Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas

Ministério Público e Política no Brasil

Rogério Bastos Arantes

Doutorado em Ciência Política

São Paulo, julho de 2000

Agradecimentos

Passados cinco anos, é difícil, neste último momento, agradecer a todos que ajudaram na realização desta tese. Foram anos de pesquisa, de trabalho e de vida. Foram anos de convívio, de contatos, de trocas, de presenças e de ausências. Foram muitas as pessoas que contribuíram ao longo desse processo, de quem me lembro agora e de quem não me esquecerei.

Um favor, um telefonema, um dado, muitos dados. Uma conversa, um apoio, um silêncio. Colegas, alunos, amigos e familiares, cada um mereceria um agradecimento especial neste momento. Arrisco-me a não fazê-lo por escrito neste espaço, pois é grande o meu receio de não encontrar as palavras certas. Pensei que depois de tanto isolamento, de tantas recusas, de tantos pesos compartilhados, o melhor seria me dirigir a todos para dizer muito obrigado.

Este trabalho encerra uma etapa importante e sou grato a todos que me apoiaram até aqui. Outro significado importante deste momento é a possibilidade de começar novamente, de encarar novos desafios e vislumbrar novos projetos. Nessa miragem, percebo que não estarei sozinho. É bom saber que terei com quem contar e com quem dividir.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo auxílio financeiro no período 1995-96, e à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pela concessão de horas-pesquisa no período de agosto de 1998 a março de 2000.

Por Luísa e Flávia
e para toda minha família.

Sumário

Introdução 01

Capítulo I. A reconstrução institucional do Ministério Público 05

1.Introdução 06
2. Percurso geral: da proteção dos incapazes e dos direitos individuais indisponíveis à proteção dos direitos sociais indisponíveis e da sociedade civil hipossuficiente 11
3. Abrindo caminho: a defesa do interesse público no Código do Processo Civil de 1973 15
4. A expansão das atribuições sob o Regime Militar pós-64 e a primeira Lei Orgânica Nacional de 1981 21
5. Os direitos difusos e coletivos e a Ação Civil Pública: Ministério Público *versus* sociedade civil 32
6. A consolidação constitucional de 1988 e os novos avanços nos anos 90 51
Anexo 81

Capítulo II. Ministério Público: ideologia e política 91

1.Introdução 92
2.Sociedade civil e política no Brasil: a visão dos integrantes do Ministério Público 96
3. A "hipossuficiência" da sociedade brasileira e o papel do Ministério Público 102
4. O terceiro elemento do voluntarismo político: o papel institucional do Ministério Público 106
5. As ações das promotorias de justiça da cidadania 111
Anexo 121

Capítulo III. Ministério Público e o combate à corrupção política 123

1.Introdução 124
2.O caso da *Máfia dos Fiscais* em São Paulo 125
3. A atuação do Ministério Público 149
4. Prefeitos e câmaras municipais do interior 177

Capítulo IV. Ministério Público e política: problemas de reforma 198

1.Introdução 199
2.O Ministério Público na reforma constitucional do Judiciário: *mordaça*, foro privilegiado, lista tríplice, vedações 209

Considerações finais 236

Bibliografia 240

Introdução.

O presente trabalho tem dois objetivos gerais. Primeiro, contribuir para o adensamento da análise *política* das instituições judiciais, em termos teóricos e metodológicos; segundo, contribuir com novos elementos para a discussão atual sobre os problemas da Justiça no Brasil. Como tema central, a tese trata das dificuldades e contradições que têm marcado o processo de consolidação das instituições de Justiça no Brasil pós-autoritário. Nosso argumento geral é que estas dificuldades e contradições, intensificadas com a redemocratização do país e os novos marcos constitucionais daí decorrentes, estão relacionadas a um aumento significativo do grau de **judicialização** de conflitos coletivos e também, por consequência, a uma crescente **politização** das atribuições dos órgãos judiciais. Ou seja, o que se pretende aqui é demonstrar que o problema da Justiça tem suas raízes mais profundas na natureza das novas funções assumidas pelo sistema judicial, muito além, portanto, dos aspectos estruturais e processuais que têm sido normalmente apontados.

Nosso principal objeto de pesquisa empírica é a nova arena que se constituiu, nos últimos anos, em torno do Ministério Público e da defesa dos chamados interesses difusos e coletivos, por meio da ação civil pública. Nesse sentido, a judicialização de conflitos coletivos é abordada aqui como resultado paradoxal das reformas legais e constitucionais efetivadas nas últimas décadas, e aprofundada pela renovação ideológica e doutrinária dos integrantes de uma das instituições do sistema de justiça - o Ministério Público.

A nova interface entre a justiça e a política, daí decorrente, tem exigido uma redefinição de identidades institucionais. Talvez mais do que em qualquer outra instituição política ou judicial, é na evolução recente do Ministério Público que podemos encontrar o melhor exemplo das potencialidades, limites e contradições que marcam esse duplo fenômeno da judicialização da política e da politização da justiça. Descrever o processo de reconstrução institucional do Ministério Público e o modo como este vem desempenhando suas novas funções políticas é o eixo central desta tese.

Nossa abordagem da história recente do Ministério Público pode ser dividida em duas vertentes principais:

1. Uma vertente institucional, composta de análise da redefinição das atribuições do Ministério Público, nas últimas três décadas, com atenção especial para a conquista de novas formas de atuação na esfera cível, especialmente as relacionadas à defesa do interesse público e dos direitos difusos e coletivos.

2. Uma vertente substantiva, composta de análise sobre a ideologia e a doutrina que têm inspirado o *ativismo judicial* de promotores e procuradores de justiça do Ministério Público.[1]

Em certa medida, a análise institucional prevista na primeira vertente poderia ser suficiente para demonstrar como o Ministério Público brasileiro se transformou no agente principal da judicialização da política no Brasil hoje. Em termos de análise comparativa, inclusive, há fortes indícios de que estamos diante de uma instituição cada vez mais singular. Entretanto, tão ou mais importante que os aspectos institucionais dessa mudança é a dimensão da ação concreta, orientada por uma visão doutrinária e ideológica especial, dos integrantes dessa instituição. A observação da atuação de promotores e procuradores de Justiça e dos valores ideológicos que estão disseminados no interior da instituição, permitiu-nos concluir que o Ministério Público está passando, nos últimos anos, por um processo de **reconstrução institucional** extraordinário. Os resultados de nossa pesquisa empírica, na linha da segunda vertente apontada acima, demonstram que esse processo teve e tem fortes traços endógenos: os próprios integrantes do Ministério Público, imbuídos da convicção de que devem se tornar defensores da sociedade, desenvolveram ações dentro e fora de seu círculo normal de atribuições, com vistas a transpor as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e invadir o mundo da política. A análise desse fenômeno de origem endógena nos levou a construir o conceito de **voluntarismo político**, pelo qual pretendemos explicar o modo como o Ministério Público veio a se constituir em um novo ator político.

No primeiro capítulo, analisaremos o processo de reconstrução institucional do Ministério Público, iniciado nos anos 70. Nessa parte, demonstramos como a instituição obteve sucesso na reivindicação de novas funções, que reforçaram significativamente seu papel político, e na luta pela independência institucional frente aos demais poderes de Estado. Descrevemos também como a transformação do Ministério Público em um tipo de **agente político da lei** esteve diretamente associada à expansão do Direito na direção do reconhecimento dos chamados interesses difusos e coletivos. Rompendo com a matriz

---

[1] Nesse sentido, nossa abordagem do fenômeno da judicialização da política difere um pouco daquela mais utilizada pela análise política atual, apoiada basicamente na proposta de VALLINDER e TATE. Segundo esses autores, a judicialização da política contempla duas dimensões: 1. a expansão do sistema de justiça em detrimento do sistema político, à medida que as instituições judiciais conquistam a prerrogativa de tomar decisões sobre assuntos políticos e 2. a incorporação dos métodos de decisão judicial por outros organismos não pertencentes ao sistema de justiça. Nossa abordagem não inclui essa segunda dimensão por considera-la inespecífica e secundária. Trabalhamos apenas com a primeira dimensão, subdividindo-a nas duas vertentes apontadas acima: uma institucional, que trata da nova interface entre os sistemas político e de justiça, e uma substantiva, que focaliza o *ativismo judicial* dos integrantes do Ministério Público. Ver. TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjorn (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press. 1997. p. 13 e 28.

individualista do ordenamento jurídico, a normatização desses direitos (tais como meio ambiente, direitos do consumidor, patrimônio público e até direitos sociais) tem permitido ao Ministério Público canalizar conflitos coletivos, de dimensão política inegável, para o sistema judicial.

No capítulo II, verificaremos que, no universo ideológico de promotores e procuradores de justiça, a força que alimenta seu **voluntarismo político** provém de um diagnóstico pessimista sobre a sociedade civil e mais ainda sobre as instituições políticas tradicionais. Entretanto, longe de representar uma novidade, demonstramos como esse discurso é um velho conhecido nosso: ele provém de uma matriz de pensamento político que sempre denunciou o "artificialismo" de nossas instituições representativas e criticou a nossa tradição constitucional desprovida de mecanismos de *enforcement* dos direitos formais, daí resultando quase sempre a proposta de um poder externo, preferencialmente apolítico, que fosse capaz de defender a sociedade hipossuficiente.

A judicialização da política, decorrente das mudanças institucionais e dessa renovação ideológica, avançou rapidamente nos anos 80 com o impulso dado pela Constituição de 1988, que não só confirmou tendências anteriores, como ampliou enormemente as oportunidades de intervenção política do Ministério Público em defesa dos direitos sociais. Essa ampliação modificou consideravelmente a fronteira entre o sistema político e o sistema judicial, na medida em que colocou nas mãos de uma instituição de justiça a atribuição de zelar pelo patrimônio público e pela efetividade dos serviços públicos.[2] Essas duas áreas, que serão analisadas nos capítulos II e III, são as mais sensíveis dessa nova interface estabelecida entre a esfera política e a Justiça no Brasil, pelas contradições e desafios que encerram.

Por fim, depois de três décadas de ascensão institucional ininterrupta, o Ministério Público começou a sofrer as primeiras ameaças de diminuição de seus poderes, através de alterações legislativas e constitucionais que têm sido aventadas no debate público e que já chegaram a ser objeto de discussão e deliberação pelo Congresso Nacional. Tais propostas serão analisadas no capítulo IV, bem como o dilema de uma instituição judicial que se tornou política, mas que pretende conservar essa natureza híbrida de **agente político da lei.**

---

[2] O duplo fenômeno da judicialização da política e da politização da justiça pode ganhar ainda outros contornos se considerarmos, de acordo com FARIA, que esse período da história brasileira é marcado pelo confronto de duas racionalidades, decorrentes dos imperativos de combate à crise econômica, de um lado, e das exigências jurídicas de respeito à lei e à constituição, de outro. O antagonismo daí decorrente podia ser flagrado, segundo o autor, no confronto entre os responsáveis pelas decisões econômicas do governo e os juristas que se especializaram em defender interesses particulares contra essas mesmas decisões. FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira.* São Paulo: Malheiros, 1993. pg. 12.

A conclusão final a que chegamos é que as contradições e desafios do processo de judicialização da política e de politização da justiça são vários, mas ganham sentido especial em um país de experiência democrática tortuosa e onde as instituições políticas tradicionais são criticadas por seu alto déficit de representatividade. De um lado, não deve causar surpresa que o Ministério Público tenha encontrado justamente nessa alegada deficiência da democracia brasileira o espaço necessário para desenvolver-se, reivindicando para si a função de *enforcement* das leis e da Constituição. Esse é um dos argumentos analíticos que esta tese defende fortemente. De outro, os casos analisados aqui sugerem que a judicialização da política pelas mãos do Ministério Público encerra limitações importantes e que o ativismo político de promotores e procuradores provocará certamente o reexame dos termos nos quais se assenta sua valiosa independência institucional.

No final, o que se percebe é que estamos diante de um mesmo e antigo paradoxo: a democracia política deficitária dá chance à emergência de um poder externo, pretensamente neutro ou apolítico, no qual são depositadas velhas e novas esperanças. Passada a euforia inicial da sua chegada, logo se percebe que um poder assim independente não pode seguir sem controles. No momento dessa descoberta, o problema da representação se recoloca e a Política toma o seu lugar novamente.

Nota sobre a pesquisa empírica.

Por último, cabe um registro sobre a pesquisa empírica na qual a tese está baseada. O trabalho de pesquisa, iniciado em 1994, resultou em um grande volume de dados e informações: o *survey* intitulado **"O Ministério Público e a Justiça no Brasil"** (IDESP,1996); 27 entrevistas em profundidade com promotores e procuradores de Justiça, juristas, parlamentares e pessoas que protagonizaram os casos selecionados para estudo; análise de documentos e relatórios de atividades de órgãos auxiliares do Ministério Público;-análise das estatísticas disponíveis sobre ações judiciais nas áreas de patrimônio público e serviços de relevância pública; estudo de processos judiciais específicos e exemplares da atuação da instituição nessas áreas; análise da produção jurídica, dirigida ao debate público, de promotores e procuradores de justiça e, por último, acompanhamento da cobertura, pelos principais jornais, dos casos envolvendo o Ministério Público e que foram aqui analisados.

Capítulo I

A reconstrução institucional do Ministério Público

"As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado! Se Montesquieu tivesse escrito hoje 'O Espírito das Leis', por certo não seria tríplice, mas quádrupla a Divisão dos Poderes. Ao órgão que **legisla**, ao que **executa**, ao que **julga**, um outro órgão acrescentaria ele – o que **defende** a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado"
(Alfredo Valladão, 1914)[1]

1. Introdução.

A história da reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de sucesso. Em menos de 20 anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se a defensor público da sociedade.

Esse capítulo pretende descrever os passos que levaram o Ministério Público a ocupar lugar de destaque no cenário político brasileiro hoje. O relato dos momentos mais importantes dessa história de sucesso nos permitirá salientar o primeiro e talvez mais relevante aspecto do processo de judicialização da política e de politização da justiça no Brasil: o voluntarismo político de promotores e procuradores de justiça no sentido da reconstrução institucional do Ministério Público e da sua pretensão de transformar-se em agente político responsável pela defesa dos direitos da cidadania. Através da noção de voluntarismo político, queremos destacar a dimensão endógena desse processo de transformação do Ministério Público e demonstrar que seu êxito decorreu da ação deliberada e consciente de integrantes da própria instituição, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto. O destaque da dimensão endógena nos permitirá demonstrar como promotores e procuradores de justiça decidiram não só fazer história, mas estão conseguindo fazê-la quase integralmente como querem.

---

[1] VALLADÃO, Alfredo. "Ministério Público junto ao Tribunal de Contas". Jornal do Commércio, 19/04/1914. Republicado posteriormente na Revista dos Tribunais, 225, julho de 1954, pp. 33-39. Alfredo Valladão atuou como membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entre 1905 e 1914, tornando-se depois ministro do mesmo tribunal, cargo que ocupou até 1935.

A análise do voluntarismo político, fenômeno que se aproxima daquilo que os estudos nessa área chamam de *ativismo judicial* [2], exige antes de mais nada algumas definições de ordem metodológica.

A hipótese assumida aqui é a de que a reconstrução institucional a que estamos nos referindo foi impulsionada e determinada por fatores endógenos, isto é, os resultados decorrentes das sucessivas mudanças ocorridas foram intencionalmente perseguidos pelos integrantes da própria instituição.[3] Evidentemente, a explicação histórica baseada no princípio da intencionalidade não se completa sem a inclusão de outras duas dimensões: a interferência ambiental - normalmente associada a estruturas pré-existentes que influenciam o curso de ação do agente – e a inter-relação entre os atores envolvidos. No nosso caso específico, é fácil verificar como essas duas dimensões podem interferir na explicação do processo de reconstrução institucional do Ministério Público. A primeira diz respeito ao fato de que a instituição não atua isoladamente e suas ações sofrem os constrangimentos do ambiente institucional no qual está inserida. Em particular, as mudanças ocorridas no Ministério Público nos últimos 20 anos resultaram em grande parte de alterações legislativas e constitucionais que tiveram lugar no Parlamento. Nesse sentido, deve-se reconhecer que o legislativo federal e os legislativos estaduais desempenharam um papel importante na elaboração do novo perfil da instituição. No que diz respeito a essa dimensão, nossa pesquisa esforçou-se por demonstrar que, embora tenha se efetivado na esfera legislativa, grande parte das alterações produzidas desde os anos 70 nasceu de sugestões e pressões de integrantes da própria instituição.

A decisão metodológica de salientar a origem endógena das propostas de mudança, mais do que o ambiente institucional no qual elas foram finalmente aprovadas, teve a finalidade de realçar a característica de *institutional building* do processo que levou o Ministério Público à construção de sua nova identidade como órgão independente e com pretensões de 4°. Poder da

---

[2] Existe uma vasta bibliografia sobre o tema do *ativismo judicial,* desde análises sociológicas, centradas nos aspectos comportamentais e ideológicos dos agentes judiciais, até estudos políticos sobre os diferentes modelos institucionais de relação das instituições de justiça com o sistema político. Pode-se dizer que o tema que nos ocupa aqui – *a judicialização da política e a politização da justiça* – é um desdobramento e uma atualização do tradicional tema do *ativismo judicial.* Nesse sentido, constituíram-se em referências importantes, para o presente estudo, os seguintes trabalhos:CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?* Porto Alegre: Fabris, 1998. CAPPELLETTI, Mauro.*Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Fabris, 1999. CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* Porto Alegre: Fabris, 1988. GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas. Justiça e Democracia.* Lisboa: Instituto Piaget, 1998. TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjorn (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power.* New York: New York University Press. 1997. VOLCANSEK, Mary L (ed.). *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe.* Frank Cass: London, 1992. GUARNIERI, Carlo e PEDERZOLI, Patrizia. "L'espansione del Potere Giudiziario nelle Democrazie ccontemporanee." In *Rivista Italiana di Scienza Política.* Ano XXVI, No. 2, agosto de 1996. pp. 269-315.

[3] As considerações de ordem metodológica feitas a seguir e a preocupação com a dimensão da *intencionalidade* dos atores estão baseadas nas lições de ELSTER, Jon. *Explaning Technical Change.* Cambridge University Press, 1983

República.[4] Nessa perspectiva, nossa estratégia de pesquisa limitou-se a mostrar, na maioria das vezes, a coincidência entre o que foi proposto pelo Ministério Público e o que foi aprovado no Legislativo e, em alguns momentos cruciais, demonstramos também como *lobbies* eficientes da instituição junto ao Executivo e ao Legislativo foram determinantes na conquista de novas atribuições e poderes, como foi o caso da Lei da Ação Civil Pública em 1985, e da Constituinte em 1987-88. De qualquer modo, também assumimos aqui que essa estratégia metodológica não é capaz de produzir um quadro explicativo completo, nem é essa a nossa pretensão. O que essa tese afirma com convicção é que o movimento interno que tomou conta do Ministério Público nas últimas décadas é o principal responsável por tantas mudanças em um prazo tão curto de tempo.

A segunda ressalva a fazer sobre essa opção metodológica é que não pretendemos traçar um quadro interno da instituição a ponto de flagrar as diversas correntes doutrinárias e ideológicas certamente existentes. Nossa análise busca elementos endógenos que expliquem o sucesso da reconstrução do Ministério Público mas não se confunde com as análises de tipo organizacional. Não importa explicar aqui como grupos internos saíram-se melhor do que outros, mas como as opções vitoriosas foram imprimindo um novo perfil institucional ao MP e quais as conseqüências desse processo sobre o sistema político mais amplo.

Em resumo, o que se pretende salientar é que o Ministério Público de hoje é resultado em grande medida do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, para além ou aquém das tendências do meio ambiente institucional e a despeito de visões internas divergentes terem ficado pelo caminho. Embora se reconheça que essas outras duas dimensões sejam importantes, orientar-se por elas seria perder de vista o que temos de mais precioso nessa história: o voluntarismo político de promotores e procuradores de justiça e seus valores ideológicos peculiares. Focalizar o curso de ação vitorioso desses (re)construtores institucionais parece bem mais interessante do que tentar mostrar como a mudança ocorreu por obra do meio ambiente, ou ainda do que contar a história dos que foram derrotados no embate interno de posições ou que simplesmente se deram por satisfeitos com as funções tradicionais da instituição.[5]

De certo modo, estamos seguindo aqui a recomendação feita por Plínio Arruda Sampaio, um dos mais destacados representantes do Ministério Público de São Paulo, que,

---

[4] Outra fonte de inspiração metodológica, menos pela análise de tipo organizacional e mais pela habilidade com que mostra os valores ideológicos da corporação e sua relação com o mundo político, é a abordagem de Edmundo Campos Coelho sobre a formação da identidade do Exército brasileiro. COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira.* Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

[5] Cabe registrar que a execução dessa estratégia metodológica não escapou completamente do recurso à explicação *ex post facto*, como recomenda a análise de tipo intencional. De qualquer modo, como toda explicação analítica, esta aqui também está sujeita a rejeição e novas interpretações.

como Deputado Federal no Congresso Nacional Constituinte de 1987-88, foi um dos principais responsáveis pelo novo perfil da instituição. Em entrevista, Plínio Sampaio retomou aspectos históricos que foram dando forma ao Ministério Público, primeiro como apêndice do Executivo e depois como organismo independente e com pretensões de se tornar 4°. Poder. No momento em que descrevia como a geração de seu pai, também integrante destacado da instituição, conseguiu introduzir a vedação ao exercício da advocacia para os membros do Ministério Público paulista, como meio indireto de fortalecer a própria corporação, concluiu Plínio:

> Eu acompanhei, eu vi muitas vezes meu pai discutindo isso com os colegas porque as reuniões eram lá em casa. Então o que aconteceu? Você criou um grupo que não fazia outra coisa se não essa, um grupo que vinha de uma história de afirmação contra o arbítrio [do Estado Novo]. A velha tradição não se explica sem os fundadores, uma instituição não existe sem *founding fathers*. Eu convivi com eles, eu vi lá em casa, as brigas que eles tinham, as disputas , as rivalidades. Mas eram os *founding fathers*. A instituição era deles, só pensavam nisso, não pensavam em nada mais, e eles foram criando (...) Isso foi um processo de luta, isso não foi uma coisa assim suave, não foi uma reivindicação administrativa, foi um processo de luta política, um processo de construção nacional, de construção de uma instituição nacional. (Plínio Arruda Sampaio. Entrevista: 07/07/95)

O que veremos a seguir é que, em 20 anos de alterações legais e constitucionais relativas à instituição, o Ministério Público praticamente não conheceu derrotas. Muito antes da redemocratização do país, o Ministério Público iniciou sua transformação rumo à condição de "defensor da cidadania", numa fase em que ainda crescia corporativamente à sombra do Poder Executivo em pleno regime autoritário (item 4, próximo). O ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público, concedida pelo Código de Processo Civil em 1973, e que se constitui precisamente no marco inicial de nossa reconstrução histórica nesse capítulo (item 3). Em seguida, no final da ditadura militar e coincidindo com a ascensão dos chamados "novos movimentos sociais", de forte conotação anti-Estado, o Ministério Público conseguiu uma segunda grande vitória: canalizar para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro - a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico[6] e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional - enquanto o debate jurídico e político que alimentava essa mudança preconizava o fortalecimento da sociedade civil e nutria profunda desconfiança em relação a instituições estatais como o Ministério Público.[7] (item 5) Quando o

[6] Para uma definição desses direitos, ver quadro 1 no anexo.

[7] Na verdade, como veremos adiante, essa paradoxal ascensão do Ministério Público num contexto marcado por ideologias anti-Estado só ocorreu porque no curso da redemocratização do país o MP lutou para se desvincular do Poder Executivo e para construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização do próprio Estado, em que pese ser ele um órgão estatal. Nesse sentido, por mais contraditório que pareça, o MP soube captar o sentido da mudança nos anos 80 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado, apesar de ser parte dele.

país retornou ao governo civil em 1985 e, na seqüência, teve nova oportunidade de se reorganizar constitucionalmente, o Ministério Público já se encontrava em posição de vantagem, com condições de pleitear o papel de defensor da cidadania, e por essa razão teve maior facilidade para consolidar suas novas atribuições na Carta Magna de 1988. Na verdade, o *lobby* da instituição na constituinte não só afastou opções concorrentes - como a criação do *ombudsman*[8] - como encontrou ambiente favorável para arrematar a evolução dos anos anteriores com uma série de garantias e privilégios que tornaram a instituição ainda mais poderosa e finalmente independente dos três Poderes.

A Constituição também criou novas oportunidades de ação política para o Ministério Público e deu novo impulso à normatização de outros direitos difusos e coletivos. Nenhuma das várias leis criadas após 1988, relativas a direitos metaindividuais, deixou de reservar funções importantes ao Ministério Público. Além disso, o que essas novas leis sobre direitos substantivos não fizeram, as Leis Orgânicas da própria instituição (da União, a nacional, e as estaduais) se encarregaram de fazer, preenchendo lacunas e esticando ao máximo os princípios constitucionais favoráveis ao Ministério Público. Mesmo depois de uma década de existência da Constituição e alguns anos de vigência das Leis Orgânicas, não se pode dizer que o potencial de expansão institucional do Ministério Público tenha se esgotado. Mudanças internas recentes, como a criação dos chamados Grupos de Atuação Especial, ainda estão ocorrendo como desdobramento de princípios hibernados nesses textos legais, mas que só encontraram agora as condições favoráveis para serem implementados. Por último, o que veremos neste capítulo é que, depois de duas décadas de avanço contínuo, o Ministério Público parece querer selar sua estratégia de crescimento, paradoxalmente, desvencilhando-se de funções que no passado recente credenciaram a instituição a assumir o papel de defensor da sociedade. Refiro-me ao fato de que integrantes do MP têm revisado o conceito de interesse público do Código do Processo Civil de 1973 e estão propondo a redução das suas atribuições na área cível, sob a alegação de que chegou o momento de se livrar das questões vistas como menores, para se dedicarem aos grandes problemas da cidadania. Este será o último dos paradoxos dessa história de sucesso a ser abordado nesse capítulo. (item 6)

[8] Mais a frente veremos como o Ministério Público afastou a criação do *ombudsman*, incorporando essa função ao rol de suas atribuições.

2. Percurso geral: da proteção dos incapazes e dos direitos individuais indisponíveis à proteção dos direitos sociais indisponíveis e da sociedade civil hipossuficiente.

Como se sabe, a origem do Ministério Público e a fixação de suas competências no processo judicial estão ligadas, historicamente, a algumas finalidades básicas: de um lado, na esfera penal, o monopólio do uso da violência pelo Estado exigiu que uma de suas instituições se especializasse na função da persecução criminal. Nesse sentido, o Ministério Público tornou-se o titular da Ação Penal Pública, encarregando-se de acionar o Poder Judiciário com vistas à aplicação da pena nos crimes codificados pela legislação. A tarefa de punir é exclusividade do Estado e o Ministério Público é o órgão estatal que detém a responsabilidade exclusiva da acusação no processo criminal. Apenas de modo subsidiário a vítima ou seu representante podem atuar neste tipo de processo judicial. Por outro lado, na esfera cível, a atuação do Ministério Público esteve historicamente vinculada a processos relativos i) a direitos individuais **indisponíveis** ou ii) envolvendo indivíduos considerados **incapazes**. No primeiro caso, promotores e procuradores de justiça atuam mais frequentemente como órgão interveniente, fiscalizando a aplicação da lei pelo juiz (*custos legis*). No segundo caso, promotores e procuradores têm a oportunidade de se apresentar como agentes em defesa dos direitos daqueles que não têm capacidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil, ao mesmo tempo em que zelam pelo interesse público consubstanciado na aplicação adequada da lei nesses casos.

Segundo o artigo 82 do Código do Processo Civil brasileiro, compete ao Ministério Público intervir I - nas causas em que há interesses de incapazes e II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade. Essas duas funções do Ministério Público na esfera cível estão fortemente marcadas pela idéia de uma dupla fragilidade a requerer proteção estatal, respectivamente: a fragilidade do indivíduo incapaz e a fragilidade da sociedade em preservar certos valores e direitos que ela mesma definiu um dia como permanentes e que, exatamente por isso, são fixados como indisponíveis no ordenamento jurídico. Esse é o primeiro ponto da tese sobre a reconstrução institucional do Ministério Público que gostaríamos de fixar aqui: incapacidade individual e indisponibilidade de certos direitos são os dois princípios originários que justificam a presença do Ministério Público na esfera cível.

Por outro lado, deve-se lembrar que essa intervenção constitui-se **exceção** no quadro geral dos processos judiciais estabelecido pelo direito liberal clássico. O ordenamento jurídico moderno está baseado, ao contrário, nos princípios da autonomia pessoal e da disponibilidade

dos direitos individuais como formas de realização da almejada liberdade individual. Nesse sentido, no plano jurídico, somente situações excepcionais permitem que o Estado intervenha na esfera da vida privada sem ser chamado. Como se viu, o artigo 82, incisos I e II, do CPC autoriza o Ministério Público a intervir na esfera cível, naqueles casos especiais, a despeito da vontade das partes envolvidas. Nesse sentido, trata-se de um princípio pré-liberal mas que sobreviveu à fundamentação individualista do direito moderno. Como diz BOBBIO, a noção de *incapazes* remonta à concepção paternalista da sociedade e que pode ser demonstrada também por meio da clássica oposição entre o governo dos homens *vs.* governo das leis:

> "O governo dos homens como alternativa positiva ao governo das leis se apresenta na sua forma mais rudimentar através da figura do soberano-pai ou do soberano-patrão, ou seja, aparece nas concepções paternalistas ou patriarcalistas (no limite também na despótica) do poder, naquelas doutrinas em que o estado é considerado como uma família *in grande* – ou paterna, ou patriarcal, ou patronal, conforme os autores – e o poder do soberano é assimilado ao do pai ou do patriarca ou do patrão. Grande ou pequena, patronal ou apenas paterna, a família sempre foi elevada a modelo, ao menos até Locke, do grupo monocrático, no qual o sumo poder está concentrado nas mãos de um único e os súditos são, no sentido jurídico da palavra, 'incapazes' – ou temporariamente até a maioridade, como é o caso dos filhos, ou perenemente como é o caso dos escravos"[9]

A diferença importante entre o paternalismo de tipo tradicional e a concepção jurídica da incapacidade individual remanescente no direito contemporâneo é que o primeiro se caracterizava pelo exercício desregrado e irresistível do Poder, ao passo que a previsão legal de atuação tutelar do Estado hoje se submete ao princípio mais amplo do Estado de Direito e da limitação do Poder político.

A excepcionalidade da intervenção tutelar do Estado na esfera cível só se justifica modernamente nos casos em que direitos individuais ganham dimensão de ordem pública, e por isso carecem de proteção especial. Nesse sentido, existe uma certa semelhança entre a natureza do monopólio da ação penal pelo Ministério Público e suas atribuições excepcionais na esfera cível que, por essa razão, são consideradas genericamente pela doutrina jurídica como casos de *ação civil pública.*[10] Evidentemente, a idéia de que se trata de exceção só faz sentido para os países que, de maneira geral, estão estruturados em torno do princípio liberal do Estado de Direito. O mesmo não se pode dizer dos regimes autoritários modernos, nos quais o

---

[9] BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 162. (grifo meu)

[10] LOPES, José Fernando da Silva. *O Ministério Público e o processo civil: as posições fundamentais do Ministério Público no novo processo civil brasileiro.* São Paulo. Saraiva, 1976. pp 9-10. Ver também CINTRA, Antonio C.de A., GRINOVER, Ada P. e DINAMARCO, Candido R. *Teoria Geral do Processo.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1974.pg. 263.

princípio tutelar continuou sendo fundamento do ordenamento jurídico. Como diz LOPES, "sendo o conceito de ordem pública a um só tempo variável e elástico, o exercício da ação civil pública [em sentido genérico], em grau maior ou menor, decorre necessariamente da própria concepção de Estado em dado momento e do significado que, para ele, tenha a ordem pública. Representa ela, efetivamente, uma quebra ao princípio dispositivo pela introdução do princípio inquisitivo. Se em nosso direito é ela uma exceção, no direito soviético, por exemplo, atinge proporções até certo ponto graves."[11]

Mas afinal, que tipo de incapacidade individual requer a presença tutelar do Estado, por intermédio do Ministério Público? Diz o artigo 5°. do Código Civil brasileiro:

> **Art. 5°** - São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil:
> **I** - os menores de 16 (dezesseis) anos;
> **II** - os loucos de todo o gênero;
> **III** - os surdos-mudos, que não puderem exprimir a sua vontade;
> **IV** - os ausentes, declarados tais por ato do juiz.
> **Art. 6°** - São incapazes, relativamente a certos atos (**art. 147, I**), ou à maneira de os exercer:
> **I** - os maiores de 16 (dezesseis) e os menores de 21 (vinte e um) anos (**arts. 154 a 156**);
> **II** - os pródigos;
> **III** - os silvícolas.
> **Parágrafo único** - Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País.[12]

O segundo ponto que gostaríamos de fixar é este: se a presença do Ministério Público no processo civil está condicionada originalmente a situações de incapacidade da parte e/ou indisponibilidade de direitos, a ampliação das hipóteses de atuação do Ministério Público na área cível teria necessariamente que obedecer a pelo menos um desses dois critérios, sob pena de ser inaceitável juridicamente. De fato, como veremos nesse capítulo, a extraordinária expansão do Ministério Público no processo civil brasileiro, ao longo dos últimos 20 anos, só foi possível porque o mesmo movimento que levou ao reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, postulou sua natureza frágil e a incapacidade da sociedade de defendê-los por conta

---

[11] LOPES, José F.S. *O Ministério Público e o processo civil*...op.cit. pg. 11.

[12] Como diz DINAMARCO, invocando o princípio da igualdade das partes, "o menor, o louco, o pródigo, são pessoas que, por deficiências de diversa ordem, levam desvantagem perante os demais; sua defesa é confiada aos representantes legais, mas o legislador não deposita inteira confiança neles (ou seja, reconhece-se que eles podem falhar e não cuidar cumpridamente dos interesses do representado). Daí, a exigência da participação do Ministério Público." DINAMARCO, Cândido R. "O Ministério Público na Curadoria de Ausentes e Incapazes." *In Reuniões de Estudos de Direito Processual Civil.* Procuradoria Geral de Justiça e Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo, 1974. Sobre o assunto, ver também: BEDAQUE, José Roberto dos Santos. "A Curadoria de Incapazes". in *Justitia* 51 (148) out/dez de 1989. pp.17-24.

própria. Estes são os termos do nosso grande paradoxo: o mesmo processo que, nos anos 70 e 80, levou à maior de todas as rupturas no princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, com o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos.

O que estamos assistindo no Brasil nas últimas décadas é uma peculiar evolução institucional em que direitos novos são tomados por indisponíveis e seus titulares tomados por incapazes. Nesse processo, só não é paradoxal a posição do Ministério Público. Pelo contrário, talvez esteja aí a origem de sua força: frente à alegada incapacidade da sociedade, promotores e procuradores de justiça encontram legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis. Como afirma SALLES, promotor de justiça (SP, 1997), a possibilidade de o Ministério Público atuar conforme o artigo 82, inciso I do CPC,

> "decorre da necessidade de suprir eventual vício na representação do incapaz, tendo em vista sua incapacidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil. Presente o interesse de um incapaz, verifica-se a legitimidade. De igual maneira, a legitimidade ativa do Ministério Público para agir, por exemplo, em defesa do meio ambiente, justifica-se na necessidade de trazer a juízo interesses que, sem sua atuação, permaneceriam, em razão de sua natureza, indefesos, sem acesso à tutela jurisdicional. Nessa linha de raciocínio, presente o interesse ambiental, verifica-se a legitimidade."[13]

A história da reconstrução institucional do Ministério Público deve ser vista como a história da ampliação das hipóteses de atuação no processo civil mediante o surgimento de direitos novos e indisponíveis, normalmente associados a titulares juridicamente incapazes. No começo eram basicamente direitos relacionados a família, herança e sucessões. Hoje são direitos difusos e coletivos como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direitos do consumidor, patrimônio público e probidade administrativa, além dos serviços públicos relativos a direitos fundamentais como saúde, educação, transporte, segurança, trabalho e lazer. No começo eram menores de idade, surdos-mudos, loucos de todo o gênero, ausentes, pródigos e silvícolas. Hoje é a sociedade civil hipossuficiente, isto é, incapaz de defender seus próprios direitos.

Descreveremos, a seguir, a sucessão de mudanças legais e institucionais que permitiram ao Ministério Público alargar extraordinariamente suas hipóteses de atuação sem, contudo, se desprender da justificativa original para a sua presença no processo civil: a necessidade de tutela especial de valores considerados indisponíveis e de titulares de direito considerados incapazes. Somente a vinculação entre uma certa dose de indisponibilidade dos novos direitos difusos e

---

[13] SALLES, Carlos Alberto. "Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo, Atlas, 1997. pg. 242. (grifo meu)

coletivos com a incapacidade crônica da sociedade de defendê-los por conta própria, é que poderia conferir legitimidade à expansão tutelar do Ministério Público. E nem poderia ser diferente pois, do contrário, se o titular desses novos direitos fosse considerado *capaz*, a presença de um substituto processual seria juridicamente inaceitável. Se, na origem, os princípios da indisponibilidade e da incapacidade justificaram a presença do Ministério Público na esfera cível, ao longo dos últimos anos novas e importantes atribuições só foram conquistadas porque esses dois elementos estiveram presentes, pelo menos no discurso doutrinário que orientou tais mudanças.

3. Abrindo caminho: a defesa do interesse público no Código do Processo Civil de 1973.

O longo percurso que vai da indisponibilidade e incapacidade individuais às coletivas ou sociais, como requisitos de legitimação da presença do Ministério Público na esfera cível, teve como ponto de inflexão o Código do Processo Civil de 1973. No mesmo artigo 82 que definia as funções tradicionais do MP, o Código de 73 introduziu uma importante novidade através do inciso III :

> **Art.82.** Compete ao Ministério Público intevir
>
> III - em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.[14]

A introdução da defesa do interesse público como uma das funções institucionais do Ministério Público foi o primeiro passo do processo de descolamento da instituição em relação ao Poder Executivo e da sua transposição para o lado da sociedade. A passagem do Ministério Público pela condição de defensor do interesse público genérico permitiu o desenvolvimento de uma série de ações judiciais e extra-judiciais de conteúdo inovador já no final dos anos 70. Tais ações, refletindo a intenção de integrantes da instituição em conquistar novas atribuições, baseavam-se no uso ampliado da expressão "interesse público" e se constituíram na credencial para o Ministério Público pleitear, nos anos 80, a função de defensor dos direitos difusos e coletivos.

O inciso III do artigo 82 tem uma história curiosa. Vários autores apontam que a inclusão desse dispositivo no Código do Processo Civil foi proposta originalmente pelo

[14] Atualmente, graças a alteração feita pela lei nº 9.415, de 23 de dezembro de 1996, o inciso III tem a seguinte redação: compete ao Ministério Público intervir "nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte."

promotor de justiça do Rio Grande do Sul, Sérgio da Costa Franco, em tese apresentada no I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo em 1971.[15]

Intitulada "*Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como 'custos legis'*", a tese do promotor gaúcho visava assegurar a presença do Ministério Público como fiscal da lei nos processos em que houvesse "interesse de pessoas jurídicas de direito público." Nesses casos, dizia FRANCO, "é de alta conveniência que o Ministério Público esteja presente à lide como custos legis, não só para vigiar a estrita observância das normas legais, como também para coadjuvar a defesa do interesse público ameaçado, quando os procuradores dos municípios, do Estado ou de suas autarquias se mostrem omissos ou negligentes no desempenho do seu encargo." A intenção do autor era aumentar o poder de fiscalização sobre o dinheiro público objeto de demandas judiciais, tarefa que para FRANCO apenas o Ministério Público estava em condições de exercer por "sua independência e isenção, relativamente às alternativas da dominação político-partidária."[16]

Segundo FRANCO, o Ministério Público do Rio Grande do Sul, com base no Código de Organização Judiciária do estado, de 1966, já vinha desempenhando essa função perante o Tribunal de Justiça. Entretanto, o novo dispositivo vinha sendo atacado sob o argumento de que a competência para legislar sobre norma processual era privativa da União e o Estado não poderia ter criado aquela nova hipótese de intervenção do Ministério Público.[17] Para assegurá-la, então, o promotor gaúcho queria inscrevê-la no novo Código de Processo Civil.

A proposta de FRANCO foi incorporada ao Anteprojeto Buzaid para o novo Código, mas já chegou ao Congresso com outra redação: "compete ao Ministério Público intervir: em todos os demais processos em que há interesse público, na forma determinada por lei."[18] Ou seja, não fazia referência expressa às pessoas jurídicas de direito público e jogava a definição de interesse público para legislação suplementar.

---

[15] Ver, entre outros, LOPES, José Fernando da Silva. *O Ministério Público e o processo civil*...op.cit. 1976. pp. 57-59. MACHADO, Joaquim Maria. "O Ministério Público na Justiça Civil (casos de intervenção obrigatória). O interesse público evidenciado" in *Justitia* 47 (131) setembro de 1985. pp.352-363. CACCURI, Antonio Edving. "O Ministério Públlico e as causas de interesse público" in *Revista de Processo* Ano I, n. 2.1976. pp. 115-130.

[16] FRANCO, Sérgio da Costa. "Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como 'custos legis'" in Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo. Revista *Justitia*, 1971, p.203.

[17] MACHADO, procurador de justiça (RS,1985) faz questão de frisar que, no Rio Grande do Sul, "a legislação sobre o Ministério Público sempre precedeu no zelo, à Lei Federal, no sentido de colocar o Ministério Público na posição de curador do **interesse público relevante**. Se o artigo 75 da Constituição Estadual de 1970 foi expresso em definir o Ministério Público como 'órgão da lei e fiscal de sua execução', a Lei Orgânica No. 6535, de 31 de janeiro de 1973, foi além, dispondo no artigo 1°.: O Ministério Público é o órgão da lei, fiscal de sua execução e **defensor dos interesses da sociedade**." MACHADO, J. M. "O Ministério Público na Justiça Civil..." op.cit. Pg. 352.

[18] Cf. LOPES, José F. S. *O Ministério Público e o processo civil*...op.cit. 1976. pg. 57.

Entretanto, segundo CACCURI, promotor de justiça (PR,1976), o artigo 84 do Projeto de Lei 810 foi novamente alterado, por iniciativa do Deputado Amaral de Souza, cuja emenda restabeleceu o espírito da proposta gaúcha e acabou resultando na redação finalmente aprovada pelo Congresso: "compete ao Ministério Público intervir em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte". Segundo o Deputado, a substituição da cláusula final - *na forma determinada pela lei* – pela menção aos dois elementos informadores do interesse público seria a maneira mais eficiente de "obter texto legal assegurador da intervenção do Ministério Público em todas as causas que envolvam *as pessoas públicas de direito interno e suas autarquias*, como *custos legis*, pois inquestionável o interesse público em tais demandas, ressaltado pela simples presença das entidades públicas."[19]

O problema do texto aprovado é que ele nem definiu precisamente o que seria interesse público, tampouco se arriscou a deixar sua definição para leis específicas posteriores, com o receio de que isso pudesse tolher o papel institucional do Ministério Público. No final, a formulação genérica quase perdeu de vista a intenção original da proposta e autorizou o Ministério Público a atuar num raio muito maior do que a visada proteção das pessoas jurídicas de direito público.

Assim que o Código de Processo Civil foi aprovado, o Ministério Público tratou de esticar ao máximo as possibilidades de ação em defesa do interesse público, principalmente a partir do que o artigo 82 chamou de "natureza da lide". Sob o argumento de que a *mens legis* (intenção da lei) prepondera sobre a *mens legislatoris* (intenção do legislador), integrantes do Ministério Público advogaram a tese de que o inciso III não só exigia a sua presença em todas as causas envolvendo interesse público como caberia ao próprio órgão do Ministério Público interpretar a existência ou não desse interesse nos casos concretos. Ou seja, a intenção do legislador era fazer do Ministério Público um advogado dos interesses dos órgãos estatais – especialmente na questão do dinheiro público – mas a formulação final da lei permitiu à instituição ir além disso, dando início à construção de uma noção de interesse público mais ampla e muitas vezes contraposta ao interesse do próprio Estado.[20]

Graças a esse dispositivo genérico do artigo 82 do CPC, e muito antes da normatização dos direitos difusos e coletivos ou da introdução da Lei da Ação Civil Pública (1985), o

---

[19] Deputado Amaral de Souza. Diário do Congresso Nacional. 28/02/1972, *apud* Antonio E. CACCURI. "O Ministério Público e...". op.cit. pg.115.

[20] Ver a esse respeito FERRAZ, Antonio Celso de Camargo. "A intervenção do Ministério Público em favor do interesse público" in *Reuniões de Estudos de Direito Processual Civil.* Procuradoria Geral de Justiça e Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo, 1974. Trata-se de um dos primeiros textos a discutir as implicações da redação genérica adotada pelo artigo 82 do CPC, especialmente a questão sobre a quem cabe decidir sobre a existência ou não de interesse público nos casos concretos e se a intervenção do MP nesses processos é obrigatória ou facultativa.

Ministério Público começou a intervir nas causas judiciais relativas a acidentes de trabalho, desapropriação e outras nas quais era possível identificar um interesse público a preservar, para além dos direitos individuais das partes.[21]

A partir de 1973, a intervenção do Ministério Público no processo civil será ampliada com base no poderoso argumento de que o Código do Processo Civil o transformou em guardião do interesse público e que este, a despeito da intenção do legislador, era mais amplo do que os interesses dos órgãos da administração pública. Como afirmam LIMA [et.al.], defendendo a mais ampla discricionariedade do Ministério Público nesse ponto, a redação final do artigo 82 do CPC "disse, evidentemente, mais do que pretendeu o nobre colega gaúcho [S.C. FRANCO, autor da proposta]; pode ter dito coisa diferente do que pretendeu o ilustre autor da emenda [Deputado Amaral de Souza], mas tudo isso é, conforme foi acentuado, irrelevante."[22] É por essa razão que identificamos nesse momento o ponto de inflexão na virada histórica do Ministério Público rumo à almejada posição de tutor dos interesses da sociedade, processo que só se completará com o texto constitucional de 1988. Como afirma MACHADO, procurador de justiça (RS, 1985),

> "De aplaudir-se o novo Código do Processo Civil por haver posicionado, irreversível e decididamente, o Ministério Público na guarda do interesse social e público relevantes. O independente *custos legis*, zeloso de sua missão, será o atalaia vigilante da sociedade, o curador das causas nobres e dos socialmente desprotegidos, o cavaleiro dos grandes institutos jurídicos, como a família, a propriedade, a pessoa humana e seus direitos fundamentais e, sobretudo, o vigia indormido do interesse público."[23]

Ou ainda Milton SANSEVERINO, promotor de justiça (SP, 1976), comentando as implicações da novidade trazida pelo CPC de 1973,

> "Que o Ministério Público atue, hoje [1976], como autêntico representante da lei e não mais como mero agente do executivo, ou da administração em geral, já não se pode duvidar. Representa ele, na verdade, a própria personificação, ou a corporificação mesma, dos supremos ideais da coletividade, dos valores mais fundamentais ou transcendentais da sociedade, ou em outras palavras, parafraseando Cristofolini, do Estado como entidade ético-jurídica presente num determinado tempo e lugar."[24]

---

[21] CINTRA, Antonio C.de A., GRINOVER, Ada P. e DINAMARCO, Candido R. *Teoria Geral do Processo.* Op.cit.1974. Pp 262-264. Ver também MACHADO, Joaquim Maria. "O Ministério Público na Justiça Civil..." op.cit. pg. 356.

[22] LIMA, Carlos O. Veiga [et.al.]. "A posição do Ministério Público em face do novo Código do Processo Civil". Revista *Forense*, 251, jul-set 1975. pg.397. [membros do Ministério Público da Guanabara]

[23] MACHADO, Joaquim Maria. "O Ministério Público na Justiça Civil..." op.cit. pg. 360.

[24] SANSEVERINO, Milton. "O Ministério Público e o interesse público no processo civil". Revista Forense. No. 254, 1976. pg. 198.

Evidentemente, dada a formulação aberta do inciso III do artigo 82, essa evolução não ocorreu sem um intenso e proficuo debate interno sobre o que seria interesse público evidenciado pela *natureza da lide* ou *qualidade da parte*, a quem caberia detectá-lo nos casos concretos (se ao Juiz ou ao Ministério Público), sobre qual seria a posição do MP nesses casos (se parte ou fiscal da lei) e se sua intervenção seria obrigatória ou discricionária, uma vez constatada a existência de interesse público.[25] Independente da falta de consenso sobre essas questões, o que importa frisar é que a construção doutrinária relativa ao problema do interesse público tratou gradualmente de distingui-lo dos interesses do Estado, enquanto aparato burocrático-administrativo, para assemelhá-lo aos interesses gerais da sociedade.[26]

Tem inicio nessa época também o discurso de que a defesa dos interesses mais amplos e fundamentais da sociedade colocava a necessidade de tornar o Ministério Público independente dos Poderes políticos, mediante a justificativa de que o interesse público não podia ser reduzido à escala de interesses da Administração Pública. Nesse sentido, uma engenhosa construção doutrinária, a partir de 1973, tratou de abrir caminho para a transformação institucional do MP, reivindicando sua presença no processo civil para a proteção de um tipo de interesse que estava além dos direitos individuais e dos interesses "particulares" dos órgãos estatais. A construção dessa nova categoria de interesse público alimentou, já nos anos 70, o discurso pró-independência institucional do Ministério Público, dentro de uma lógica de reforço mútuo: se o interesse é mais do que individual, não pode ser deixado à mercê do princípio da disponibilidade e requer algum tipo de tutela pública, e nesse ponto o Ministério Público era um dos poucos credenciados à função de tutor. Mas se o novo tipo de interesse público não se

---

[25] Sobre as diversas respostas a essas questões, ver FERRAZ, Antonio C.de Camargo. "A intervenção do Ministério Público..." op.cit. 1974. CAMPOS, Benedicto. *O Ministério Público e o novo Código do Processo Civil.* São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1976. Cap. X. LOPES, José F. da Silva. *O Ministério Público e o processo civil...* 1976. pp. 53-63. SANSEVERINO, Milton "O Ministério Público e o interesse público no processo civil" *Revista Forense*, No. 254, Abr-jun,1976. Pp.197-209. CACCURI, Antonio Edving. "O Ministério Públlico e as causas..." op.cit. pp.115-130. CALMON DE PASSOS, J.J. "Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o artigo 82, III, do Código de Processo Civil." *Justitia* 41 (107), out-dez de 1979, pp. 80-101. BRANCO, Hélio H. Castelo. "Aspectos da intervenção do Ministério Público nas causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte." Revista *Forense*, 275, jul-set 1981. pp. 152-156. MACHADO, Joaquim Maria. "O Ministério Público na Justiça Civil..." op.cit. pp.352-363.1985. NERY JÚNIOR, Nelson. "Intervenção do Ministério Público nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária." *Justitia* 48 (135) jul-set de 1986, pp. 39-68. BEDAQUE, José R.S. "O Ministério Público no Processo Civil: algumas questões polêmicas." *Justitia* 61, jan-mar de 1991, pp. 36-56.

[26] Nos anos 80, MAZZILLI (procurador de justiça, SP) estabelecerá de modo definitivo essa distinção e sua análise se constituirá em referência obrigatória dos trabalhos doutrinários sobre o assunto, principalmente entre os membros do Ministério Público. Segundo o autor, apoiado na obra do italiano Renato Alessi, é fundamental distinguir o interesse público primário (o interesse do bem geral) do interesse público secundário (ou seja, o modo pelo qual os órgãos da administração vêem o interesse público). Evidentemente, na visão de MAZZILLI e de vários outros que o seguiram, caberia ao Ministério Público zelar pelo primeiro e não pelo segundo. Ver MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos.* 6a. ed.,rev.,ampl. e at. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais. 1994. pp. 19-20. VIGLIAR, José M.M. *Ação Civil Pública.* São Paulo, Atlas. 1999. 4ª. ed. Pp. 39-41.

confunde com os interesses da Administração, então o MP precisaria se afastar dela, adquirindo independência, sob pena de não ter autonomia suficiente para tutelar interesses relevantes da sociedade, que muitas vezes vão de encontro aos interesses "particulares" do Estado administrador.

No mais completo estudo jurídico sobre a presença do Ministério Público no processo civil, MACHADO nos apresenta a definição mais consistente do que seja o tal interesse público evidenciado pela *natureza da lide* ou pela *qualidade da parte*, justamente porque reduz esses dois critérios ao princípio da indisponibilidade que justifica a intervenção do MP na área cível. Afastando-se de qualquer definição substantiva, MACHADO afirma que, quanto à natureza da lide, a intervenção do MP será sempre necessária quando estiver em questão um direito material considerado indisponível por lei de ordem pública e, quanto à qualidade da parte, sempre que estiver em questão o interesse processual indisponível, dado pela presença do hipossuficente ou incapaz como parte no processo.[27]

É importante adiantar que no Brasil, de 1973 em diante, a produção legislativa será pródiga no reconhecimento da indisponibilidade de certos direitos e da hipossuficiência de seus titulares, fazendo com que, consequentemente, o Ministério Público acumule um número extraordinário de hipóteses de atuação na área cível, apesar da excepcionalidade jurídica original que caracteriza essa função. Em termos comparativos, esse amplo leque de atribuições distinguiria significativamente o Ministério Público brasileiro de seus similares na Alemanha, Itália, França e Espanha, segundo BEDAQUE, procurador de justiça (SP, 1991).[28] De fato, com base na legislação existente até 1994, MAZZILLI, procurador de justiça (SP, 1994) relacionou nada menos do que 120 hipóteses de ação do MP na área cível.[29]

Passados mais de 20 anos, é comum encontrar hoje nos textos jurídicos de membros do *Parquet* a prova de que o ponto de partida reservava de fato um enorme potencial de crescimento para a instituição, como por exemplo a sugestão de GUIMARÃES JR., promotor de justiça (SP, 1997), de simplesmente substituir o velho "interesse público" de 1973 pelos modernos interesses sociais,

> "Conforme critério legal (Código de Processo Civil, art.82, inc.III) e entendimento doutrinário unânime, o que leva o Ministério Público a intervir no processo civil é o interesse público existente em determinadas causas. Hoje, aliás, seriam mais precisas as expressões 'interesse social e individual indisponível', consentâneas com o texto constitucional (art.127, caput)" [30]

---

[27] MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro.* São Paulo. Saraiva, 1998. 2ª. ed. rev. e atual. Pp. 333-337.
[28] BEDAQUE, José R.S. "O Ministério Público no Processo Civil..." op.cit. pp. 36-37.
[29] MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*...op.cit. pp. 38-49.
[30] Guimarães Jr., João Lopes. "Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil" in Ferraz, Antonio A.M.C. *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997. pg.154

O artigo 82, inciso III, ao mesmo tempo em que reforçou uma legitimidade genérica do Ministério Público, deixou em aberto a definição de interesse público a ser defendido perante os tribunais, o que permitiu a promotores e procuradores de justiça postularem criativamente sua intervenção no processo civil como necessária para a preservação dos interesses gerais da sociedade.

4. A expansão das atribuições sob o Regime Militar pós-64 e a primeira Lei Orgânica Nacional de 1981.

Paralelamente à tentativa de dar uma interpretação positiva `a novidade inserida pelo Código do Processo Civil e aos esforços de parte significativa do Ministério Público para transformá-lo em defensor dos interesses gerais da sociedade, deve-se registrar que a instituição encontrava-se nesse período na difícil posição de braço institucional do regime autoritário instaurado em 1964. Apesar dessa aparente contradição, veremos a seguir que a intenção do Ministério Público em transformar-se em fiscal do interesse público não era totalmente incongruente com o papel que o regime lhe delegou na nova ordem. O ponto em comum, guardadas as finalidades últimas, era o almejado controle da administração pública, especialmente dos casos de corrupção e de desobediência dos administradores às normas editadas pelos governos militares.

O Ministério Público, como órgão vinculado e dependente do Poder Executivo, desempenhou função estratégica nessa época, graças a uma ampliação significativa de suas atribuições legais e constitucionais. Mais precisamente, os militares fizeram do seu órgão de cúpula – a Procuradoria Geral da República – um agente importante da tentativa ambígua de *institucionalizar a revolução*, isto é, de governar não só pela força mas também através da lei.

A preocupação dos militares com a legalidade e a ambigüidade daí decorrente são bastante conhecidas. Durante o período militar pós-64, vários expedientes foram utilizados no sentido de dar uma feição híbrida ao regime, que na clássica definição de Juan LINZ mais se pareceu com uma *situação* autoritária do que com um *regime* autoritário plenamente constituído.[31]

---

[31] LINZ, Juan J. "The future of an authoritarian situation or the institucionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil" in Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil. Origins, policies, and future.* New Haven and London, Yale University Press. 1973. pg.235. A análise de LINZ, baseada no método comparativo, destacou como as fórmulas autoritárias tradicionais eram inviáveis no contexto brasileiro (exercício do poder por líderes carismáticos ou caudilhos, corporativismo, sistema de partido único) e como os militares adotaram uma estratégia peculiar porém contraditória de legitimação do regime. Sobre a importância do conceito de Linz e os desdobramentos da *situação autoritária* rumo à abertura do regime militar, ver: LAMOUNIER, Bolívar. "O 'Brasil Autoritário' revisitado: o impacto das eleições sobre abertura". In STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 83-134.

Impossibilitados, por razões domésticas e internacionais, de recorrer a soluções autoritárias tradicionais para o problema da legitimação da ordem, os militares brasileiros realizaram uma série de reformas institucionais de modo a garantir o exercício inconteste, porém estável do poder político. Paralelamente ao funcionamento do Legislativo nos três níveis da federação, da manutenção de eleições periódicas e até de um sistema partidário recriado artificialmente, os militares procuraram legitimar-se no poder recorrendo à lei como instrumento de normalização institucional do regime, não só à lei de tipo ordinária mas, paradoxalmente, à lei de status constitucional. O paradoxo diz respeito, obviamente, ao fato de que toda a produção legislativa constitucional dessa época (atos institucionais, emendas constitucionais, sem falar na própria Constituição 1967) serviu para impor regras a todos, menos aos que editavam essas normas e que diziam ser portadores do "poder constituinte originário".

A preocupação ambígua com a legalidade, inclusive a de tipo pseudo-constitucional, fez com que se realçasse o papel do Ministério Público, por meio do seu órgão de cúpula, como agente do Poder Executivo responsável pela tarefa de impor respeito à lei e à Constituição.

Nesse sentido, em 1965, o Ato Institucional No. 2, conhecido por estabelecer a eleição indireta para Presidente da República e extinguir os partidos políticos então existentes, também recriou a Justiça Federal de 1° grau para retirar das justiças estaduais a competência para julgar causas envolvendo a União.[32] Segundo o artigo 20 do AI-2, o provimento inicial dos novos cargos de juiz federal seria feito pelo próprio Presidente da República. Um mês depois (final de novembro de 1965), o governo prosseguiu com a reestruturação centralizadora do sistema de justiça, através da Emenda Constitucional No. 16. Dentre outras mudanças importantes, a EC 16 introduziu a "representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual" que seria patrocinada exclusivamente pelo Procurador Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal. Essa espécie de ação direta de inconstitucionalidade veio ampliar o alcance da antiga representação para fins de intervenção federal nos Estados[33], inaugurando a forma direta ou abstrata de controle constitucional das leis no Brasil. Por meio da Representação, o Procurador Geral da República podia solicitar diretamente ao STF a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos editados no nível federal e também pelos estados.

---

[32] Cf. CARVALHO, Vladimir Sousa. *Da Justiça Federal e sua competência.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1980. pp. 9-11.

[33] A Constituição de 1946 (retomando uma criação da Carta de 1934) já estabelecia como competência do Procurador Geral da República a representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, para fins de intervenção federal nos Estados cujos Governos viessem a praticar atos de violação a certos princípios constitucionais (Art. 8°. § único e art. 7°., VII da CF de 1946)

Diante da estrutura federativa brasileira e do fato de o regime ter permitido alguma competição "intra-oligárquica" nos estados, evitando soluções draconianas como a nomeação unilateral de interventores, uma forma auxiliar de controle das administrações públicas estaduais era necessária. Nesse sentido, como representante judicial do Poder Executivo Federal, o Procurador Geral da República acabou se transformando em um fiscal dos estados em nome dos interesses da União, zelando pela obediência aos princípios constitucionais *ditados* pelo próprio Regime.[34]

Nesse aspecto, o problema nem era tanto o pseudo-constitucionalismo do Regime mas o fato de o Procurador Geral da República, advogado do poder executivo federal, ser o único a poder acionar o controle constitucional abstrato perante o STF (ver gráfico 1, adiante). Segundo relata MENDES, houve até casos em que a oposição ao Regime quis recorrer ao Supremo mas esbarrou no monopólio da representação de inconstitucionalidade pelo Procurador Geral, que se recusava a levar adiante certos pedidos.[35]

Em dezembro de 1966, o Ato Institucional No. 4 convocou o Congresso Nacional – que fora fechado em outubro daquele ano – para aprovar um novo texto constitucional, uma das últimas realizações de Castelo Branco na Presidência da República. A constituição aprovada em janeiro de 1967 manteve boa parte das alterações legislativas realizadas após o Golpe e foi além, criando entre outras coisas a figura esdrúxula do "abuso de direitos individuais". Segundo seu artigo 151, caberia ao Procurador Geral da República a representação, perante o Supremo Tribunal Federal, contra aqueles que "abusassem" de alguns dos direitos individuais previstos no artigo 150, tais como a liberdade de manifestação de pensamento e de convicção política, a liberdade de reunião e de associação.

Em outubro de 1969, a Junta Militar que governava o país patrocinou uma profunda reforma na constituição através da Emenda Constitucional No.1 que, em linhas gerais, atendia ao contexto de grave recrudescimento do regime. No que diz respeito ao Ministério Público, a EC 1 trouxe a instituição para o capítulo do Poder Executivo (retirando-a do capítulo do Judiciário) e suprimiu a participação do Senado Federal no processo de nomeação do Procurador Geral da República, ficando a escolha sob juízo exclusivo do Presidente da República (art. 95). A Emenda também reproduziu no plano estadual o mecanismo da

---

[34] Essa função de fiscal constitucional dos Estados se manteve após a redemocratização do país e só sofreu redução com a Constituição de 1988, como veremos adiante.

[35] Em 1970, o Decreto-lei 1077 instituiu a censura prévia sobre livros e revistas. Líderes do então MDB requereram a representação de inconstitucionalidade do decreto mas o Procurador Geral da República, Xavier de Albuquerque, arquivou o pedido. O MDB chegou e oferecer reclamação perante o STF, alegando que a Suprema Corte estava sendo desse modo usurpada de uma de suas funções mais nobres, mas os Ministros, após intenso debate, concluíram que caberia apenas e tão somente ao Procurador a decisão de levar adiante ou não os pedidos de declaração de inconstitucionalidade. Ver MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos.* São Paulo. Ed. Saraiva. 1990. pp 242-247.

Representação interventiva, conferindo ao Procurador Geral de Justiça do Estado o poder de solicitar, perante o Tribunal de Justiça, a intervenção nos municípios para assegurar obediência à Constituição estadual, bem como prover execução de lei ou de ordem judicial. (Art.15,§ 3°,d). Outra novidade foi que o Procurador Geral da República poderia requerer preliminarmente a suspensão do exercício do mandato parlamentar até a decisão final do Supremo Tribunal Federal nos processos relativos a crimes contra a Segurança Nacional (art. 32, §5°).

Em 1977, o então Presidente Geisel decretou o recesso do Congresso Nacional e baixou uma série de medidas que ficaram conhecidas como "Pacote de Abril", dentre elas a criação da figura do senador "biônico", a alteração da proporcionalidade da representação dos estados na Câmara – em favor da região Nordeste, para beneficiar a ARENA – bem como a extensão do mandato do Presidente de 5 para 6 anos. A Emenda Constitucional n. 7, de 14/04/77 estendeu o papel fiscalizador de normas do Procurador Geral da República ao criar a representação para *interpretação* de lei ou ato normativo federal ou estadual por meio da qual o STF poderia ser provocado a estabelecer entendimento definitivo sobre os respectivos diplomas normativos. Mas a medida mais importante introduzida pela EC No. 7 foi a *avocatória*. Por esse instrumento, o Procurador Geral, e somente ele, poderia solicitar ao STF que chamasse para si o julgamento de causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais do país, quando decorresse imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. A avocatória veio arrematar a concentração do sistema de controle judicial das leis e atos normativos no Brasil durante o regime militar.

O papel de destaque exercido pelo chefe do Ministério Público no período autoritário não representa total novidade pois a bibliografia dá conta da existência de ministérios públicos fortes em países de regime ainda mais fechado, como os socialistas ou na Alemanha nazista. MACHADO, analisando as constituições da ex-URSS, ex-Tchecoslováquia, ex-repúblicas populares da Polônia, Hungria, Bulgária e da China, encontrou em todas elas um organismo de feição semelhante à do Ministério Público, responsável pela fiscalização e cumprimento da "legalidade" socialista:

> "Dignas de nota, no que diz respeito ao *parquet,* são as constituições de países socialistas que davam explicitamente ao 'Ministério Público', 'Ministério Fiscal' ou 'Fiscal Geral' uma ampla gama de poderes de vigilância sobre um sem-número de atividades estatais e particulares. Muito mais do que fiscal da lei perante o Judiciário, nestes países o Ministério Público era um superfiscal geral do próprio Estado e dos cidadãos para a manutenção da legalidade e das instituições socialistas. Sua atuação, destarte, tanto se desenvolvia a nível judicial, onde era responsável pela persecução criminal entre outras funções, como a nível administrativo e mesmo legislativo. Toda essa hipertrofia funcional, na verdade, era própria de regimes totalitários."[36]

[36] MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público...* op.cit. pp. 28-29.

NERY, por sua vez, relata a expansão das funções do Ministério Público alemão sob o período do nazismo, e conclui que a experiência de intervenção do MP na esfera cível "passou à história como expressão de interferência de outro poder na independência dos juízes e como tendo origem em convicções ideológicas oriundas de regime de governo não democrático. E mais. Os teóricos de hoje aliam essa visão panorâmica a um outro fator político-jurídico relevante: o fato de o promotor de justiça dos países socialistas terem, hoje, função similar àquela exercida pelo Ministério Público alemão da época do nazismo."[37]

No caso brasileiro, a valorização do Ministério Público decorreu da preocupação do regime com o controle da administração pública, como atesta essa afirmação do então Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, em 1971:

> "Quantas vezes, nos municípios, leis, atos e posturas ofendem preceitos constitucionais, dando azo à corrupção ou à malversação do dinheiro público! Quantas vezes, por ignorância, por incúria ou por incapacidade administrativa, se destinam verbas para fins diversos dos que estão previstos nas leis, subvertendo-se normas de direito financeiro! O Ministério Público está em todas as comarcas. Compete-lhe, pois, acompanhar o desenvolvimento da vida municipal, informando ao Procurador Geral da Justiça as violações dos princípios enunciados na Constituição do Estado. Se assim proceder com zelo, contribuirá decisivamente para o aperfeiçoamento da democracia [sic] brasileira. Esta é, sem dúvida, a nova missão que recebeu e de cuja fiel execução muito espera o país."[38]

O que se pode concluir até aqui é que, mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo MP de se transformar em fiscal da Administração e guardião do interesse público. O fato de ter havido um reforço dessa função do Ministério Público durante os anos de autoritarismo talvez explique os grandes avanços que a instituição iria conquistar nos anos 80, na medida em que ela pôde se antecipar à transição democrática, ocupando desde antes a posição de fiscal da lei e do interesse público e se habilitando para reivindicar essa mesma posição também no regime democrático.[39] De fato, exceto as atribuições francamente relacionadas ao arbítrio, as demais acumuladas pelo MP durante o regime militar serão confirmadas e mesmo ampliadas pela Constituição de 1988, com

---

[37] NERY, Rosa M.B.B.de Andrade. "Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no Direito da Alemanha Ocidental" *Justitia*, 48 (136) out-dez de 1986. pg. 80.

[38] Trecho da mensagem do Ministro da Justiça Alfredo Buzaid lida na abertura do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo em 1971. Ver *Anais do I Congresso*...op.cit. pg 33.

[39] Nos estertores do regime militar, Azevedo MARQUES, Promotor de Justiça (SP, 1981), escrevendo sobre o acinte que era o chamado crime do "colarinho branco" conclui que, para combate-lo, "há que se ampliar a esfera de ação e fiscalização do promotor de justiça na administração do Estado, para que os mais graves crimes praticados contra a Nação não permaneçam impunes ou sejam considerados meras infrações administrativas, com multas irrisórias, o que contribui para formar a perigosa imagem de que 'cadeia é para pobre'". MARQUES, João Benedito de Azevedo. *Direito e Democracia: o papel do Ministério Público*. São Paulo: Cortez: Autores Associados. 3ª. ed. 1990. pg. 23. (1ª. edição: 1984)

uma única diferença fundamental: a conquista da independência em relação ao Poder Executivo.

A primeira lei orgânica nacional do Ministério Público.

A Emenda Constitucional n. 7, de 14/04/77 também estabeleceu a necessidade de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para instituir normas gerais a serem adotadas na organização dos ministérios públicos estaduais. Quatro anos depois, a Lei Complementar n. 40 veio cumprir essa determinação, constituindo-se na primeira lei orgânica nacional do Ministério Público brasileiro.[40]

Segundo VASCONCELOS, promotor de justiça (PB, 1985), essa lei resultou, em grande medida, do *lobby* feito pela Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público[41]. "Até então a maior conquista do Parquet nacional", segundo o promotor, a lei orgânica era uma antiga aspiração da instituição, sendo bem recebida pelos seus membros, apesar de o projeto original ter sido vetado em alguns pontos que favoreciam ainda mais os promotores de justiça. De qualquer forma, conclui VASCONCELOS, "entendemos que cada degrau conquistado vale a pena. E dessa vez foram vários os degraus percorridos pelo Parquet nacional."[42] SABELLA, membro importante do Ministério Público paulista, também diz que esse diploma legal "não se edificou... sob o signo da improvisação; ao contrário, os princípios nele cristalizados sintetizam aspirações acalentadas no suceder de gerações."[43]

E não era para menos. Para se ter uma idéia da importância dessa lei para os integrantes da instituição, basta dizer que a Constituição de 1988 praticamente repetiu a definição de

---

[40] Segundo MAZZILLI, a LC 40/81 ainda está em vigor, nos pontos em que ela não contraria a Constituição de 1988 e apesar de ter sido sucedida por uma nova Lei Orgânica Nacional do Ministério Público em 1993 (Lei 8625/93). Segundo MAZZILLI , o legislador constituinte cometeu grave erro ao não explicitar que a nova Lei Orgânica Nacional do MP deveria ser lei complementar e o Congresso Nacional não corrigiu o equívoco, aprovando a Lei 8625 como lei ordinária. Como lei complementar se sobrepõe a lei ordinária, a Lei de 1981 não teria sido revogada pela de 1993, pelo menos naqueles pontos recepcionados pela nova Constituição. Ver: MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público.* São Paulo: Saraiva, 1996. 3ª. edição. Pp. 260-277.

[41] A Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público foi criada no dia 10 de dezembro de 1970, por ocasião do III Congresso Fluminense do Ministério Público, realizado em Teresópolis (RJ). Em 24 de agosto de 1978, uma assembléia geral extraordinária realizada em Goiânia (GO) alterou seu nome para Confederação Nacional do Ministério Público, embora tenha mantido a sigla anterior. Em 1993, finalmente, uma reforma nos estatutos providenciou a mudança da sigla para CONAMP. Segundo o artigo 1°. desse estatuto, "A Confederação Nacional do Ministério Público - CONAMP - entidade de classe de âmbito nacional, é uma sociedade civil integrada por membros do Ministério Público da União e dos Estados, em exercício ou aposentados, pelas respectivas Associações de Classe e por entidades representativas de Ministérios Públicos autônomos entre si." Ver http://www.conamp.org.br/dir[illegible].

[42] VASCONCELOS, Fernando Antonio. "Posição do Ministério Público na Constituição" in *Justitia.* 47(131), setembro de 1985 pg.161

[43] SABELLA, Walter Paulo. "O Ministério Público ante uma nova Constituição: propostas." *Justitia.* 47(131), setembro de 1985. pp181-191.

Ministério Público da LC 40, bem como os famosos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da autonomia funcional que já constavam do diploma legal de 1981. Segundo o artigo 1°. da LC 40, o Ministério Público é "instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis". Ou seja, exceto pela ausência de referência ao *regime democrático* (o que de fato não cabia pois estávamos sob regime autoritário), a definição de 1981 é idêntica à *decantada* definição de 1988.[44] Nesse sentido, se considerarmos que o processo de reconstrução institucional do MP começou muito antes, podemos dizer com outro sentido que a definição de 1988 *decantou* das conquistas da instituição nos anos anteriores. E nesse ponto encontramos mais um paradoxo desse processo: o que hoje se valoriza no Ministério Público como contribuição para a democracia no Brasil – seu novo perfil institucional – lhe foi atribuído em grande medida antes do novo pacto constitucional de 1988. De acordo com nosso argumento geral, uma hipótese plausível para explicar esse paradoxo é que houve mais continuidade do que ruptura em 1988, do ponto de vista da natureza tutelar do papel institucional do Ministério Público, especialmente no que diz respeito à fiscalização do interesse público, cada vez mais identificado com os interesses gerais da sociedade. Ou seja, é como se a instituição estivesse ocupando um espaço vazio que pode existir tanto em *situações* autoritárias como em regimes democráticos, constituindo-se em mecanismo de *enforcement* da ordem jurídica e do interesse público da hora. Como veremos adiante, a única mudança importante ocorrida em 1988 é que o MP se tornou órgão independente dos demais Poderes e, desse modo, pôde seguir mais livremente sua escalada rumo à ocupação do espaço vazio existente entre a sociedade e o Estado, responsabilizando-se cada vez mais por fazer cumprir as leis e a Constituição.

O grande feito da Lei de 1981, que se constituiu em base para a conquista da independência em 1988, foi dar o primeiro e mais longo passo rumo à construção da unidade nacional do Ministério Público, uniformizando princípios de organização e competências a serem obrigatoriamente adotados pelos ministérios públicos estaduais[45]. À época, sem gozar de uma clara definição constitucional como hoje, os MPs estaduais apresentavam diferenças

---

[44] Em tese apresentada ao VI Congresso Nacional do Ministério Público realizado em 1985 em São Paulo ("Justiça e Constituinte"), MORAES e PORTO, Promotores de Justiça (RS, 1985), apesar de destacarem a necessidade de suspender o inciso I do artigo 15 da LC 40, que impunha o conceito de segurança nacional como limite da atividade investigatória do MP, consideraram que a Lei de 1981 poderia ser um trampolim para a nova definição constitucional que se avizinhava. MORAES, Voltaire de Lima e PORTO, Sérgio Ribeiro. "Erigir, a nível constitucional, as funções institucionais do Ministério Públlico, previstas na Lei Complementar No. 40, de 1981, com as seguintes ampliações." Revista *Justitia* 47(131), setembro de 1985.

[45] SCALA, Joubert Camara."Perspectivas institucionais do Ministério Público na Nova República." *Justitia*. 47(131), set. de 1985. [procurador de justiça, AL/1985]

organizacionais muito grandes entre si[46] e, tendo em vista a almejada construção de uma instituição nacional, a LC 40 foi festejada por promotores e procuradores de justiça a ponto da data de sua sanção ter se convertido no "Dia Nacional do Ministério Público" (art.61)

Um dos avanços importantes da lei foi o estabelecimento da escolha do Procurador Geral de Justiça entre os membros da carreira do Ministério Público. Até então, segundo MARQUES, promotor de justiça (SP,1985) "ao governador de estado se conferia o poder de nomear qualquer pessoa 'confiável', para ocupar o cargo, ocorrendo nomeações, não raras, de pessoas estranhas ao quadro de carreira da Instituição, tendo-se notícia de 'dentista', 'fazendeiro' e leigos (ao mundo jurídico), que se guindaram à Chefia da Instituição."[47] Apesar de o artigo 6° apenas remeter à legislação estadual a forma pela qual o PGJ seria nomeado pelo Governador, outro artigo da Lei incluiu a Procuradoria Geral de Justiça como órgão do Ministério Público (antes ausente) e o artigo 55 vedou o exercício das funções do Ministério Público a pessoas a ele estranhas. Logo, a representação do MP perante os tribunais só poderia ser desempenhada por um integrante da carreira. A junção desses dois princípios levou à conclusão de que o Procurador Geral não poderia ser escolhido fora da instituição, já que uma de suas funções principais é representar o MP perante os tribunais.

A lei trouxe também uma série de garantias e prerrogativas (capítulo IV) que depois seriam aprofundadas em 1988, e fixou uma série de vantagens financeiras complementares aos salários e outros benefícios como licenças para tratamento de saúde, por motivo de doença em pessoa da família e para repouso à gestante (capítulo VI).[48]

A conquista de tais vantagens corporativas, garantias e prerrogativas é um dos aspectos importantes da reconstrução institucional do Ministério Público e será constante, linear e cumulativa ao longo de todo o período, desde a LC 40 até as leis orgânicas posteriores à Constituição de 1988. A reivindicação e o *lobby* estiveram apoiados no discurso de que a instituição tinha sido elevada à condição de guardiã dos interesses mais amplos e fundamentais da sociedade e, por conta disso, tais conquistas vinham em benefício do interesse público, e não da corporação.

---

[46] GRINBERG, Rosana *et.al.* "Ministério Público na Constituição Federal: organização básica." *Justitia.* 47(131), setembro de 1985. Os autores listam uma série de diferenças de organização entre os MPs estaduais, no período anterior à L.C. 40. pg. 130. [Promotores de Justiça, PE/1985]

[47] MARQUES, Paulo Edson. "A chefia e a independência do Ministério Público". *Justitia.* 47 (131), set. de 1985. pg. 89. Segundo o autor, três MPs estaduais tinham à época procuradores gerais estranhos à carreira. (pg. 91)

[48] ZUCHERATTO analisa os impedimentos e garantias do MP sob a Constituição de 69 e, principalmente sob a LC 40. Segundo o autor, a LC 40 marcou avanços significativos, mas que precisariam sofrer certo aperfeiçoamento, na direção da maior autonomia e independência. O autor chega a propor que uma emenda constitucional poderia erguer o Ministério Público à condição de 4°. Poder na Constituição. ZUCHERATTO, José Maria. "Ministério Público - impedimentos e garantias constitucionais." *Justitia.* 47 (131) set. de 1985. pp. 77-86. [Promotor de Justiça, MG/1985]

A lei de 1981, em particular, foi muito importante nesse sentido, pois estabeleceu as bases do processo de independência e fortalecimento nacional do Ministério Público que culminaria com a Constituição de 1988, especialmente ao fixar o princípio tutelar da relação entre a instituição e os interesses *indisponíveis* da sociedade.

É verdade que o desejo de separação em relação ao Poder Executivo leva um certo tempo para tomar conta da instituição. O discurso das lideranças mais destacadas sempre pregou genericamente a independência, mas a prática corporativa foi bem diferente, baseada no crescimento pragmático à sombra dos governos estaduais e na tática bastante conhecida de equiparação com a magistratura. Essa postura ambígua do Ministério Público anterior à Constituição de 1988 foi muito eficaz pois permitiu a conquista e o acúmulo de vantagens corporativas importantes, ao mesmo tempo em que o discurso pavimentava o caminho para a transposição da instituição para o plano democrático. MACEDO JR., promotor de justiça (SP, 1999) registrou com clareza essa estratégia bem sucedida. Dada a importância do relato para a confirmação de nossa hipótese sobre a reconstrução institucional do MP, vale à pena reproduzir um longo trecho seu:

> "A estratégia política adotada com grande sucesso durante a primeira e a segunda fase da evolução institucional (1940-1980) consistiu basicamente no fortalecimento do poder político do Ministério Público por meio do *lobby* direto junto ao Poder Executivo ao qual a instituição estava formal e substancialmente atrelada. O Ministério Público era o órgão do Poder Executivo. O próprio Procurador-Geral de Justiça exercia cargo de confiança do governador e era demissível *ad nutum* até 1981.
> O contato direto com o Poder Executivo e a utilização extensiva da estratégia dos afastamentos de vários dos membros da instituição para o exercício de cargos junto aos poderes Executivo e Legislativo constituiu um capítulo de uma estratégia bem sucedida de fortalecimento institucional. Os promotores afastados da carreira sempre significaram um importante instrumento de política institucional visando a efetivação do projeto institucional dominante e o asseguramento das garantias e vantagens dentro da instituição, inclusive as de ordem econômico-financeira relacionadas ao sistema remuneratório e orçamentário. Esse sistema de vinculação ao Poder Executivo e apoio em estratégias de *lobbies* e provavelmente *concessões* teve eficácia funcional durante o período de vigência do Regime Autoritário no Brasil, caracterizado pela hipertrofia política do Executivo e baixo grau de importância política de outros agentes políticos da sociedade civil, como imprensa, movimentos sociais e partidos políticos." (grifos do autor)[49]

O relato de MACEDO JR. encontra respaldo no depoimento de Plínio Arruda Sampaio, quando este se refere aos primórdios da aproximação entre Ministério Público e Poder Executivo em São Paulo:

---

[49] MACEDO JR., Ronaldo Porto. "Ministério Público brasileiro: um novo ator político." In VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JR., Ronaldo P. *Ministério Público II. Democracia.* São Paulo: Atlas, 1999. pg. 111.

"Quando nos anos 50 o Carvalho Pinto levou para o governo um monte de procuradores e promotores de justiça, e o secretário de segurança dele era promotor, eu era promotor, o Hélio Bicudo era promotor, o Nereu era promotor, a geração que sucedeu os *founding fathers* foi toda para a política. Ela foi convocada para os executivos...em 58. Quer ver quem estava? O José Rubens, o Hélio Bicudo, o Limongi, o Nereu Ramos, eu, o Nova, o Virgílio, assim de cabeça que eu lembro tinha seis no primeiro escalão do governo Carvalho Pinto, e eu garanto que tem mais, eu não estou lembrado, mas tem mais, e ai fixou um certo hábito de que os governos, quando queriam um secretário de justiça, secretário de segurança, quando eles queriam um diretor de penitenciária, ou seja, quando eles queriam pôr ordem num pedaço, eles chamavam um promotor. E isso foi politizando muito a classe, a classe foi adquirindo uma visão pública enorme." (Plínio Arruda Sampaio, entrevista, 07/07/95)

O que estes relatos demonstram é que a atuação do Ministério Público, no período pré-democrático, teve forte conteúdo corporativo e esteve baseada na aproximação pragmática com o Poder Executivo há até bem pouco tempo. De qualquer modo, essa estratégia só obteve sucesso porque estava bem alicerçada no princípio da defesa de direitos indisponíveis da sociedade, formalizado pela LC 40, e na legitimação conferida pelo Códido de Processo Civil para atuar em defesa do interesse público. Já o princípio da incapacidade social ou hipossuficiência da sociedade, só ganharia força mais tarde. Paradoxalmente, foi preciso chegar a democracia, e com ela o dilema crônico brasileiro da fragilidade de suas instituições político-representativas, para que o discurso da necessidade de um poder independente e guardião dos interesses de uma sociedade raquítica ganhasse força. MACEDO JR., mais uma vez, expõe com toda clareza esse argumento.

"A criação formal de direitos sociais sem a necessária criação de estruturas de apoio que garantam a sua efetiva implementação tem sido uma constante na história política e social do Brasil. A expectativa da não-efetivação desses direitos freqüentemente faz parte da lógica do processo legislativo que cria direitos porque sabe que estes não serão implementados. A estrutura política do país tem estimulado um Legislativo socialmente generoso, quando não irresponsável ou demagógico, que logo vai esbarrar num Executivo incapaz de implementar os novos direitos produzidos. A Constituição Federal é um exemplo paradigmático desta lógica."[50]

De qualquer modo, a sensação de que estavam evoluindo passo a passo era forte entre os membros do Ministério Público, graças principalmente ao fato de que a tese dos direitos sociais indisponíveis ganhava consistência e apoio a cada dia. Segundo lideranças de destaque da instituição, escrevendo em 1985,

[50] Idem, pg. 109.

"o Ministério Público vem evoluindo para tornar-se, no conjunto dos órgãos estatais, como aquele a quem se comete o encargo específico de velar perante o Poder Judiciário pelos 'interesses indisponíveis da sociedade' (como diz sabiamente a Lei Complementar federal n. 40, de 1981). Essa expressão corresponde à noção de interesses supra-individuais ou interesses difusos, ou seja, aquele conjunto de valores encampados pela Constituição ou por normas infra-constitucionais, que não se concentrem na titularidade de um sujeito determinado." [Por isso, concluem os autores, se esses interesses são violados,] "alguém há de ter uma legitimação específica para agir em nome dos valores comuns, que foram vulnerados. Ora, esses 'valores comuns', quando erigidos pelo legislador como socialmente relevantes e dignos de tutela, se necessário perante os tribunais, devem encontrar, no Ministério Público, seu patrono nato. Pois são, sem dúvida, 'interesses indisponíveis da sociedade'."[51]

Entretanto, esse rápido avanço do Ministério Público colocou, antes mesmo da redemocratização do país, a necessidade de se definir em que casos concretos ele poderia efetivamente intervir em nome de direitos sociais indisponíveis, dado que uma das regras sagradas do processo civil é que ninguém tem legitimidade para defender, em nome próprio, direito alheio, exceto se a lei estabelecer justificadamente exceções. Faltava, portanto, definir quais direitos materiais teriam caráter de indisponibilidade, a ponto de autorizar a interferência do Ministério Público no processo. Como vimos, essa é a única forma de se alargar a participação do Ministério Público no processo cível já que o mesmo está baseado no princípio individualista dos direitos disponíveis. Provavelmente, a ascensão do Ministério Público na área cível teria tido um ritmo muito mais lento, ou mesmo estancado em algumas poucas hipóteses, se o debate jurídico não tivesse introduzido a importante noção de direitos difusos e coletivos, que mobilizou uma geração dos novos processualistas nos anos 70 e 80 e ganhou status jurídico mediante alterações legislativas e constitucionais extraordinárias. No próximo item, descreveremos como o Ministério Público não desperdiçou essa oportunidade histórica, e chamou para si a responsabilidade de defender esses novíssimos direitos, já que, segundo sua própria avaliação, a mesma sociedade que se redemocratizava politicamente era incapaz de defendê-los.

[51] FRONTINI, Paulo S.; MILARÉ, Édis e FERRAZ, Antonio A.M.C."Ministério Público, ação civil pública e defesa dos interesses difusos." in *Justitia*, São Paulo, 47(131), setembro de 1985, pg. 269. Em 1985, Frontini era Procurador Geral de Justiça do Estado, Milaré era Procurador e Ferraz era Promotor de Justiça, todos em São Paulo. (grifo meu)

5. Os direitos difusos e coletivos e a Ação Civil Pública: Ministério Público *versus* sociedade civil.

Em 1981, outra lei importante alterou o ordenamento jurídico e deu mais poderes ao Ministério Público: a Lei 6938, de 02 de setembro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. A lei 6938/81 é considerada um marco jurídico, pois foi a primeira a formalizar a existência de um direito difuso – o meio ambiente – que poderia ser defendido em juízo por meio de um novo e apropriado instrumento processual: a *ação de responsabilidade civil e criminal,* prevista no artigo 14, §1°. Curiosamente, a lei conferiu o monopólio do uso da primeira ação coletiva brasileira ao Ministério Público e, por esse motivo, seu nome de batismo acabou sendo *Ação Civil Pública.*[52]

A lei 6938/81 é responsável por outras inovações importantes como a instituição da *responsabilidade objetiva,* princípio pelo qual se torna desnecessário demonstrar a existência do elemento subjetivo da culpa no ato lesivo ao meio ambiente, e a *irrelevância da licitude da atividade causadora do dano,* de modo que o responsável tem que responder pelos danos causados, mesmo que sua atividade conte com a aprovação dos órgãos públicos competentes.[53] Posteriormente, essas inovações foram estendidas para outros tipos de direitos difusos e coletivos, por meio da Lei 7347/85 da Ação Civil Pública.[54]

A associação de princípios como o da *responsabilidade objetiva* aos direitos difusos e coletivos, ao longo da produção legislativa que vai ocorrer nos anos 80 e 90, ajudará bastante na sua conceituação como direitos de ordem pública, acima e desvinculados dos interesses particulares imediatos. Na medida em que se desvinculam do plano das relações intersubjetivas, e ascendem ao plano metaindividual, tais direitos reclamarão a presença tutelar cada vez mais freqüente do Ministério Público na esfera civil.[55]

---

[52] BENJAMIN explica que antes da Lei da Ação Civil Pública (1985) "que ampliou o rol de legitimados ativos, tal modalidade de ação era, de fato, 'pública', pois negava-se a sujeitos privados (principalmente às associações) a possibilidade de tutela de interesses supraindividuais (com exceção da ação popular) como os relativos ao ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, aos consumidores, à concorrência etc. Nesse regime precursor do atual, o Ministério Público era, de fato, o *dominus* de tal modalidade de provocação judicial, daí justificando-se, plenamente a qualificadora 'pública'." BENJAMIN, Antonio H.V. "A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995.pg.118.

[53] IDEM, pg.128.

[54] Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7347/85 e legislação complementar.* 3a.ed.,rev. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1994, cap. 13.

[55] A questão da responsabilidade objetiva voltou ao debate público recentemente, com a promulgação da Lei dos Crimes Ambientais (lei 9605, de 12/02/98). Destinada a estabelecer "sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente", seu processo de tramitação no Congresso deu oportunidade a setores descontentes com o princípio da responsabilidade objetiva, notadamente a bancada ruralista, de pedirem pela sua suspensão. Ao final, com os vetos presidenciais ao projeto de lei aprovado, o

Três meses depois da Lei do meio ambiente, a Lei Complementar N° 40 definiu como uma das funções institucionais do Ministério Público "*promover a ação civil pública, nos termos da lei.*" (art.3°,III). Na esteira da LC 40, o Ministério Público paulista ganhou no ano seguinte sua própria lei orgânica (Lei Complementar estadual 304, de 28 de dezembro de 1982), que ampliou significativamente o leque de direitos difusos passíveis de defesa pela instituição: o meio ambiente, o consumidor e o patrimônio cultural e natural do Estado. A Lei 304 tornou possível a criação dos primeiros órgãos de proteção a direitos difusos e coletivos do Ministério Público de São Paulo, tais como a Curadoria de Proteção ao Consumidor (instalada em 13 de junho de 1983)[56] e a Curadoria de Proteção ao Meio Ambiente. Aliás, diga-se de passagem, a expressão *curadoria* pode ser considerada o elo simbólico (perdido, no caso de São Paulo) da cadeia evolutiva que levou o MP de *curador* de menores de idade, loucos, surdos-mudos e outros *incapazes* a *curador* de interesses difusos e coletivos da sociedade hipossuficiente. Vários estados ainda utilizam hoje essa denominação. Em São Paulo, ela desapareceu com a Lei Complementar estadual 667, de 26/11/91, que dispôs sobre a criação e extinção de cargos do Ministério Público.

O artigo 32, I, 34, da Lei orgânica paulista autorizava ainda o Procurador Geral de Justiça a designar, em cada comarca do Estado, um promotor de justiça para a função de curador especial do meio ambiente, dos direitos do consumidor e do patrimônio cultural e natural.[57] Tudo isso, portanto, cinco anos antes da Constituição Federal e dois anos antes da Lei da Ação Civil Pública.

É interessante notar, portanto, que a Ação Civil Pública para direitos difusos e coletivos "preexistiu" ao texto de 1985, na medida em que foi "pipocando" aqui e ali até que uma lei específica viesse regulamentá-la. Sem dúvida, trata-se de uma forma peculiar de evolução do Direito, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público, vão engendrando um novo mecanismo processual. No caso da lei sobre meio ambiente, o mecanismo aparece como forma nova, melhor adaptada, à defesa de um tipo novo de interesse, que por ser difuso não encontra na organização tradicional do processo judicial meio adequado à sua defesa. No caso da lei orgânica do MP, é a própria instituição que, ao se reorganizar, inscreve entre as suas funções principais a proposição da Ação Civil Pública, mas que só seria criada por lei própria

---

principio da responsabilidade objetiva foi mantido para o caso das sanções decorrentes das ações civis públicas. O lobby pela manutenção da responsabilidade objetiva foi liderado pelo Ministério Público de São Paulo, através do seu Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente.

[56] FILOMENO, José Geraldo Brito (coord.) *Promotorias de Justiça do Consumidor: atuação prática.* São Paulo: CENACON. Ministério Público do Estado de São Paulo. 1997, pp 13-14.

[57] FRONTINI, Paulo Salvador *et.al.* "Ministério Público, ação civil pública e defesa dos interesses difusos." in *Justitia*, São Paulo, 47(131), setembro de 1985, pg. 271.

três anos mais tarde. Há fortes indícios, portanto, de uma evolução legislativa e processual baseada numa estratégia *dois passos para frente, nenhum para trás*, ou seja, leis que instituem direitos ou regulam atribuições de uma organização no mesmo ato lançam bases para um aperfeiçoamento posterior. O processo que levou à promulgação da Lei da Ação Civil Pública, que descreveremos a seguir, mostra claramente como o Ministério Público estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse que afastar a própria sociedade civil do seu caminho.

A preocupação da doutrina jurídica com os direitos difusos e coletivos ganhou forte impulso nos anos 70, sendo que o debate sobre a questão da reforma processual necessária à proteção judicial desses direitos foi liderado pelos processualistas italianos, especialmente Mauro Cappelletti, Vittorio Denti e Andréa Proto Pisani.[58] A versão brasileira desse debate foi inteiramente influenciada por esses autores e o artigo pioneiro de Mauro Cappelletti sobre o assunto, publicado em 1975 ("Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti allá giustizia"), tornou-se rapidamente a mais importante referência dos primeiros juristas brasileiros que se ocuparam do tema, com destaque para José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira Jr. e Ada Pelegrini Grinover.[59]

O primeiro e mais importante aspecto da discussão nesse período era a intenção de tornar possível o acesso dos *grupos intermediários* à Justiça, ou mais amplamente falando, dos interesses coletivos da sociedade civil. "Teriam os grupos intermediários acesso à justiça?" É com essa pergunta que CAPPELLETTI começa seu texto de 1975. Segundo o processualista italiano, o direito civil estaria passando por uma verdadeira revolução cujos aspectos principais seriam, de um lado, a crescente complexidade da sociedade contemporânea e, de outro, a insuficiência da tutela meramente individual de direitos. Segundo CAPPELLETTI, "os direitos e os deveres não se apresentam mais, como nos Códigos tradicionais, de inspiração individualística-liberal, como deveres essencialmente individuais, mas meta-individuais e coletivos."[60] Essa tendência estaria tomando conta do mundo ocidental e o direito estar-se-ia

---

[58] De acordo com GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos Interesses Difusos*. São Paulo. Ed. Max Limonad, 1984. pg. 1

[59] Os primeiros artigos desses juristas sobre o tema foram: MOREIRA, José C. Barbosa "A ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos" in *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1977. OLIVEIRA JR. Waldemar Mariz. "Tutela jurisdicional dos interesses coletivos", em "*Estudos sobre o amanhã*" Caderno 2. São Paulo, 1978. (Publicado em GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos Interesses Difusos*.op.cit.pp. 9-28) GRINOVER, Ada P. "A tutela jurisdicional dos interesses difusos". *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, No. 12, 1979. (Trabalho apresentado na VII Conferência Nacional da OAB em abril de 1978.)

[60] CAPPELLETTI, Mauro. "Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil." Publicado em *Revista de Processo*. São Paulo, No. 5, jan-mar de 1977. pg. 131.

transformando radicalmente, com a invasão da dimensão coletiva sobre o ordenamento jurídico tradicional.[61]

O reconhecimento da dimensão difusa e coletiva de certos interesses pelo Direito colocou o problema do acesso à justiça em novos patamares. De agora em diante, o debate jurídico teria que procurar soluções que contemplassem não só o acesso individual à justiça mas também a possibilidade de defesa judicial de interesses coletivos. Em 1975 esse problema já tinha contornos mais ou menos claros e CAPPELLETTI pôde criticar as experiências realizadas até então no sentido da defesa coletiva de direitos. Segundo o processualista italiano, as duas soluções mais freqüentes na época eram insuficientes e precisavam ser superadas. De um lado, tinha-se a solução de colocar a defesa do interesse coletivo lesado nas mãos de um dos indivíduos atingidos para que este, defendendo a si mesmo, beneficiasse também os demais. A limitação dessa estratégia, segundo CAPPELLETTI, era flagrante, especialmente porque nos conflitos de massa, indivíduos isolados encontram-se em grande desvantagem, como no caso das relações de consumo. De outro lado, tinha-se a solução *pública*, isto é, a que entregava ao Ministério Público a defesa dos interesses gerais da sociedade. CAPPELLETTI rejeita essa solução, apontando graves defeitos no Ministério Público. Primeiro, sua semelhança com o juiz faz do promotor um agente incapaz de apresentar o dinamismo que a defesa judicial desses novos direitos requer. Segundo, sua ligação histórica com o Poder Executivo o desqualifica para a proteção de interesses que muitas vezes são lesados pelos próprios órgãos políticos e administrativos do Estado. Essa era a crítica mais contundente contra o Ministério Público. Terceiro, falta aos promotores de justiça formação especializada e conhecimento técnico suficientes para dar conta dos novos problemas trazidos pelos direitos coletivos, e o Ministério Público como um todo está mal aparelhado para representar e defender adequadamente os interesses civis relacionados a fenômenos sociais e econômicos de grande complexidade.[62]

Em *Acesso à Justiça*, CAPPELLETTI e GARTH vão concluir, em resumo, que "a triste constatação é que, tanto em países de *common law*, como em países de sistema continental europeu, as instituições governamentais que, em virtude de sua tradição, deveriam proteger o interesse público, são por sua própria natureza incapazes de fazê-lo. O Ministério Público dos sistemas continentais e as instituições análogas, incluindo o *Staatsanwalt* alemão e a

---

[61] A temática do acesso à justiça, inclusive na questão dos direitos difusos e coletivos, foi analisada por CAPPELLETTI em vários trabalhos nos anos 70 e 80, mais amplos do que o artigo referido acima e baseados em vasto levantamento de experiências judiciais e não judiciais de diversos países. Um marco dessa produção, apesar de só recentemente ter se difundido nas ciências sociais, é seu livro em co-autoria com Bryant GARTH, também de 1975. CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

[62] CAPPELLETTI, Mauro. "Formações sociais e interesses coletivos..." pg. 139.

Prokuratura soviética, estão inerentemente vinculados a papéis tradicionais restritos e não são capazes de assumir, por inteiro, a defesa dos interesses difusos recentemente surgidos."[63]

Nesse sentido, CAPPELLETTI rejeitará explicitamente as soluções tradicionais, sugerindo em seu lugar três outros instrumentos jurídicos e processuais: primeiro, a criação de órgãos públicos "altamente especializados" na defesa dos interesses coletivos. O exemplo mais bem sucedido nesse sentido é o do *ombudsman* na Suécia, e CAPPELLETTI se apressa por reconhecer que a existência desses organismos é, positivamente, um grande passo para a abertura do monopólio da representação processual dos interesses meta-individuais pelo Ministério Público.[64] Em segundo lugar, CAPPELLETTI propõe a extensão da legitimação para agir a indivíduos e associações privadas, até mesmo as "não pessoalmente prejudicadas". Por último, seria indispensável atribuir mais poderes ao juiz no sentido de permitir a ele estender o alcance de sua decisão até o limite exigido para a efetiva reparação de todo o dano causado. Além disso, isoladamente, essas soluções também não seriam suficientes, o que levou CAPPELLETTI a propor a associação entre elas na forma de "soluções compostas, articuladas, flexíveis, capazes de dar uma adequada resposta a um problema assim complexo como é a tutela jurídica dos novos, emergentes e vitais interesses coletivos."

A proposta de CAPPELLETTI tem uma intenção clara: abrir o processo civil àquilo que ele chama de *órgãos intermediários* da sociedade civil, com o devido controle do judiciário, mediante um aumento da discricionariedade do juiz.[65] Ou seja, ao mesmo tempo em que se preservam os princípios básicos do *due process of law,* com a participação ativa dos tribunais, fortalece-se a sociedade civil ao aproveitar o imenso portal que se abriu no direito individualista moderno e, conseqüentemente, no acesso à justiça.

O artigo seminal de CAPPELLETTI, obviamente, dividiu opiniões no Brasil. De um lado, juristas como Ada P. GRINOVER, Waldemar Mariz de OLIVEIRA JR. e José Carlos Barbosa MOREIRA concordaram com as lições de CAPPELLETTI e rejeitaram fortemente a solução do problema da legitimação de agir centrada no Ministério Público.[66] De outro, promotores e procuradores de justiça procuraram desqualificar a crítica do processualista italiano e

---

[63] CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* op. cit. pg. 51.

[64] CAPPELLETTI, Mauro. "Formações sociais e interesses coletivos..." op.cit. pg. 141.

[65] CAPPELLETTI dedica grande parte de seu argumento `a necessidade de haver mecanismos de controle sobre as ações coletivas. Ele elogia as soluções inglesa e americana para esse problema e desenvolve a partir daí a idéia que cabe ao juiz verificar a "representatividade adequada" da parte no processo em relação à coletividade que está sendo substituída judicialmente. Sobre essa questão ver também CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* op. cit. pg. 50.

[66] OLIVEIRA JR. Waldemar Mariz. "Tutela Jurisdicional dos Interesses Coletivos." Pp 18-19. GRINOVER, Ada P. "A problemática dos interesses difusos" pg. 39. MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos" Pp. 101-102. Os três artigos foram publicados em GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos Interesses Difusos.* São Paulo. Ed. Max Limonad, 1984.Caps. 1, 2 e 7, respectivamente.

demonstrar como o Ministério Público tinha todas as condições para figurar como representante ideal dos novos interesses difusos e coletivos.[67]

Entre 1976 e 1980, intensificou-se o debate jurídico sobre o problema da legitimação dos agentes para representar os direitos difusos e coletivos em juízo, e propostas concretas no sentido de atribuir essa legitimidade às associações civis foram dirigidas por alguns juristas ao Congresso Nacional, algumas delas recebidas e transformadas em projetos de lei.[68] Em 1982, realizou-se em São Paulo o famoso Seminário sobre a tutela dos interesses difusos, coordenado por Ada Pellegrini Grinover. Ao final dos debates, o Desembargador Weiss de Andrade propôs, em nome da Associação Paulista dos Magistrados, que o grupo de juristas ali reunido constituísse uma comissão de estudos para elaborar um anteprojeto de lei relativo à proteção dos interesses difusos. O grupo, formado por Ada P. Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, reuniu-se e elaborou o projeto que, depois de apresentado à APAMAGIS, foi discutido em vários congressos e seminários jurídicos, no Brasil e até no exterior, ao longo de 1983.[69] No início de 1984, o projeto foi levado ao Congresso Nacional pelo Deputado do PMDB paulista Flávio Bierrenbach (projeto de Lei 3034/84),[70] acompanhado de uma justificativa assinada pelos próprios juristas autores da proposta.

Paralelamente ao trabalho dos juristas, integrantes do Ministério Público também discutiam o tema e, no XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, realizado em 1983 em São Lourenço, aprovaram a proposta de Antonio A.M. de Camargo Ferraz, Nelson Nery Jr. e Edis Milaré para um projeto de lei sobre *a ação civil pública*.[71] Embora os autores tenham tomado como ponto de partida o projeto original da comissão de juristas, o resultado foi uma proposta que resultava no fortalecimento do Ministério Público, em detrimento do papel das associações civis na defesa judicial de direitos coletivos. (ver anexo, quadro II)

---

[67] O primeiro e mais importante trabalho nesse sentido foi feito pelos integrantes do MP paulista: FERRAZ, Antonio A. M. de Camargo, MILARÉ, Edis e NERY JR., Nelson. "A Ação Civil Pública". *XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos*. Teses e Relatórios. Associação Paulista do Ministério Público. 1983. Ver especialmente pgs. 92-98. Versão pouco modificada da tese foi publicada pelos mesmos autores como *A Ação Civil Pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos*. São Paulo: Saraiva. 1984.

[68] GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos Interesses Difusos* op.cit. pg. 3.

[69] À época, Ada P. Grinover era Procuradora do Estado de São Paulo e professora de Direito Processual Penal da USP; Cândido Dinamarco era Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor de Direito Processual Civil da USP; Kazuo Watanabe era Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor de Direito Processual Civil da USP; Waldemar Mariz de Oliveira Jr. era Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor de Direito Processual Civil da PUC-SP.

[70] Esse relato histórico pode ser encontrado em GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses*...op.cit. pp. 1-6.

[71] A história das ações e posicionamentos do Ministério Público nessa época pode ser encontrada em numerosos artigos e livros publicados sobre o tema da ação civil pública. Por razões que serão expostas a seguir, constitui-se fonte suficiente e indispensável o trabalho de FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses difusos no direito processual civil brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da PUC-SP, 1989.

É fato que a correlação de forças entre os defensores dos dois projetos esteve equilibrada até a tramitação legislativa no Congresso Nacional. De um lado, tinha-se uma instituição já elevada à condição de defensora do interesse público e que, recentemente, havia inaugurado e monopolizado a proteção judicial dos direitos difusos na área de meio ambiente. De outro, uma comissão de juristas de destaque que propunha, sob a inspiração da doutrina italiana, o alargamento da legislação definidora de direitos coletivos e a ampliação do acesso à justiça para a sociedade civil. Por um lado, é importante lembrar que o Ministério Público não gozava da independência em relação ao Poder Executivo, e manter o monopólio das ações coletivas em suas mãos seria algo temerário. De outro, é bem verdade que promotores e procuradores de justiça se esforçaram para rebater as críticas de CAPPELLETTI, alegando que sua visão sobre o Ministério Público estava muito marcada pela experiência italiana e que o *Parquet* brasileiro não sofria dos mesmos males.

Em junho de 1984, o Procurador Geral de Justiça de São Paulo, Paulo Salvador Frontini, encaminhou o projeto elaborado pelo MP paulista ao Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, Luiz Antonio Fleury Filho, para que este fizesse chegar o texto ao Congresso Nacional. Dada a ligação do *Parquet* com o Poder Executivo na época, Fleury Filho levou a proposta ao Ministro da Justiça do Governo Figueiredo, Ibrahim Abi-Ackel, que depois de um período de estudo (durante o qual recebeu a colaboração de membros do MP paulista), enviou o projeto de lei ao Congresso Nacional. O projeto do Executivo, apesar de ter chegado depois, andou mais rápido do que o da comissão dos juristas e foi aprovado em meados de 1985.[72]

Nos documentos de apresentação e justificativa dos respectivos projetos é possível perceber as diferentes intenções quanto à regulamentação da defesa dos direitos coletivos. Enquanto os juristas salientavam que "a crescente conscientização quanto à necessária tutela jurisdicional dos interesses difusos tem estimulado diversas iniciativas, quase todas no sentido de atribuir-se legitimação extraordinária às associações, para a defesa dos interesses coletivos", a carta de Fleury ao Ministro da Justiça afirmava que, caso o projeto viesse a ser convertido em lei, "viria coroar as recentes conquistas alcançadas pelo 'Parquet' com a edição da Lei Complementar No. 40, de 14 de dezembro de 1981, que mais reafirma o seu papel de legítimo tutor dos interesses indisponíveis da sociedade."[73]

De fato, algo muito precioso estava em jogo. Como vimos, desde o final dos anos 70 o Ministério Público veio forjando o argumento da indisponibilidade de direitos da sociedade e

---

[72] Os respectivos projetos, justificativas e ofícios trocados entre as autoridades envolvidas podem ser encontrados no anexo do livro de MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública..."* op.cit. pp. 465-511.
[73] IDEM, pp. 469 e 473, respectivamente. (Grifo meu)

reforçando sua condição de verdadeiro guardião do interesse público. Nessa linha, sua primeira lei orgânica nacional foi saudada por todos como o primeiro degrau de outros tantos que a instituição viria a subir. Meses antes, outra lei tinha lhe conferido o monopólio da ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e, no ano seguinte, em 1982, o MP paulista simplesmente estendeu essa proteção para as áreas de consumidor e patrimônio cultural e natural do estado. Mas apesar desses avanços significativos, até mesmo o Ministério Público enfrentava dificuldades na defesa desses novos direitos em função da falta de regulamentação adequada do novo instrumento processual. Ao mesmo tempo, avolumava-se fora da instituição o movimento no sentido de ampliar o acesso à justiça, notadamente através da legitimação de grupos da sociedade civil para atuarem em juízo, defendendo interesses metaindividuais. O problema é que tal tendência, como já mencionamos, tinha profunda aversão às instituições tradicionais do Estado[74], dentre elas o Ministério Público. O momento era, enfim, delicado e exigiu uma postura firme, mas cautelosa, do Ministério Público no sentido de abrir o monopólio da representação de interesses difusos às associações civis mas, ao mesmo tempo, de conquistar novas prerrogativas que lhe confeririam posição privilegiada em relação a todos os demais legitimados à defesa judicial dos novos direitos.[75]

Como veremos a seguir, isso só foi possível graças à atuação eficiente do *lobby* do MP paulista no âmbito da comissão do Ministério da Justiça que recebeu e aprimorou o projeto. O então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, registrou esse fato na exposição de motivos que acompanhou a proposta ao Congresso Nacional: "Neste Ministério os estudos prosseguiram com a colaboração prestimosa de membros do Ministério Público daquele Estado, resultando no anteprojeto que, por nos parecer mais completo e abrangente [do que o da comissão dos juristas], adotei, propondo agora o encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional."[76] E,

---

[74] CAMPILONGO assinala a coincidência entre o surgimento dos direitos difusos, a ascensão dos novos movimentos sociais e o declínio dos sistemas representativos partidários e corporativos do Estado. Ver CAMPILONGO, Celso Fernandes. "Os Desafios do Judiciário: um Enquadramento Teórico." In: FARIA, José Eduardo (org). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*..São Paulo: Malheiros, 1994. pg. 34.

[75] Não seria exagero dizer que o sistema judicial sofreu uma de suas revisões mais críticas no final dos anos 70 e início dos 80, coincidindo justamente com a proliferação de soluções extra-judiciais para o problema do acesso à justiça. Quando relataram as tendências desse período, CAPPELLETTI e GARTH salientaram que a maior parte das reformas que estavam sendo realizadas naquela época foi no sentido da criação de *alternativas/desvios* ao sistema judiciário regular: juízo arbitral, conciliação e até imposição de constrangimentos econômicos sobre a litigância, tribunais de 'vizinhança' ou 'populares', tribunais especiais para causas de consumidores e os famosos *procedimentos especiais para pequenas causas* que inspiraram reformas importantes no Brasil dos anos 80 e 90. CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. op. cit. cap. IV. Estudos sobre o caso brasileiro nesse contexto de revisão crítica do funcionamento do Judiciário nos anos 80 podem ser encontrados em FARIA, José Eduardo (org). *Direito e Justiça. A função social do Judiciário*. (2ª. Ed.) São Paulo: Ática, 1994. (A primeira edição é de 1989). Análises sobre as mudanças judiciais orientadas para os "novos direitos", ocorridas no final dos anos 80 e primeira metade dos anos 90 podem ser encontradas em FARIA, José Eduardo (org). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*..São Paulo: Malheiros, 1994.

[76] IDEM, pg. 487.

de fato, a proposta enviada ao Congresso era ainda mais favorável ao Ministério Público, se comparado ao anteprojeto enviado por Fleury a Ibrahim Abi-Ackel em junho de 1984.

Segundo FIORILLO, citando documentos do arquivo pessoal de Nelson Nery Jr. (integrante do Ministério Público paulista e um dos autores do anteprojeto), "em 05 de setembro de 1984 o Prof. Nelson Nery Jr. teve a oportunidade de, em documento encaminhado ao DAL [Departamento de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça], fazer algumas observações visando o aprimoramento do anteprojeto revisto e adaptado pelo Ministério da Justiça, considerações estas que, conforme se verá, foram incorporadas à Lei No. 7347/85."[77]

Uma das sugestões do documento era que a ação civil pública fosse proposta no foro do local onde tinha ocorrido ou deveria ocorrer o dano (incorporada na forma do art. 2°.da Lei 7347/85). Segundo FIORILLO, essa sugestão teria sido feita a Nery Jr. por um promotor de justiça de Apucarana (PR), quando o integrante do *Parquet* paulista participava de uma conferência em Curitiba, no âmbito do I Simpósio Estadual de Direito do Meio Ambiente (31/08/84). A fixação do foro competente, que não constava nem do anteprojeto do MP nem do projeto dos juristas, evitaria que processos envolvendo o Poder Executivo Estadual fossem deslocados para a capital do estado ou outro local onde se encontrasse a vara privativa da Fazenda Pública. Em se tratando de sugestão feita a um Ministro do Poder Executivo, o argumento era perigoso, mas Nery Jr. desvencilhou-se bem da questão, segundo relata FIORILLO: "Por outro lado, salientava o Prof. Nelson Nery Júnior que 'se viesse a ser adotada a sugestão encampada pelo Ministério Público de São Paulo, a União não teria a sua posição processual afetada ou mesmo alterada' vez que o dispositivo não alteraria em nada as normas vigentes sobre competência, nas ações onde a União intervem como parte, assistente, opoente etc., na medida em que prevaleceria sobre o dispositivo da lei ordinária o art. 125, I da Constituição da República..."[78] Isto é, a fixação do foro competente para a Ação Civil Pública não traria transtornos ao Executivo Federal pois a Constituição estabelecia soberanamente a Justiça Federal como instância de julgamento de todas as causas envolvendo a União. Somente Estados e municípios seriam penalizados com a mudança e, portanto, o Ministro da Justiça poderia incorpora-la ao projeto tranqüilamente. (ver anexo, quadro II)

Uma outra passagem importante do documento, descrita por FIORILLO, menciona a ocorrência de uma reunião em Brasília, na qual os participantes teriam retirado do projeto um dos pontos mais caros aos juristas, introduzido para incentivar a participação das associações civis na defesa judicial de direitos difusos e coletivos. Corrigindo-se a tempo, Nery Jr. evitou o

---

[77] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses difusos no direito processual civil brasileiro.* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da PUC-SP, 1989. pg. 195

[78] IDEM pp. 196-197 (grifo meu)

que seria uma afronta aos defensores da proposta associativista, maior do que a que ocorreu depois da votação da lei no Congresso (veremos esse ponto adiante). Segundo FIORILLO, "outro aspecto indicado pelo Prof. Nelson Nery Júnior dizia respeito à sucumbência na ação movida pelas associações legitimadas. Esclarecia o professor que 'no estudo dos professores Ada Pellegrini Grinover, Waldemar Mariz de Oliveira Junior, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe, que ensejou o projeto de Lei No. 3034/84 de autoria do Deputado Flávio Bierrenbach, essa preocupação foi detectada e eles, prudentemente, atenuaram a sucumbência, de modo a não intimidar as associações a promoverem as ações em defesa da comunidade. Do contrário, não teriam elas condições de fazê-lo, pois o custo das ações judiciais é, por vezes, muito alto. Isto constava de nosso projeto original, mas na reunião aí de Brasília em julho último foi suprimido, não havendo tempo suficiente para uma análise mais aprofundada'"[79] No mesmo documento, Nery Jr pediu para que o artigo fosse introduzido novamente no projeto.

Ao final, feitas essas ponderações,

> "conclui o Prof. Nelson Nery Junior entendendo que o anteprojeto tivera profícuo aprimoramento face ao trabalho da comissão formada pelo Ministério da Justiça 'devendo portanto ser mantido para futuro encaminhamento pelo Governo Federal ao Congresso Nacional' sendo certo que, caso viesse a tornar-se lei coroaria o trabalho do Ministério da Justiça no aperfeiçoamento da Instituição do Ministério Público vez que consistia na regulamentação da Ação Civil Pública prevista na Lei complementar No. 40 de 14 de dezembro de 1981. Enviava assim o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio de um de seus membros, Projeto de Lei com 21 artigos, com as modificações antes discutidas"[80]

Aprovado por acordo de lideranças no Congresso Nacional, o projeto seguiu para sanção do Presidente da República, José Sarney, no início de julho de 1985. Segundo FIORILLO, até a promulgação da lei em 24 de julho, houve um intenso debate nos meios de comunicação, polarizado pelo Ministério Público de um lado e pelos juristas, autores do projeto original, de outro.[81] Ao lado destes últimos, com destaque para Ada Grinover, colocaram-se entidades civis como a Associação Comercial de São Paulo e o Instituto dos Advogados. Enquanto o Ministério Público, com base em moção assinada pelos Procuradores Gerais de Justiça dos estados, pedia ao Presidente a sanção integral da Lei, Ada Grinover e outros apontavam que o projeto original tinha sido deturpado no sentido de fortalecer o poder do Ministério Público em detrimento das associações civis. No centro do conflito estava o artigo 9° que autorizava o

---

[79] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses....* op.cit. pg. 197, citando documentos do arquivo pessoal de Nelson Nery Junior. (grifo meu)

[80] Esse trecho mostra como integrantes do MP paulista colaboraram com o Ministério da Justiça na reelaboração do projeto de lei, cuja redação final Nery Jr. parece ter enviado ao Ministro, com 21 artigos. O projeto original do MP tinha 16 artigos. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses....* op.cit. pg. 201, citando documentos do arquivo pessoal de Nelson Nery Junior. (grifo meu)

[81] IDEM, pp. 201-223

Ministério Público a arquivar os autos do inquérito civil ou as peças informativas se se convencesse da inexistência de fundamento para propor a ação civil pública (ver anexo, quadro II). Como o Ministério Público tinha uma posição de vantagem no projeto, atuando como fiscal da lei em todas as ações propostas pelos demais agentes legitimados, os juristas temiam que o MP pudesse usar o dispositivo do artigo 9° para obstruir a ação judicial das associações em casos envolvendo o Poder Executivo. O próprio parágrafo 2° do referido artigo reforçava esse entendimento, pois instituía uma estranha forma de recurso: até que o pedido de arquivamento fosse homologado ou rejeitado pelo Conselho Superior do Ministério Público, as associações poderiam apresentar razões escritas e documentos que seriam juntados ao processo para exame e deliberação do Conselho. Segundo os juristas, essa forma de recurso contra o arquivamento era inconstitucional (e ainda estávamos sob as Cartas de 1967/69). Ou seja, como disse à época o presidente da Associação dos Advogados de São Paulo, José Roberto Batochio, levantado-se também contra o referido artigo,

> "verifica-se que, na iminência da homologação do pedido de arquivamento nada mais restará às associações senão defender sua causa junto aos órgãos superiores do Ministério Público. Ora, isto fere o princípio do Juiz natural e o princípio da proteção judiciária. Não pode a lei que expressamente as legitima à ação, restringir esse acesso na hipótese de discordância do Ministério Público. O parágrafo segundo do artigo nono é flagrantemente inconstitucional, na medida em que não assegura às entidades representativas a possibilidade de ajuizarem a ação em caso de arquivamento do inquérito civil pelo Ministério Público."[82]

É possível compreender melhor a reação à nova lei se considerarmos que à época, em 1985, o Ministério Público não tinha se desligado ainda do Poder Executivo (tanto que seu anteprojeto passou pelo Ministério da Justiça para chegar ao Congresso Nacional), o que tornava aquele artigo 9°. duplamente perigoso contra as associações civis. Há quem tenha visto nessa manobra a permanência do entulho autoritário: "Atribuir a legitimação às associações e depois deixa-las a critério de um órgão do Poder Executivo significa, na prática, suprimir a sua titularidade autônoma, deixando-as a mercê da iniciativa do Ministério Público. Com o que se frustram aquelas soluções compostas, articuladas e flexíveis, que devam ser buscadas para a efetiva e concreta proteção dos interesses difusos. E se deixa no projeto, 'o entulho autoritário' tão pouco aderente ao ideário da Nova República."[83]

---

[82] Citado por FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Associação civil e interesses....* op.cit. p. 212

[83] Assim concluiu Batochio, falando em nome da Associação dos Advogados, que pediu diretamente ao Presidente que vetasse o artigo 9°. da lei aprovada no Congresso. Citado por FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Associação civil e interesses....* op.cit. pp. 212-213.

Vários pedidos de veto ao artigo 9º e também ao artigo 17 (que tratava do pagamento de honorários e custas judiciais) foram dirigidos ao presidente Sarney, durante o mês de julho. Nos dias 22 e 23 de julho, os dois principais jornais de São Paulo (*Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*) publicaram editoriais recomendando ao Presidente que vetasse o artigo 9º, para evitar a subordinação das associações civis e da defesa dos direitos difusos aos interesses do Executivo.[84] O Ministério Público, por intermédio do presidente da CONAMP, também se dirigiu a Sarney nessa época, mas para expressar, "com todo o respeito e acatamento (...) a viva expectativa de toda a Classe quanto à sanção, sem vetos, do Projeto de Lei que disciplina a ação civil pública."[85]

Mas o embate ganhou outros contornos quando o líder dos promotores, Luiz Antonio Fleury Filho, introduziu uma dimensão classista-ideológica na discussão, afirmando que as críticas ao projeto atendiam aos interesses das "classes mais conservadoras da sociedade", especialmente as empresarias e comerciais que teriam muito a perder com os avanços na proteção dos direitos do consumidor e do meio ambiente. Fleury queria, com isso, desqualificar as críticas dos juristas chamando a atenção para o fato de estarem sendo manipulados por interesses retrógrados.[86]

Ao final, em 24 de julho, Sarney sancionou a lei com todos os seus artigos, incluindo o polêmico artigo 9º, mas causou surpresa por vetar os itens que dispunham genericamente sobre a proteção de "qualquer outro interesse difuso", alegando que o caráter aberto do dispositivo era uma ameaça à segurança jurídica.

Em termos gerais, portanto, a Lei 7347/85 significou uma grande vitória do Ministério Público, a começar pela denominação *Ação Civil Pública*, imprecisa tecnicamente, mas que teve a clara intenção de estabelecer um papel predominante para o MP: primeiro, porque invocava o seu equivalente no direito penal – a ação penal pública – cujo único titular é o Ministério Público (exceto situações excepcionais previstas em lei); segundo, porque restabelecia a linha de continuidade com as leis do início da década que vinham construindo o monopólio do MP também nas ações coletivas (deve-se lembrar que tanto a Lei ambiental 6938 quanto a LC 40, ambas de 1981, tinham previsto a Ação Civil Pública para uso exclusivo pelo Ministério Público). Embora a lei 7347/85 viesse abrir a legitimidade a agentes privados, a

---

[84] IDEM, pp. 213-218.

[85] FLEURY FILHO, Luiz Antonio. "Lei 7347/85: um depoimento." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. op. cit. pg. 352.

[86] Ao final de seu relato com base em documentos do arquivo pessoal de Nery Jr., FIORILLO apresenta uma grande lista de instituições que manifestaram apoio ao projeto bem como de outras que pediram vetos ao Presidente: a favor, além de associações e chefias dos vários ministérios públicos, apenas órgãos do executivo ligados a questões de meio ambiente e consumidor; do outro lado, pedindo o veto, entidades da sociedade civil como SBPC e associações comerciais e outras entidades como OAB-SP, Associação Paulista dos Magistrados, Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo etc.

permanência da expressão teria efeito simbólico importante no sentido de sinalizar a permanência do Ministério Público como ator principal. Ada P. Grinover, por diversas vezes, não se cansaria de indicar a impropriedade dessa denominação:

> "Nós não tínhamos utilizado essa expressão, até porque é inadequada. O nosso projeto não falava em Ação Civil Pública, falava em tutela de interesses difusos e coletivos, na legitimação que era como é agora – concorrente e autônoma – e Ação Civil Pública é uma impropriedade exatamente na medida em que salienta como parte o Ministério Público, quando na verdade - na minha visão - o Ministério Público é muito importante nessa atuação por enquanto, mas eu gostaria de uma sociedade civil que não precisasse de tutela e usasse mais sua legitimação para ação civil, e aí não é mais pública porque a associação é parte privada. Então essa denominação ação civil pública tem duas impropriedades: primeiro porque não se trata de ação de iniciativa pública sempre, poderá haver iniciativa privada; segundo, porque na verdade a tutela dos interesses difusos e coletivos está a meio caminho entre o público e o privado e muito mais no campo dos interesses sociais." (Ada Pellegrini Grinover, entrevista, 25/11/99)

O projeto da comissão de juristas era *per si* cauteloso com a questão da legitimação de agir das associações civis. Tal cautela decorria da percepção desses juristas sobre o significado monumental da mudança que estavam ajudando a produzir: a virada de página do Direito liberal clássico, com a superação de sua base individualista. Defendendo essa ruptura, no Seminário de 1982, GRINOVER deu acertadamente a dimensão de *era* ao problema, quando afirmou: "é necessário rever as posições do liberalismo clássico, afastando a profunda aversão da Revolução Francesa contra qualquer modalidade de *corps intermédiaires,* aversão essa justificada pelo fato de que, sob o *ancien regime*, as formações sociais intermediárias haviam embasado o feudalismo."[87] Talvez seja exagero dizer que esse tipo de revalorização dos *corpos intermediários* ou do que se chamou também de *sociedade civil* possa trazer junto algum tipo de "refeudalização" do Direito, com o indesejável massacre do indivíduo, mas o fato é que, reconhecendo os riscos de uma inversão histórica dessa magnitude, os juristas reunidos em 1982 não se deixaram levar por uma visão romântica ou idealizada da sociedade civil e ponderaram cautelosamente a necessidade de se impor controles precisos ao uso da justiça por atores coletivos.[88]

Inspirados em mecanismos da Ação Popular, Grinover e seus colegas introduziram no projeto antídotos eficientes no sentido de evitar o mau uso da ação coletiva por parte de

---

[87] GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses*...op.cit. pp. 32-33.

[88] Diz GRINOVER: "Claro é que tais grupos intermediários podem, por sua vez, transformar-se em centros de poder e de opressão, para os associados e para terceiros. Podem, inclusive, influir de maneira determinante sobre a escolha de prioridades econômicas e sociais do país. Por isso, o mesmo movimento que visa a reconhecer aos grupos intermediários capacidade de direito material e processual, preocupa-se em colocar limites à sua ação, em uma [citando Cappelletti] 'articulada, flexível, pluralista combinação de forças – de pesos e de contrapesos, de poderes e de controles'. " IDEM, pg. 33.

entidades privadas. Da Ação Popular, os juristas trouxeram dois importantes mecanismos[89]: a atuação do Ministério Público como fiscal da lei nas ações propostas pelas associações civis e, no caso de desistência ou abandono da ação, podendo ele mesmo assumir a titularidade ativa no processo; em segundo lugar, a condenação ao pagamento dos honorários do advogado do réu, em caso de pretensão manifestamente infundada, e ao pagamento do décuplo das custas em caso de litigância de má fé.[90] Tais expedientes eram considerados muito importantes pois o feito extraordinário de romper com os princípios individualistas do direito tradicional, abrindo o processo a atores coletivos, trazia riscos não menos consideráveis. Em especial, a *legitimação extraordinária,*[91] pela qual direitos alheios são levados aos tribunais por agentes autorizados legalmente, poderia ser utilizada com objetivos escusos na área de direitos difusos, como a conhecida prática do conluio em que o autor ingressa com ação mal instruída e a conduz de modo negligente a fim de produzir deliberadamente uma decisão judicial favorável ao réu, com quem mantém acordo secreto.

Pensando nesse e em outros riscos, os juristas trouxeram da experiência internacional mecanismos úteis de controle sobre as ações coletivas. Nas *class actions* do modelo americano, GRINOVER e seus colegas foram buscar o princípio da *representatividade adequada*, pela qual se atribuía ao juiz alguma discricionariedade para examinar as condições efetivas em que se apresentava o autor da ação, podendo indeferir preliminarmente o pedido caso constatasse vício grave de representação dos interesses individuais ali colocados. E combinando com vantagens do sistema de *civil law,* os juristas foram buscar na Lei Royer de 27/12/73 a fórmula francesa de se impor exigências objetivas ao autor da ação, tais como um prazo mínimo de existência legal e objetivos institucionais previamente definidos em estatuto.[92]Com isso, os juristas pretendiam mesclar a tradicional discricionariedade do juiz do modelo de *commom law* e a fixação legal de critérios objetivos da tradição de *civil law.*[93] Entretanto, a experiência não pôde

---

[89] Um dos trabalhos pioneiros sobre a questão dos interesses difusos no Brasil, de Barbosa MOREIRA, demonstrou criativamente como já tínhamos, nos anos 70, um instrumento processual capaz de acionar a tutela judicial de tais interesses e direitos: era a Ação Popular, de onde a comissão de juristas de 1982-84 retirou uma série de dispositivos para o projeto da Lei de Ação Civil Pública. Ver MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos" in "Temas de Direito Processual", São Paulo, Saraiva, 1977.

[90] Estes e os demais mecanismos incorporados pelos juristas ao anteprojeto da lei (inclusive vindos da experiência internacional) são indicados por GRINOVER, Ada Pellegrini. "A tutela jurisdicional dos interesses difusos no sistema brasileiro" in GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses Difusos.* São Paulo. Ed. Max Limonad, 1984. pp.184-185.

[91] Legitimidade extraordinária no sentido jurídico, ou seja, "a possibilidade de alguém, *em nome próprio,* defender interesse alheio." Cf. MAZZILLI, Hugo N. *A defesa dos interesses difusos em juízo...* op. cit. pg. 25 (grifo do autor)

[92] Ver GRINOVER, Ada Pellegrini. "A tutela jurisdicional dos interesses..." op.cit. 184-185.

[93] Embora não seja nosso objetivo aqui fazer uma análise comparativa, cabe registrar que, no plano internacional, o problema dos controles sobre as ações coletivas, assim como uma série de outros relacionados a essa forma de tutela de direitos, têm sido examinados há tempos pela análise jurídica e pelas ciências sociais,

se concretizar porque o Ministério Público retirou do projeto o princípio da representatividade adequada, deixando apenas os critérios objetivos (ver anexo, quadro II). É difícil imaginar o que teria acontecido com o judiciário brasileiro se a idéia original tivesse vingado. De um lado, pode-se imaginar que os juizes ingressariam na era da tutela judicial de direitos difusos em posição de destaque e, quem sabe, incentivados a tomar uma postura mais ativa na implementação da justiça. De outro, é possível imaginar o inverso: atribuir tal poder à magistratura permitiria que juízes conservadores viessem diminuir o ritmo ou mesmo impedir a entrada das demandas coletivas no judiciário. Seja como for, o projeto dos juristas (três dos quatro eram desembargadores do Tribunal de Justiça de São Paulo) apostava na participação da magistratura, e o projeto do Ministério Público fez com que ela permanecesse no lugar em que sempre esteve[94].

Na questão dos atores legitimados a propor Ação Civil Pública, o Ministério Público também obteve sucesso na proposta de aumentar, de seis meses para um ano, o prazo mínimo de existência legal da associação que pretendesse recorrer ao Judiciário nas demandas coletivas (ver anexo, quadro II).[95] Embora muito importante, essa questão do prazo mínimo tem sido pouco discutida até hoje. Na origem, sua intenção era impedir que associações fossem criadas de última hora, com intuito exclusivo de propor ações coletivas casuísticas e posteriormente se dissolverem. A exigência do prazo mínimo de constituição tinha dois efeitos indiretos: impedia o oportunismo e imprimia maior seriedade às ações, pois somente iniciativas consistentes de organização civil teriam disposição e condições de enfrentar um ano de carência, antes de poder propor sua primeira medida judicial.

---

especialmente em função da experiência americana das *class actions* e seus similares em outros países. Para um longo apanhado histórico da evolução das ações coletivas ver YEAZELL, Stephen C. *From medieval group litigation to the modern class action.* New Haven and London. Yale University Press. 1987. Para um balanço atual da questão das ações coletivas no sistema americano ver HENSLER, Deborah R. [et al.]. *Class action dilemmas: pursuing public goals for private gain.* RAND Institute for Civil Justice. 2000.

[94] É importante lembrar que por essa época integrantes da Magistratura também estavam envolvidos com uma importante iniciativa de alargamento do acesso à Justiça e de resgate da imagem do Judiciário perante a população, através dos Juizados Especiais de Pequenas Causas instituídos pela Lei 7244, de 7/11/84. Ver WATANABE, Kazuo [et. al.]. *Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei 7244, de 7 de novembro de 1984.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

[95] A primeira versão do projeto do Ministério Público, encaminhada ao Ministro da Justiça, trazia ainda outra restrição às associações: "estar, de alguma forma, ligada à região" (ver anexo), o que colocaria dificuldades para a atuação das entidades civis nas causas envolvendo direitos difusos não circunscritos territorialmente. Mas enquanto o projeto esteve estacionado no Ministério da Justiça, um de seus próprios autores sugeriu ao que a restrição fosse retirada. Segundo FIORILLO, no documento enviado por Nelson Nery Jr. ao Departamento de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, acatava-se a sugestão do Prof. Paulo Affonso Leme Machado de não exigir que as associações legitimadas estivessem ligadas à região na qual ocorreu o dano, exemplificando que o equilíbrio ecológico da Amazônia interessava aos habitantes do Rio Grande do Sul. Nas palavras de Nery Jr, citadas por FIORILLO: "essa sugestão já havia sido acolhida pelo Projeto No. 3034/84, do Dep. Flávio Bierrenbach mas, por um lapso nosso, deixamos de considera-la. Daí a razão por que, no texto que ora lhe envio, suprimi referida exigência, de acordo com o que a comissão aqui de São Paulo decidiu". FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses....* op.cit. pp. 200-201, citando arquivo pessoal do Prof. Nelson Nery Junior. (grifo meu).

Passados 15 anos da promulgação da lei, pode-se dizer que tais freios e limitações funcionaram pois, embora não se tenha dados precisos a respeito, é consenso entre os especialistas que o número de ações civis públicas promovidas nesse período por associações civis foi extremamente baixo, principalmente em comparação com o número de ações patrocinadas pelo Ministério Público.

Outro fator importante a considerar sobre essa discrepância é que as demandas coletivas muitas vezes surgem de forma repentina e imprevista, mas a lei não contemplou esse aspecto no que diz respeito às entidades civis, fazendo com que a representação ao Ministério Público seja o caminho mais racional e eficiente.[96] Isto é, na hipótese de um conflito inesperado, para o qual não haja organização civil em condições de legitimidade para propor Ação Civil Pública, qual de dois caminhos parece mais eficaz? Organizar-se legalmente e esperar um ano para ingressar em juízo ou recorrer àquele agente que se encontra em *stand by* e pode agir a qualquer momento e em todas as causas, pois a lei não lhe impõe nenhum tipo de exigência? A resposta parece óbvia.

Nesse sentido, só seria possível esperar que o recurso à justiça por parte das associações civis se tornasse uma prática freqüente nas áreas de conflitos estruturados, conhecidos e recorrentes. Somente áreas como essas contam com organizações civis estáveis, talhadas pela história de conflitos, e em melhores condições de ingressar em juízo. Isso explicaria porque as questões de meio ambiente e direitos do consumidor são as que apresentam maior número de ações coletivas promovidas por associações privadas, pelas razões conhecidas que distinguem a estrutura e a recorrência dos conflitos nessas áreas em relação a outras de organização social mais frágil e de direitos difusos e coletivos ainda pouco nítidos. Em resumo, a lei 7347/85 não constituiu incentivo particular à organização da sociedade civil com vistas à atuação no processo judicial, pois só reconheceu os setores previamente organizados e, quanto aos não organizados, ela sinalizou que o caminho mais racional seria bater às portas do Ministério Público.

O projeto do Ministério Público agravou esse problema quando duplicou a exigência de prazo mínimo de existência legal, de seis meses para um ano, para as associações que quisessem usar a ACP. E foi além quando quis impor vínculo da associação com a região na qual ocorreu o dano, mas acabou abandonando essa pretensão.[97]

---

[96] O Código de Defesa do Consumidor veio corrigir essa falha, reintroduzindo de certo modo o princípio da *representatividade adequada*, ao permitir que o juiz dispense o requisito de pré-constituição nos casos de interesse social e de relevância do bem jurídico a ser protegido (art. 82, § 1°.)

[97] FIORILLO relata que o Prof. Paulo Affonso Leme Machado sugeriu que não se exigisse que as associações legitimadas estivessem ligadas à região na qual ocorresse o dano, exemplificando que o equilíbrio ecológico da Amazônia interessava aos habitantes do Rio Grande do Sul. No documento enviado por Nelson Nery Jr. ao Ministro da Justiça, constaria o seguinte trecho: "essa sugestão já havia sido acolhida pelo Projeto No.

O MP foi audacioso também ao propor a retirada da legitimação de agir para União, Estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, mas o Ministério da Justiça tratou de reincorpora-los ao projeto que foi encaminhado ao Congresso Nacional. É provável que aqui tenha pesado, da parte do Ministério Público, o receio da concorrência com outras entidades públicas. Como o projeto da comissão de juristas vinculava a participação desses órgãos à existência de finalidade institucional específica, pode-se afirmar que a intenção era abrir terreno para organismos estatais especializados na defesa de certos direitos difusos, na linha do que preconizava Mauro CAPPELLETTI em seu famoso artigo. Evidentemente, num contexto em que soluções como a do *Ombudsman* sueco ganhavam cada vez mais simpatia, pode-se imaginar como a criação desses organismos públicos altamente especializados introduziria uma indesejável concorrência para o Ministério Público, ameaçando sua posição de poder duramente conquistada ao longo dos anos. Ao contrário, o *Parquet* se constituiria no único órgão público capaz de ajuizar ações coletivas se a legitimidade de agir fosse estendida apenas às associações civis, tal como constava do seu anteprojeto de lei. No final das contas, o Ministério da Justiça fez retornar ao projeto os legitimados que o MP havia suprimido, o que obrigou a instituição a enfrentar outras batalhas nos anos seguintes para impedir a criação do *Ombudsman*, evitando perder a guerra pelo monopólio de fato da defesa judicial de interesses difusos e coletivos no Brasil.[98]

Mas a diferença mais importante entre os projetos não foi os pontos desfavoráveis à sociedade civil mas os pontos que fortaleceram ainda mais a posição do Ministério Público, com destaque para a introdução do inquérito civil, instrumento não previsto no projeto da comissão de juristas. Segundo o artigo 5°. § 1°. do anteprojeto do Ministério Público (art.8°.§ 1°. da lei aprovada), "o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar das autoridades competentes ou de qualquer organismo público ou particular as certidões e informações que julgar necessárias, bem como a realização de perícias, no prazo que assinalar"[99]. Mais do que isso, o anteprojeto instituía como crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, mais multa, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos

---

3034/84, do Dep. Flávio Bierrenbach mas, por um lapso nosso, deixamos de considera-la. Daí a razão por que, no texto que ora lhe envio, suprimi referida exigência, de acordo com o que a comissão aqui de São Paulo decidiu". FIORILLO, C. A. P. *Associação civil e interesses....* op.cit. pp. 200-201, citando arquivo pessoal do Prof. Nelson Nery Junior. (grifo meu)

[98] Veremos melhor esse ponto adiante.

[99] O inquérito civil foi uma das maiores conquistas do Ministério Público nos anos 80 e, segundo Ferraz, procurador de justiça (SP), é um instrumento investigatório que só existe no Brasil. Segundo o autor, "o inquérito civil é e tem sido um eficiente instrumento de cidadania, estando hoje disseminado o hábito de associações, partidos políticos e cidadãos, isolada ou coletivamente, representarem ao MP para apuração de fatos possivelmente lesivos aos interesses difusos." FERRAZ, Antonio A.M.C. "Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania." In Milaré, Edis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85. Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. pp. 63-64.

indispensáveis à propositura da ação civil pública, quando requisitados pelo Ministério Público (ver art. 6°. do anteprojeto, que incluía os outros legitimados como autores de requisição, e o art. 10 do texto finalmente aprovado, que só mencionou o Ministério Público e suprimiu os demais, no quadro II do anexo).

A introdução do inquérito civil e da hipótese de crime prevista no art. 10 deixou clara a diferença entre o Ministério Público e as associações civis: o primeiro é instituição do Estado e, como tal, está investido do monopólio do uso legítimo da violência, o que lhe confere poder *irresistível* de requisitar informações e documentos para instruir suas ações. As associações civis não têm tal poder e por isso a recusa a prestar-lhes informações jamais poderia ser considerada crime, como chegou a constar da primeira versão da proposta mas que foi corrigida no texto final da lei.

Pode-se afirmar, portanto, que o inquérito civil desequilibrou definitivamente o projeto de lei em favor do Ministério Público, na medida em que o colocou numa posição de extrema vantagem em relação aos demais legitimados a propor ações civis públicas. Isto porque, com o inquérito civil, os promotores e procuradores de justiça têm nas mãos um poderoso instrumento de investigação das lesões a direitos difusos e coletivos, no curso do qual eles reúnem elementos e informações rumo à propositura da ação e, às vezes, utilizam como forma de pressão para soluções extra-judiciais dos conflitos. Como diz TOMASSO, Promotora de Justiça (SP, 1995), "a instauração do inquérito civil provoca um efeito intimidativo na pessoa do indiciado, na medida em que, estando sob investigações, torna-se ele um réu em potencial de uma dada ação civil pública. Em razão disto, por vezes, o provocador da lesão a interesses difusos ou coletivos acaba por cessar com sua prática danosa ou, então, dispõe-se a recompor o patrimônio destruído."[100] Se considerarmos que esse instrumento foi acoplado a um projeto cuja versão original já tinha imposto sérios controles à participação das entidades privadas, fica mais fácil entender o efeito *free riding* ("carona") desencadeado a partir da lei, isto é, as associações civis deixam de fazer uso da Ação Civil Pública à espera de que o Ministério Público faça por ela. É evidente que, segundo os incentivos e constrangimentos impostos pela Lei 7347/85, a estratégia mais racional para os atores coletivos (autorizados e não autorizados pela Lei) é esperar que o Ministério Público tome a iniciativa de agir ou , quando muito, provocá-lo a representar seus interesses em juízo, dada a extraordinária posição de vantagem que ele ocupa no sistema. Ou

[100] TOMASSO, Rita Di. "Inquérito Civil". Revista de Direito do Consumidor. São Paulo, No. 16. Out-dez 1995. pg. 114.

seja, ao contrário do que alguns autores argumentam, a Lei da ACP veio antes incentivar o comportamento *free riding*, por parte das associações civis, do que resolvê-lo.[101]

O inquérito civil nasceu sob os olhares desconfiados da comunidade jurídica e até hoje é bastante criticado pela falta de controles externos. Segundo Ada P. Grinover, avaliando o resultado depois de 15 anos de experiência.

> (...) O inquérito civil, a meu ver, não está bem regulamentado. Nós nem tínhamos colocado o inquérito civil porque isso devia ser um procedimento interno, mas não há controle sobre o inquérito civil. O Ministério Público faz o que quer. Entra com a ação, que às vezes é uma ação de grande repercussão social, política, que às vezes têm aspectos muito negativos. (...)
>
> Há sempre interesses de massa em jogo, nesses conflitos que são conflitos de massa. Precisa tomar muito cuidado. E por isso a Ação Civil Pública hoje é tão criticada. Por quê? Porque assusta, porque provoca inquietudes muito grandes e deveria haver um pouco mais de ponderação. Nós pensamos efetivamente no controle do Ministério Público sobre a Ação Civil Pública. Mas quando se criou na própria lei o inquérito civil e nós não trabalhamos nessa parte, deixando tudo em aberto praticamente, não se estabeleceu nenhum controle sobre o inquérito. E tem uma série de outros defeitos. Eles entendem que o inquérito é sigiloso, que não tem contraditório, e depois querem levar para o processo a prova colhida do inquérito, fora do contraditório. Não pode ir para o processo se não é uma prova contraditória." (Entrevista de Ada P. Grinover, 25/11/99)

Finalizando, já se tornou senso comum, especialmente no meio jurídico ligado ao Ministério Público, que a grande defasagem existente entre o número de ações civis públicas patrocinadas por associações civis e pelo Ministério Público tem razões sociológicas. Mais especificamente, como diz por exemplo FERRAZ, procurador de justiça (SP), "esse é um sintoma claro da fragilidade de nossa democracia, na medida em que revela o grau ainda incipiente de organização da chamada 'sociedade civil', a grave crise nacional da educação, a baixa consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos mais elementares, o sentimento generalizado de impotência diante da impunidade."[102] Que essas questões sociológicas são importantes, não cabe dúvida, apesar de estarem baseadas no discutível postulado da

---

[101] SALLES, Promotor de Justiça (SP), afirma que o problema do *free riding* é inerente à questão da defesa dos interesses difusos (pela sua própria natureza) e a Lei 7347/85, colocando o MP em posição de vantagem, vem antes resolver o problema e não agrava-lo, pois o fato de reduzir custos do acesso coletivo à justiça é vantajoso para a própria sociedade civil que estaria agindo racionalmente ao deixar de propor ela mesma a ação e provocando o MP a fazê-lo. O autor destaca outro aspecto importante: o MP pode se constituir em força anti-majoritária naquelas condições em que o interesse difuso está sendo defendido apenas por uma minoria, como tem sido cada vez mais comum na área ambiental. Esse argumento de SALLES é instigante pois tem implícito o pressuposto de que, em certas situações, a sociedade pode se colocar contra o interesse ambiental ou sem motivo suficiente para defendê-lo, o que reforça ainda mais a "necessidade" de um poder independente da maioria para guardar os princípios mais fundamentais. Cf. SALLES, Carlos Alberto. *Execução Judicial de Obrigação de Fazer e de Não Fazer em Matéria Ambiental.* Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da USP. 1998. pp. 149/150.

[102] FERRAZ, Antonio A.M.C. "Inquérito Civil: dez anos de um instrumento..." op.cit. pg.64.

incapacidade crônica da sociedade civil para as ações coletivas. Mas que a Lei finalmente aprovada, depois de intervenções precisas do *lobby* do Ministério Público sobre o projeto original da comissão dos juristas, fortaleceu mais ainda a relação tutelar entre a instituição e a suposta sociedade civil fraca também não há dúvida. Se considerarmos que uma lei cria constrangimentos e distribui incentivos, veremos que o saldo geral da Lei da Ação Civil Pública aprovada em 1985 foi de reforço extraordinário do Ministério Público, em que pese ela ter sido decantada como uma conquista da sociedade civil. E se, antes da lei, essa sociedade já inspirava "cuidados paternos", daí para frente sua "hipossuficiência" aparente será alardeada por meio da menção recorrente ao fato de que "mais de 90%" das ações civis são patrocinadas pelo Ministério Público,[103] uma "prova" do absenteísmo judicial das associações que só poderia ser explicado por causas sociológicas "perversas" – segue o argumento. Ou seja, causa e conseqüência se reforçam num discurso imbatível: a sociedade civil incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz. Só não ocorreu a ninguém demonstrar como a Lei 7347/85, tida como porta de acesso à Justiça para a sociedade civil, reforçou o papel do Ministério Público e conseqüentemente o princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre Estado e sociedade no Brasil.

6. A consolidação constitucional de 1988 e os novos avanços nos anos 90.

Tem sabor de lugar comum a idéia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. Como vimos, entretanto, essa afirmação é apenas parcialmente verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos Poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, definido como instituição permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da Ação Civil Pública de 1985. O fundamento de toda essa expansão do MP na esfera cível, como vimos, encontra-se no binômio *indisponibilidade de direitos/incapacidade dos seus titulares* e que, sem muita dificuldade, encontrou abrigo no conceito dos novos interesses metaindividuais ou coletivos. Como diz CARNEIRO, promotor de justiça (RJ, 1985), a universalidade e a indivisibilidade dos direitos difusos (dada a indeterminação dos titulares) tornariam esses direitos "logicamente" indisponíveis. E, relembrando que a Lei orgânica do Ministério Público

[103] IDEM, pg. 64.

de 1981 falava em "interesses indisponíveis da sociedade", o promotor carioca concluía que (em texto de 1985): "Esta Lei [de 1981], que é complementar à Constituição Federal [de 1967/69], fornece de forma clara a legitimidade a um órgão do Estado, no caso o Ministério Público, para agir junto ao Judiciário na defesa dos direitos indisponíveis da sociedade nos quais estão compreendidos os direitos difusos ou coletivos".[104]

Na verdade, o processo Constituinte reservava ao Ministério Público um duplo desafio. De um lado, manter as conquistas obtidas durante o regime autoritário. De outro, dar seguimento à tendência ascensional e conquistar a única vantagem institucional que lhe faltava: a independência frente aos demais Poderes. E ela veio.

Em 1988, o Ministério Público completou seu processo bidimensional de independência isto é, uma independência construída positivamente através de mecanismos de auto-governo da instituição e de garantais contra a intervenção de outros Poderes, bem como uma independência construída negativamente, através da "limpeza" de funções "estranhas" à missão mais nobre da instituição e da proibição a seus integrantes de exercerem funções desvinculadas da carreira.

Antes de entrarmos nos detalhes desse processo, é importante relembrar que o Ministério Público bateu às portas da Constituinte com o discurso de que a *sua* independência institucional era uma exigência da democracia constitucional vindoura e uma garantia da sociedade antes que da própria instituição. Afinal, embora tivesse ocorrido há pouco tempo, o Ministério Público transformara-se em defensor dos interesses indisponíveis da sociedade, mas a sua dependência em relação ao mundo político, pela vinculação com o Executivo, tornava difícil o cumprimento dessa missão, alegavam seus integrantes.[105]

O Ministério Público conquistou novas garantias (independência positiva) e recebeu novas vedações (independência negativa) graças a um contexto ideológico favorável - de crítica à hipertrofia do Poder Executivo - e graças a um *lobby* bem organizado e eficiente. Na verdade, bem antes do período de elaboração da Constituição, integrantes dos mais diversos ramos do Ministério Público mergulharam em intenso debate sobre os destinos da instituição na "Nova República". Segundo MAZZILLI, a mobilização dos promotores e procuradores resultou em uma proposta de definição completa do Ministério Público no novo texto constitucional (que ficou conhecida como "Carta de Curitiba") e foi levada pela Confederação Nacional do MP

---

[104] CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. "Da tutela preventiva dos direitos difusos pelo Ministério Público". *Justitia*, 47 (131), set. de 1985. pg. 283.

[105] Para uma análise da questão do Ministério Público no processo de elaboração da nova Constituição, ver o trabalho de KERCHE, que reconstrói o debate constituinte, cotejando os diversos projetos apresentados sobre a instituição. KERCHE, Fábio. "O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88." In SADEK, Maria Tereza. *O sistema de Justiça*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999. pp. 61-77.

(CONAMP) ao Congresso Nacional Constituinte (1987-88).[106] Segundo MAZZILLI, a *Carta de Curitiba* resultou de cinco fontes ou empreendimentos: 1. As leis já existentes (Carta de 1969 e Lei orgânica de 1981). 2. As teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em 1985.[107] 3. Uma pesquisa com membros do Ministério Público de todo o país que resultou em 977 questionários respondidos, em outubro de 1985. 4. O anteprojeto do então Procurador Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, realizado no âmbito da Comissão Afonso Arinos e 5. Um texto provisório elaborado pela própria CONAMP para a reunião de Curitiba.[108]

O exemplo do VI Congresso Nacional ilustra nosso argumento sobre como o Ministério Público antecipou-se à transição democrática, restando-lhe em 1988 apenas conquistar a independência frente aos demais Poderes. A maior parte das teses apresentadas no encontro de 1985 (18) discutiu justamente a questão da posição e organização constitucional do MP enquanto outros temas importantes como interesses difusos ou direito penal foram objeto de apenas 4 teses cada um. A preocupação maior com a independência era desdobramento de um acúmulo anterior de forças e responsabilidades. Como afirmaram GRINBERG [et.al.] "É, sem dúvida, uma anomalia, mesmo atualmente, que o Órgão defensor dos interesses da sociedade seja encarregado de agir como representante do Executivo, pois não raras vezes são antagônicos os interesses de ambos."[109] O consenso sobre a necessidade de livrar a instituição das garras do Poder Executivo trazia junto a dúvida sobre onde colocar então o Ministério Público, no quadro mais amplo da separação de Poderes? Segundo FERREIRA, procurador de justiça (RJ, 1985), "a alternativa deveria ser a de tornar o Ministério Público uma entidade paragovernamental, de cooperação", transferindo-o para um título à parte e, dada a sua função de representante não eleito da sociedade, seria importante ampliar as formas de atendimento ao público de modo a "enrijecer seus laços com sua representada", concluía o Procurador carioca.[110] Sintoma da convicção separatista que marcou os participantes do encontro, uma

---

[106] Embora MAZZILLI trate dos trabalhos preparatórios do MP para a Constituição em dois de seus livros, recomendamos para consulta a 1ª. versão, por ser mais completa, publicada em MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1991. (A íntegra do projeto denominado *Carta de Curitiba* bem como os números absolutos da pesquisa da CONAMP podem ser encontrados no capítulo 4.)

[107] As teses principais do encontro "Justiça e Constituinte" podem ser encontradas na Revista *Justitia* 47(131), setembro de 1985.

[108] MAZZILLI, Hugo N. *Manual do Promotor de Justiça*. Op.cit. pg. 22.

[109] GRINBERG, Rosana et.al. "Ministério Público na Constituição Federal: organização básica." *Justitia*. 47(131), setembro de 1985. Pg. 127.

[110] FERREIRA, Sérgio de Andréa. "O futuro do Ministério Público e a nova ordem constitucional". *Justitia*. 47(131), setembro de 1985. Pp. 138-139.

única tese foi rejeitada em plenário: a de Valdir SZNICK, procurador de justiça (SP,1985) que propunha a fixação do Ministério Público no capítulo do Judiciário.[111]

A pesquisa realizada pela CONAMP em outubro de 1985 também registrou o desejo de independência: 76% dos promotores e procuradores de justiça entrevistados consideraram que o MP deveria figurar na Constituição em um título à parte, enquanto 10% queriam vê-lo no capítulo do Poder Executivo, 8,7% no capítulo do Poder Judiciário e apenas 0,5% no capítulo do Poder Legislativo.[112]

A vontade do Ministério Público foi satisfeita pelo legislador constituinte que colocou a instituição sob o Título IV (Da Organização dos Poderes), mas separada dos três Poderes, no capítulo IV, denominado "Das funções Essenciais à Justiça" (ao lado e precedendo a Advocacia Geral da União, seção II, e a Advocacia e a Defensoria Pública, seção III).

Na mesma linha, a *Carta de Curitiba* pediu e a Constituinte confirmou a autonomia administrativa e financeira introduzida pela Lei orgânica de 1981, mas agora dotada do verdadeiro sentido de auto-governo graças ao fim da submissão ao Poder Executivo. Os entrevistados pela pesquisa de 1985, além de pedirem pela autonomia administrativa e financeira (84%) também reivindicaram o poder de iniciativa para projeto de lei de criação e extinção de cargos e de fixação dos respectivos vencimentos (75% dos entrevistados), no que foram contemplados pelo texto constitucional.[113]

Quanto à definição institucional, o texto de 1988 - no decantado artigo 127 - constitucionalizou a redação de 1981, acrescentando apenas a defesa do regime democrático e ajustando o perfil do MP aos novos tempos. Confirmou também os mesmos princípios institucionais da unidade e indivisibilidade, de 1981, e trocou a expressão "autonomia funcional" por "independência funcional". A origem desse novo termo, salvo melhor juízo histórico, encontra-se em uma proposta do Deputado paulista Darcy Passos, relativamente à Emenda Figueiredo (Emenda Constitucional No. 11) que tramitava no Congresso Nacional em 1984 mas que acabou sendo arquivada. Darcy Passos, na justificativa do projeto, defendia que o MP, para cumprir com imparcialidade sua função de provocar o judiciário em defesa de interesses cada vez mais amplos (e alheios), necessitava das mesmas garantias institucionais atribuídas ao Judiciário: a *vitaliciedade*, a *inamovibilidade* e a *irredutibilidade de vencimentos*.

---

[111] SZNICK, Valdir. "Situação Constitucional do Ministério Público" *Justitia*. 47 (131), setembro de 1985. Pp 210-221. Outras teses foram retiradas pelos próprios autores, como a do desavisado Procurador Geral de Justiça do Acre, Antonio Guedes Dantas, que propunha a criação do *Ombudsman* brasileiro, separado do Ministério Público e em concorrência com ele.

[112] Os números absolutos da pesquisa podem ser encontrados em MAZZILLI, Hugo N. *Manual do Promotor de Justiça*. Op.cit. pp. 23-26

[113] Sobre a questão da iniciativa de lei pelo Ministério Público na Constituição de 1988 e nas Leis orgânicas posteriores, ver MAZZILLI, Hugo N. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1996. 3ª. edição. Pp.98-101.

E dizia ainda que para se ver livre das pressões e manipulações políticas, o integrante do Ministério Público deveria ter, antes de mais nada, *independência funcional,* "que se traduz na subordinação funcional do membro do Ministério Público apenas à lei e à própria consciência. Tal garantia, na proposta que se faz, é erigida à condição de princípio institucional do Ministério Público."[114] E foi exatamente isso o que emergiu da Constituição de 1988, ou seja, um conjunto tão espetacular de garantias ao exercício da função que desde então cada membro individual do Ministério Público pôde se tornar um agente político da lei rigorosamente independente, livre de constrangimentos sérios, exceto os colocados por sua própria consciência. Evidentemente, a expressão agente político da lei é um jogo de palavras mas que tem a intenção de mostrar o paradoxo criado em 1988: um agente com a independência típica dos órgãos judiciais *neutros,* porém destinado à ação política de defesa de interesses da sociedade, num quadro em que a lei, como o céu, é o limite.

De fato, a garantia de independência no exercício de suas funções tem permitido a promotores e procuradores de justiça atuarem com extrema desenvoltura e autonomia - particularmente nos conflitos de dimensão social e política -, contra as pressões externas e até mesmo internas, advindas dos estratos superiores da instituição. As garantias específicas impedem que o membro do MP seja demitido, a não ser por sentença judicial (vitaliciedade), que seja removido compulsoriamente de um lugar para outro (inamovibilidade) ou que seu salário seja reduzido (irredutibilidade de vencimentos). Resultante de uma longa batalha pela equiparação com a magistratura, a extensão dessas garantias ao MP completou a autonomia da instituição, possibilitando àqueles que reivindicavam um papel político excepcional para a instituição levarem às últimas consequências sua tarefa de defender os interesses gerais da sociedade.[115]

Outro ponto crucial da questão da independência era o controle do Poder Executivo sobre a chefia da instituição. Quanto a esse aspecto, a pesquisa de 1985, feita pela CONAMP, revelou que 62% dos entrevistados gostariam que houvesse eleição interna e direta para o cargo de Procurador Geral, enquanto 22 % aceitavam a nomeação pelo Executivo, mediante lista tríplice, e somente 1,5% dos entrevistados concordaram com a hipótese de livre nomeação pelo Executivo. Por todos os passos da evolução institucional vistos acima, a pretensão de eleição direta já nessa época não causava espanto. No plano estadual, alguns ministérios públicos já gozavam do mecanismo da lista tríplice, formada pelo voto da classe, a partir da qual o

---

[114] PASSOS, Darcy. "Ministério Público na Constituinte". Brasília. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1985. pg. 14.

[115] Para uma defesa da equiparação das garantias entre Ministério Público e Magistratura, na época da elaboração da nova constituição, ver BURLE FILHO, José Emmanuel. "A constituinte e as garantias do Ministério Público" Revista Justitia, 49 (137), jan-mar de 1987. pp. 9-12.

Governador escolhia o nome mais conveniente. O problema maior encontrava-se no plano federal, no qual o Procurador Geral da República, sob o sistema da Constituição de 1969, era escolhido e demitido livremente pelo Presidente sem que o nome tivesse que recair sequer sobre membros da carreira do Ministério Público.

Nesse ponto, a *Carta de Curitiba* propôs corajosamente que cada MP estadual elegesse sua chefia, na forma da lei local, dentre integrantes da carreira, para mandato de dois anos (sendo permitida uma recondução), mas nesse aspecto a Constituinte procurou frear o ímpeto de independência e determinou que a escolha teria que ser feita pelo Governador, mediante lista tríplice elaborada pelos membros da instituição, na forma da lei estadual.[116] Quanto à forma de escolha do Procurador Geral da República, a *Carta de Curitiba* foi tímida, propondo apenas o retorno da participação do Senado Federal no processo mas deixava a escolha recair sobre nomes externos à instituição. Quem explica os motivos dessa proposta é MAZZILLI: "nesta matéria infelizmente pesou a influência conservadora do Procurador Geral da República da época [Sepúlveda Pertence], presente ao encontro [de Curitiba], ele próprio escolhido fora dos quadros da carreira que chefiava."[117] Para a alegria de muitos no Ministério Público, a Constituinte corrigiu o desvio casuístico da proposta Pertence e obrigou que a escolha do Procurador recaísse sobre um integrante da carreira, além de fixar seu mandato em dois anos (sendo permitida a recondução). Apesar de não ter instituído a participação dos procuradores de justiça, através da elaboração de lista tríplice - como ocorrera com os MPs estaduais – é digno de nota que a exigência da escolha entre os membros da carreira torna o Procurador Geral da República "mais independente" - do ponto de vista da corporação – do que um Ministro do Supremo Tribunal Federal, cargo que detém as mesmas garantias e a mesma sistemática de nomeação, exceto a exigência de que a indicação recaia sobre juízes de carreira. Ou seja, no plano federal, o acusador seria mais neutro do que o juiz.

Em resumo, se o Ministério Público não conseguiu o controle total sobre suas chefias nos planos estadual e federal, pelo menos avançou no sentido de constitucionalizar o mecanismo da lista tríplice nos estados e a escolha entre os integrantes da carreira no plano federal.

A independência do Ministério Público foi reforçada também negativamente, mediante novas *vedações* a promotores e procuradores de justiça como forma de melhor fixa-los na carreira e garantir minimamente uma imagem de neutralidade institucional. Mas é importante registrar que as opiniões se dividiram nesse ponto entre aqueles mais preocupados em afastar a

---

[116] KERCHE mostra como os constituintes chegaram a aceitar a hipótese de eleição direta para Procurador Geral de Justiça mas mudaram de idéia na reta final dos trabalhos, concluindo pelo mecanismo da lista tríplice. Ver KERCHE, Fábio. "O Ministério Público e a Constituinte..." op.cit. pg. 73.

[117] MAZZILLI, Hugo N. *Regime Jurídico do Ministério Público*...op.cit. pg. 61

instituição do mundo externo - principalmente o mundo político - e aqueles mais licenciosos e que não viam mal no exercício de atividades paralelas e estranhas à carreira. A começar pela pesquisa feita pela CONAMP em 1985, 603 entrevistados (61% do total) consideraram que as vedações deveriam constar do texto constitucional, mas nenhuma das hipóteses listadas pela pesquisa foi considerada importante pela maioria dos entrevistados. A mais condenada das funções estranhas à carreira foi a Advocacia (com 40% dos entrevistados a favor da vedação dessa atividade, dentre os 603 que acharam que o tema deveria ser objeto de previsão constitucional), até porque já era proibida nos estados pela Lei orgânica de 1981, aparecendo em seguida a atividade político-partidária (que teve a rejeição de apenas 24% dos 603). A possibilidade de exercer algum cargo no Poder Executivo só foi rejeitada por 2% dos entrevistados.

A *Carta de Curitiba* não foi muito além disso, propondo entre outras coisas a proibição da atividade da Advocacia e o exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função, mas abriu exceção para as mais procuradas: cargo público eletivo e administrativo de excepcional relevância, e o Magistério. Como demonstrou KERCHE, os constituintes se preocuparam com essa questão e tentaram ampliar essas restrições, chegando a propor inclusive a equiparação total com as vedações da magistratura, para a qual só foi admitido o exercício extra de *uma* função de Magistério.[118] Se o Ministério Público pretendia equiparar-se com o judiciário em garantias e privilégios, o mesmo deveria ocorrer com as vedações, alegavam alguns.[119]

Ao final, a Constituição confirmou a proibição à Advocacia, à atividade político-partidária (salvo exceções previstas na lei) e ao exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função, exceto uma de Magistério. Mas no mesmo ato, estabeleceu que promotores e procuradores que tivessem ingressado na instituição antes de 1988 poderiam deixar de se submeter às novas vedações, optando por permanecer no regime da Carta de 1967/69.[120] Paradoxalmente, ingressar ou não na nova ordem constitucional – no que diz respeito aos impedimentos – tornou-se uma questão de ordem *pessoal* dos membros da instituição e, nesse sentido, proibições que foram pensadas para imprimir maior neutralidade política a uma instituição cada vez mais fortalecida só teriam eficácia se seus integrantes

---

[118] KERCHE, Fábio. "O Ministério Público e a Constituinte..." op.cit. pg. 73.

[119] Há vários integrantes do MP que defendem ainda hoje essa equiparação. Ver, por exemplo, MAZZILLI, Hugo N. *Regime Jurídico do Ministério Público*...op.cit. pg. 174-178.

[120] Que só proibia, através da LC 40, de 14/12/81, (I) exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como quotista ou acionista e (II) exercer a Advocacia.

decidissem se submeter *voluntariamente* a elas.[121] Quem explica porque isso aconteceu é Plínio Arruda Sampaio, relator do projeto sobre o Ministério Público na constituinte de 1987-88:

> Eu praticamente reproduzi o projeto [da CONAMP] no meu relatório. Eu acrescentei a proibição de participar de partidos políticos, que foi derrubada por um *lobby* do Ibsen Pinheiro [Deputado Federal, integrante do Ministério Público do Rio Grande do Sul]. E eu me lembro que na época me disseram: "você quer cassar o Ibsen?" Eu disse: "não, não quero cassar ninguém não. Eu quero que o Ministério Público tenha coerência. Você não pode dar esse poder na mão de um funcionário sem ter restrição nenhuma [...] Eu introduzi [a vedação], mas eles derrotaram. Nesse eu fui derrotado porque havia 6 ou 8 deputados que eram promotores e eles ficaram muito assustados e não quiseram correr risco. De modo que isso foi uma falha [...] Eu acho que o promotor não pode pertencer a partido político, não pode disputar eleição e não pode ser convocado para trabalhar fora do Ministério Publico. Ele tinha que ter a mesma restrição que o juiz tem. Só poderia permitir-se que ele desse aula na universidade e mais absolutamente nada. Porque a verdade verdadeira é que compromete, e você vê o aconteceu, a degenerescência evidente do Ministério Público de São Paulo no Governo Fleury. Inclusive comprometendo um trabalho enorme, mais de 50 anos, não é? Quer dizer, foi uma coisa muito grave, essas falhas são graves e estão minando a instituição. (Plínio Arruda Sampaio. Entrevista: 07/07/95)[122]

Se as vedações receberam tratamento casuístico, reduzindo questões institucionais importantes à vontade pessoal dos interessados, uma outra proposta de reforço "negativo" da independência obteve mais sucesso: a proibição da representação judicial e da consultoria de entidades públicas, por parte de membros da instituição, introduzida pelo inciso IX do artigo 129.[123] Tal dispositivo foi inserido para que não restasse dúvida de que o Ministério Público estava se separando definitivamente do Poder Executivo e de que o interesse público por ele defendido não se confundia mais com o interesse da administração pública do Estado[124]. Para completar, o texto de 1988 reafirmou o princípio da LC 40/81 de que as funções do Ministério

---

[121] Veremos adiante como as Leis Orgânicas do Ministério Público posteriores a 1988 ampliaram, contra o sentido da Constituição, as exceções mencionadas no artigo relativo a essas vedações.

[122] Plínio A. Sampaio defendeu publicamente esse ponto de vista, no contexto da discussão sobre o projeto de lei orgânica do Ministério Público de São Paulo, em 1993. Cf. "A lei do Ministério Público", Plínio Arruda Sampaio. *O Estado de S. Paulo.* "Espaço aberto", 16/12/93.

[123] Essa vedação só entraria plenamente em vigor, segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 29, § 5) depois da promulgação das Leis Orgânicas da Advocacia Geral da União e do Ministério Público da União, pois caso contrário a sua aplicação imediata deixaria sem defesa judicial os interesses da União, levada a cabo pelo Ministério Público Federal. Tais leis foram aprovadas em 1993 e, portanto, desse ano em diante, o MP não pôde mais representar judicialmente a União. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público.* São Paulo: Saraiva, 1996. 3ª. edição. Pp. 251-252.

[124] Em meados de 1997, estimava-se a existência de 500 a 600 mil ações na Justiça brasileira contra a União. A Advocacia Geral da União, depois de alguns percalços no processo de instalação, contava nesse ano com 250 advogados. Já o Ministério Público Federal, herdou dessa separação uma estrutura material e de recursos humanos montada quando sua função principal era a defesa dos interesses do Governo. A partir de 1988 e depois da criação da AGU em 1993, toda essa estrutura foi colocada em movimento para defender a sociedade, tendo muito frequentemente o Poder Público da União no banco dos réus.

Público só poderiam ser exercidas por integrantes da carreira, afastando definitivamente a prática antiga de nomeações e designações de pessoas estranhas à instituição (art. 129, § 2°.)

Em síntese, o resultado geral das alterações constitucionais de 1988 foi a conquista do último degrau que faltava ao Ministério Público brasileiro para se tornar um caso paradigmático dentre as instituições do mesmo gênero existentes no mundo: a independência.

E essa conquista foi fruto da ação deliberada de seus membros. Plínio Arruda Sampaio nos oferece detalhes importantes da mobilização do MP, anterior à constituinte, e destaca a atuação de um duplo *lobby* da instituição no Congresso, um vindo da CONAMP e outro do Ministério da Justiça.

> "Preparando-se para a constituinte, eles foram construindo essa teoria do Ministério Público. O que seria o ideal de um instrumental para o promotor poder realmente ser o fiscal da lei e um agente da sua execução - que é a definição do promotor público. Quais são as prerrogativas que ele tem que ter, quais são os direitos que ele tem que ter, quais são as funções que ele tem que ter, quais são as obrigações que ele tem que ter. Bom, isso verteu na constituinte, eu recebi este material todo, levado pelo Luiz Antonio Fleury [então presidente da CONAMP], levado pelo Araldo Dal Pozzo [então secretário-geral da CONAMP], que é hoje o presidente da confederação nacional. E eles montaram um *lobby* permanente na constituinte, eles ficaram dia e noite lá, eu acho que em algum lugar, num hotel, ou qualquer coisa assim, e era permanente. E ai eu recebi esse material todo. E eu fui assessorado por quatro promotores, porque eu também precisava de assessoria e havia a velha tradição de que os promotores assessoravam. No gabinete do Ministro da Justiça, que era o Paulo Brossard, havia quatro promotores de São Paulo [cita os nomes]. Esses quatro me procuravam dia e noite, me mostravam material e eu era o relator da sub-comissão do Poder Judiciário, mexia com todo o Judiciário, e eu acho que a minha posição ajudou no seguinte sentido: "ele quer o Ministério Público? Então vamos dar, para sossegar ele." (Plínio Arruda Sampaio. Entrevista: 07/07/95)

Havia, portanto, representantes da instituição atuando em diversas frentes, tendo na própria relatoria da Subcomissão um importante quadro do Ministério Público paulista. E como demonstrou KERCHE, não só a atuação do lobby do Ministério Público foi eficiente, como também o projeto da instituição encontrou ambiente favorável à sua aprovação na constituinte: "Ele se diferencia enquanto projeto não porque se apresentava enquanto concepção de um único grupo, mas por representar um modelo novo, diferenciado, perfeitamente justificado como necessário tanto para aqueles que queriam romper com o passado autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado como agente (ainda) fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aqueles que

buscavam formas alternativas de participação e interferência no debate público e na defesa de interesses."[125]

Da soma de um lobby eficiente com um ambiente ideológico favorável, o Ministério Público pôde sair da Constituinte com um perfil renovado e que atendia às principais reivindicações da instituição. Uma de suas mais importantes vitórias nesse sentido foi afastar a hipótese de concorrência na área de defesa dos direitos difusos e coletivos, notadamente quando conseguiu sepultar de vez a idéia da criação de um *Ombudsman* ao estilo sueco. Plínio Sampaio descreveu a situação assim:

> "(...) Na ocasião, foi muito curioso, o Dom Luciano Mendes inventou a figura do *Ombudsman* que seria o Ouvidor Geral do país (...) E eu ainda disse ao D. Luciano: "D. Luciano, bobagem. O *Ombudsman* desse país é o Ministério Público. Tem um *ombudsman* em cada cidade. Então um *Ombudsman* nacional não serve para nada. É um bobo. Não vai fazer coisa nenhuma, vai ser envolvido por dois ou três processos que interessam a algum grupo. Esse órgão não terá o *know-how* que o Ministério Público tem." (Plínio Arruda Sampaio. Entrevista: 07/07/95)

A partir da Suécia, a instituição *ombudsman* disseminou-se por vários países da Europa nos anos 70, como mecanismo de fiscalização da administração pública,[126] e pela América Latina nos anos 80 e 90, entre os países que transitaram para a democracia e se reorganizaram constitucionalmente. Segundo LAGUARDIA, analisando os casos latino americano e os mais recentes do sul da Europa, as versões mais novas de *ombudsman* foram e têm sido instituídas não só para cumprir a função original de fiscalizar os atos rotineiros dos poderes públicos, mas especialmente para zelar pelos *direitos humanos,* que são supervalorizados nessas regiões não só em função do pesadelo autoritário vivido nas décadas recentes, mas também para enfrentar algumas práticas e mesmo instituições dos regimes de exceção que resistiram à democratização política.[127]

De qualquer modo, apesar da valorização de suas atribuições, o *ombudsman* ou *defensor del pueblo* (como é denominado na América hispânica) manteve suas características básicas de organismo não judicial, normalmente ocupado por funcionários escolhidos pelo legislativo mas independentes dele após a nomeação, com poderes para receber reclamações do

---

[125] KERCHE, Fábio. "O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88." In SADEK, Maria Tereza. *O sistema de Justiça.* São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999. pgs. 61-77.

[126] CAPPELLETTI e GARTH mostram como na década de 70 vários países adotaram a figura do *ombudsman*: Austrália, Áustria, Canadá, França, Grã-Bretanha, Israel e Estados Unidos. CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça* op.cit. pp. 139-141.

[127] LAGUARDIA, Jorge Mário Garcia. "Os defensores do povo e os direitos humanos na América Latina" in *Cadernos Adenauer 3: Acesso à Justiça e Cidadania.*São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2000. pp 11-30.

cidadão e dar publicidade a elas, provocando os órgãos competentes a encaminhar solução para os problemas apontados. Do ponto de vista que estamos examinando aqui, importa frisar que as *defensorias del pueblo* ou *ouvidorias* não têm função jurisdicional e não estão habilitadas a buscar remédio judicial para lesões de direitos, tarefa que caberá aos órgãos públicos ou à advocacia privada (dependendo do caso) autorizados para ingressar em juízo. Como diz LAGUARDIA, o *ombudsman* ou *defensor del pueblo* "ouve queixas apresentadas pelo público, sem formalidades especiais, contra a atividade defeituosa ou injusta da administração. Suas faculdades limitam-se à investigação, à crítica, à recomendação e à publicidade de sua atividade, que não tem caráter jurisdicional. Nesse sentido, suas resoluções não obrigam os funcionários e não chegam a produzir a anulação ou revogação dos atos das autoridades administrativas."[128]

No Brasil, entretanto, a instituição do *ombudsman* foi descartada durante os trabalhos constituintes de 1987-88 porque o Ministério Público pleiteou e ocupou o espaço que se abriu para a criação de órgãos fiscalizadores do Estado, na defesa dos interesses da sociedade. Como vimos, o Ministério Público veio acumulando atribuições que lhe permitiram, em 1988, reivindicar também o papel de *ombudsman* no novo sistema político constitucional. Como atesta FERRAZ, procurador de justiça (SP,1991): "merece registro e aplauso, em conclusão, a inovadora solução constitucional adotada, pois, mais do que simplesmente prever a criação do 'ombudsman' no Brasil, de imediato o introduziu, na figura do promotor de justiça, em cada uma das comarcas que compõem o território nacional."[129]

A opção constitucional de 1988 levou a uma judicialização de conflitos que na fórmula tradicional do *ombudsman* receberiam tratamento político ou administrativo, isto é, a transmutação de um órgão do sistema de justiça – o Ministério Público – em *defensor do povo* teve o efeito sistêmico de canalizar as demandas contra a Administração e outras relativas a direitos difusos e coletivos para o Judiciário, com as vantagens e desvantagens daí decorrentes. Por um lado, o modelo de 1988 parece ter sido uma aposta no sentido de que a fiscalização do Poder Público e a realização de direitos metaindividuais teriam mais chances de se efetivar se fossem deslocadas do sistema político *stricto sensu* para o sistema de justiça, em função do grau elevado de institucionalização do Ministério Público e do Judiciário no Brasil, da aparente neutralidade política dos mesmos e, principalmente, pela capacidade de fazer cumprir suas requisições e sentenças, como órgãos que partilham do uso da violência monopolizada pelo Estado. Se bem sucedido ou não esse modelo, o fato é que Ministério Público e Judiciário

---

[128] Idem, pg. 13.

[129] FERRAZ, Antonio A.M.C. "O 'ombudsman' parlamentar e o Ministério Público" in *Justitia*, 53 (154), abril-junho de 1991. pg.98.

lograram revalorizar seus papéis institucionais perante a sociedade brasileira, sob a vigência da nova constituição.[130] Por outro lado, dentre outros problemas que serão analisados nesse trabalho, cabe mencionar desde já (a propósito da discussão sobre a alternativa *ombudsman*) que as referidas vantagens do *modus operandi* judicial converteram-se rapidamente em obstáculos à efetividade pretendida pelos próprios integrantes do Ministério Público em suas ações: passados pouco mais de 10 anos da Carta de 1988, a lentidão do método judiciário e os magros resultados processuais das ações coletivas[131] comprometeram decisivamente o êxito do novo modelo constitucional e têm levado o Ministério Público a um sinuoso movimento de privilegiar a fase pré-processual - através do uso intensivo de procedimentos administrativos, do inquérito civil e do chamado *termo de ajustamento de conduta*[132] - para antecipar a solução de litígios sem ter que recorrer ao Judiciário. Como diz FILOMENO, procurador de justiça (SP, 1997), a experiência do Ministério Público na área dos direitos difusos e coletivos "tem demonstrado que em cerca de 95% dos casos não é preciso o ajuizamento de ação civil pública, porquanto os investigados submetem-se a 'termos de compromisso de ajustamento' referendado pelo próprio promotor de justiça, dando-se então a solução negociada do impasse verificado em dado caso concreto"[133]

---

[130] Os mais empolgados com a solução de 1988 chegaram a pensar no Judiciário como uma *instância de substituição* dos Poderes políticos, no que diz respeito à efetivação dos direitos difusos e coletivos. Assim se manifesta, por exemplo, MANCUSO: "Na verdade, se essas instâncias ordinárias [órgãos da administração pública] sempre operassem com a eficácia que é de se esperar, não temos dúvidas em afirmar que muito diminuiriam as ações civis públicas e as ações populares: é que o Judiciário é uma *instância de substituição*; ele atua quando provocado por um cidadão ou entidade que reclama quanto à inação ou má atuação do Poder Público, que deixa desprotegido ou ameaçado um interesse difuso relevante." MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores*...op. cit. Pg. 100

[131] Aspectos que serão analisados adiante, nos próximos capítulos.

[132] O compromisso de ajustamento de conduta foi introduzido inicialmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13/07/1990, e depois ampliado para outras hipóteses de direitos difusos e coletivos através do Código de Defesa do Consumidor (CDC), de 11/09/1990, que inseriu o §6° no art. 5° da Lei 7347/85 da Ação Civil Pública (ver anexo, quadro III). Através desse procedimento, o Ministério Público e os demais órgãos públicos legitimados a fazer uso da Ação Civil Pública podem tomar o compromisso do causador do dano no sentido de ajustar sua conduta às exigências legais, com força de título executivo extra-judicial. O curioso é que o Presidente da República vetou explicitamente esse dispositivo no projeto de lei do CDC, mas como esqueceu-se de mencionar o segundo dos dois artigos que tratavam do assunto (vetou o §3° do art. 82 e deixou passar o §6° do art. 113), o compromisso de ajustamento de conduta sobreviveu no ordenamento jurídico. Sobre o assunto, ver MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999. pp. 293-310.

[133] FILOMENO, José G. B. "Ministério Público como guardião da cidadania." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo*.op.cit. pg.137. Tanto que nos primórdios, integrantes do Ministério Público chegaram a imaginar que a vocação da instituição era se direcionar para a esfera administrativa e não para o judiciário. FILOMENO e BENJAMIN [Procurador e Promotor de Justiça de SP, 1985, respectivamente] falando sobre a área do consumidor, concluem que "Não basta dar legitimidade ao Ministério Público para propor a ação civil pública. Já se viu que o modelo de tutela judicial é moroso e, de certa forma, de difícil evolução. O fortalecimento que interessa ao *Parquet*, na questão do consumidor, é aquele que se insere na tutela administrativa do consumo. É no âmbito administrativo que se abre o grande horizonte para o Ministério Público. Que possa requisitar dos órgãos administrativos a interrupção, suspensão ou interdição de atividades. Que tenha assento em todos os órgãos colegiados que, direta ou indiretamente,

O paradoxo das conseqüências geradas pela evolução do modelo de 1988 é que hoje o Ministério Público tenta evitar o quanto pode a arena judiciária e, por essa via torta, aproxima-se da figura do *ombudsman* tradicional ao supervalorizar sua atuação em sede administrativa. Todavia, restam diferenças fundamentais entre os dois sistemas: o Ministério Público exerce parcela significativa do poder coercitivo do Estado, mesmo na fase pré-processual ou dita administrativa; o *ombudsman* não tem tanto poder. O *ombudsman* é, na maioria dos casos, designado pelo legislativo e tem geralmente mandato fixo, numa fórmula que combina independência e controle políticos; o Ministério Público não está submetido a nenhum mecanismo externo de controle, é instituição permanente e seus membros gozam de vitaliciedade.

Os integrantes do Ministério Público conheciam a alternativa do *ombudsman* e três anos antes da Constituinte já expunham publicamente sua rejeição a ela, como atestam algumas teses apresentadas e aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público realizado em 1985, em São Paulo: CARNEIRO, promotor de justiça (RJ, 1985), alertava, por exemplo, que a falta de iniciativa do Ministério Público na defesa dos novos direitos poderia levar à "estagnação da instituição, dando margem à criação de outros órgãos do Estado, como por exemplo o Ouvidor Geral, de que já se cogita em determinados Estados, para cumprir esta missão."[134] FERREIRA, procurador de justiça (RJ, 1985) foi ainda mais explícito em sua tese e, depois de propor uma aproximação mais efetiva do Ministério Público com o povo, conclui que "O Ministério Público não deverá admitir a proliferação de órgãos como a Procuradoria Geral do Povo, com atribuições já no elenco de competências do Ministério Público, ou cuja inclusão naquele [elenco] corresponde à evolução natural da instituição."[135] E durante os trabalhos de elaboração constitucional, Hugo N. MAZZILLI, em tese aprovada no VII Congresso Nacional do Ministério Público em 1987, propôs uma série de diretrizes para intervenção do MP no debate legislativo,

---

tratem de consumo e produção. Que possa, ele próprio, em casos excepcionais, emitir interdições. A tutela administrativa é muito mais vasta e célere do que hoje se apresenta. Seu potencial no País, infelizmente, não foi ainda descoberto. Até parece que ao legislador não interessam as soluções fáceis, baratas, informais e rápidas." FILOMENO, J.G.B. e BENJAMIN, A.H.V. "A proteção do consumidor e o Ministério Público" Justitia, 47 (131-A), setembro de 1985, p. 73. A inclinação dos autores nessa época talvez se explique pelo fato de que as primeiras curadorias do consumidor criadas em São Paulo a partir de 1983 atuavam no âmbito administrativo, uma vez que a tutela judicial coletiva dos interesses do consumidor ainda não havia sido instituída. A primeira Promotoria de Justiça do Consumidor de São Paulo foi instalada no PROCON, órgão administrativo de defesa do consumidor, segundo FILOMENO, J.G.B. "Promotorias de Justiça do consumidor: evolução, metas e prioridades" *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, n. 8, out/dez, 1993. pg. 102.

[134] CARNEIRO, Paulo C.P. "Da tutela preventiva dos direitos difusos pelo Ministério Público." Op.cit. pp. 283-284. E sobre a crítica de que faltaria aparelhamento adequado ao Ministério Público para desempenhar tal tarefa, diz CARNEIRO: "Os meios, instrumentos e os recursos a este fim deverão ser pleiteados com firmeza pelos Ministérios Públicos Estaduais, cabendo, até, num vôo de imaginação criadora, a afirmação de ser difuso o direito ao aparelhamento dos Ministérios Públicos para a real e prática defesa dos demais direitos coletivos..." IDEM, pg. 284.

[135] FERREIRA, Sérgio de Andréa. "O futuro do Ministério Público e a nova ordem constitucional". Op.cit. pg. 139.

dentre elas a seguinte: "não se reconhecia necessidade de criação de novos organismos burocratizados do Estado para o mister de *defensor do povo*, cabendo naturalmente a função de *ouvidor* ou de *defensor do povo* ao próprio Ministério Público"[136]. A orientação era cristalina e o resultado dos trabalhos constituintes foi totalmente favorável ao Ministério Público.

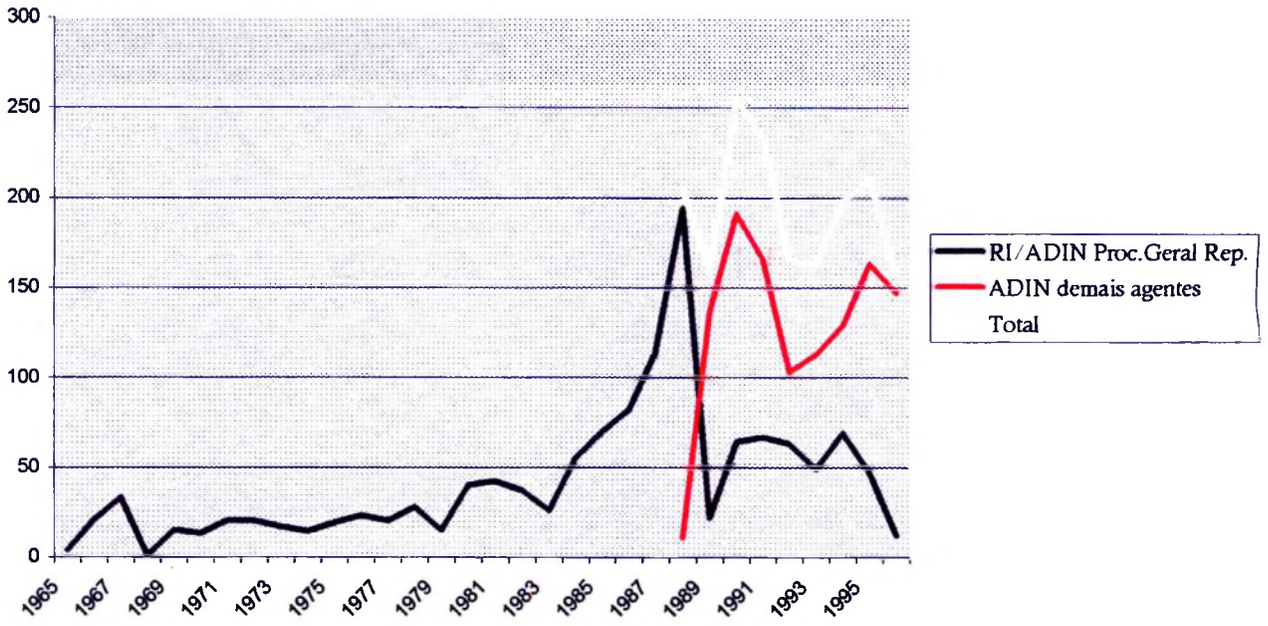
A imagem do Ministério Público como instituição a um só tempo nacional e descentralizada, com representantes em todas as comarcas do extenso território brasileiro, parece ter sido decisiva para mais essa vitória, desta feita contra a implantação do rival *ombudsman*. E a vitória teve sabor especial se considerarmos que o contexto ideológico, de forte crítica ao Estado e de valorização das soluções extra-judiciais, informais e conciliatórias para o problema do acesso à justiça, não favorecia o Ministério Público. Não fosse a ampliação de competências, anterior a 1988 (em torno da defesa do interesse público e dos direitos difusos e coletivos), e o manifesto desejo de se tornar independente do Poder Executivo após a redemocratização do país, dificilmente o Ministério Público teria conseguido chamar para si a quantidade de atribuições relevantes que a Constituição finalmente lhe outorgou, dentre elas a de substituir, com vantagens, a figura do *ombudsman* tradicional.

Como último aspecto da análise sobre o processo de elaboração constitucional, cabe registrar a única derrota significativa do Ministério Público na Constituinte de 1987-88: a recusa dos parlamentares em aceitar a proposta da *Carta de Curitiba* de manter o monopólio da instituição sobre a Representação de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Na verdade, o projeto da CONAMP transformava o Procurador Geral de Justiça em uma espécie de intermediário do controle constitucional das leis através de um engenhoso sistema no qual o presidente da República, as mesas do Senado e da Câmara, ¼ dos membros de cada uma das Casas legislativas, os governadores de estado, as Assembléias Legislativas, os procuradores gerais de justiça estaduais e o Conselho Federal da OAB poderiam se dirigir ao chefe do Ministério Público para solicitar-lhe o encaminhamento da representação ao Supremo Tribunal, podendo o Procurador Geral oferecer parecer contrário ao interesse dos autores da reclamação.[137] Como se sabe, a Constituinte preferiu quebrar o monopólio do Ministério Público nessa área e entregou a uma lista de nove agentes a titularidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF, sem intermediários.[138] Os efeitos dessa decisão podem ser vistos através da longa série histórica representada no gráfico 1.

---

[136] MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. Op.cit. pg. 35.
[137] IDEM, pg. 31.
[138] Segundo o art. 103 da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação de inconstitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa; V - o Governador de Estado; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Realizei uma análise do

Gráfico 1.
Representações (RI) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), movidas pelo Procurador Geral da República e pelos demais agentes legitimados após 1988. (distribuídas para julgamento no Supremo Tribunal Federal entre 1965 e 1996)



Fonte: Secretaria de Documentação do Supremo Tribunal Federal, para os dados até 1988. Para os dados posteriores a 1988: VIANNA, LuizWerneck. [et.al.] *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Surpreendentemente, não foi a promulgação da Carta de 1988 que causou o aumento no volume de ações de inconstitucionalidade, mas sim o retorno ao governo civil da Nova República em 1985. Como se pode ver no gráfico 1, depois de um repique do número de ações nos anos 1990 e 1991 (relativas principalmente a problemas decorrentes do Plano Collor I e das constituições estaduais promulgadas entre 1989 e 1990), a média do total de ADINs nos anos posteriores retorna ao mesmo patamar que já havia sido atingido antes da nova Constituição (entre 150 e 200 ações por ano), quando houve um extraordinário crescimento do número de Representações de Inconstitucionalidade, entre 1985 e 1988. Como explicar que, sob uma Constituição considerada à época um "entulho autoritário" (Constituição de 1967-69), o primeiro governo civil, por meio do Procurador Geral da República, tenha recorrido tanto ao controle da constitucionalidade das leis perante o Supremo Tribunal Federal? Uma análise de 121 Representações de Inconstitucionalidade - sorteadas dentre as 460 distribuídas no STF entre 1985 e 1988 -, indicou que apenas 6 (das 121 analisadas) diziam respeito a normas de origem

---

sistema de controle da constitucionalidade das leis no Brasil em ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil.* São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré/ Fapesp/ Educ. 1997

federal. Todo o restante, isto é, 115 Representações (95%), foram movidas contra diplomas de origem estadual. Portanto, quanto ao tipo de norma submetida à verificação constitucional direta perante o Supremo, a Nova República manteve o padrão iniciado pelos militares de usar o expediente da Representação para submeter a legislação estadual aos princípios da Constituição Federal.

Mas o que chama a atenção, entretanto, é que houve um crescimento extraordinário do número de ações para derrubar atos e normas estaduais, em face da carcomida Constituição Federal, durante os três primeiros anos da Nova República, período no qual José Paulo Sepúlveda Pertence esteve na chefia do Ministério Público Federal, nomeado pelo Presidente José Sarney.[139] Uma hipótese plausível para o aumento da atividade de controle constitucional sobre os estados, entre 1985 e 1988, pode ser formulada a partir das considerações de ABRÚCIO sobre a evolução do federalismo brasileiro ao longo da transição do regime autoritário para a democracia. Como lembra o autor, a redemocratização política brasileira começou pelo nível estadual - com as eleições de 1982 - dando origem ao que ele chama de "federalismo estadualista"[140], caracterizado por um crescente aumento da autonomia e poder dos governos estaduais e um enfraquecimento dramático do Executivo Federal sob as presidências de Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990). LAMOUNIER já havia chamado a atenção para a natureza *diárquica* da estruturação do poder que caracterizou os primeiros anos da Nova República, decorrente da eleição de 10 governadores de oposição em 1982.[141] Nesse quadro de uma oposição fortalecida do plano estadual e uma presidência fragilizada no plano federal, faz sentido imaginar que o crescimento do número de Representações de Inconstitucionalidade levadas pelo Procurador Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, durante o período 1985-1988, foi resultado da tentativa de controlar a produção normativa estadual cada vez mais independente (e, às vezes, desobediente) em relação aos interesses da União.

O gráfico 1 revela outros aspectos importantes. Apesar de ter havido uma troca no comando do Ministério Público Federal em maio de 1989, parece mais plausível atribuir a queda abrupta do número de ações de inconstitucionalidade movidas pela Procuradoria Geral

---

[139] Sepúlveda Pertence foi Procurador Geral da República de 15-03-1985 a 17-05-1989, quando foi substituído por Aristides Junqueira Alvarenga.

[140] Nas palavras do autor: "a crise financeira do Governo Federal no início da década de oitenta, a conquista dos governos estaduais pela oposição, o papel dos governadores na transição e, por fim, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 destruíram o antigo modelo de federalismo. Em seu lugar surgiu um federalismo estadualista, que tornou os governadores 'barões da Federação', com forte influência no plano nacional, graças ao controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal. O fortalecimento dos governadores se expandiu também em razão do enfraquecimento do presidente da República no sistema político brasileiro." ABRÚCIO, Fernando L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP. 1998. pg. 107

[141] LAMOUNIER, Bolívar. "E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-1994." In: *50 anos de Brasil, 50 anos de Fundação Getúlio Vargas.* Editora da FGV, 1994. pp. 84-87.

da República à nova Constituição, que quebrou o monopólio do MP nessa área. A legitimação de outros agentes para provocar o controle constitucional pelo STF teve vários efeitos importantes[142], sendo que dois deles merecem destaque: primeiro, os Governadores de Estado e as mesas das Assembléias Legislativas ficaram autorizados a acionar diretamente o Supremo Tribunal, nos casos de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais em face da Constituição Federal. Com isso, secou a fonte de reclamações que antes impulsionavam a atividade do Procurador Geral da República, o que explica boa parte da redução das ações movidas pelo órgão após 1988. Ou seja, o STF continuou funcionando como tribunal da federação, mas agora provocado por representantes dos próprios estados e não mais pelo representante da União. Segundo, a quebra do monopólio da chefia do Ministério Público fez com que aumentasse significativamente o percentual de normas de origem federal levadas à apreciação do STF depois de 1988: enquanto nossa amostra encontrou 95% de representações relativas a normas estaduais no período 1985-1988, VIANNA [et.al] revelam que esse percentual caiu para 63% (1211) do total de ADINs do período 1988-1996 e que cerca de 37% (712) se referiram a normas editadas no nível federal.[143]

Em síntese, pode-se concluir que a abertura do sistema de revisão judicial das leis e atos normativos a outros agentes, na Constituição de 1988, teve o efeito de ampliar a fiscalização constitucional sobre a produção normativa no nível federal – que foi praticamente engavetada pelo Procurador Geral da República no período anterior – além de reequilibrar as relações federativas, possibilitando aos legislativos e executivos estaduais o recurso ao STF para resolver seus conflitos legislativos em face da Constituição Federal, sem que para isso tivessem que usar a intermediação do chefe do Ministério Público Federal, nomeado pelo Presidente da República.

Novos avanços nos anos 90.

Outro aspecto importante da Carta de 1988 é que ela confirmou a tendência geral de abertura do ordenamento jurídico aos direitos difusos e coletivos, constitucionalizando um grande número deles e deixando a porta aberta para o reconhecimento de outros que viessem a surgir. Curiosamente, a Constituição disciplinou o assunto na seção do Ministério Público, embora a promoção das ações coletivas não fosse mais monopólio seu. Segundo o artigo 129: "São funções institucionais do Ministério Público: (...) "III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de *outros*

[142] O baixo número de ADINs promovidas pelos demais agentes em 1988 se deve ao fato de que a Constituição entrou em vigor em outubro daquele ano, restando pouco mais de 2 meses entre a promulgação e o início dos recessos parlamentar e do Supremo Tribunal Federal.
[143] VIANNA, Luiz Werneck [et.al.]. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Op.cit. pg. 61.

interesses difusos e coletivos." Como vimos, a Lei da Ação Civil Pública de 1985 continha essa hipótese genérica sobre direitos futuros mas, sob a alegação de que poderia provocar insegurança jurídica, o dispositivo foi vetado pelo Presidente José Sarney, fazendo com que no período 1985-1988 a ACP tivesse aplicação restrita às questões de meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico e cultural. Mas ao introduzir novamente a abertura para *outros* interesses difusos e coletivos num artigo destinado a descrever as funções do Ministério Público, o constituinte sinalizou que a experiência recente da instituição autorizava seus integrantes a abraçarem outras causas cíveis de dimensão coletiva, não necessariamente previstas pela legislação ordinária.[144]

Desse modo, a Constituição de 1988 ratificou a função *tutelar* que vinha sendo pleiteada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais, reforçando a tese que atribuía as esses direitos as características de *indisponibilidade,* por um lado, e de *incapacidade dos seus titulares,* por outro. Esse entendimento presidiu a fixação constitucional dos novos direitos, e a reabertura do ordenamento jurídico para acolher outros no futuro inspirou a transformação de vários *interesses* difusos e coletivos em *direitos positivos* nos anos 90. Conseqüentemente, as chances de intervenção política do Ministério Público, por meio da Ação Civil Pública, também se multiplicaram e com isso o sistema judicial se converteu no principal mecanismo de *enforcement* dos direitos constitucionais, distinguindo o Brasil no elenco dos países que recentemente se (re)democratizaram.[145]

Como mostra o quadro I, desde 1989, uma série de interesses antes *individuais* e alguns até *disponíveis* foram convertidos em direitos de dimensão coletiva e de ordem pública, passíveis de tutela pelo Ministério Público. Assim, em 1989, a Lei 7853 qualificou indiretamente as **pessoas portadoras de deficiência** como incapazes juridicamente quando seu artigo 5° instituiu a intervenção obrigatória do Ministério Público não só nas ações coletivas

---

[144] No nível infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor, de setembro de 1990, restabeleceu a parte vetada da Lei da Ação Civil Pública de 1985, deixando claro que a retomada da idéia pela Constituição de 1988, embora no capítulo do Ministério Público, era válida também para as associações civis e demais entidades públicas legitimadas a fazer uso da ACP.

[145] No caso da Europa central e oriental, por exemplo, a queda do comunismo levou a maioria dos países a elaborarem novas constituições, como parte importante do esforço de transição política para regimes democráticos. Todavia, em nenhum deles houve uma valorização do sistema judicial semelhante à que ocorreu no Brasil. Analisando as constituições da Hungria (1989), Bulgária (1991), República Tcheca (1992) e Eslováquia (1992), ELSTER [et.al.] mostram que todas elas trazem uma lista abrangente de direitos coletivos e sociais, mas não atribuem ao judiciário a capacidade de *enforcement* desses direitos: "True, they [direitos sociais] do not have the force of judicially enforceable entitlements; but they are not merely political declarations without any legal signicance either. They are declared outright as requiring legislative action (and administrative implementation), and this sets them close to the French model of constitutional rigths. One of the consequences characteristic of the constitutions under study is the less important role of the judicial branch of government. This is consistent with the continental European tradition which had more trust in the parliaments than in the courts as the defenders of the rigths and interests of the individuals." ELSTER, Jon, OFFE, Claus, PREUSS, Ulrich K. *Institutional Design in Post-communist Societies.* Cambridge University Press. 1998, pg. 107.(grifo meu)

mas também nas ações individuais em que interesses relacionados à deficiência da pessoa estiverem sendo apreciados. Do mesmo modo, a Lei 7913/89 colocou sob tutela jurisdicional coletiva os interesses dos **investidores do mercado de valores mobiliários** eventualmente lesados, justificando a intervenção do Ministério Público na defesa desses direitos individuais disponíveis pela relevância social e econômica dos mesmos. Segundo seu art. 2°, o dinheiro decorrente da condenação, na ação movida pelo Ministério Público, reverte aos investidores lesados, na proporção do prejuízo de cada um.

Quadro I. Leis que instituíram direitos difusos e coletivos e ampliaram as atribuições do Ministério Público, a partir de 1988.

Ano	Lei	Objeto
1989	**7853**	Institui os interesses coletivos e difusos das **pessoas portadoras de deficiência** e a tutela jurisdicional desses interesses, definindo a atuação do Ministério Público.
1989	**7913**	Institui a proteção coletiva dos **investidores do mercado de valores mobiliários** e a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados a esses investidores, definindo a atuação do M.P.
1990	**8069**	Institui os direitos difusos e coletivos da **criança e do adolescente**, com papel de destaque para o MP, atribuindo-lhe amplas funções.
1990	**8078**	Institui os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos do **consumidor (Código)**, ampliando também as funções do Ministério Público nessa área. O maior mérito do **CDC** foi criar um subsistema que passou a integrar e reforçar toda a legislação existente sobre direitos difusos e coletivos.
1992	**8429**	Institui as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, estabelecendo funções importantes para o Ministério Público (Lei da **Improbidade administrativa**)
1993	**8625**	**Lei Orgânica Nacional do Ministério Público,** que estabelece normas para a organização dos ministérios públicos estaduais, a partir dos princípios constitucionais de 1988.
1993	**75**	Lei Complementar, que cria o **Estatuto do Ministério Público da União**, organizando os ministérios públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios.
1993	**734 (SP)**	Lei Complementar estadual, que institui a **Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo.**
1994	**8884**	Institui normas para **prevenção** e **repressão das infrações contra a ordem econômica**, estabelece competência judicial para o Ministério Público e cria cargo para representante do MP Federal oficiar perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (**CADE**).
1995	**8974**	Estabelece normas para **o uso das técnicas de engenharia genética** e **liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados**, e dá legitimação para o Ministério Público da União e dos Estados para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao homem, aos animais, às plantas e ao meio ambiente, em face do descumprimento da Lei. (e cria a **Comissão Técnica Nacional de Biossegurança**)

Ampliando ainda mais a competência do Ministério Público para atuar em conflitos de natureza econômica envolvendo direitos individuais redimensionados pela relevância pública, a Lei 8884 de 1994, que instituiu normas para **prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica,** autorizou o MP a ingressar em juízo para, em defesa de interesses individuais ou "individuais homogêneos" (ver anexo, quadro I), obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o pagamento de indenização por perdas e danos sofridos (art. 29°).

Regulamentando um dos tópicos constitucionais mais importantes, a Lei 8069 de 1990 veio reconhecer a dimensão coletiva dos interesses das **crianças e adolescentes,** ao lado da característica de *indisponibilidade* que sempre caracterizou os direitos individuais nessa área e que tornou obrigatória a intervenção do Ministério Público como *custos legis* no processo judicial. A partir da Lei 8069, entretanto, a ofensa aos direitos das crianças e adolescentes ganha dimensão coletiva e de ordem pública, ficando o Ministério Público legitimado a patrocinar Ações Civis Públicas em defesa de interesses não só difusos e coletivos mas também individuais, relativos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária das pessoas menores de 18 anos.[146]

O que chama a atenção nesses e outros textos legais que surgiram nos anos 90 é que eles marcam uma nova fase na evolução dos direitos metaindividuais no Brasil. Como afirma ZAVASCKI, a propósito dos chamados **interesses individuais homogêneos** formalizados pelo **Código de Defesa do Consumidor** (CDC), torna-se necessário distinguir a defesa de *direitos coletivos* da *defesa coletiva* de direitos, pois "direito coletivo é direito transindividual (=sem titular determinado) e indivisível. Pode ser difuso ou coletivo *stricto sensu.* Já os direitos individuais homogêneos são, na verdade, simplesmente direitos subjetivos individuais. A qualificação de homogêneos não desvirtua essa sua natureza, mas simplesmente os relaciona a outros direitos individuais assemelhados, permitindo a defesa coletiva de todos eles."[147]

O fato de o CDC ter autorizado o Ministério Público a agir em defesa dos interesses individuais homogêneos (sem que houvesse previsão constitucional para isso), gerou grande polêmica na comunidade jurídica, dado que um dos marcos de fundação da instituição é a proibição de atuar em defesa de interesses individuais e disponíveis. Mas não tardou a surgir a tese que tornaria viável a defesa dos novos interesses pelo Ministério Público, suplantando a

---

[146] Direitos relacionados pelo art. 4° da Lei 8069/90.

[147] ZAVASCKI, Teori Albino. "Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos." *Revista de Processo,* No. 78, abr-jun 1995. pg. 33.

vinculação entre indisponibilidade e *indivisibilidade* do direito, até então necessária para justificar a atuação do MP no processo civil coletivo: promotores e procuradores poderiam defender interesses divisíveis de indivíduos particulares, sob a justificativa da *relevância social* e da *repercussão coletiva*, desde que demonstradas em cada caso concreto. MAZZILLI, analisando os *interesses individuais homogêneos* disciplinados pelo Código de Defesa do Consumidor, cita a Súmula n. 7 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, que ele mesmo ajudou a produzir, e que traz a orientação sobre as situações que justificam a defesa de interesses individuais pelo *Parquet*: "O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social e jurídico."[148]

Como era de se esperar, a defesa de interesses particulares, divisíveis e disponíveis pelo Ministério Público não foi bem recebida pelo Judiciário, dado que a presença da instituição na esfera cível sempre esteve condicionada à ocorrência da *indisponibilidade* dos valores jurídicos lesados. Entretanto, como mostra WATANABE, decisões como as que têm reconhecido a legitimidade do Ministério Público em ações relativas à cobrança de mensalidades escolares, por exemplo, indicam uma abertura dos tribunais à tese da indisponibilidade decorrente da relevância social dos casos concretos, para além da natureza disponível e divisível dos interesses em jogo.[149] Caso essa tese seja confirmada e ampliada a outras áreas pelos tribunais, o Ministério Público completará seu movimento de expansão iniciado em 1973, pois cairá a última barreira que impede sua atuação, como agente político da lei, no processo civil: a impossibilidade de representar interesses individuais disponíveis em juízo. E o mais importante de tudo isso é que o critério jurídico legal da indisponibilidade cederá lugar ao critério da *relevância social* que é, sem sombra de dúvidas, um conceito político. Consequentemente, é possível prever que essa tendência de abertura do processo judicial coletivo ao princípio da relevância social avançará na mesma proporção em que o Ministério Público conseguir *politizar* o conteúdo das ações civis públicas e obtiver do Judiciário decisões que recomponham o sentido da indisponibilidade, através da incorporação do critério da relevância social. E por *politização* do conteúdo das ações, leia-se a capacidade do autor de elevar ao máximo a razão existente entre a *importância pública* do bem subjetivo lesado (que deve ser a mais alta possível)

---

[148] MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo.* Op.cit. pg.96. Sobre essa questão, ver também MANCUSO, Rodolfo de Camargo. "Sobre a legitimação do Ministério Público em matéria de interesses individuais homogêneos" In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* op cit pp. 438-450.

[149] WATANABE, Kazuo. Comentários ao Capítulo I do Título III do CDC. In GRINOVER, Ada P. [et.al.]. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto.*op. cit. Pp. 735-736

e a *capacidade* da vítima, ou da sociedade, de defendê-lo em benefício de todos (que deve ser a mais baixa possível).

Outro marco importante da transformação do Ministério Público em agente político foi a revisão do enquadramento legal dos chamados atos de **improbidade administrativa** praticados por agentes públicos contra a Administração Pública, por meio da Lei 8429, de 1992. Através desse novo e polêmico diploma legal, promotores e procuradores têm realizado ações de grande impacto contra políticos e administradores públicos, seja porque a lei refletiu uma tendência jurídica que prega a redução drástica do conceito de discricionariedade administrativa - "criminalizando" uma série de condutas administrativas que considera "imorais" - seja porque ela instituiu penas severas (apesar de não ser lei penal) aos agentes públicos que incorrerem em atos de improbidade e enriquecimento ilícito. Como reconhece GATTO, promotor de justiça (SP,1993), "o paralelismo com a matéria penal é grande; em que pese atribuir sanções de natureza civil (latu senso), a lei segue uma sistematização muito próxima à da técnica legislativa penal."[150]

A tendência jurídica que inspirou a Lei 8429/92 desqualifica a noção de *poder* discricionário e reduz enormemente as margens de escolha e ação autônomas do administrador público. Desse ponto de vista, os atos administrativos devem ser submetidos ao controle jurisdicional não só da sua *legalidade* (nos casos de desvio em relação à norma) mas também da sua *finalidade* naqueles casos em que não haja previsão legal objetiva. Como diz Bandeira de MELLO, um dos principais doutrinadores dessa perspectiva, "tomando-se consciência deste fato, deste caráter funcional da atividade administrativa (por isto se diz 'função administrativa'), desta necessária submissão da administração à lei, percebe-se que o chamado 'poder discricionário' tem que ser simplesmente o cumprimento do *dever de alcançar a finalidade legal*. Só assim poderá ser corretamente *entendido* e *dimensionado*, compreendendo-se, então, que há é um *dever discricionário*, antes que um 'poder'discricionário."[151]

Com a Lei 8429/92 , pode-se dizer que a judicialização da política no Brasil enveredou para aquilo que SANTOS [et.al.] identificaram como um novo padrão de intervencionismo judicial, na sua análise comparativa dos tribunais nas sociedades contemporâneas:

---

[150] GATTO, Ruy Alberto. "A atuação do Ministério Público em face da Lei No. 8429/92 (Lei anticorrupção)." Revista *Justitia*, 55 (161), jan/mar de 1993. pg. 59. ESSES e outros aspectos da Lei 8429, bem como casos concretos de atuação do Ministério Público nessa área, serão analisados nos capítulos seguintes.

[151] MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo, Malheiros, 2000. 2ª ed. 4ª tiragem, pg. 15. (grifos no original)

"acresce que esse intervencionismo, ao contrário dos anteriores, ocorre mais no domínio criminal do que nos domínios civil, laboral ou administrativo e assume como seu traço mais distintivo a criminalização da responsabilidade política, ou melhor, da irresponsabilidade política. Tampouco se dirige, como as formas anteriores de intervencionismo, aos usos do poder político e às agendas políticas em que este se traduziu. Dirige-se antes aos abusos do poder e aos agentes políticos que os protagonizam."[152]

A Lei 8429/92 reflete o movimento mais amplo de ampliação dos direitos de ordem pública não só por elevar os valores de probidade e moralidade administrativas a interesses passíveis de tutela jurisdicional pelo Ministério Público, mas por se inspirar no mesmo princípio da *responsabilidade objetiva* que tem instruído toda a legislação relativa a direitos difusos e coletivos desde 1981, a saber, quando determina, no art. 21, que a aplicação das sanções previstas na lei independe (I) *da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio* e (II) *da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.* Por último, cabe registrar que a ação de improbidade administrativa criada pela Lei 8429/92 veio suplantar na prática a Ação Popular - para a qual o Ministério Público não está legitimado - e que é mal vista pela comunidade jurídica por seu uso indiscriminado e quase sempre "pervertido" por interesses políticos facciosos.[153]

A partir de 1993, estas e outras funções foram ratificadas pelas leis orgânicas do Ministério Público (ver quadro I), que exploraram toda a potencialidade do texto constitucional e se converteram em instrumentos decisivos para a crescente atuação política de promotores e procuradores, e cujos dispositivos ainda não desabrocharam completamente, reservando espaços para novas ações no futuro. Em meio à série de atribuições "específicas" definidas por essas leis orgânicas, cabe destacar a tarefa de defender os direitos listados nas constituições federal e dos estados, perante os poderes públicos municipais, estaduais e federal (art. 27 da Lei 8625), o que transformou o Ministério Público brasileiro numa instituição estatal *sui generis*, capaz de fiscalizar e cobrar políticas públicas dos órgãos governamentais nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança etc, através de procedimentos administrativos e recorrendo ao judiciário, se preciso for.

É importante deixar registrado também que as leis orgânicas não se limitaram a fazer desabrochar princípios constitucionais básicos, mas foram além destes, aproveitando brechas deixadas na Carta de 1988 e às vezes até contrariando alguns de seus comandos originais.

---

[152] SANTOS, Boaventura de Sousa [et.al.] "Os tribunais nas sociedades contemporâneas." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No. 30, fev.1996. pg. 30.

[153] Para uma comparação entre a Ação Civil Pública por improbidade administrativa e a Ação Popular, ver GRINOVER, Ada P. "Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* op cit pp. 23-27.

Exemplo nesse sentido ocorreu com as *vedações* que, como vimos, já nasceram sob o signo do casuísmo. Quanto ao exercício da atividade político-partidária, o artigo 128, II, "e" da Constituição ressalvava que exceções poderiam ser estabelecidas pela lei, o que de fato veio a ocorrer com a **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público** (Lei 8625/93) e o **Estatuto do Ministério Público da União** (LC 75/93). A primeira estabeleceu como norma geral para os MPs estaduais a vedação do exercício da atividade político partidária mas ressalvou **a filiação** e ainda manteve a porta aberta para que outras exceções sejam fixadas por lei no futuro. A segunda, que tratou dos ministérios públicos Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios, foi além e praticamente anulou o artigo constitucional das vedações, na medida em que transformou as exceções em regra: o artigo 237,V do Estatuto do MP da União tornou aceitáveis as "exceções" da **filiação partidária bem como do direito de se afastar para exercer cargo eletivo ou a ele concorrer** (o que indiretamente atingia também a vedação constitucional do exercício de outra função pública, ainda que em disponibilidade). Apontando a flagrante inconstitucionalidade do art. 237 da Lei 75/93, MACHADO acrescenta ainda que o afastamento do membro do Ministério Público, segundo a mesma lei, "se dará sem prejuízo de vencimentos, vantagens ou qualquer direito inerente ao cargo, assegurada, ainda, se eleito, a escolha da remuneração preferida, sendo o tempo de afastamento considerado de efetivo exercício para todos os fins e efeitos de direito (art. 204, § 2°)"[154]

Por fim, ainda a propósito do quadro I, cabe mencionar que a Lei 8974/95, que instituiu normas relativas à **Biossegurança** no Brasil[155], atribuiu aos Ministérios Públicos da União e dos Estados a tarefa de propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao homem, aos animais, às plantas e ao meio ambiente, decorrentes do uso indevido das técnicas de engenharia genética e da liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados. (art. 13, § 6°)[156]

Mais do que leis esparsas e isoladas, temos assistido no Brasil pós-88 ao surgimento de um verdadeiro *subsistema jurídico* no qual os diversos diplomas legais sobre direitos difusos e

---

[154] MACHADO, Hugo de Brito. "Aspectos da competência do Ministério Público e atividade política" in Revista dos Tribunais n. 698, dezembro de 1993. pg. 29.

[155] Uma análise detalhada da lei e de seus motivos pode ser encontrada em MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Engenharia genética e meio ambiente – a lei 8974/95" In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* op cit pp. 367-395.

[156] BENJAMIN, perguntando-se até onde pode ir o Ministério Público e essa expansão de sua intervenção na área cível, afirma: "Já de início somos forçados a reconhecer que onde o Ministério Público trouxe a si novas atribuições cíveis ganhou em prestígio e legitimidade [e cita os casos norte-americano, venezuelano, colombiano e brasileiro]. Onde ele se manteve limitado às tarefas tradicionais que lhe reservam os ordenamentos do século XIX, perdeu em visibilidade e relevância político-social [e cita os casos argentino, uruguaio e chileno]. Há pois razões institucionais para que o Ministério Público traga a si tais desafios da sociedade industrial" BENJAMIN, Antonio H.V. "A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico..." Op. cit. pg 141 (grifo meu)

coletivos se renovam e se reforçam mutuamente. Foi o **Código de Defesa do Consumidor** que criou o mecanismo de integração e retroalimentação da legislação processual relativa à proteção dos direitos difusos e coletivos, por meio do seu artigo 117, que mandou acrescentar à Lei da Ação Civil Pública um novo dispositivo, com o seguinte teor: "Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor."[157] Com isso, a revolução processual causada pelo CDC, através do seu título III, atingiu todos os demais direitos passíveis de proteção pela Ação Civil Pública. E desde então, o que se tem visto é que cada nova lei que trata de direitos difusos e coletivos reforça esse mecanismo de integração processual, estendendo aos demais as inovações introduzidas no âmbito da tutela jurisdicional pela norma específica. (ver anexo, quadro III)

A ampliação crescente desse *subsistema*, orientado pelos princípios do anti-individualismo processual, da indisponibilidade dos direitos substantivos e da hipossuficiência dos seus titulares, está mudando a face do ordenamento jurídico brasileiro e transformando o Ministério Público no ator principal desse novo sistema institucional. Digno de nota é que essa extraordinária mudança se deu basicamente por meio de alterações nas regras *processuais* de acesso à Justiça. Mesmo a legislação que introduziu os novos direitos metaindividuais se destacou menos pelo que trouxe de elementos *substantivos* e muito mais pelo que inovou quanto ao *modo* como esses direitos deveriam se submeter à tutela jurisdicional. No fundo, nem tanto se criou direito material, tampouco se fez uso *alternativo* dos já existentes[158], mas se alterou as regras de acesso ao *processo* judicial, com base na justificativa da incapacidade dos sujeitos coletivos e da indisponibilidade difusa de certos interesses.

No meio jurídico, a expressão que mais se popularizou, como síntese dessa grande transformação do direito pela via procedimental, foi aquela formulada por DINAMARCO: a *instrumentalidade do processo*. Mencionada por boa parte dos escritos de promotores e procuradores, a idéia de instrumentalidade do processo registraria uma nova fase do direito processual, na qual a reflexão analítica e a prática judicial não estão mais preocupadas com a

---

[157] Para essa e outras inovações importantes do CDC, ver GRINOVER, Ada P. [et.al.]. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.6ª ed. Sobre a interação do Código com a Lei da Ação Civil Pública, ver especialmente pp. 867-909 (autoria de Nelson Nery Júnior). Sobre o processo que levou à elaboração e promulgação do CDC, com destaque para o papel do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (criado em 1985), dos PROCONS e expoentes de meio forense, ver RIOS, Josué. de Oliveira. *A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social*. Rio de Janeiro, Mauad. 1998. Cap.2.

[158] A referência diz respeito mesmo ao chamado movimento do "Direito Alternativo", sobre o qual é possível especular que tenha arrefecido em decorrência do espaço que perdeu para o uso "alternativo" do *processo*, no sentido da abertura do sistema judicial aos interesses coletivos, que descrevemos acima. Para uma análise do movimento "Direito Alternativo", ver CARVALHO, Amilton Bueno de. *Magistratura e Direito Alternativo*.São Paulo: Acadêmica, 1992.

manutenção da coerência lógica do conjunto de regras procedimentais, nem em manter fidelidade aos princípios individualistas clássicos que presidiram a organização do moderno direito processual. A preocupação - agora que o direito processual se tornou um campo autônomo - é com a sua efetividade, com a sua real capacidade de garantir eficazmente direitos reivindicados socialmente. Nesse sentido, DINAMARCO propõe que se atribua ao processo uma finalidade teleológica, isto é, que ele não seja mais objeto de contemplação meramente formal, mas que seja discutido em termos de sua finalidade última: a realização do melhor direito possível. Como diz o autor,

> "É a instrumentalidade o núcleo e a síntese dos movimentos pelo aprimoramento do sistema processual, sendo consciente ou inconscientemente tomada como premissa pelos que defendem o alargamento da via de acesso ao Judiciário e a eliminação das diferenças de oportunidades em função de situação econômica dos sujeitos, nos estudos e propostas pela inafastabilidade do controle jurisdicional e efetividade do processo, nas preocupações pela garantia da ampla defesa no processo criminal ou pela igualdade em qualquer processo, no aumento da participação do juiz na instrução da causa e da sua liberdade na apreciação do resultado da instrução."[159]

Uma das conclusões de DINAMARCO sobre essa nova fase do direito processual é que nela o sistema judicial tende a ganhar importância e a equiparar-se aos sistemas político e administrativo, concorrendo para a realização de fins coletivos ou públicos. E considerando que a divisão de poderes é uma questão meramente funcional - diz o autor - jurisdição, legislação e administração teriam hoje exatamente o mesmo peso, e procurar distinções entre elas seria mera especulação acadêmica, algo totalmente supérfluo. Sem deixar de mencionar a necessária cautela em relação à preservação das garantias que formam o *due process of law*, DINAMARCO concluirá que "o juiz, investido por critérios estabelecidos na ordem constitucional e mediante as formas que a lei institui, é também um agente político do Estado, portador do poder deste e expressão da democracia indireta praticada nos Estados ocidentais contemporâneos. Inexiste razão para enclausurá-lo em cubículos formais do procedimento, sem liberdade de movimentos e com pouquíssima liberdade criativa."[160]

---

[159] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1997, pp. 22-23, grifo do autor, (a 1ª edição é de 1987).

[160] IDEM, pg. 166. Para considerações nessa mesma linha, em escala comparativa de países, ver CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Fabris, 1999.

Perspectivas: a revisão da estratégia expansionista

Depois da mudança extraordinária ocorrida nos últimos 30 anos, baseada no ritmo *dois passos para frente nenhum para trás*, é possível encontrar sinais de esgotamento da estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público. Melhor dizendo, há sinais partindo da própria instituição no sentido de rever o rol de suas atribuições com vistas a pleitear o descarte daquelas consideradas menos relevantes, diminuindo a *quantidade* e melhorando a *qualidade*. Para tanto, uma das novas frentes de debate tem postulado a necessidade de rever o conceito de *interesse público*, aquele que em 1973 credenciou o Ministério Público a iniciar sua longa e vitoriosa trajetória de reconstrução institucional. É o que demonstraremos a seguir.

Quanto ao abandono de funções, GUIMARÃES JR., promotor de justiça (SP,1997) defende a idéia de que a ampla intervenção do Ministério Público como *custos legis* no processo civil não condiz mais com o novo perfil constitucional da instituição e, portanto, é preciso avançar na discussão sobre atribuições que não têm contribuído para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que poderiam ser abandonadas. Segundo GUIMARÃES JR, o Ministério Público de São Paulo está empenhado nessa revisão e já deu o primeiro passo "extinguindo a atribuição do Ministério Público para oficiar como curador especial do réu revel fictamente citado (curadoria de ausentes)"[161]. O promotor paulista vai ao cerne da questão quando propõe a revisão da noção de **interesse público**, que norteia a atuação da instituição desde 1973, como forma de diminuir a quantidade de casos que requerem a presença do Ministério Público, para que este possa se dedicar àqueles realmente importantes. Como vimos, o Código do Processo Civil de 1973 tornou-se um marco na história do Ministério Público porque dele se extraiu um conceito ampliado de interesse público. Então em fase de crescimento, a inflação do conceito era bem vinda e foi bem aproveitada. Agora, com a instituição alçada à condição de defensora da sociedade, é hora de desinflacionar o conceito e, dentre as várias atribuições suscitadas por ele, abandonar as menores. Segundo GUIMARÃES JR.,

> "deve o Ministério Público, então, zelar apenas pelo interesse público que se apresenta como mais relevante, porque relevantes são suas incumbências constitucionais. Assim, se ao Parquet incumbe '*a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*' apenas o interesse público *qualificado* deve merecer sua fiscalização no processo civil, sob pena de um perigoso desvirtuamento da

[161] GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. "Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo*. Op. cit, 1997. pg. 154. Na primeira versão desse texto, apresentada no 9° Congresso Nacional do Ministério Público em 1992, o autor afirma que "A legislação processual civil atribui ao Ministério Público funções intervenientes em demasia, numa escala incompatível com o novo perfil da Instituição, pois como órgão interveniente no processo o Ministério Público tem sua atuação, na maioria dos casos, atingindo direitos meramente individuais disponíveis." (essa versão foi publicada na Revista *Justitia* 55 (161), jan-mar de 1993. pp. 29-39)

missão constitucional da Instituição, que parece ser a de autêntica alavanca, procurando sempre a efetiva aplicação da lei para propiciar o fortalecimento do Estado de Direito e a pacificação social."[162]

Mas como seria possível *qualificar* o interesse público digno da atenção da instituição? Segundo GUIMARÃES JR. o interesse público relevante em casos individuais seria assim qualificado pelo "alcance social que a causa pode oferecer" e caberia "ao próprio Ministério Público, e não ao Judiciário, a decisão final a respeito da existência do interesse público e da forma de intervenção no processo"[163] Como exemplos de causas irrelevantes - nas quais a presença do *fiscal da lei* seria desnecessária - o autor cita os pedidos de benefício por acidente do trabalho, os mandados de segurança, os pedidos de separação consensual e de retificação de teor de registro[164]. Segundo o autor, trata-se de propor, enfim, "uma participação mais qualitativa no processo civil, possibilitando a *seleção* das causas que merecem a intervenção do Ministério Público por sua relevância, seja no que tange à indisponibilidade de seu objeto, seja no que tange ao alcance social da decisão a ser proferida."[165]

Outro exemplo da nova fase da reconstrução institucional que integrantes do Ministério Público pretendem iniciar é o que FERRAZ e GUIMARÃES JR. chamam de uma *Nova Doutrina* ou *nova ideologia* de Ministério Público. Segundo os autores, passada a primeira etapa de transformação da instituição, que esteve baseada na estratégia de equiparação com a magistratura, cabe pensar numa segunda etapa que seja capaz de corrigir um dos poucos, mas importantes, defeitos da primeira: a "despersonalização" do Ministério Público que levou à reprodução impensada da estrutura monocrática-individualista do Judiciário.[166] Outro componente da primeira fase a ser revisto é a tática de "ocupar quaisquer espaços", que não faz mais sentido depois da quantidade de atribuições conquistadas nos anos 80 e 90, cabendo agora, ao contrário, desvencilhar-se daquelas mais tradicionais e que já não guardam mais relação com o novo perfil institucional de defensor dos interesses difusos e coletivos.[167] Segundo FERRAZ e GUIMARÃES JR. seria possível abandonar certas funções e ampliar outras que venham reforçar seu papel de promotor de direitos:

---

[162] GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. "Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* Op. cit. pg. 155. (grifo do autor)
[163] IDEM, pp 155-156.
[164] IDEM, pp 157.
[165] IDEM, pp 158.(grifo do autor)
[166] FERRAZ, Antonio A.M.C. e GUIMARÃES JUNIOR, João L. "A necessária elaboração de uma Nova Doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* Op. cit. pp. 19-35.
[167] IDEM, pg.25.

"Quando falamos do Ministério Público como órgão 'agente', não queremos referir-nos apenas a sua atuação perante o Judiciário, ajuizando a ação civil pública. Consideramos, outrossim, sua importantíssima atuação *extrajudicial*, talvez ainda não estudada e compreendida devidamente. A experiência ministerial na defesa dos direitos difusos e coletivos, embora recente, tem revelado que o acordo estabelecido no curso do inquérito civil, e mesmo antes de sua instauração, é a opção mais rápida e eficaz tanto para a reparação como para a prevenção de danos e abusos. É fundamental, segundo nos parece, que o promotor tenha em mente que o Judiciário é a *última*, porém não a *única* via para a solução e prevenção de conflitos."[168]

Outra idéia que tem acompanhado essa nova tendência é a relativização do princípio da obrigatoriedade da ação do Ministério Público, decorrente da indisponibilidade dos direitos por ele representados na esfera judicial. Como se sabe, seja na esfera criminal, seja na esfera civil, o Ministério Público não está autorizado a agir discricionariamente diante das causas que lhe batem à porta mas está obrigado a dar encaminhamento a todas elas. O que se pretende agora é introduzir essa discricionariedade para que promotores e procuradores possam agir segundo os princípios da *oportunidade* e da *conveniência*, selecionando os casos que julgar mais relevantes para sua atuação.[169] O argumento geral é que o acúmulo indiscriminado de trabalho, provocado pela obrigação de agir em todos os casos, tem prejudicado a qualidade das ações do Ministério Público. Nesse sentido, o que funcionou como a "fonte da vida" da instituição nos últimos 30 anos - o binômio *indisponibilidade de direitos-obrigatoriedade da ação* – precisa ter sua vazão controlada através do registro da discricionariedade, que funciona à base de um binômio inverso: a *oportunidade* e a *conveniência* da ação, segundo a avaliação dos responsáveis por ela. Como diz PROENÇA, "para que haja uma mínima eficácia em sua atuação investigativa e processual, deve o Ministério Público restringi-la a casos exemplares, de maior relevância social e visibilidade, atuando, deste modo, pedagogicamente, pois mais vale a efetiva tutela em um menor número de casos paradigmáticos, que a pretensão de atuação universal, totalizadora, em geral frustrada pela dispersão dos recursos, em confronto com o poder organizacional, econômico e político dos investigados e réus."[170]

Nessa linha de introduzir uma nova racionalidade no trabalho do Ministério Público, FERRAZ e GUIMARÃES JR lançaram uma proposta arrojada e certamente polêmica: a substituição do modelo "individualista" que caracteriza a organização da instituição pelo que chamam de *sistema de promotoria*, no qual as promotorias de uma comarca seriam reunidas sob um órgão administrativo cuja função principal seria racionalizar os trabalhos dos

---

[168] IDEM, pg.27. E o grifo é dos autores.

[169] PROENÇA, Luis Roberto. Atuação extraprocessual do Ministério Público para a solução de conflitos coletivos (inquérito civil e compromisso de ajustamento). Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 1999. pp. 196-197.

[170] IDEM, pg. 200.

promotores individuais, estabelecer metas, estratégias e prioridades. Evidentemente, os autores prevêem que esse novo sistema exigirá mais recursos materiais e humanos e o apoio de serviços técnicos externos (especialistas, peritos etc). De certo modo, o Ministério Público já instalou o embrião desse modelo em algumas comarcas, por meio da figura do *secretário* das promotorias de justiça locais, responsável justamente pela maior racionalização dos trabalhos. O grande problema do *sistema de promotoria*, ao propor o funcionamento colegiado e a ampliação da discricionariedade para o estabelecimento de prioridades, é que ele se distanciará cada vez mais do princípio do "promotor natural", um dos poucos e indiretos controles da atividade do Ministério Público hoje existentes. Mas se considerarmos que essa questão do promotor natural é menos importante - na percepção da instituição – o *sistema de promotoria* terá que enfrentar um outro desafio: demonstrar que sua institucionalização não afetará o mais valioso dos princípios de organização do Ministério Público, isto é, a independência funcional de seus membros (aquela que se traduz na subordinação de promotores e procuradores apenas à lei e a suas próprias consciências). Se a nova proposta não afastar esse risco, a resistência ao *sistema de promotoria* partirá, paradoxalmente, de dentro da própria instituição.

Em resumo, pode-se afirmar que o Ministério Público de hoje continua engajado na revitalização de seu papel político perante o Estado e a sociedade no Brasil, buscando superar alguns poucos inconvenientes resultantes da primeira estratégia expansionista e investindo em novas formas de atuação que ampliem ainda mais sua condição de **agente político da lei**. Como diz MACEDO JR., promotor de justiça (SP, 2000), depois de afirmar que a evolução do Ministério Público não foi algo natural, mas decorrente do senso de oportunidade de seus membros, a instituição precisa estar permanentemente atenta aos desafios colocados à sua sobrevivência em patamares cada vez mais elevados, evitando ao mesmo tempo os riscos de uma indesejável decadência.

> "A sua eventual decadência poderá ser gerada pelo surgimento de novas instituições (estatais ou não-governamentais), mais modernas e aptas a atender as demandas de seu tempo. Em outras palavras,[...] uma instituição decai não apenas por seu enrijecimento e burocratização, mas também pelo surgimento de novas instituições que lhe tomam o lugar, desempenhando novas e antigas funções com maior eficácia e adequação. A história do Ministério Público nestes 500 anos é um exemplo disto. Os riscos que hoje corre, também."[171]

[171] MACEDO JR., Ronaldo Porto. "O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento" in *500 anos e o Direito no Brasil*. IEDC (Instituto de Estudos de Direito e Cidadania), 1999. pg. 88.

Anexo

Capítulo I

A definição de direitos difusos e coletivos evoluiu durante os anos 80 até encontrar sua formulação mais adequada no Código de Defesa do Consumidor (1990), conforme mostra o quadro abaixo.

Quadro 1. Direitos coletivos e efeitos da coisa julgada, segundo o Código de Defesa do Consumidor de 1990.

Interesses ou Direitos	Definição	Efeitos da Coisa Julgada
Difusos	são os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato	*erga omnes* (contra todos), exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas
	Exemplo:[172] destinatários de propaganda enganosa, veiculada em painéis publicitários, jornais, revistas ou televisão. Trata-se de relação de consumo, mas sem vínculo jurídico ou fático muito preciso, tanto que é impossível identificar os titulares dos interesses e direitos envolvidos. Quando condenatória, a sentença protege de modo indeterminado todos os indivíduos que estão sendo atingidos pela propaganda enganosa.	
	Definição	**Efeitos da Coisa Julgada**
Coletivos	são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base	*ultra partes* (além das partes), mas restrita ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas
	Exemplo: aumento indevido das prestações de um consórcio. Como há relação jurídica formalmente fixada, a sentença beneficia todas as vítimas lesadas pelo réu, em uma ação promovida em nome dessa determinada coletividade por um seu representante extraordinário.	
	Definição	**Efeitos da Coisa Julgada**
Individuais Homogêneos	são os decorrentes de origem comum	*erga omnes* (contra todos), apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores
	Exemplo: um certo bem de consumo, produzido em série, apresenta um mesmo defeito, lesando os usuários finais. Nesse caso, um fato comum liga inúmeros consumidores, mas que, por não estarem envolvidos por uma relação jurídica, não podem ser determinados formalmente. A sentença, que suspende a produção e pode implicar em reparação de danos, atinge a todos os consumidores indistintamente.	

O efeito *erga omnes* da coisa julgada para os casos difusos e individuais homogêneos e *ultra partes* para os casos coletivos amplificam o resultado das decisões judiciais para a coletividade de pessoas envolvidas. Se for julgada procedente, uma única ação coletiva pode beneficiar todos os que se encontram ligados por circunstâncias de fato ou por uma relação jurídica com a parte contrária. Segundo MANCUSO, as ações coletivas confrontam um dos princípios clássicos do

[172] Os exemplos constantes do Quadro 1 foram retirados de MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo...* op.cit. pp.21-23

processo judicial: o de que a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não afetando positiva ou negativamente a vida de terceiros.[173] Segundo ARRUDA ALVIM, convém examinar inclusive que uma Ação Civil Pública que, incidentalmente, levante a inconstitucionalidade de uma lei, perante o juiz de primeira instância, poderia obter o mesmo resultado de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que na opinião do autor configuraria uma usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal.[174] No Brasil, a amplitude dos efeitos da coisa julgada em ações coletivas é um dos pontos mais polêmicos e ainda não sedimentados na área processual. A definição do CDC foi parcialmente alterada pela Medida Provisória 1570-5, convertida na Lei 9494 de 10/09/97, que fixou no seu artigo 16° que "a sentença civil fará coisa julgada *erga-omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova." (grifo meu) Ou seja, antes dessa alteração, uma sentença judicial de primeira instância em qualquer comarca do país teria, em tese, efeito sobre todo o território nacional. Agora, com a nova lei, pretende-se que o efeito recaia sobre todos, mas apenas dentro da área territorial sob a jurisdição do órgão que tomou a decisão. Em termos jurídicos, entretanto, tal restrição pode ser tão inócua quanto o princípio anterior (efeito *erga-omens* sobre todo o território nacional) uma vez que a própria definição de direitos difusos e individuais homogêneos não comporta limitação jurisdicional de tipo territorial pois, como afirma GRINOVER, nesses casos "o que determina o âmbito de abrangência da coisa julgada é o pedido, e não a competência [do juízo]. Esta nada mais é do que uma relação de adequação entre o processo e o juiz. Sendo o pedido amplo (*erga omnes*), o juiz competente o será para julgar a respeito de todo o objeto do processo."[175] Segundo argumentam os opositores dessa restrição, não faz sentido imaginar, por exemplo, como uma decisão judicial que obrigue a suspensão de uma propaganda enganosa possa ser cumprida apenas nos limites territoriais do órgão prolator e não beneficie outros interessados *difusos*, residentes fora desses limites. Como a característica principal desses interesses, além da indivisibilidade, é a indeterminação dos seus titulares, não faz sentido limitar territorialmente o alcance das sentenças dadas em Ação Civil Pública, segue o argumento. De qualquer forma, os limites da coisa julgada nesses casos tendem a permanecer incertos até que o Judiciário forme juízo definitivo sobre a questão.

---

[173] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores*...op.cit pg. 167.

[174] ARRUDA ALVIM. "A declaração concentrada de inconstitucionalidade pelo STF impõe limites a Ação Civil Pública e ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor" in MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. op.cit. pp. 152-162.

[175] GRINOVER, Ada P. "A Ação Civil Pública refém do autoritarismo." São Paulo, 1999, mimeo pg. 10.

Quadro II. Principais diferenças entre os projetos de lei da Ação Civil Pública

Pontos principais	Anteprojeto de Lei da comissão de juristas (30/11/83) (PL 3034/84 Dep. Bierrenbach)	Anteprojeto de Lei do Ministério Público de São Paulo, levado ao Ministro da Justiça (14/06/84)	Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional e levado à sanção presidencial
Denominação	Ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente *etc.*	Ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente *etc.*	**Ação civil pública** de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente *etc.*
Direitos protegidos	I.ao meio ambiente; II. valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos. [art. 1o.]	I – ao meio ambiente; **II – ao consumidor;** III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; **IV – a qualquer outro interesse difuso** [art. 1o.]	I – ao meio ambiente; **II – ao consumidor;** III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; **IV – a qualquer outro interesse difuso** [art. 1o.]
Autores legitimados	I. Associação que, a critério do juiz, demonstre representatividade adequada, revelada por dados como: a. estar constituída há **seis meses**, nos termos da lei civil; b.incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente ou a valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos. II.Ministério Público; III.União, Estados e Municípios e, atendido o requisito do item b acima, por suas autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista. [art.4°.]	I. Associação que, a critério do juiz, demonstre representatividade adequada, revelada por dados como: a. estar constituída há pelo menos **um ano**, nos termos da lei civil; b.incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, **ao consumidor**, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou **a qualquer outro interesse difuso.** **c. estar, de alguma forma, ligada à região.** II.Ministério Público; III. **(suprimido item III)** [art 4°.]	I. Associação que **(suprimida a representatividade adequada)** a.esteja constituída há pelo menos **um ano**, nos termos da lei civil; b.incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, **ao consumidor**, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou **a qualquer outro interesse difuso.** **(suprimido item c, antes do envio ao Congresso Nacional)** II.Ministério Público; III.União, Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista. **(reintroduzido)** [art 5°.]
Controles	1. O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. 2. Em caso de desistência ou abandono da ação, associações e Ministério Público poderão assumir o prosseguimento da ação.	1.Idem 2. Em caso de desistência ou abandono da ação, associações e Ministério Público poderão assumir o prosseguimento da ação.	1.Idem. 2. Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, **somente** o Ministério Público poderá assumir o prosseguimento da ação.

Controles	3. As associações legitimadas, que não tenham intervindo no processo, poderão recorrer de todas as sentenças e decisões, desde que no prazo. 4. O juiz condenará a associação autora a pagar ao réu os honorários advocatícios (conforme o §4°. do art.20 do CPC), em caso de ação manifestamente infundada e, em caso de litigância de má fé, a pagar o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos. [arts. 4° e 11]	3. Idem 4. Idem [arts.4°. e 12]	3. Idem 4. Idem [arts. 5° e 15]
Inquérito Civil	Nada constava	1. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar das autoridades competentes ou de qualquer organismo público ou particular as certidões e informações que julgar necessárias, bem como a realização de exames ou perícias, no prazo que assinalar. 2. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) ORTN, a recusa, o retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público ou qualquer legitimado para a propositura da ação ou para intervenção nela, sob qualquer forma. [art 5°]	1. Idem 2. Constitui crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, mais multa de dez a mil ORTN, a recusa, o retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público. **(suprimido: *ou qualquer legitimado para a propositura da ação ou para intervenção nela, sob qualquer forma.*)** [art.8°.]
Execução de sentença	Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória de segundo grau de jurisdição, sem que a associação autora lhe promova a execução, poderá fazê-lo outra associação legitimada ou o Ministério Público. [art. 9°]	Idem [art. 10]	Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória sem que a associação autora lhe promova a execução, poderá fazê-lo o Ministério Público. **(suprimido: *outra associação legitimada*)** [art. 15]
Foro adequado	Nada constava	Nada constava	As ações serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deverá ocorrer o dano. [art. 2°.]

Provocação da iniciativa do Ministério Público	Nada consta	Nada constava	**Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.** **Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.** [arts. 6°. e 7°.]
Pedidos de Arquivamento	Nada constava	Nada constava	**Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá fundamentadamente o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, remetendo-o, no prazo de três dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.** **Até que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento pelo Conselho Superior, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informações.** [art.9°.]

Quadro III. A Lei da Ação Civil Pública, 15 anos depois.

Lei 7347 sancionada em 24 de julho de 1985	**Lei 7347/85 (15 anos depois)**
Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, (vetado) e dá outras providências	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, (vetado) e dá outras providências
Art. 1°. Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados: I - ao meio ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ou IV – (vetado)	Art. 1°. Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos **morais e patrimoniais** causados: I - ao meio ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ou **IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo**; (Inciso acrescentado pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor - Lei n° 8.078, de 11.09.90) **V - por infração da ordem econômica.** (Inciso acrescentado pela da Lei Antitruste, n° 8.884, de 11.06.94)
Art.2°. As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.	Art. 2° Idem
Art. 3°. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Art. 4°. Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagistico(vetado)	Art. 3°. Idem Art. 4°. Idem
Art. 5°. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, Estados e Municípios. Poderão também ser proposta por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: I. Esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II. inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) § 1°. O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. § 2°. Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes. § 3°. Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público assumirá a titularidade ativa;	Art. 5°. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, Estados e Municípios. Poderão também ser proposta por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: I. Esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II. inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, **à ordem econômica, à livre concorrência,** ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (nova redação determinada pelo art.88 da Lei Antitruste, n° 8.884, de 11.06.94) § 1°. O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. § 2°. Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes. § 3°. Em caso de desistência **infundada** ou abandono da ação por

	associação legitimada, o Ministério Público **ou outro legitimado** assumirá a titularidade ativa; (nova redação determinada pelo art. 112 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90) **§ 4º. O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.** (Parágrafo acrescentado pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90). **§ 5º. Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.** (Parágrafo acrescentado pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90). **§ 6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.** (Parágrafo acrescentado pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90).
Art. 6º. Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.	Art. 6º. Idem
Art. 7º. Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.	Art. 7º. Idem
Art. 8º. Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. § 1º. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis. § 2º. Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao Juiz requisitá-los.	Art. 8º. Idem § 1º. Idem. § 2º. Idem
Art.9º. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente. § 1º. Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.	Art.9º. Idem § 1º. Idem

§ 2°. Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação § 3°. A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento. § 4°. Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.	§ 2°. Idem § 3°. Idem § 4°. Idem
Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, mais multa de dez a mil Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.	Art. 10. Idem
Art. 11. Na ação que tenha por objeto a condenação ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor. Art. 12. Poderá o Juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. §1°. A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato. § 2°. A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas contar-se-á desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.	Art. 11. Idem Art. 12. Idem §1°. Idem § 2°. Idem
Art. 13 Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado deverá reverter-se a um fundo, gerido por um Conselho Federal ou Conselhos Estaduais de execução, de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. Parágrafo único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.	Art. 13 Idem Parágrafo único. Idem

Art. 14. O Juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.	Art. 14. Idem
Art. 15 Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público.	Art. 15 Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória sem que a associação autora lhe promova a execução, **deverá** fazê-lo o Ministério Público, **facultada igual iniciativa aos demais legitimados.**(nova redação dada pelo Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90).
Art.16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.	Art.16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, **nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.** (Redação dada ao artigo pela Lei nº 9.494, de 10.09.97)
Art. 17. O juiz condenará a associação autora a pagar ao réu os honorários advocatícios, arbitrados na conformidade do §4º. do art.20 da Lei 5869, de 11 de janeiro de 1973 - Código do Processo Civil- quando reconhecer que a pretensão é manifestadamente infundada. § único. Em caso de litigância de má fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.	Art. 17. Suprimido pelo Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90 Em caso de litigância de má fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.
Art. 18. Nas ações de que trata esta lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, salários periciais e quaisquer outras despesas.	Art. 18. Nas ações de que trata esta lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, salários periciais e quaisquer outras despesas, **nem condenação da associação autora, salvo comprovada má fé, em honorário de advogado, custas e despesas processuais.**(nova redação dada pelo Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90)
Art. 19. Aplica-se às ações civis, previstas nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei 5869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.	Art. 19. Idem
Art. 20. O fundo de que trata o artigo 13. desta Lei, será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias contados da entrada em vigor desta lei.	Art. 20. Idem
	Art.21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Acrescentado pelo art. 117 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11.09.90).

Capítulo II

Ministério Público: ideologia e política

1. Introdução

Como vimos no capítulo I, o processo de reconstrução institucional do Ministério Público foi marcado por uma sucessão de mudanças legais e constitucionais que, em menos de 20 anos, transformaram a instituição de mero instrumento judicial do poder executivo em órgão independente, com condições de pleitear a função de defensor público da sociedade. A análise dessas mudanças institucionais já seria suficiente para demonstrar a grande novidade que representa o Ministério Público brasileiro hoje. Entretanto, tão ou mais importante que os aspectos formais desse processo é a dimensão *intencional* da ação de promotores e procuradores no sentido de reconstruir o Ministério Público e transformá-lo em um *agente político da lei.* Ao longo do capítulo I, esse componente intencional, que denominamos de *voluntarismo político*, apareceu como elemento importante da remontagem histórica que realizamos. O que faremos a seguir é aprofundar a análise desse voluntarismo político, a partir das concepções ideológicas e doutrinárias de integrantes da instituição sobre o direito, a sociedade, a política e o papel do Ministério Público daí decorrente.

A análise que se segue está baseada em levantamento empírico realizado entre 1994 e 1999, especialmente o *survey* "**O Ministério Público e a Justiça no Brasil**" (IDESP,1996), entrevistas em profundidade com promotores e procuradores e pesquisa de documentos e dados estatísticos relativos à atuação do Ministério Público.[1]

---

[1] Em 1996, com Maria Tereza Sadek, coordenei o *survey* ***O Ministério Público e a Justiça no Brasil.*** A pesquisa foi realizada em sete estados brasileiros, nos quais entrevistamos aproximadamente 20% dos promotores e procuradores de justiça: Goiás, Sergipe, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Além destes, o *survey* ouviu 51 integrantes do Ministério Público Federal distribuídos proporcionalmente por estes mesmos estados. No total, foram 763 entrevistas. Os principais resultados estatísticos da pesquisa foram publicados em SADEK, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil.* São Paulo: Sumaré, 1997.pp.47-59. As entrevistas em profundidade, iniciadas em 1994 em São Paulo, foram feitas com promotores e procuradores em atuação nas áreas de meio ambiente, direitos do consumidor, de crimes praticados por prefeitos e, principalmente, na Promotoria de Justiça da Cidadania da capital, responsável pela defesa dos direitos constitucionais do cidadão. Outras duas entrevistas foram realizadas com um integrante do Ministério Público Federal em São Paulo e com um membro do Ministério Público do Estado de Goiás.

Em linhas gerais, a pesquisa empírica revelou que a ideologia do novo Ministério Público que veio se construindo nas últimas décadas está bem distribuída pelos diversos segmentos da instituição e nos mais diversos pontos do país[2] mas, entretanto, é importante destacar que a área de atuação relativa aos chamados direitos difusos e coletivos tem concentrado a produção, e implementado a disseminação, dessa nova ideologia que definimos como *voluntarismo político*. Evidentemente, dizer que um determinado discurso se tornou dominante não significa que as divergências internas tenham desaparecido e, o que é mais importante, que a prática judicial e política inspirada nesses novos valores seja uniforme em todo o país.

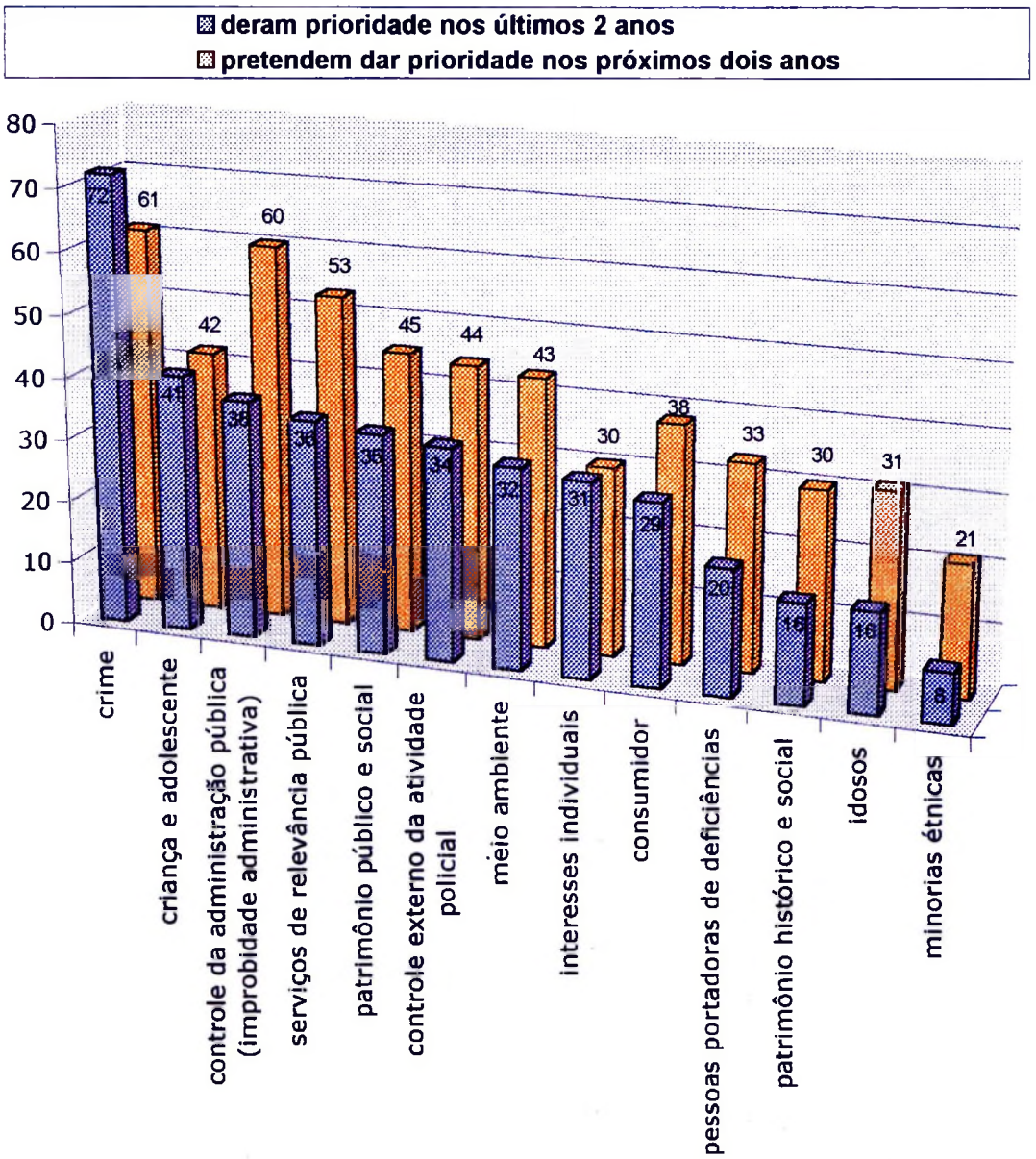
Nesse sentido, um dos resultados mais importantes do survey "**O Ministério Público e a Justiça no Brasil**" (IDESP,1996) foi revelar que a independência funcional - princípio organizacional básico do Ministério Público - tem permitido de fato que promotores e procuradores estabeleçam prioridades de atuação em meio ao enorme leque de funções que a instituição acumulou nas últimas décadas, conforme mostra o gráfico 1.[3]

---

[2] É importante destacar que outras pesquisas empíricas sobre o Ministério Público vêem sendo conduzidas no Brasil e todas elas têm reforçado a idéia de que estamos diante de uma grande novidade institucional. Nesse sentido, destacaria o trabalho de SILVA sobre um grupo de promotores de comarcas do interior e da capital do estado de São Paulo, que descreve os valores mais amplos que compõem seu universo simbólico, ao mesmo tempo que mostra diferenças significativas nos modos de atuação concreta dos integrantes da instituição. SILVA, Catia A.Pereira. "Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. Um estudo sobre o Ministério Público e a defesa dos interesses sociais." Tese de doutorado apresentada ao departamento de ciência política da USP. São Paulo, maio de 1999. Ver também o estudo de CAVALCANTI sobre a experiência concreta das Promotorias de Justiça da Comunidade na cidade de Curitiba (PR), uma tentativa de aproximação da instituição com a população carente, para a defesa de direitos coletivos e encaminhamento de problemas individuais. CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à justiça: promotores de justiça da comunidade.* São Paulo: Idesp, 1999.

[3] Cabe registrar que somente nas capitais e algumas grandes cidades do interior é que podemos encontrar promotores designados para atuar em áreas específicas, como meio ambiente, consumidor etc. Nas demais cidades o promotor de justiça assemelha-se a um "clínico geral", responsável por todos os tipos de processo, obviamente com destaque para a função principal do M.P. que é a persecução criminal. Mesmo nas capitais, são poucas as promotorias especializadas, criadas por lei, na área de direitos difusos e coletivos. Todavia, a partir do interesse pessoal do promotor e da política institucional da cúpula do Ministério Público, tem sido possível a organização funcional de grupos de promotores, em escala estadual, para atuarem em áreas específicas em cada comarca. Normalmente, quem se encarrega dessa organização são os chamados Centros de Apoio Operacional do Ministério Público. Dado, portanto, que a informação sobre a ocupação formal dos entrevistados em nada nos serviria na pesquisa, decidimos lançar mão da idéia de "prioridade", possibilitando aos promotores e procuradores que revelassem a área de seu interesse subjetivo nos últimos dois anos e seus planos de atuação para os próximos dois. Cabe lembrar também que as áreas não foram apresentadas de forma excludente, permitindo ao entrevistado que se manifestasse sobre todas elas.

Gráfico 1. Áreas de atuação consideradas prioritárias pelos entrevistados (nos últimos dois e nos próximos dois anos).
(em %)



Fonte: survey "O Ministério Público e a Justiça" (IDESP, 1996)

Como se pode notar, a área criminal foi a que recebeu prioridade do maior número de entrevistados nos últimos dois anos e, embora permaneça com alto índice para os próximos dois, é a *única* em que se verificou um decréscimo significativo de prioridade, da ordem de 11%. Essa perda de interesse pela atuação no crime coincidiu com aumentos significativos de prioridade

para os próximos dois anos em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos, com especial destaque para o controle da administração pública e da improbidade administrativa (22% de aumento) e dos serviços de relevância pública (17% de aumento). Em outras áreas tradicionais de atuação do Ministério Público, como interesses individuais indisponíveis e criança e adolescente, os graus de prioridade permaneceram estáveis. Em termos estritamente proporcionais, os maiores aumentos de prioridade ocorreram justamente nas áreas em que a instituição vinha atuando de maneira mais acanhada, como a defesa do patrimônio histórico e cultural, dos idosos[4] e das minorias étnicas.[5]

Há fortes indícios, portanto, de que a ideologia do *voluntarismo político* vem mobilizando um número cada vez maior de integrantes do Ministério Público brasileiro, que passam a dar mais atenção aos direitos difusos e coletivos, levando as áreas tradicionais à estagnação ou mesmo ao declínio – em termos de prioridade -, como no caso da função de persecução criminal.

Um dos objetivos desse capítulo é descrever os termos ideológicos básicos que compõem o discurso que anima esse voluntarismo político de promotores e procuradores e que procura justificar a nova condição do Ministério Público como *agente político da lei*. Em linhas gerais, demonstraremos a seguir como o voluntarismo político dos integrantes do MP está baseado numa avaliação crítica e pessimista da sociedade civil (tanto de suas carências quanto de sua incapacidade de mobilização) e também dos Poderes de Estado (que se encontram divorciados da sociedade e incapazes de efetivar seus direitos fundamentais). Desse binômio negativo emerge o terceiro elemento da matriz ideológica do voluntarismo político: cabe ao Ministério Público tutelar os direitos dessa sociedade civil fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas. De certo modo, esse tripé do voluntarismo político pode ser sintetizado através da idéia básica que orienta o Ministério Público hoje: ocupar e reduzir o espaço vazio existente entre sociedade e Estado, decorrente da fragilidade do nosso tecido social e do desempenho pífio do

---

[4] O Ministério Público de São Paulo tem dado atenção especial a essas áreas nos últimos anos e chegou a substituir algumas promotorias especializadas por Grupos de Atuação Especial (GAE), que têm mais autonomia e recursos de poder. Assim, foram criados recentemente o GAE de Proteção ao Idoso, o GAE de Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência e o GAE da Saúde Pública e da Saúde do Consumidor, além de novas promotorias especializadas como a de Habitação e Urbanismo.

[5] A atuação em defesa das minorias, por sua vez, permanece pouco explorada até hoje. Como demonstrou SANCHES FILHO, nos estudos de casos que realizou em Salvador(BA), as ONGs que cuidam dos interesses de minorias têm fortes críticas à fraca atuação do Ministério Público nessa área. Ver. SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. *Novas Demandas Sociais: os espaços de construção da cidadania e o papel do Ministério Público Estadual da Bahia*. Mestrado em Administração. Universidade Federal da Bahia. 1998.

nosso sistema político representativo. Em que pese o caráter audacioso dessa visão, é possível notar como ela está bem apoiada nas impressões sobre a hipossuficiência da sociedade civil, na indisponibilidade dos interesses sociais a serem tutelados e na presunção de legitimidade do *agente político da lei* (decorrente de sua condição de órgão judicial independente de controles políticos). Ao mesmo tempo, veremos como essa construção ideológica não é original mas pode ser associada a uma vertente política importante do pensamento social brasileiro, que sempre denunciou o artificialismo de nossas instituições políticas e incentivou a busca de soluções alternativas para diminuir o fosso existente entre a sociedade e o Estado.

2. Sociedade civil e política no Brasil: a visão dos integrantes do Ministério Público.

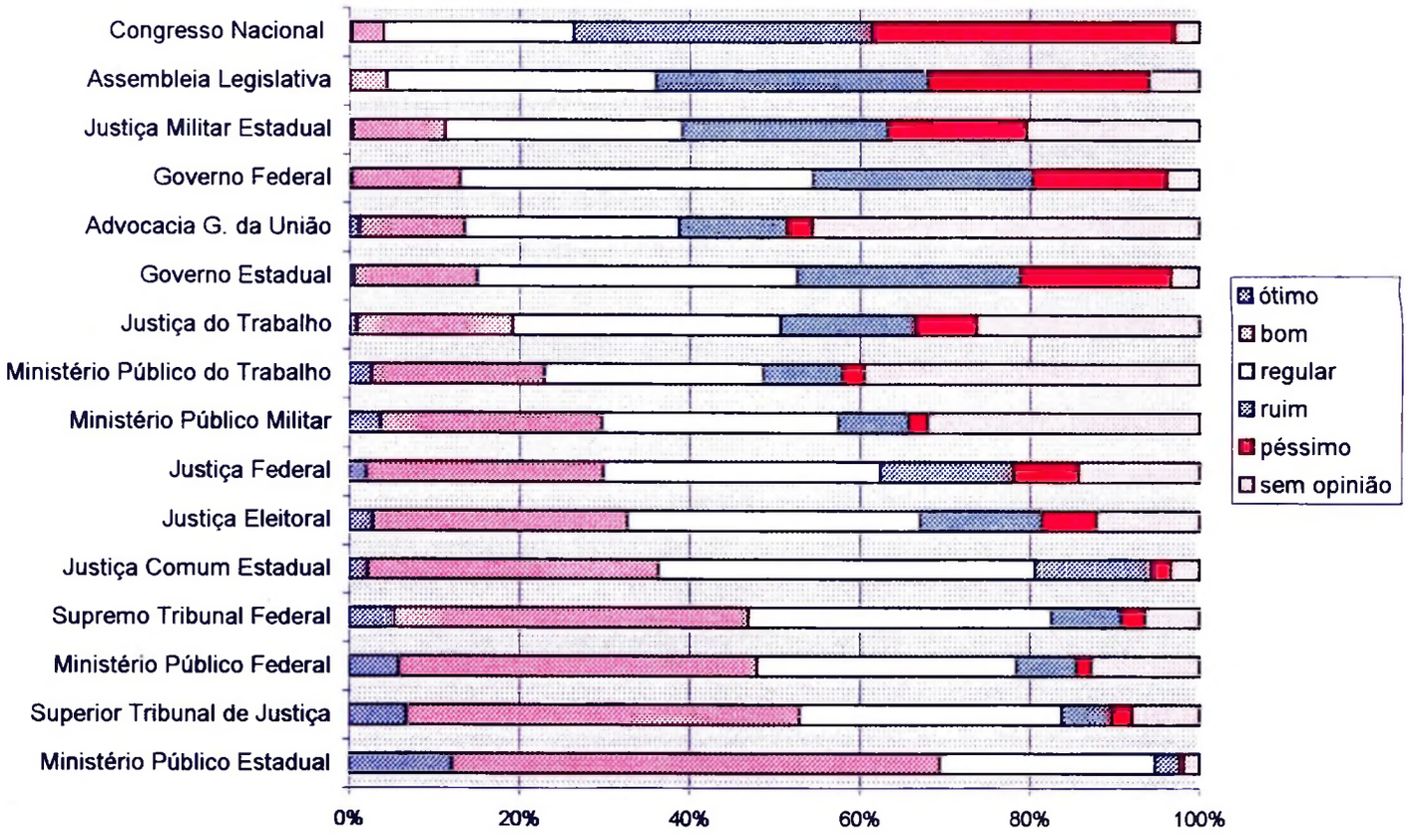
O *survey* **"O Ministério Público e a Justiça no Brasil"** (IDESP, 1996) revelou uma profunda insatisfação dos promotores e procuradores com o desempenho das instituições político-representativas, conforme mostra o gráfico 2.[6]

Questionados sobre o desempenho de diversos órgãos e poderes nos doze meses que antecederam a realização do *survey*, promotores e procuradores avaliaram positivamente o seu próprio desempenho, nos ramos estadual e federal. Na seqüência, com destaque para a avaliação positiva do Superior Tribunal de Justiça, apareceram com boas notas os órgãos judiciários, parceiros do Ministério Público no sistema de justiça, exceção feita apenas à Justiça Militar estadual, que recebeu avaliação bastante negativa. Como se vê no gráfico 2, os entrevistados consideraram negativo o desempenho dos poderes políticos, com destaque para a distribuição desigual das más notas entre ramos e esferas de poder: para os integrantes do Ministério Público, o mau desempenho dos órgãos legislativos (Congresso Nacional e Assembléia Legislativa) é mais grave do que os dos poderes executivos (federal e estadual). Somadas as respostas "ruim" e "péssimo", nada menos do que 70% dos entrevistados reprovaram o desempenho do órgão legislativo mais importante do país - o Congresso Nacional – e 58% reprovaram o seu equivalente nos estados – a Assembléia Legislativa.

---

[6] Fiz uma análise preliminar de parte dos resultados dessa pesquisa em ARANTES, Rogério B."Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.14, No. 39, fev.1999.

Gráfico 2. Avaliação do desempenho de órgãos e poderes, nos últimos 12 meses



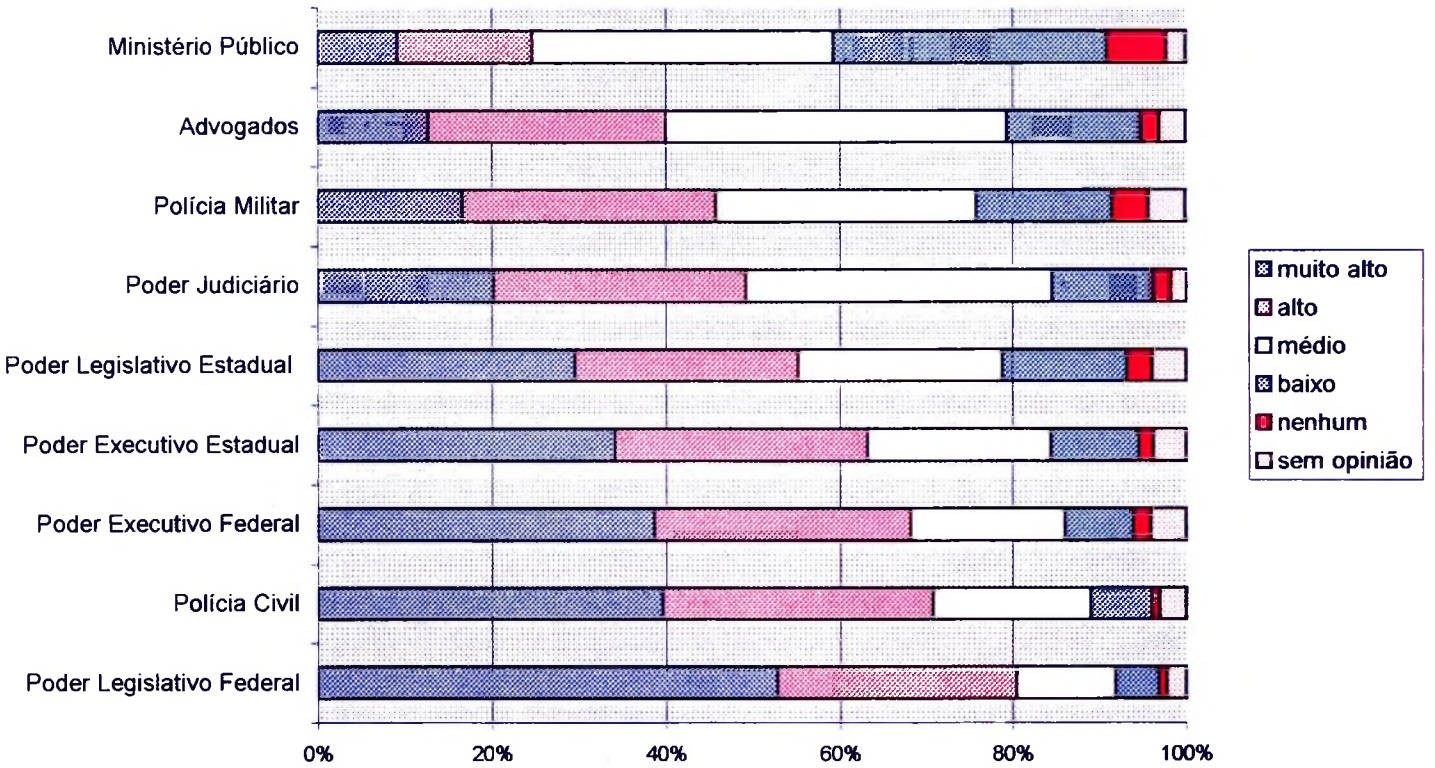
Fonte: survey "O Ministério Público e a Justiça" (IDESP, 1996)

O *survey* **"O Ministério Público e a Justiça no Brasil"** concentrou-se em dois temas principais, em torno dos quais foram elaboradas questões específicas: a crise da justiça no Brasil e o novo papel institucional do Ministério Público. Assim, foi também na abordagem do primeiro desses temas que promotores e procuradores expuseram sua opinião crítica sobre os poderes políticos.

Como mostra o gráfico 3, os integrantes do Ministério Público responsabilizaram os agentes políticos, externos ao sistema judicial, mais do que a si próprios, advogados e poder Judiciário, pela crise na Justiça. Entre os agentes políticos, o legislativo federal apareceu mais uma vez como destaque negativo: somadas as respostas "muito alto" e "alto", 80% dos entrevistados consideraram o Congresso Nacional como grande responsável pela crise da Justiça brasileira. Chegou a 7% o percentual de entrevistados que disseram que o grau de

responsabilidade do Ministério Público por esse problema era "nenhum", enquanto apenas 9% dos promotores e procuradores afirmaram que era "muito alto".

Gráfico 3. Grau de responsabilidade pelo mau funcionamento da Justiça no Brasil



Fonte: survey "O Ministério Público e a Justiça" (IDESP, 1996)

A tendência paradoxal de atribuir maior responsabilidade pela crise da justiça a agentes externos ao sistema judicial, mais do que às instituições diretamente responsáveis pela área, não ocorreu apenas entre membros do Ministério Público. Como revelou pesquisa anterior do IDESP, os magistrados também responsabilizaram os poderes políticos pelos problemas da justiça.[7]

Assim como no caso dos juízes, integrantes do Ministério Público tendem a reduzir a questão da crise da justiça aos aspectos estruturais e procedimentais do funcionamento do sistema judicial. Como conseqüência, ambas as corporações costumam acusar o poder executivo

[7] Refiro-me ao survey realizado pelo IDESP entre juízes de cinco estados brasileiros, em 1993. Cf. *A crise do Judiciário vista pelos juízes*. Relatório de Pesquisa. Idesp. 1994. Para uma análise dos resultados ver SADEK, Maria Tereza e ARANTES, Rogério Bastos. "A crise do judiciário e a visão dos juízes". Revista da USP, Dossiê Judiciário, n. 21, mar-mai/1994, pp.34-45.

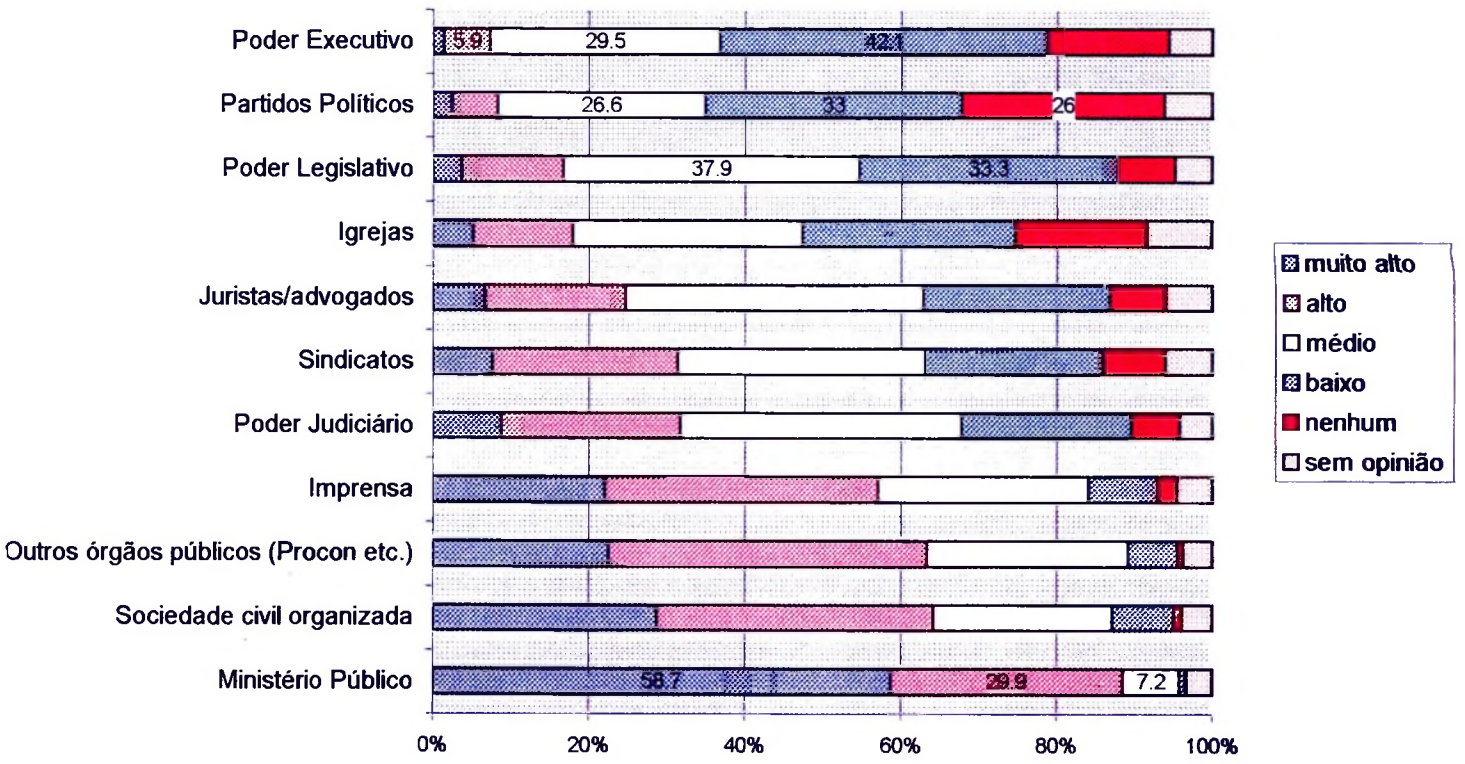
pelas deficiências materiais da Justiça e o poder Legislativo pelo anacronismo e má qualidade das leis processuais que vinculam as ações de promotores e juízes. FARIA, comentando os resultados da pesquisa "**A crise do Judiciário vista pelos juízes**" (IDESP, 1994) apontou a contradição dessa forma de pensamento: "Afinal, se grande parte da crise do Judiciário é fruto de uma engrenagem processual ultrapassada, que não viabiliza as sentenças justas e posterga as sentenças necessárias, por que investir mais recursos materiais numa estrutura judicial fortemente comprometida com esse anacronismo? Não seria mais lógico promover a reforma processual antes de se ampliar o orçamento do judiciário? Seria sensato aumentar o número de juízes, varas e serventuários para gastar (como a própria magistratura reconhece, segundo a pesquisa do IDESP) com formalidades excessivas, recursos desnecessários, litígios irrelevantes e julgamentos ineficientes?"[8]

Mas no caso do Ministério Público, a crítica aos poderes políticos tende a ultrapassar essa dimensão corporativa para assumir um ataque direto ao desempenho errático dos órgãos executivos e legislativos frente aos problemas que afligem a sociedade brasileira. Nesse sentido, a crítica de promotores e procuradores não se restringe à questão da crise da justiça mas vai além, quando responsabiliza os poderes políticos pelo desrespeito aos direitos constitucionais do cidadão.

O gráfico 4 mostra justamente que, na opinião dos entrevistados, os poderes executivo e legislativo bem como os partidos políticos têm contribuído muito pouco para a ampliação e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Na verdade, promotores e procuradores vêem a si próprios como os que mais têm contribuído nesse sentido, o que sem dúvida confirma nossa tese sobre o voluntarismo político que tem caracterizado o processo de reconstrução institucional do Ministério Público. Depois do Ministério Público, e à frente dos agentes políticos, quem mais tem reforçado esses novos direitos são a sociedade civil organizada, os órgãos públicos como Procons e delegacias especializadas, e a imprensa, segundo a opinião dos entrevistados.

[8] FARIA, José Eduardo. "A crise do poder Judiciário." In *Revista Justiça & Democracia*. São Paulo, Associação dos Juízes para a Democracia, n. 1, 1996, pg. 37.

Gráfico 4. Grau de contribuição para o alargamento e consolidação dos direitos difusos e coletivos no Brasil



Fonte: survey "O Ministério Público e a Justiça" (IDESP, 1996)

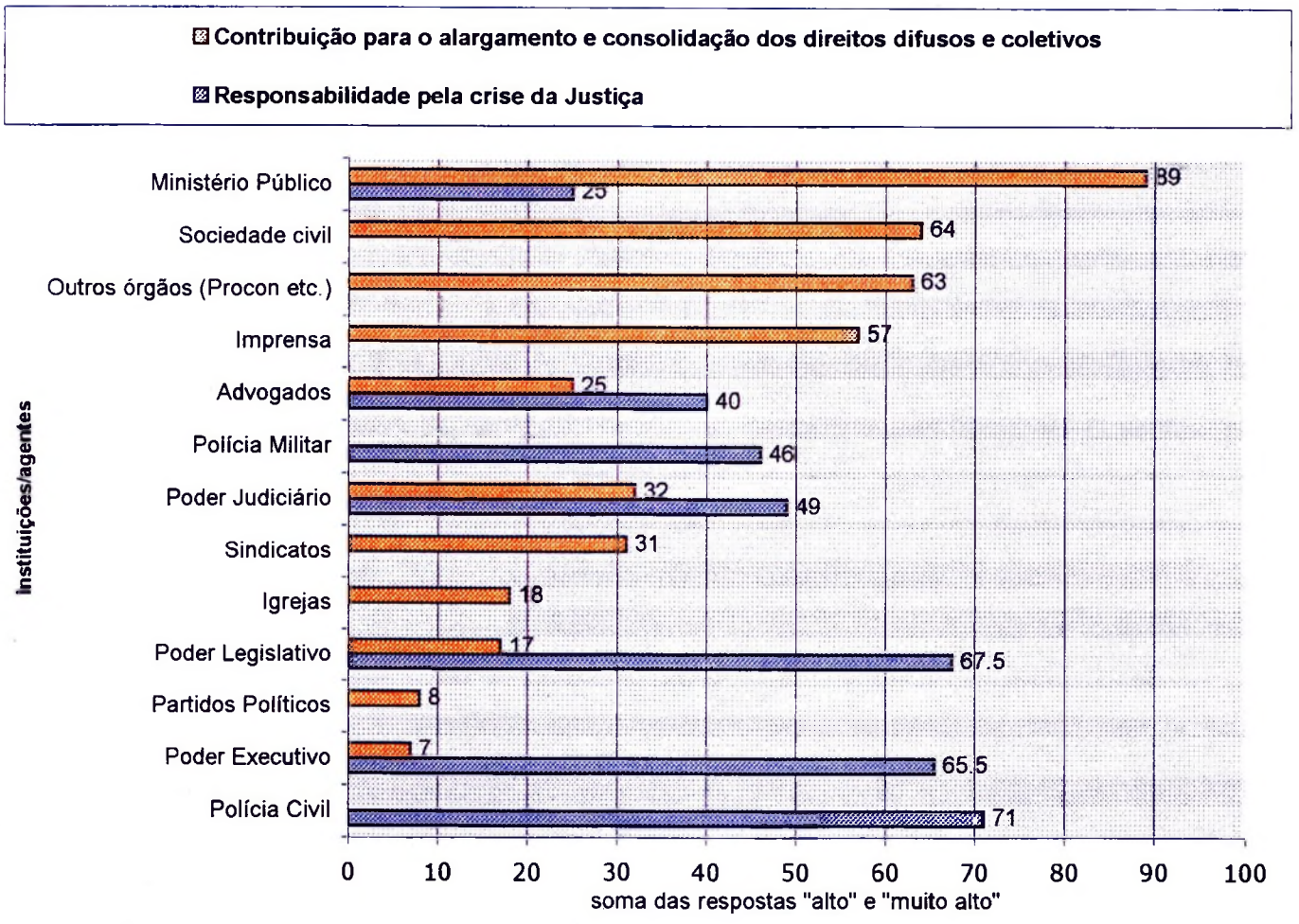
Essa avaliação também encerra um paradoxo. Como se sabe, a possibilidade de preservar direitos através de mecanismos judiciais pressupõe que os mesmos tenham sido previamente "positivados" pelo ordenamento jurídico. Em outras palavras, pressupõe um processo pelo qual a sociedade logra inscrever direitos almejados nos códigos e nas leis. No modelo liberal-democrático clássico, esse processo tem lugar na arena político-representativa: a partir da sociedade e por intermédio de organizações civis e partidos políticos, os interesses agrupados concorrem para determinar a elaboração da lei, pelo Legislativo, e para a sua efetiva implementação pelos organismos competentes. O sistema de Justiça, embora possa excepcionalmente ensejar mudança social, foi concebido nesse modelo para funcionar de modo apenas reativo, isto é, ratificando os direitos forjados pela sociedade, desde que previamente positivados pelo direito estatal.

Capítulo III

Ministério Público e o combate à corrupção política

O gráfico 5 registra esse paradoxo, ou seja, que na opinião dos integrantes do Ministério Público, a seqüência ideal indicada acima não é a que tem caracterizado o processo de alargamento e consolidação de novos direitos no Brasil. Pelo contrário, entre nós, a colaboração dos diversos agentes nesse sentido é inversamente proporcional à natureza política dos mesmos. Quanto mais longe do mundo político-representativo, maior a contribuição positiva para os direitos difusos e coletivos (Ministério Público, sociedade civil, órgãos técnicos, imprensa). De modo correspondente, quanto mais perto do mundo político-representativo, maior o grau de responsabilidade pela crise da Justiça no Brasil.

Gráfico 5. Comparação das opiniões dos membros do Ministério Público sobre o grau de responsabilidade das instituições pela crise da Justiça e o grau de contribuição das mesmas para o alargamento e consolidação dos direitos difusos e coletivos no Brasil



Fonte: survey "O Ministério Público e a Justiça" (IDESP, 1996)

Mas o que nos chamou mais a atenção, dentre os resultados do survey, foi a diferença de opinião, no interior da instituição, sobre o grau de contribuição da sociedade civil para a ampliação e consolidação dos direitos difusos e coletivos. Embora a maioria dos entrevistados tenha considerado esse grau relativamente alto, um teste estatístico de independência entre variáveis (*qui-quadrado*) revelou que os promotores e procuradores que tinham dado prioridade nos últimos dois anos à área dos direitos difusos e coletivos diferiam negativamente dessa opinião majoritária e eram responsáveis, mais do que os demais, pela opinião de que o grau de contribuição da sociedade civil tem sido baixo (ver tabela 1, no anexo). Em outras palavras, foi justamente entre aqueles que se preocupavam em tutelar interesses e direitos sociais que encontramos a avaliação mais negativa da contribuição da própria sociedade civil. Embora em menor medida, esse mesmo grupo de promotores considerou mais baixo do que os demais o grau de contribuição de órgãos públicos como Procons e delegacias especializadas (ver tabela 2, no anexo). E foi também nesse mesmo grupo de entrevistados que o teste estatístico encontrou maior avaliação negativa do desempenho do governo federal, nos doze meses anteriores à realização da pesquisa, do que nos demais grupos de promotores e procuradores (ver tabela 3, no anexo)

É difícil saber os motivos que levaram esses entrevistados a acentuar, mais do que os demais, a incapacidade da sociedade brasileira e dos órgãos que concorrem com o Ministério Público pela ampliação e consolidação dos direitos difusos e coletivos, mas não há dúvida que tal visão está de acordo com o que denominamos de *voluntarismo político*: diante do menor potencial de contribuição da sociedade civil e dos órgãos especializados, somado ao profundo desgaste dos poderes políticos representativos, somente uma ação consciente e combativa do Ministério Público poderia ser capaz de consolidar e fazer avançar a área dos direitos difusos e coletivos no Brasil.

3. A "hipossuficiência" da sociedade brasileira e o papel do Ministério Público

De todos os elementos que compõem o voluntarismo político do Ministério Público, a caracterização da sociedade brasileira como hipossuficiente - ou incapaz de defender-se a si mesma – é sem dúvida o mais importante. Ao longo do capítulo 1, vimos que, juridicamente, a atuação do Ministério Público na esfera cível está condicionada à hipossuficiência dos titulares de direitos e/ou à natureza indisponível de certos direitos. Vimos também que toda a evolução

legislativa que deu forma aos direitos difusos e coletivos não abandonou, pelo contrário, esteve completamente baseada no binômio *incapacidade dos titulares/ indisponibilidade de direitos.* Veio daí a justificativa e o impulso que tornaram possível ao Ministério Público se transformar em um dos principais agentes de defesa desses novos direitos. E por último, observamos que nos últimos anos, mesmo o elemento da indisponibilidade não é mais pré-requisito para a atuação do Ministério Público na esfera cível, uma vez que ele rompeu a barreira da defesa dos direitos disponíveis denominados de "individuais homogêneos". E o sucesso das ações nessa área, como demonstramos, depende da capacidade do Ministério Público de convencer o Judiciário da relevância social dos direitos disponíveis em jogo e da incapacidade dos interessados de defenderem-se autonomamente.

Como não poderia deixar de ser, ao lado da caracterização jurídica das hipóteses de atuação excepcional do Ministério Público, veio se constituindo ao longo desses anos uma caracterização sociológica dos titulares de direitos que deveriam ser protegidos pela ação tutelar de promotores e procuradores. No discurso de membros da instituição, razões sociológicas sobre a fragilidade da sociedade brasileira costumam sr invocadas para justificar a expansão das tarefas judiciais e extra-judiciais do Ministério Público, conforme discutiremos a seguir.

No *survey* "**O Ministério Público e a Justiça no Brasil**" (IDESP, 1996), nada menos do que 84% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que "a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la." Apenas 12% dos promotores e procuradores discordaram total ou parcialmente dessa afirmação e 4% não tinham opinião a respeito.

Esse diagnóstico da sociedade brasileira tem sido invocado pelos membros do Ministério Público como justificativa para sua ação tutelar em relação aos direitos difusos e coletivos. É também nessa alegada incapacidade da sociedade de se defender autonomamente que reside a explicação dos promotores e procuradores para o baixo número de ações coletivas movidas por associações civis, comparativamente ao ativismo judicial e extra-judicial do Ministério Público, conforme já mencionamos no capítulo 1.

Coerente com esse diagnóstico, 85% dos entrevistados na mesma pesquisa concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que "o Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira." Apenas 14% discordaram total ou parcialmente da afirmação e 1% não soube opinar. Segundo alguns promotores e procuradores com os quais fizemos entrevistas qualitativas, caso a sociedade se

conscientizasse de seus direitos e aprendesse a defendê-los por conta própria, a atuação do Ministério Público nas causas coletivas deixaria de ser necessária. Mas enquanto isso não acontece, a presença ativa da instituição é indispensável.

O voluntarismo político do Ministério Público está baseado nessa avaliação da sociedade brasileira e na crítica às instituições político-representativas. Por essas razões, 86% dos entrevistados consideraram que a instituição "deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos". Como afirma AMARAL, Procuradora da República (SP, 1992)

> "Ao estabelecer o constituinte, como função institucional do Ministério Público, a promoção da Ação Civil Pública para a defesa coletiva dos direitos, quer individuais quer coletivos, demonstrou sensibilidade, e estar atento à situação de marginalidade em que vive parte expressiva da população, flagrantemente hipossuficiente face os chamados Poderes públicos. Por não se encontrar, ainda, a sociedade civil devidamente organizada, de sorte a defender, através de associações e outros entes, os seus interesses, no atendimento de suas necessidades, incumbe no momento, ao Ministério Público, precipuamente por força de sua função institucional, trazer ao Poder Judiciário as grandes questões, já que os outros Poderes do Estado, por sua própria natureza, não poderiam dirimi-las, além do que, em muitas oportunidades, atuam contra os direitos fundamentais dos cidadãos."[9]

A idéia, em suma, é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Além disso, freqüentemente, é o próprio Poder Público quem mais desrespeita esses mesmos direitos. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que "alguém" deve interferir na relação Estado-sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no momento imediato, "alguém" tem que tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses.

A referida fragilidade da sociedade e sua incapacidade crônica de manter sob controle o Estado é um desses lugares-comuns do pensamento político brasileiro. Dessa matriz teórica, emergiram de modo abundante denúncias sobre o artificialismo de nossas instituições políticas, especialmente as representativas, e a crítica da nossa tradição constitucional desprovida de mecanismos de *enforcement* das leis e da constituição. Por vezes, esse ponto de partida levou a que se desejasse a existência de um poder neutro, externo ao mundo da política e com autonomia suficiente para tutelar e conduzir a sociedade. Como sabemos, o abismo entre o mundo das

---

[9] AMARAL, Ana Lúcia. "Processo Civil Coletivo: o acesso à Justiça no ano 2000." São Paulo, 1992, mimeo.

instituições políticas e o mundo real constitui-se em uma das idéias mais fortes que habitam o imaginário político brasileiro, sempre alimentando a crítica ao idealismo de nossas elites e à baixa capacidade do nosso regime político de dar respostas efetivas aos apelos da sociedade.

A decepção com o funcionamento do regime representativo, nos marcos de uma sociedade civil supostamente frágil, conduz a tentativas de contornar a esfera política em busca da efetividade dos direitos. Esse é um dos elementos que compõe o universo ideológico do voluntarismo político de promotores e procuradores de hoje, embora também remonte a uma antiga tradição de pensamento político. Como diz um dos mais destacados formuladores dessa matriz ideológica,

> "Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o *self-government* valerão nada sem o primado do Poder Judiciário – sem que este poder tenha pelo Brasil todo a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do Jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele – para tê-lo junto a si – de mais do que um gesto da sua mão numa petição ou de uma palavra de sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos – de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade civil do cidadão, principalmente do homem-massa do interior – do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anuladas nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a estes desamparados e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrios, estas regalias políticas, desde que os eleitos por este sufrágio universal e direto – sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa – estiverem certos que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente."[10]

Nesse trecho, OLIVEIRA VIANNA vislumbra a importância estratégica do judiciário como instituição paralela ao sistema político-representativo, com penetração por todo o país e capaz de se constituir em um instrumento da sociedade contra o mandonismo local e às demais práticas políticas degeneradas que caracterizam a malsucedida democracia brasileira. De nada adiantam os modernos e bem pensados modelos institucionais se o arbítrio e a impunidade vicejam livremente, conclui OLIVEIRA VIANNA.

Na verdade, embora pouco notado pela análise política, o fenômeno da judicialização da política no Brasil conheceu sua primeira onda já nos anos 1930/1940, quando áreas importantes de conflitos foram deslocadas para a justiça. Refiro-me à questão eleitoral e à questão trabalhista

---

[10] VIANNA, F.J. Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo, Edusp/Itatiaia. 1987. vol. 2. pp.159-160.

que ensejaram a criação, respectivamente, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho[11]. Não se trata aqui de fazer uma digressão histórica, mas é de amplo conhecimento o caráter diruptivo dessas duas áreas de conflitos no Brasil das décadas de 20 e 30. Como SADEK demonstra para o caso da Justiça Eleitoral[12] e PASTORE chama a atenção para o caso da Justiça Trabalhista[13], a solução judicial das questões eleitorais e trabalhistas não é a única forma de enquadramento dessas áreas no mundo contemporâneo, tampouco é a mais comum, pelo menos nos termos abrangentes em que veio a se constituir no Brasil. No nosso caso, independente das vantagens e desvantagens desse modelo, o fato é que a judicialização dos conflitos eleitorais e trabalhistas foi a fórmula adotada para tentar institucionalizar duas áreas de conflitos da maior importância para a manutenção da ordem social e política.

O objetivo de resgatar sumariamente esses aspectos históricos da questão judiciária é o de chamar a atenção para a inclinação brasileira no sentido de escolher o método judicial de resolução de conflitos. Pouco se refletiu sobre esse ponto, mas é possível afirmar sem exagero que temos no Brasil uma importante tradição de judicialização de conflitos, que nasce em grande medida pela via da crítica às deficiências do regime liberal-democrático e cujos valores básicos podem ser encontrados, ainda hoje, na concepção política que orienta o voluntarismo de promotores e procuradores do Ministério Público.

4. O terceiro elemento do voluntarismo político: o papel institucional do Ministério Público.

À crítica aos poderes políticos que descrevemos acima, soma-se a expectativa de que a arena judicial pode se converter em um mecanismo, tão ou mais eficiente do que a esfera político-representativa, de efetivação dos direitos de uma sociedade civil hipossuficiente. Como vimos no capítulo 1, a idéia é que o Ministério Público deve levar ao Judiciário os conflitos de dimensão social mais relevantes, e este funcione como "instância de substituição" dos poderes políticos que são incapazes de atender aos apelos da sociedade, por omissão ou mesmo por má

---

[11] A Justiça Eleitoral foi criada em 1932 e já na Constituição de 1934 figurou como ramo específico do poder Judiciário. Os primeiros órgãos da justiça trabalhista também surgiram no início dos anos 30 e foram incluídos nas constituições de 1934 e 1937, porém como justiça administrativa. Foi a constituição de 1946 que completou a formação da Justiça do Trabalho, transformando-a em ramo do poder Judiciário.

[12] SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil.* São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 1995.

[13] PASTORE, José. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva.* LTR editora, 1995.

fé. Como muitas vezes o agente agressor dos direitos coletivos é o próprio governo, não há entre promotores e procuradores muita esperança de que as instituições políticas sejam capazes de deslanchar qualquer processo consistente de efetivação de direitos formais. Como disse um dos membros do Ministério Público entrevistado, a propósito do papel atribuído à instituição, de defesa da sociedade:

> "Eu acho que houve um reconhecimento pela constituinte da seguinte situação: o poder Executivo vai muito mal. O Legislativo também vai mal há muito e parece que vai continuar por algum tempo, então era preciso estabelecer uma entidade pública para a tutela do direito, que não estivesse nem presa ao poder Executivo - e o Ministério Público já esteve incluído na organização do Ministério da Justiça, antes da constituição - e que não tivesse vínculo com o poder Legislativo, e que não tivesse ligação com o poder Judiciário. Falam que é um quarto poder, mas não é um quarto poder nada. É uma instância absolutamente independente. Para quê? Para tomar iniciativa sem quaisquer outras injunções. As prerrogativas que foram dadas ao Ministério Público - que já eram as prerrogativas da magistratura - foram para aparelhar o órgão estatal para a tutela dos direitos, porque nós sabemos que a sociedade civil ainda esta muito desorganizada, que nos poderes públicos não dá para confiar plenamente, então [era preciso] uma entidade que estivesse fora dos três poderes tradicionais, mas que fosse um ente público para a defesa desses outros direitos, porque se sabia que a sociedade civil não estava preparada. A constituição é a Carta cidadã (...) mas num pais em que a grande maioria da população não sabe o que é ser cidadão, está assim longe de conhecer o que pode ter e também quais são os seus deveres. É essa priorização, esse realce do papel de agente do Ministério Público - aquele que toma a iniciativa - que eu acho que é a grande modificação dessa instituição." (entrevista, 12/07/1995)

Foi por essas razões básicas que o Ministério Público assumiu a condição de defensor do povo, inclusive ou principalmente perante o Estado. Nesse processo, sua transformação foi tão grande que há quem afirme, em termos gramscianos, que a instituição teria transitado da sociedade política para o âmbito da sociedade civil. É o que diz GOULART, promotor de justiça (SP,1992): "Confrontando esse dado histórico [a transformação do MP] com as categorias gramscianas da teoria *ampliada* do Estado, vamos verificar que o Ministério Público *muda de função* ao transitar da ***sociedade política*** para a *sociedade civil*. Ou seja, desvincula-se do *aparelho coercitivo do Estado* (do aparato burocrático responsável pela *dominação* através da *coerção*) para integrar, no âmbito da sociedade civil, a parcela das *organizações autônomas responsáveis pela elaboração, difusão e representação dos valores e interesses que compõem uma concepção democrática de mundo e que atuam no sentido da transformação da realidade* (os sujeitos políticos coletivos que buscam a ***hegemonia democrática*** na batalha ideológica que se

trava no seio e através sa sociedade civil)"[14] E, completando, diante dessa transição para a sociedade civil, GOULART afirma que promotores e procuradores deveriam se transformar em verdadeiros *intelectuais orgânicos* gramscianos: "seus membros, os promotores de justiça, devem agir como trabalhadores sociais comprometidos com as lutas pelo resgate da cidadania e pelo aprofundamento da democracia. Enfim, como **intelectuais orgânicos** das classes e grupos subalternos, recontextualizando o direito posto segundo a nova visão de mundo, utilizando-o como instrumento de transformação social."[15]

É evidente que a evolução do Ministério Público brasileiro não chegou ao ponto desejado acima, mas é compreensível a preocupação de seus membros quanto a saberem se ainda são representantes do Estado – muitas vezes confundido com o *governo* – ou se transitaram de vez para a sociedade que tanto prezam mas que não representam no sentido político da expressão. Além dessa indefinição estrutural, outros inconvenientes dificultam a atuação do Ministério Público como **agente político da lei**: o fato de ser um órgão do sistema de justiça, que tem como destinatário de suas ações o poder judiciário, impõe limites à força política transformadora do Ministério Público, por mais que a abertura do processo judicial aos interesses coletivos tenha reduzido a clássica distinção entre a justiça e a política, entre solução de conflitos individuais e solução de conflitos gerais ou sociais.[16]

Um dos problemas daí decorrentes é que a intervenção política do Ministério Público nos processos de governo se vê muitas vezes limitada pelos princípios da separação de poderes e da discricionariedade administrativa, que os impede de chegar como gostariam ao cerne dos problemas sociais: a definição e implementação de políticas públicas pelo Estado.

É justamente por essa razão que promotores e procuradores têm atacado o princípio da discricionariedade dos poderes políticos – nas ações judiciais concretas –, aproveitando a gradual

---

[14] GOULART, Marcelo P. "Ministério Público e democracia." Tese apresentada ao II Congresso do Movimento do Ministério Público Democrático. Ribeirão Preto (SP), setembro de 1995, mimeo. pg. 21. Ver também MACHADO, Antonio A. e GOULART, Marcelo P. *Ministério Público e Direito Alternativo.* São Paulo, Editora Acadêmica. 1992. pg. 33.

[15] GOULART, Marcelo P. "Ministério Público e democracia." op.cit. pg. 22. (grifo do autor)

[16] Como problema de fundo aqui encontra-se a questão da justiça "comutativa-retributiva" *versus* justiça "distributiva". Como diz LOPES, "a tradição liberal novecentista levou a uma distinção: a justiça comutativa-retributiva tornou-se uma questão de direito e a justiça distributiva tornou-se política". Segundo o autor, essa distinção está em crise, pela decadência do modelo liberal de Estado e de direito e pela correspondente transformação do sistema judicial em arena de solução de conflitos sociais de dimensão política. Todavia, o fato de as questões de natureza distributiva ganharem foro judicial, acaba por revelar uma série de limites e desafios para o próprio sistema de justiça (que são analisados pelo autor), que não foi constituído originalmente para dar conta de conflitos desse tipo. Ver LOPES, José Reinaldo de Lima. "Justiça e Poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição". *Revista da USP*, vol. 21. mar-mai/1994. pp. 22-33.

mas consistente evolução da normatização dos direitos difusos e coletivos, que tem usado em todos os textos legais um fator redutor dessa discricionariedade (conforme vimos no capítulo 1). Nesse sentido, o *survey* **"O Ministério Público e a Justiça"** revelou que 87% dos entrevistados concordavam total ou parcialmente com a afirmação de que "cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa." Apenas 11% discordaram e 2% não tinham opinião a respeito. Ou seja, a alegação de restrição orçamentária, ou outros motivos normalmente invocados para sustentar decisões sobre políticas públicas em situação de escassez, não podem afastar da apreciação judicial a conduta política do administrador público, segundo os integrantes do Ministério Público.

Como se sabe, promotores e procuradores têm instaurado ações civis públicas por todo o país, solicitando ao judiciário que condene prefeituras, governos estaduais e mesmo o governo federal à *obrigação de fazer* em casos relacionados a políticas públicas. Muitas vezes, essas ações não estão embasadas em leis infraconstitucionais, mas seus pedidos decorrem diretamente da Constituição. Um caso exemplar nesse sentido foi a ação civil pública sobre o salário mínimo, movida pelo Ministério Público Federal em São Paulo contra a União Federal e o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), em abril de 2000.

A ação judicial do MPF lembrou inicialmente que o salário mínimo deveria ser suficiente, segundo a Constituição, para atender às necessidades do indivíduo e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, garantido o direito de reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo (art.7°, IV). E afirmava: "apesar de tal direito social estar assim disciplinado na Constituição de 1988, o que se verifica na prática é que seu valor é insuficiente, portanto são inconstitucionais as normas que o fixaram (...)". Depois de mencionar que naquela época do ano (mês de abril) os cidadãos assistiam à fixação do valor do salário mínimo "feita ao sabor de negociações entre as lideranças partidárias", sem que o artigo constitucional fosse sequer mencionado como objetivo a ser alcançado, o Ministério Público pediu a condenação da União Federal a "elaborar um plano de adequação do salário mínimo ao que dispõe o art. 7°, inciso IV, da Constituição Federal, a ser cumprido em etapas, a médio e longo prazo, não ultrapassando 12 (doze) anos (tempo idêntico ao transcorrido desde a promulgação da Constituição), sob pena de multa a ser revertida em favor de fundos voltados para o trabalhador, saúde, assistência social e educação."

A ação que não tinha objeto, mas sim "objetivo", alegou que o direito ao salário mínimo previsto pela Constituição era um direito difuso, "pois além de ser indeterminado ou de difícil determinação o número de pessoas que vivem exclusivamente dele, tal direito implica em redução da miséria e melhoria da distribuição de renda em nosso país." O MPF não se restringiu a demonstrar a adequação jurídica do pedido mas cercou-se de argumentos econômicos para defender a elevação do salário mínimo, mencionando cálculos do DIEESE sobre o valor do salário mínimo necessário ao suprimento daquelas necessidades listadas pela Constituição (R$942,76).[17]

A ação reconheceu que seria juridicamente impossível pedir a fixação de um valor para o salário mínimo e por isso pediu que o judiciário condenasse a União a *elaborar* um plano nesse sentido. E em termos imediatos, a ação fez outros dois pedidos: que o INSS fosse condenado a não pagar um valor inferior a R$177,00 aos beneficiários da seguridade social[18] e também que a União fosse condenada a adotar como valor do salário mínimo o maior piso regional que viesse a ser praticado pelos Estados, caso o projeto de lei que autorizava a "regionalização" dos valores fosse aprovado pelo Congresso Nacional.

O MPF pediu tutela antecipada para estes três pontos, justificando que "o dano irreparável já está configurado e aumenta a cada dia pois as conseqüências da miséria brasileira e da injustiça na distribuição de renda de nosso país se fazem notar pelos altos índices de violência, mortalidade infantil, desemprego causado também pelo total despreparo daqueles que não conseguiram ter condições decentes sequer de freqüentar escolas públicas." A ação é de 28 de abril de 2000 e foi indeferida pela Justiça Federal em 27 de junho do mesmo ano. O MPF recorreu e o processo continua tramitando na primeira instância, em São Paulo (julho de 2000).

O voluntarismo político que tem levado o Ministério Público a propor ações judiciais como essa não poderia deixar de conter um forte apelo ao valor da justiça social, como fica claro no pedido do aumento do salário mínimo. Segundo revelou o *survey* "O Ministério Público e a Justiça no Brasil" (IDESP,1996), 72% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que "o compromisso com a Justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei", enquanto 26% discordaram total ou parcialmente dessa idéia e 2% não souberam opinar. Na mesma linha, e com força ainda maior, 93% dos entrevistados consideraram que "o juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos

[17] Essa cifra foi usada como valor da causa, por razões simbólicas, segundo a autora.
[18] Diz a ação: "Por que R$177,00? Simplesmente porque estamos embasados por um estudo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP) segundo o qual existe atualmente perfeitas condições de a Seguridade Social arcar com o salário mínimo neste patamar."

problemas sociais." Apenas 5% dos entrevistados discordaram dessa afirmação e 2% não souberam opinar.

Estabelecidos os três elementos que compõem a ideologia do voluntarismo político (a crítica aos poderes políticos, a idéia de hipossuficiência da sociedade civil e o papel estratégico do Ministério Público como defensor dos interesses sociais) discutiremos a seguir o problema da efetividade das ações judiciais desencadeadas a partir desse referencial, adotando como exemplo as ações das chamadas Promotorias de Justiça da Cidadania de São Paulo.

5. As ações das promotorias de justiça da cidadania

Diz o art. 295, IX, da lei orgânica do Ministério Público de São Paulo (Lei 734, de 26/11/1993), que criou o cargo de Promotor de Justiça da Cidadania: "aos cargos especializados de Promotor de Justiça, respeitadas as disposições especiais desta lei complementar, são atribuídas as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público, nas seguintes áreas de atuação: (...) IX- Promotor de Justiça da Cidadania: **garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social.**"

A definição de cidadania da lei orgânica do Ministério Público de São Paulo tem sentido e direção claros: promover justiça da cidadania é obrigar o governo a efetivar os direitos constitucionais do cidadão, que dependem de serviços públicos, e é obrigar os governantes a se orientarem pelos princípios da moralidade administrativa e pelo respeito ao patrimônio público e social. Ou seja, referendando os termos do voluntarismo político que anima o Ministério Público, a lei coloca cidadania e poder público em pólos opostos, entregando aos promotores de justiça a função intermediária de reduzir o fosso existente entre sociedade e Estado.

É por esta via que o Ministério Público tem condições de induzir o processo de judicialização de conflitos em duas áreas nobres da política: a lei autoriza os promotores de justiça a fiscalizar a conduta dos governantes e a exigir do governo que seja mais responsivo. Como se sabe, o controle sobre os ocupantes de cargos públicos e a existência de mecanismos de *enforcement* de direitos formais perante o poder público são, sem dúvida, os dois problemas que mais afligem o regime democrático. A entrega dessas funções a uma instituição judicial tem, por

sua vez, a pretensão de significar uma solução desses dilemas. Como disse um dos promotores entrevistado,

> "O problema é a efetividade disso. Transformar essa equação em efetiva. Mas o bom do Ministério Público é que ele tem a possibilidade de detectar, canalizar algumas demandas sociais e transferir para a administração pública. (...) Mas eu vejo isso, é importante para o aprimoramento da democracia, porque o Ministério Público assume uma função de canal institucional, não viciado. Porque nós temos canais institucionais: o legislativo é um canal, mas é um canal que é viciado, ele não tem uma dimensão global, isenta ou imparcial, quer dizer, aquele é um feudo político de determinada pessoa... Não acho isso errado, é certo, então ele vai atender àqueles interesses daquela pessoa, na composição de cargos, etc. Mas o Ministério Público é um outro canal, um canal diferente. E que deve ser valorizado. Eu acho que a administração pública moderna e eficiente, já preparada por uma cultura democrática, tem que entender isso naturalmente."

Seja como for, a definição referida acima está plenamente de acordo com o voluntarismo político que anima hoje o Ministério Público, na medida em que o coloca em posição privilegiada perante o Estado ineficiente na prestação de suas funções básicas e a sociedade hipossuficiente. Nesse sentido, pode-se dizer que não haveria espaço mais favorável ao surgimento de uma **agente político da lei** do que aquele que o regime político democrático mostrou-se incompetente para preencher. Como diz GARAPON, com certo temor, a propósito do fenômeno da judicialização da política: "a viragem judiciária da vida política vê na justiça o último refúgio para um ideal democrático desencantado." A razão desse fenômeno paradoxal é que, segundo o autor, "a justiça torna-se *um espaço de exigibilidade* da democracia. Oferece potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar os seus governantes, de os chamar à atenção e de os obrigar a respeitar as promessas contidas na lei. A justiça parece oferecer-lhes uma possibilidade de ação mais individual, mais próxima e mais permanente do que a representação política clássica, intermitente e afastada."[19]

A Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital (PJC) foi criada no final de 1993, logo após a promulgação da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo. No início, a PJC contava com sete cargos de promotor de justiça e, em 1998, outros sete promotores foram

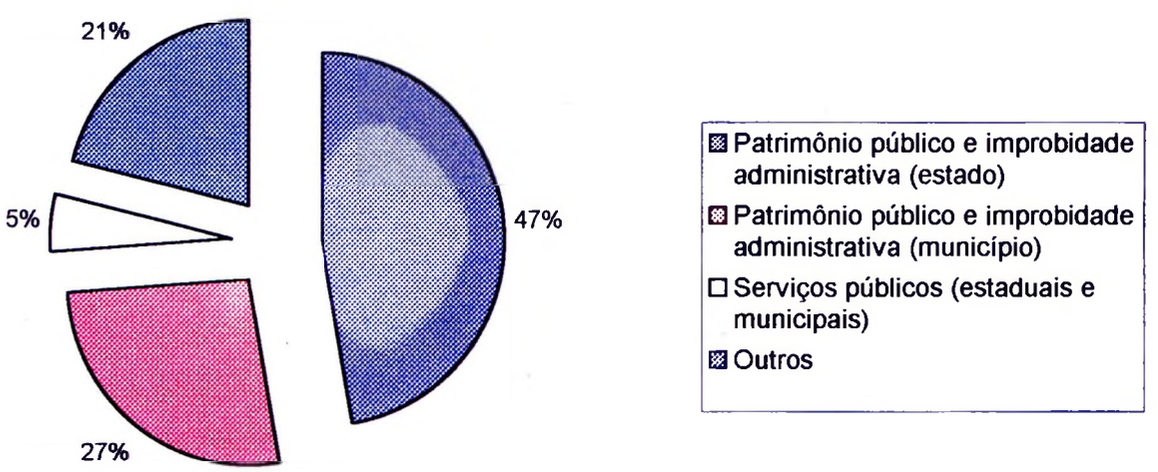
---

[19] GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas. Justiça e Democracia.* Lisboa: Instituto Piaget, 1998. pgs. 22 e 46. O temor de GARAPON quanto a esse fenômeno pode ser medido por essa passagem: "tal paisagem democrática não deixa de conter novos perigos. O excesso de direito pode desnaturar a democracia; o excesso de defesa pode bloquear qualquer tomada de decisão; o excesso de garantias pode mergulhar a justiça numa espécie de indecisão ilimitada. De tanto encarar as coisas através do prisma deturpador do direito, corre-se o risco de criminalizar a relação social e de reactivar a velha mecânica sacrificial. A justiça não se pode substituir ao político sem correr o risco de abrir o caminho para a tirania das minorias, ou até para uma espécie de crise de identidade. Resumindo, um mau uso do direito é tão ameaçador para a democracia quanto a escassez de direito." Idem, pg. 51.

designados para atuar como auxiliares, totalizando 14. No interior, o Centro de Apoio das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Cidadão registrava 370 promotores de justiça com atribuição para atuarem nessa área, em 1999.

No período de 1992 a 1998 a Promotoria de Justiça da Cidadania patrocinou 157 ações civis públicas.[20] Conforme mostra o gráfico 6, 74% das ações coletivas no período foram relativas a casos de patrimônio público e probidade administrativa (sendo 47% na esfera estadual e 27% na esfera municipal). Somente 5% das ações buscaram solucionar problemas relacionados à prestação de serviços de relevância pública. Este resultado revela que, dentre as duas áreas nobres da política abertas pela lei à participação do Ministério Público, os promotores da cidadania privilegiaram muito mais o controle dos *governantes* do que a fiscalização dos serviços públicos.

Gráfico 6. Ações civis públicas promovidas pela Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital (1992-1998) n=157



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados na Promotoria de Justiça da Cidadania de São Paulo

[20] Embora a Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital tenha sido criada formalmente no final de 1993, antes dela o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Cidadão patrocinou Ações Civis Públicas no período 1992-93 e que passaram a ser acompanhadas pela PJC da Capital após sua instalação. O número de 157 ações é relativo a meados de maio de 1998.

No que diz respeito ao patrimônio público e à improbidade administrativa na esfera estadual, os casos mais freqüentes foram de contratação de serviços ou compra de materiais sem o devido processo de licitação, envolvendo empresas públicas como DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A), CDHU (Companhia Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), ELETROPAULO, CESP (Companhia Energética de São Paulo) e FEPASA (Ferrovia Paulista S.A.). Trata-se principalmente de casos ocorridos sob as administrações estaduais peemedebistas de Orestes Quércia (1987-91) e Luiz Antonio Fleury (1991-1995). Houve também ações civis públicas promovidas a partir de denúncias de enriquecimento ilícito ou mesmo flagrantes de uso particular de bens e recursos públicos por parte de ocupantes de cargos públicos estaduais. Nestes casos, além do ressarcimento de eventuais prejuízos ao erário, as ações pediram a condenação dos réus à perda de seus direitos políticos e à proibição de contratar com o setor público, seguindo as sanções previstas na Lei 8429/92. Um detalhe importante é que, na média dos casos ocorridos na esfera estadual, as ações só foram patrocinadas quatro anos e meio depois da ocorrência das irregularidades e atos ilícitos.

No que diz respeito ao patrimônio público e à improbidade administrativa na esfera municipal, a promotoria da cidadania procurou suspender contratações irregulares e licitações fraudulentas praticadas por empresas como PRODAM (Companhia de Processamento de Dados do Município), IPREM (Instituto de Previdência do Município), EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) e CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) . Os promotores também moveram ações de improbidade contra secretários municipais e diretores de empresas e órgãos públicos do município. A maior parte dos casos ocorreu nas administrações de Paulo Maluf (1993-1997) e Celso Pitta (a partir de 1997), sendo que os próprios prefeitos foram alvo de diversas ações importantes: Maluf foi acionado na justiça por ter usado seu símbolo eleitoral - o "trevo vermelho" – em obras da prefeitura, por ter usado recursos públicos para fazer propaganda pessoal e por ter enviado um milhão de cartas a moradores da cidade, informando de sua decisão de isenta-los do pagamento do IPTU. Juntamente com seu secretário de finanças - Celso Pitta - Maluf foi processado pelos promotores da cidadania sob acusação de compra superfaturada de frangos e pelo desvio de R$ 1,23 bilhão de recursos originalmente destinados ao pagamento dos chamados precatórios. Celso Pitta, como prefeito, foi processado também por usar dinheiro do município para pagar a publicação de "notas de esclarecimento" em jornais e TVs, para defender-se das denúncias que haviam ensejado as próprias ações de improbidade. Nos casos municipais, a promotoria agiu mais rápido e processou os acusados – pessoas físicas e órgãos públicos – dois anos após a ocorrência das irregularidades e atos ilícitos (em média)

Somente 5% das ações civis públicas foram direcionadas aos serviços de relevância pública. Dentre outras, podemos citar: 1. a ação contra as Universidades estaduais (USP,UNICAMP e UNESP), exigindo o cumprimento do dispositivo constitucional que obriga os estabelecimentos públicos de ensino superior a ofertarem o mínimo de 1/3 de suas vagas para os cursos noturnos (que terminou em acordo); 2. a ação que questionou a criação do PAS (Plano de Atendimento à Saúde), programa que transferiu a gestão do setor municipal de saúde para cooperativas particulares de médicos, durante a gestão de Paulo Maluf (que foi derrotada no Judiciário); 3. uma ação civil pública contra a Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos (CPTM) exigindo a observação da normas básicas de segurança no transporte de passageiros, para evitar os acidentes que ocorriam à época com os chamados "surfistas ferroviários".[21]

Embora a promotoria tenha agido rapidamente nos casos relacionados a serviços públicos – em média, um mês e meio após ocorrido o problema ou conhecido o fato – deve-se reconhecer que sua atuação nessa área foi relativamente tímida, apesar do impacto qualitativo que suas poucas ações também causaram. A hipótese mais plausível é que a complexidade dos casos relacionados a políticas públicas ainda se constitui em obstáculo importante para a ação do Ministério Público. Para que essa intervenção possa se dar, é preciso que o Ministério Público sustente pedidos inequívocos perante o judiciário, para que este tenha condições mínimas de aplicar a lei. Entretanto, na maioria das vezes, os casos problemáticos de serviços de relevância pública não comportam soluções simplificadas, mas dependem do concurso de uma série de variáveis.[22] Tudo isso sem falar nas muitas vezes que o judiciário simplesmente nem reconheceu a legitimidade do Ministério Público para representar a sociedade em juízo, em função do princípio da discricionariedade administrativa que exclui a possibilidade de condenar a administração pública em *obrigações de fazer e de não fazer.*

---

[21] Entre as ações classificadas como "outras" no gráfico, encontram-se as ações de dissolução das torcidas organizadas de futebol *Mancha Verde, Independente* e *Gaviões da Fiel*, que tiveram bastante repercussão junto à opinião pública.

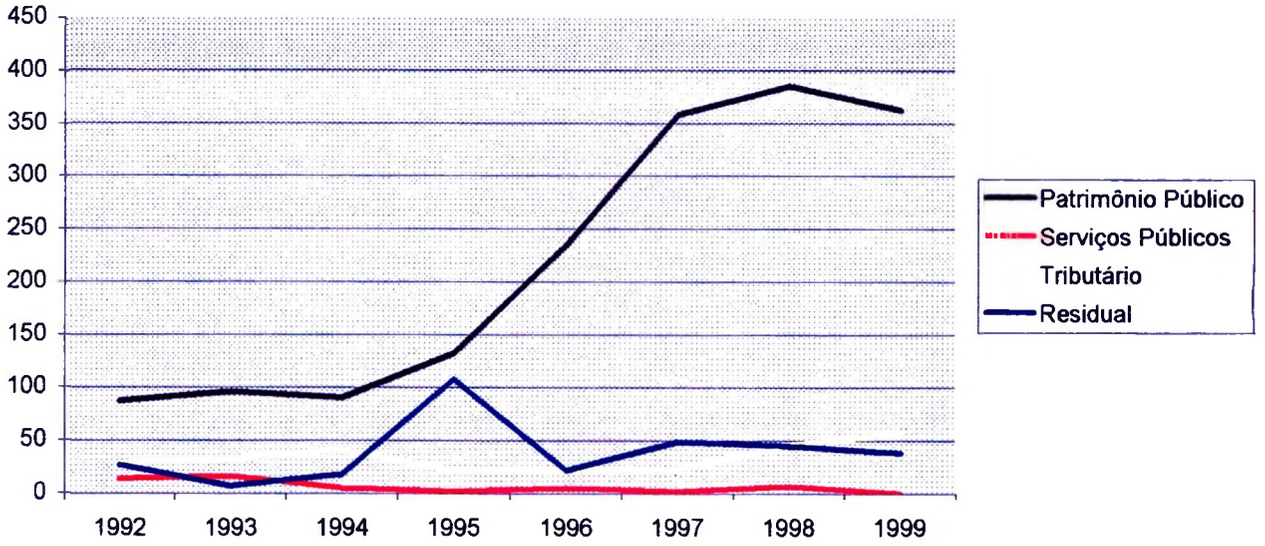
[22] LOPES faz uma análise de casos judiciais iniciados por ação civil pública, particularmente na área de educação, e conclui que tais processos 1) geralmente não são capazes de discutir os fundamentos constitucionais dos direitos sociais (somente os artigos da Constituição relativos à capacidade de agir do M.P. são invocados); 2) estão baseados comumente no Código de Defesa do Consumidor, o que limita o alcance da noção de direitos sociais como direitos públicos, não particularistas ou meramente contratuais; 3) em todos eles aparece o problema da legitimação extraordinária do MP e a dificuldade de consolidá-la perante os tribunais; 4) finalmente, em nenhum dos casos analisados pelo autor ele pôde encontrar qualquer referência aos aspectos *distributivos* de tais conflitos. LOPES, José Reinaldo de Lima. "Social Rights and the Courts". In WILHELMSSON, Thomas and HURRI, Samuli. *From dissonance to sense: Welfare State Expectations, Privatisation and Private Law.* Aldershot: Dartmouth. 1999.

É verdade que, quando há lei regulando a matéria ou pelo menos previsão constitucional em determinado sentido, a margem de discricionariedade administrativa se reduz, limitando as possibilidades de resistência do poder público e aumentando as chances de sucesso do Ministério Público. O caso das universidades públicas paulistas é um bom exemplo de como a ação dos promotores tem sido estratégica ao considerar esse conjunto de variáveis do processo. Segundo a Constituição paulista de 1989, as universidades deveriam implementar, em até dois anos após a sua promulgação, a oferta de pelo menos 1/3 de suas vagas totais no período noturno, mas até 1994 não haviam cumprido essa determinação constitucional. Segundo um dos signatários da ação civil pública promovida contra USP, UNESP e UNICAMP,

> "eu tentei durante o trâmite do inquérito civil sensibilizar as universidades no sentido de 'olha, vamos cumprir isso daí'. Mas as universidades respondiam com a defesa de, primeiro, a autonomia; segundo, discricionariedade administrativa; terceiro, problemas orçamentários. Eu fiquei numa sinuca de bico, e qual foi a minha estratégia? Entrar com a ação. Entrando com a ação, o resultado foi o seguinte: as universidades públicas, as três vieram nos procurar para fazer acordo. Quer dizer, eu tive que criar um fato político - entrar com uma ação dessa é um fato político - para receber da parte contrária aquilo que a sociedade precisa." (entrevista 28/04/98)

Conforme mostra o gráfico 7, o fenômeno da concentração das atividades da promotoria de justiça da cidadania na área de patrimônio e improbidade administrativa também está ocorrendo nas comarcas do interior do estado de São Paulo. Especialmente a partir de 1995, houve um aumento extraordinário de ações civis públicas nessa área, enquanto a atuação relativa a serviços públicos permaneceu estável - e não ultrapassando 50 ações por ano. É visível, portanto, que o Ministério Público tem concentrado suas forças no controle dos políticos e ocupantes de cargos públicos, bem mais do que na defesa dos direitos constitucionais do cidadão, que dependem de políticas públicas do Estado para serem efetivados.

Gráfico 7 Ações Civis Públicas instauradas pelas promotorias de justiça da cidadania do interior



Fonte: Dados coletados no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Cidadão

A questão da baixa efetividade processual das ações coletivas patrocinadas pela PJC e o "efeito sombra"

Somente 3 das 157 ações civis públicas iniciadas pela promotoria da cidadania da capital tinham se encerrado em meados de 1998, e apenas uma delas tinha sido julgada procedente. Todas as demais ainda estavam transitando pelo Judiciário, em primeira instância ou em grau de recurso. Em outras palavras, em termos estritamente processuais, a efetividade das ações da PJC era próxima de zero.

Sobre essa baixa efetividade processual das ações da PJC, um dos promotores entrevistados disse que a importância do trabalho do Ministério Público residia no seu efeito **sombra**: "(...) o importante é o efeito sombra, no sentido de: 'Olha, eles estão de olho. Se eu me descuidar aqui eu corro o risco de ser processado e isso ser noticiado'. Isso é muito sério para qualquer pessoa, e nós aqui temos muito cuidado com isso. Esse efeito **sombra**, que não dá para se mensurar objetivamente, é muito mais importante do que o número de ações, não tenha dúvida disso." (Entrevista, 12/08/98)

Em entrevistas com outros promotores da cidadania, eles disseram que o Ministério Público estaria conquistando o respeito da opinião pública mais pelo exemplo de suas ações do que pelo resultado efetivo das demandas judiciais iniciadas. Segundo um dos entrevistados, se fôssemos olhar apenas o número de ações julgadas procedentes pelo Judiciário, e a quantidade de dinheiro que havia retornado aos cofres públicos, a decepção seria fatal:"fecha que não vai fazer falta. Talvez seja mais barato. Agora, eu não posso imaginar isso, pelo que a gente percebe no dia-a-dia da promotoria. O Ministério Público recuperou uma imagem de quatro anos para cá que eu imaginei que iria demorar uns vinte anos para conseguir." E a recuperação dessa imagem estaria intimamente relacionada à sua atuação exemplar em defesa da cidadania, especialmente na defesa dos direitos constitucionais:

> "se você age em relação a transporte, a saúde etc. isso é muito mais importante para a população pois atinge um número maior de pessoas e elas começam a se conscientizar de que têm direito à prestação [do serviço público] e que o Estado tem o dever de fazer. Essas pessoas vão tomar conhecimento e vão procurar novos direitos também; e vão começar a entender que o Estado tem limites. Essa forma de agir [do MP] passa não só pela efetivação da prestação do serviço solicitado mas vai despertar no cidadão os seus direitos. O mais importante hoje é conscientizar, porque a partir do momento que todos souberem os direitos que têm, vão começar a cobrar esses direitos." (Entrevista, 12/08/98)

Na prática, o Ministério Público se ressente de seu parceiro – o judiciário -, pela sua morosidade e pela sua incapacidade de reconhecer e incorporar a dimensão política das novas funções do sistema de justiça. Como disse um dos promotores entrevistados,

> "Agora, o tribunal não me reconhece, não avança, para me reconhecer, a exigir que o Estado faça determinada coisa. É muito difícil. Mesmo quando está previsto em lei o Tribunal ainda é um pouco refratário a isso, ele teme uma subversão da divisão de poder. É uma questão política grande que precisa ser manejada com outros instrumentos mais explícitos ou então criar uma evolução de uma nova doutrina de relacionamento do Judiciário e do Ministério Público com o poder público. (entrevista, 24/08/98)

Por essas razões, muitas vezes os promotores e procuradores evitam tomar o rumo dos tribunais, buscando caminhos alternativos ao processo judicial. Como disse um dos entrevistados, referindo-se especialmente ao problema dos serviços de relevância pública,

> Em relação a políticas públicas, eu não vejo como você pode cuidar disso no judiciário. Uma demanda judicial demora quantos anos? (...) Aí é que eu acho que o Ministério Público precisa tomar uma outra corrente. O Ministério Público não deve procurar

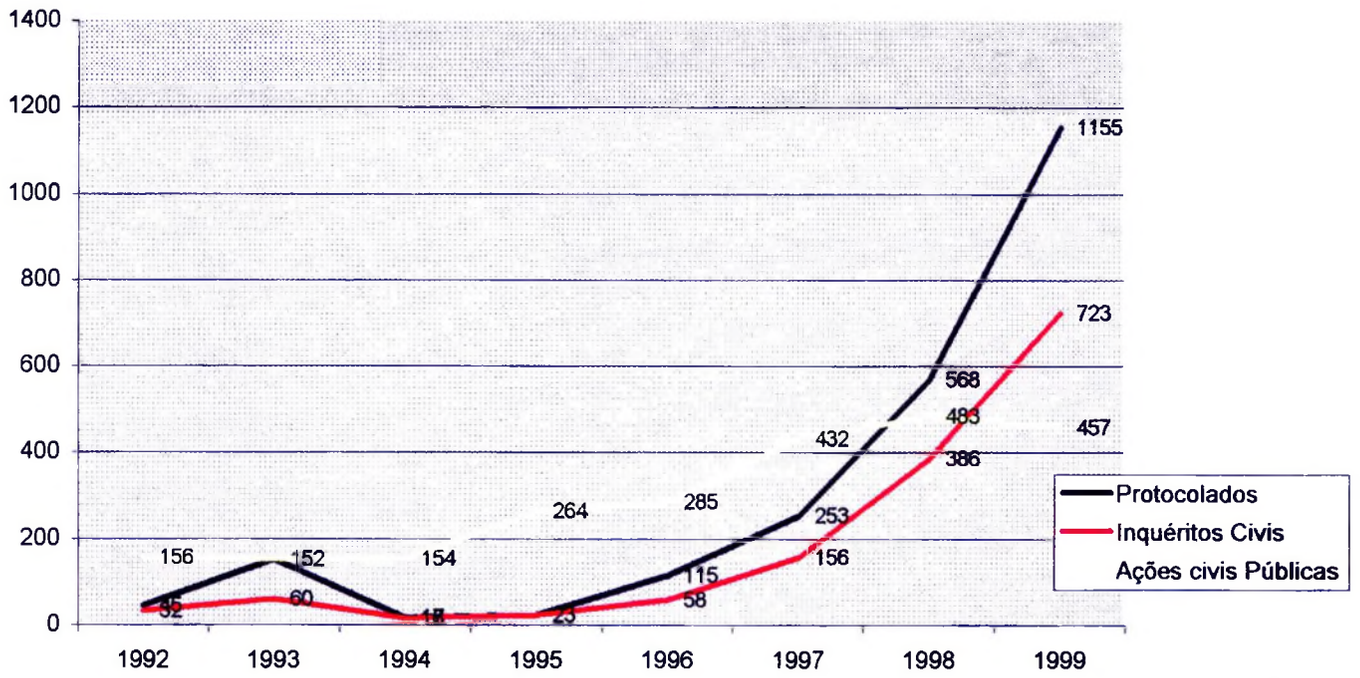
> solução só no Poder Judiciário. Hoje eu acho que o Poder Judiciário deve ser a última via quando a questão for apenas de corrigir um desvio instrumental qualquer (...) porque a questão da política pública você precisa da vontade política e isso o Poder Judiciário não resolve. Então eu acho que o Ministério Público tem que procurar outros recursos, não resolver sozinho, mas procurar parceiros. (Entrevista, 12/7/95)

Nesse sentido, temos que considerar que as ações civis públicas podem ser apenas a ponta do *iceberg* do trabalho da promotoria. Ou seja, tão importante quanto elas são os atos administrativos, como requisição de informações e instauração de inquéritos civis, que se constituem em meios importantes de dissuasão de práticas irregulares e de pressão por compromissos de ajustamento de conduta que suspendam atos lesivos aos direitos constitucionais do cidadão, sem que para isso seja necessário recorrer ao judiciário. Em 1998, a soma dos diversos procedimentos administrativos abertos pela PJC da capital era superior a 1500, ou seja, dez vezes maior do que o número de ações civis públicas de todo o período pesquisado (1992-1998), o que é um indicativo da intensa atuação pré-processual do Ministério Público.

A estratégia de encurtar caminhos, evitar o Judiciário, e aumentar a efetividade política das ações do Ministério Público, leva-o a acentuar sua condição de **agente político da lei**, pressionando diretamente os poderes públicos pela realização de direitos constitucionais, através de todos os meios disponíveis. Como disse um dos entrevistados,

> Entre nós aqui, em seminários, cursos, palestras, sempre está se dizendo ao promotor o seguinte: "olha, vocês têm um instrumento poderoso nas mãos: é o inquérito civil. Esse instrumento dá o poder de você requisitar informações, dá o poder para o promotor colher depoimentos, requisitar documentos, certidões, etc. Use esse instrumento para atingir esse fim e chegue e mostre à administração publica, ao administrador, fale assim: 'olhe, o Sr. vai querer se submeter a um desgaste?'" Porque é aquele negócio, se o promotor entra com uma ação, por exemplo, explorando esse fato, digamos que um determinado município não concede a gratuidade do serviço de transporte coletivo urbano aos idosos, maiores de 65 anos. Isso gera para o administrador público, sem dúvida alguma, uma certa repercussão social negativa: 'Olha, aquele administrador público ele não atende um direito dos velhinhos' Ai transporta esse raciocínio para a questão do ensino, a questão da saúde... (entrevista, 24/8/98)

Gráfico 8. Procedimentos administrativos, inquéritos civis e ações civis públicas instaurados pelas promotorias de justiça da cidadania do interior



Fonte: Dados coletados no Centro de Apoio Operacional das PJ dos Direitos Constitucionais do Cidadão

Fenômeno idêntico está ocorrendo também com os 370 promotores de justiça da cidadania do interior do estado de São Paulo. Conforme mostra o gráfico 8, o uso dos instrumentos de ação pré-processual vem crescendo exponencialmente de 1996 para cá (inquéritos civis e protocolados) ao passo que o número de ações civis públicas parece ter se estabilizado. Se nossa hipótese estiver correta, esses dados indicam que o Ministério Público está tentando compensar a baixa efetividade processual das ações coletivas com formas de ação direta, extra-judiciais, o que sem dúvida torna sua intervenção sobre a realidade mais incisiva, mas também põe em evidência o problema do limites à sua atuação como **agente político da lei.**

Anexo

Capítulo II

Tabela 1. **Grau de contribuição da Sociedade civil para o alargamento e consolidação de direitos difusos e coletivos, segundo áreas consideradas prioritárias. (teste de qui-quadrado e resíduos ajustados, por célula)**

Áreas de prioridade	alto	médio	baixo	freqüências total linha(%)	
Penal	.5	1.4	-3.0	43	
direitos difusos e coletivos	-2.2	-.8	4.9	17	na tabela:
Ambas	1.2	-.8	-.8	40	χ^2=25.94
freqüências total coluna (%)	66	25	9	100 (N=374)	

Tabela 2. **Grau de contribuição de órgãos públicos especializados para o alargamento e consolidação de direitos difusos e coletivos, segundo áreas consideradas prioritárias.**

Áreas de prioridade	alto	médio	baixo	freqüências total linha(%)	
Penal	-.7	1.7	-1.7	43	
direitos difusos e coletivos	-1.5	.5	2.2	18	na tabela:
Ambas	1.9	-2.0	.0	39	χ^2=9.79
freqüências total coluna (%)	65	29	6	100 (N=375)	

Tabela 3. **Avaliação do desempenho do Governo Federal nos últimos 12 meses**

Áreas de prioridade	ótimo/bom	regular	ruim/péssimo	frequências total linha (%)	
Penal	.2	1.1	-1.2	43	
direitos difusos e coletivos	-1.3	-2.3	3.1	17	na tabela:
ambas	.8	.6	-1.1	40	χ^2=9.82
frequências total coluna (%)	13	39	48	100 (N=372)	

Informações sobre as tabelas 5, 6 e 7: A partir das respostas sobre áreas de prioridade nos últimos dois anos, distinguimos três grupos de entrevistados para proceder a testes de independência estatística. O primeiro compôs-se daqueles que só deram prioridade à atuação na área penal. O segundo grupo compôs-se daqueles que só deram prioridade à defesa dos direitos difusos e coletivos e o terceiro, mais "generalista", que manteve um pé em cada uma dessas áreas. A seguir, realizamos o teste de *qui-quadrado* que rejeitou a hipótese de independência entre as variáveis nos casos acima, no nível de significância de 5%. Além disso, cada célula das tabelas traz os chamados resíduos ajustados, que permitem verificar a contribuição de cada uma delas para a associação estatística entre as variáveis ($-1,96 < d_{ij} < 1,96$).

1. Introdução.

Este capítulo analisa a atuação do Ministério Público de São Paulo em uma das áreas mais importantes dentre aquelas abertas à sua ação política: o combate à improbidade administrativa e à corrupção política. Durante os anos 90, o Ministério Público paulista desenvolveu ações importantes nesse sentido, atingindo resultados nada desprezíveis. Apesar da baixa efetividade processual das ações judiciais movidas contra administradores públicos nesse período, o efeito político da luta travada por promotores e procuradores de justiça contra a improbidade administrativa foi enorme, a ponto de abalar a imagem pública de várias lideranças políticas importantes, além de lançar sobre toda a administração uma imensa sombra fiscalizadora. Durante esse período, por vezes a atuação do Ministério Público brasileiro foi comparada à atuação dos juízes italianos, responsáveis pela chamada "operação mãos limpas" que, segundo RIGHETTINI, acelerou a crise do regime democrático e deu início a uma profunda reestruturação do sistema político-partidário na Itália.[1]

Apesar dos resultados importantes da experiência brasileira até aqui, suficientes para ensejar comparações desse tipo, a atuação recente do Ministério Público parece revelar o início de uma segunda fase no trabalho de apuração da corrupção e da improbidade administrativa , cujas características principais nos aproximam ainda mais do caso italiano. Isto é, até o ano de 1998, o combate à corrupção política vinha sendo feito basicamente através de inquéritos civis e ações judiciais promovidos pelos integrantes da ala cível da instituição, apoiados na Lei da Ação Civil Pública de 1985 e na Lei da Improbidade Administrativa de 1992. Apesar de a possibilidade de processar políticos e funcionários públicos por atos de improbidade na esfera cível ter significado enorme avanço, o combate à corrupção política passou a sofrer com a falta de efetividade processual das ações civis públicas, seja pela demora do Judiciário em dar solução definitiva a centenas delas, seja pela derrota das teses apresentadas perante os tribunais. Segundo um promotor de justiça da cidadania,

---

[1] RIGHETTINI, Stella. "La Politicizzazione di un Potere Neutrale. Magistratura e crisi italiana." *Rivista Italiana di Scienza Política*. Ano XXV, No. 2, agosto de 1995. p. 225. Sobre a desestruturação do sistema partidário italiano que se inicia no começo dos anos 90 e é acelerada com o impacto da operação "mãos limpas", ver SANI, Giacomo. "Una vigília di incertezze." *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Ano XXIV, n. 3, dezembro de 1994.. Sobre a fragmentação partidária no nível parlamentar e a crise de governabilidade daí decorrente, ver MICHELI, Chiara de. "L'Attività legislativa dei governi al tramonto della prima repubblica." *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Ano XXVII, n. 1, abril de 1997.

> A resistência do judiciário foi primeiro em cima da legitimidade do Ministério Público para propor esse tipo de ação. Segundo, na modalidade do procedimento escolhido (uma questão técnica, de uma visão formalista: "não podia usar esse mecanismo, tinha que usar o outro"). Houve uma interpretação muito extensiva da ação popular e restritiva da ação civil pública. E ainda mais, no mérito, uma dificuldade muito grande de reconhecer os meios de prova carreados pelo inquérito civil e levados a juízo, notadamente no que diz respeito a aspectos não estritamente formais dos procedimentos licitatórios e coisas assim. (...) E ainda hoje há muita dificuldade, algumas posições são bastante restritivas à nossa atuação nessa área, por parte de alguns juízes. (entrevista em 28/04/98)

Para enfrentar o problema da baixa efetividade, era preciso dar um passo além e fazer avançar a instituição para um outro campo de batalha: o campo criminal. Na verdade, como veremos nesse capítulo, foi o Ministério Público quem atraiu o inimigo para a arena criminal, na qual armas velhas foram usadas com inteligência e chegaram a obter resultados mais efetivos do que aqueles alcançados, até então, com as armas de última geração da esfera cível. Em 1999, o combate à improbidade administrativa ganhou finalmente o caráter de ação criminal – especialmente na capital paulista – agravando a situação de políticos e funcionários públicos sob suspeita e permitindo que alguns deles fossem levados à cadeia.

A seguir, analisaremos essa nova fase do Ministério Público no combate à corrupção política, não só a partir do caso da cidade de São Paulo em 1999, mas também incluindo dados de pesquisa inéditos sobre o que vem ocorrendo nos municípios do interior do estado. Nas partes 2 e 3, trataremos do escândalo da *Máfia dos Fiscais* que mobilizou a capital paulista no ano de 1999. O item 2 descreve o caso, formula uma hipótese explicativa para o sucesso relativo da operação de combate à corrupção e fornece o contexto político que tornou isso possível. O item 3 examina duas grandes novidades no que diz respeito à atuação política do Ministério Público: o deslocamento das ações de combate à improbidade administrativa da área cível para a área criminal, e a aparição do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado. O último tópico dessa parte trata da especial relação que se estabeleceu entre Ministério Público e *mídia* ao longo de 1999. Com intenção de mostrar que São Paulo não é um caso isolado, o item 4 revela como uma onda moralizadora tomou conta dos municípios do interior do estado, atingindo tanto as prefeituras quanto as câmaras municipais.

2. O caso da *Máfia dos Fiscais* em São Paulo.

2.a. Descrição: o significado do 2 de dezembro.

Em 2 de dezembro de 1998, o chefe dos fiscais da Administração Regional de Pinheiros, Marco Antonio Zeppini [50], foi preso em flagrante em uma operação realizada por promotores de justiça e uma equipe de jornalismo da Rede Globo. A prisão fora planejada a partir da

denúncia de Soraia Patrícia da Silva [24], empresária que estava sendo chantageada por Zeppini, no processo de regularização da reforma do imóvel onde funcionava sua academia de ginástica.[2] As imagens do flagrante foram ao ar no Jornal Nacional, o programa jornalístico de maior audiência no horário nobre da televisão brasileira.

Com Zeppini foram encontrados dinheiro e cheques de comerciantes da região, totalizando mais de R$ 100 mil. Além disso, e mais importante, os promotores de justiça apreenderam agendas e listas com anotações detalhadas de um vasto esquema de cobrança de propinas envolvendo outros fiscais e setores da Regional de Pinheiros. A tentativa de extorsão patrocinada por Zeppini não era um caso isolado e sua prisão marcou o início do mais amplo processo de combate à corrupção política já experimentado em São Paulo.

Muito rapidamente, na velocidade da mídia, as denúncias de corrupção contra fiscais de Pinheiros se estenderam a outras Administrações Regionais e logo receberam uma denominação conjunta, carregada de significados: *Máfia dos Fiscais.*

Quem se apressou em fornecer os elementos para essa definição foram os próprios promotores responsáveis pelo caso, integrantes de um grupo que viria a se tornar bastante conhecido ao longo de 1999: o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo, ou como se convencionou chamar simplesmente *GAECO.* Dentre eles, destacou-se logo José Carlos Blat [36], por suas afirmações seguras e projeções arrojadas. Desde o 2 de dezembro, Blat e seus colegas enfatizaram a idéia de que estávamos diante de uma *máfia* e, como tal, os esquemas de corrupção política da cidade seriam combatidos. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo,* alguns dias depois do flagrante, Blat confirmou a descoberta e projetou o futuro:

> **Folha** - Existe uma máfia agindo nas regionais de São Paulo?
> **Blat** - Sim. Isso está claramente definido e documentado. Lançamento de nomes, valores, favores. Agora faltam investigações que levarão ao topo dessa hierarquia mafiosa.
> **Folha** - É possível chegar ao topo?
> **Blat** - Existem empecilhos burocráticos. E a relação entre as pessoas que arrecadam e o topo é muito tênue. Os pagamentos se dão normalmente em dinheiro, como foi constatado no próprio carro de Zeppini, onde foram encontrados R$ 27 mil. Mas o nosso esforço é para punir quem quer seja, mesmo os políticos.[3]

O sucesso relativo da operação liderada pelo Ministério Público, como se pretende demonstrar nesse capítulo, dependeu em grande medida da cunhagem inicial do problema, através do termo *máfia.* A expressão deitava pano novo em vestido velho, fazendo com que práticas ilícitas na administração pública, já bastante conhecidas, passassem a ser vistas sob um novo prisma. Em segundo lugar, ela deu direção mais clara à insatisfação difusa das vítimas da

---

[2] O fiscal da Regional Pinheiros havia exigido R$ 30 mil para liberar Soraia do pagamento de R$ 55 mil em multas.
[3] *Folha de S. Paulo,* 21/12/98, p. 1-4

propina e até desencadeou alguma demanda pelo fim desse tipo de corrupção política.[4] Em terceiro lugar, a colocação do problema nesses termos foi útil na mobilização de recursos simbólicos e materiais para a sustentação dos agentes da investigação, na altura da enorme tarefa auto-imposta de combate à corrupção espraiada por toda a cidade. Por último, essa expressão forneceu aos meios de comunicação a possibilidade de estabelecer uma linha editorial agressiva para seus cadernos e programas locais, servindo-se ao mesmo tempo da forte rejeição popular aos políticos e da retórica policial sobre organizações criminosas e máfias em geral.

Coincidindo com um momento de instabilidade política e deterioração dos serviços públicos municipais, as investigações da Polícia e do Ministério Público logo atingiram outros setores da administração pública, a Câmara de Vereadores e até o prefeito Celso Pitta, ensejando a comparação simbolicamente também muito forte de que estávamos diante de uma "operação mãos limpas" em São Paulo. Dessa vez, a experiência italiana estava sendo invocada graças à predominância de organismos policias e judiciais no processo de investigação da corrupção política, bem como da ampla rede que estava sendo jogada sobre o mar da corrupção: não se tratava de pegar esse ou aquele político corrupto, autores de roubos isolados e intermitentes, mas uma grande quantidade deles que, assim como no caso de *Tangentopoli*[5], seriam líderes de esquemas amplos e diversificados de práticas criminosas. A própria expressão "máfia" visava imprimir à nossa corrupção política os traços típicos das organizações criminosas que se acoplam ao aparelho do Estado: um sistema piramidal, mas bastante vascularizado, no qual as práticas criminosas começam nos confins do sistema político, naquele ponto em que os vasos capilares da esfera pública se tocam com os da esfera privada, tornando difícil a incriminação de apenas um dos lados da prática de corrupção. Da periferia para o centro, da base para o topo, os recursos são transferidos para os estratos superiores, detentores do poder político capaz de garantir a impunidade dos envolvidos em todo o sistema.

José Carlos Blat não poupou comparações simbólicas fortes, principalmente no início das investigações. Segundo o promotor, a corrupção na cidade também podia ser entendida como "uma metástase que se alastrou e atingiu toda a administração pública de São Paulo". As metáforas orgânicas são úteis nesses casos pois sugerem, como a idéia de *máfia*, a existência de leis de funcionamento, nem sempre conhecidas mas altamente eficientes. Nessa mesma entrevista, referindo-se a um caso específico, Blat recorreu ainda a outra imagem que também

---

[4] Percebendo esse potencial, os promotores do GAECO logo colocaram à disposição da cidade um telefone para o encaminhamento *anônimo* de denúncias contra fiscais e outras formas de corrupção na administração municipal (232 1162). No começo, o GAECO chegou a receber 60 denúncias em um único dia, primeiramente concentradas sobre a Região de Pinheiros, mas logo em seguida ampliando-se para toda a cidade.

[5] Expressão usada na Itália para designar o escândalo de corrupção política que ensejou a *mani pulite* ou "operação mãos limpas". *Tangente* quer dizer, segundo DEL ROIO, o dinheiro que "escapou, fugiu, escorregou ou, mais concretamente, 'saiu pela tangente' e foi cair em bolsos alheios e diversos do fim a que se destinava." Ou seja, o equivalente à nossa propina. DEL ROIO, José Luiz. *Itália: operação mãos limpas. E no Brasil? Quando?* São Paulo: Ícone, 1993. pg.69.

sugeria a existência dessas leis: "A Administração Regional da Sé está devidamente loteada pelas pessoas. Esses lotes são os feudos. Neles os senhores feudais se reportam ao reino, onde existe um monarca que domina toda essa corrupção."[6]

Obviamente, colocar as coisas nesses termos é lançar-se a um desafio de enormes proporções. Embora, como veremos a seguir, houvesse condições propícias para deflagrar uma campanha como essa em São Paulo, a forma como ela foi encetada trouxe um impulso inicial imensurável, mas também estabeleceu metas irrealistas.

Os desdobramentos: "uma *força* considerável e uma *tarefa* também".

No dia seguinte à prisão do fiscal da Regional de Pinheiros, o promotor Gilberto Marcos Garcia, do GAECO, encaminhou pedido de quebra do sigilo bancário e fiscal de Zeppini, que foi concedido 24 horas depois. Dois dias depois do flagrante, o Administrador Regional de Pinheiros deixa o cargo, sob alegação de que assim facilitaria as investigações. Muito rapidamente, Ministério Público e Polícia Civil passaram a investigar a participação de outros fiscais e funcionários da Regional de Pinheiros em esquemas de cobrança de propina. Em menos de uma semana, os promotores pediram o indiciamento de mais 2 fiscais que atuaram no caso da academia de ginástica e outros 12 foram afastados pela Administração Regional, com base em indícios de participação em um esquema de extorsão a mais de 100 estacionamentos nos bairros de Pinheiros, Itaim e Jardins.

À medida que as investigações avançavam, o próprio Ministério Público ia solicitando ao secretário das Administrações Regionais o afastamento de funcionários suspeitos de participação no esquema de cobrança de propinas. Nos casos mais explícitos, arriscou-se a pedir a prisão temporária dos denunciados e a indisponibilidade de seus bens. Os promotores do GAECO entendiam que, contra o crime organizado, era preciso agir rápido, com energia e em todas as frentes possíveis. A remoção de fiscais dos seus postos, o bloqueio do fluxo financeiro do esquema[7] e a prisão dos envolvidos eram formas de minar as bases da organização, além de incentivar a delação entre os próprios criminosos.

Motivada pela iniciativa do Ministério Público e atenta aos possíveis desdobramentos do caso, a bancada de oposição na Câmara Municipal, liderada pelo vereador do PT José Eduardo Cardoso [40], apressou-se em pedir a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

---

[6] Entrevista ao *Jornal da Tarde*, em 28/02/98. Mais do que outros temas da política, a corrupção presta-se especialmente ao enfoque metafórico, como demonstra Schilling em sua minuciosa análise dos discursos políticos e jornalísticos relativos a casos de corrupção no Brasil. SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1997, pp. 60-73.

[7] Cálculos posteriores do MP chegaram à conclusão de que só o esquema da Regional de Pinheiros movimentava cerca de R$ 3 milhões por mês.

Em apenas dez dias as denúncias de corrupção já haviam atingido outras Administrações Regionais, levando ao afastamento dos administradores da Lapa e Vila Mariana, além de outros tantos funcionários. Enquanto isso, a bancada governista na Câmara resistia ao pedido de instalação de uma CPI e o prefeito Celso Pitta tentava se afastar do escândalo, patrocinando algumas medidas como o rodízio de fiscais entre as ARs e delegando a seu vice e desafeto, Régis de Oliveira, a tarefa de planejar a criação de uma Corregedoria do Serviço Público Municipal.

Deflagrada a ação anticorrupção, o Ministério Público enfrentou sua primeira grande dificuldade quando os proprietários de imóveis e comerciantes de Pinheiros, cujos nomes e estabelecimentos constavam da agenda de Zeppini, negaram-se a confirmar o pagamento de propina a fiscais da Regional. Entre eles estavam os bancos Bradesco, Bank Boston, Unibanco, Banco do Brasil, Santander e Banco Cidade, além do Club Athletico Paulistano. Não é difícil imaginar o motivo da recusa: o receio de serem também incriminados por corrupção.[8] Essa primeira resistência do pólo 'corruptor' do esquema levou inclusive o Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, a defender o recurso à "delação premiada", pela qual pessoas envolvidas no escândalo poderiam ter suas penas amenizadas, caso colaborassem com as investigações[9]. Note-se que esse recurso jurídico é bastante comum em países que tentaram combater organizações criminosas, como os Estados Unidos e a Itália. Já entre nós, o mecanismo tem sido pouco utilizado por juízes e tribunais.[10] No caso da *Máfia dos Fiscais*, o que acabou ocorrendo foi um arrefecimento da persecução criminal do pólo dito passivo da relação de corrupção.

---

[8] Diante da negativa, o MP teve que convocar aqueles cujos cheques foram encontrados com Zeppini no dia de sua prisão, para que confirmassem o esquema de pagamento de propinas.

[9] Em entrevista ao programa especial feito pela Rede Globo sobre a *Máfia dos Fiscais* (*São Paulo Urgente*), em 15 de março de 1999.

[10] A "delação premiada" foi instituída no bojo da lei 9034/95. Conhecida como "lei do crime organizado", ela foi mal recebida e muito criticada pela comunidade jurídica especializada. A crítica mais contundente vem de autores vinculados ao Ministério Público, considerado "o esquecido da lei 9034". Segundo LOPES, promotor de justiça (SP-1995), o mais grave problema dessa lei foi ter aumentado demasiadamente a discricionariedade da Polícia e do Juiz, em detrimento do Ministério Público. De um lado, a chamada "ação controlada", na qual a Polícia pode retardar ações à espera da formação de mais e melhores provas, sem nenhum controle pelo Ministério Público, é considerada extremamente perigosa. De outro, o autor acusa a lei de ter praticamente criado a figura do *juiz instrutor* (aquele que sai em diligência e participa ativamente da produção de provas), em desacordo com o arcabouço constitucional brasileiro, ameaçando o princípio da imparcialidade e usurpando funções do Ministério Público. LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. "Apontamentos sobre o Crime Organizado e notas sobre a Lei 9034/95." In PENTEADO, Jaques de Camargo (coord.) *O crime organizado (Itália e Brasil). A modernização da Lei Penal.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, pp. 167-196. No **II Congresso do Movimento do Ministério Público Democrático** (7-10 de setembro de 1995, Ribeirão Preto) a apresentação do texto de LOPES, na forma de tese, levou os promotores e procuradores ali reunidos a representarem ao Procurador Geral da República para que este ajuizasse Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 9034/95, além de recomendarem aos MPs federal e estaduais que pedissem pela inaplicabiilidade da lei nos casos concretos, "em razão dos vícios de constitucionalidade apontados." (*Conclusões do II Congresso do Movimento do Ministério Público Democrático*, mimeo). No julgamento das ADINs 1517 e 1570, o Supremo Tribunal Federal indeferiu os pedidos de medida liminar da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil e do Procurador Geral da República – respectivamente – para derrubar o art. 3º da lei, que ampliou a discricionariedade dos juízes.

Em meados de janeiro de 1999, inspirados por outro procedimento tipicamente americano, o Ministério Público e a Polícia Civil decidiram formar uma "Força Tarefa" para sintonizar as ações do grupo de promotores, delegados e outros agentes que estavam atuando no caso. Segundo Blat,

> "A Força Tarefa é inspirada no modelo norte-americano, foi trazida como ideal pelo Dr. Marcelo Mendroni, que é o nosso integrante mais antigo.(...) Porque você só combate a organização criminosa com vários segmentos do Estado, concentrados em um determinado lugar, trocando informações e estratégias para agir rapidamente. Então, Força Tarefa vem da *Task Force* do modelo americano..." [Segundo o promotor, eram, no total,] "9 delegados de polícia, quase sessenta policiais, 5 promotores, 10 fiscais da Receita Federal e 30 fiscais da Secretaria da Fazenda e tínhamos até pouco tempo atrás 3 procuradores do município. *Uma força considerável e uma tarefa também.*" (Entrevista em 08/07/99, grifo meu)

No fim de janeiro, as investigações levaram a um alto funcionário da prefeitura, o ex-surpevisor de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria das Administrações Regionais, Mario Bertolucci Neto. Os Promotores José Carlos Blat e Marcelo Mendroni [35] não esconderam o entusiasmo com a primeira denúncia criminal, por lavagem de dinheiro, de alguém do terceiro escalão da administração pública. Nessa oportunidade, os promotores revelaram sua convicção de que mais cedo ou mais tarde chegariam ao primeiro escalão do Governo, em algum secretário municipal ou vereador. A escalada investigatória já permitia divisar o topo do esquema mafioso.[11]

No início de fevereiro, as investigações da Força Tarefa já haviam avançado bastante em relação à Administração Regional da Sé, envolvendo principalmente a cobrança de propina de ambulantes do centro da cidade. Após o afastamento do Administrador Regional e a prisão de vários fiscais, as investigações chegaram finalmente a alguém do primeiro escalão: Hanna Garib, ex-vereador da Câmara Municipal e deputado estadual pelo PPB, considerado o comandante da Regional da Sé. A denúncia contra Garib foi feita pelo camelô Afonso José da Silva, na edição do meio dia do jornal *SPTV* da Rede Globo, ao vivo e diante de promotores e delegados. Ao final, o apresentador do programa, jornalista Chico Pinheiro, cobrou providências das autoridades e Afonso da Silva foi levado diretamente do estúdio para a Polícia, onde formalizou sua denúncia. [12]

---

[11] SCHILLING demonstra como os escândalos de corrupção no Brasil se caracterizam por divisarem sempre o topo do poder, buscando os laços que unem casos isolados e periféricos a um provável centro coordenador de todo o esquema. Segundo a autora, "os levantamentos mais gerais [de pesquisa sobre o assunto] realizados na década de 80 mostram que, se as denúncias [de corrupção] foram amplas e democráticas, atingindo desde as 'pequenas imoralidades' até a 'alta imoralidade', o que passou de notícia para 'caso' e para 'escândalo' foram as que giraram em torno de centros de decisão e poder." SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito*...op.cit. pp. 20-21.

[12] Curioso é que, a essa altura, vários depoimentos já haviam mencionado nomes de vereadores, mas nenhum deles teve força suficiente para resultar em instauração de inquérito, como esse que ocorreu pela lente da TV. A cena do contraditório, que se realizou na tarde daquele mesmo dia, também foi forte: repórteres da Globo

Poucos dias depois (08/02), o assessor de Garib, Pierre Salloum El Nahoum, foi preso sob acusação de ser o receptador do dinheiro conseguido com a cobrança de propina na Sé. Nesse mesmo dia, Luiz Antonio Marrey designou uma procuradora para cuidar do caso, dado que Hanna Garib já havia sido diplomado deputado estadual.[13] Também por conta da imunidade conferida pelo cargo parlamentar, as diligências necessárias à investigação teriam que ser submetidas à apreciação preliminar do Tribunal de Justiça.

Em 20 de fevereiro, o camelô Afonso José da Silva, que havia denunciado Garib, sofreu atentado à bala em sua residência. Outros dois camelôs, autores de denúncias, também sofreram atentados e outras tantas testemunhas estavam recebendo ameaças de morte. Segundo Romeu Tuma Jr., delegado designado para integrar a Força Tarefa, a máfia estava mostrando sua face mais conhecida. Blat deu a mesma interpretação ao episódio, mas os motivos desses atentados continuam sem esclarecimento até hoje:

> "Os atentados ocorridos e que supostamente têm ligação com a máfia dos fiscais são métodos muitos semelhantes a de outras organizações criminais como as ligadas à receptação de carros, tráfico de drogas, roubo a banco ou as que envolvem policiais criminosos. Todas elas têm uma estrutura, com obediência hierárquica e, quando se vêem acuadas, colocam em prática as ordens de superiores hierárquicos para a chamada queima de arquivos. Quando os escalões superiores se sentem ameaçados são muito comuns as mortes. Os métodos são idênticos. Só não se imaginava que essa máfia que tem o condão de achacar dinheiro de ambulantes e comerciantes tivesse a petulância de tentar eliminar vidas."[14]

Em meados de fevereiro, denúncias de corrupção sobre a AR-Penha levaram à prisão do chefe da fiscalização da Regional e à abertura de inquérito policial para investigar a participação no esquema do vereador Vicente Viscome (PPB, atualmente sem partido).

Com o agravamento da crise, a bancada governista na Câmara, que vinha impedindo a votação do pedido de instalação da CPI[15], viu-se obrigada a enfrentar a oposição em plenário, mas conseguiu derrotar a proposta do PT por 29 votos a 24. Ao longo de todo o mês de fevereiro, os vereadores governistas resistiram à instalação da CPI da *Máfia dos Fiscais*, justificando-se publicamente com o argumento de que Ministério Público e Polícia tinham tomado a frente do processo e qualquer iniciativa da Câmara nesse sentido seria desnecessária e

---

levaram até Garib uma cópia do *SPTV*, com a denúncia de Afonso da Silva, e gravaram ali mesmo a resposta constrangida de um deputado atordoado. As imagens foram ao ar no Jornal Nacional daquela noite.

[13] No caso dos deputados estaduais, o § 1° do artigo 14 da Constituição Estadual diz que "Desde a expedição do diploma, os membros da Assembléia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença do Plenário." Tal dispositivo permitiu que Garib, mesmo não tendo tomado posse, recebesse tratamento diferenciado em relação aos vereadores envolvidos no escândalo, como veremos a seguir. Associado à imunidade parlamentar, o § 4° diz que "os deputados serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado", o que obrigou Luiz Antonio Marrey a designar, desde o início, um Procurador de Justiça para acompanhar o caso.

[14] Entrevista ao *Jornal da Tarde*, em 28/02/98.

[15] O primeiro pedido de instalação foi feito pelo vereador José Eduardo Cardozo (PT), em 17 de dezembro de 1998, e foi submetido a 7 tentativas de votação, todas abortadas pela bancada governista. Ver http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpi.htm

inócua. Apesar da fragilidade do argumento, houve de fato uma inversão de etapas na forma tradicional de investigação de escândalos políticos no Brasil. Normalmente, o Ministério Público vinha assumindo os casos depois de concluída a investigação pelo legislativo, levando posteriormente as denúncias à Justiça. Com a *Máfia dos Fiscais* ocorreu o inverso e, nesse sentido, mostrou o potencial do Ministério Público como agente político independente, capaz de romper o imobilismo do legislativo quando a maioria parlamentar não tem interesse na instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito.[16]

O flagrante dos vereadores Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome, todos do PPB, comemorando a derrota do pedido de instalação da CPI, em foto do *Jornal da Tarde*, chocou a opinião pública. Assim se manifestou em editorial a Rádio *Eldorado*, cuja cobertura jornalística iria influenciar decisivamente o rumo dos acontecimentos em 1999:

> (...) "Prezado ouvinte, não estamos brincando. Estamos estupefatos. Horrorizados mesmo, pela postura arrogante, ridícula, de deboche, destes senhores, que por serem eleitos pelo voto, tinham obrigação moral, se moral tivessem, de dar o exemplo.
> E têm dado.
> Só que exemplos de deboche e descaso. Vejam hoje, na primeira página do Jornal da Tarde, a felicidade dos vereadores. Guardem bem os nomes deles. E depois, durmam com isso se forem capazes. E a todos os envolvidos nesta máfia, aqui vai o nosso recado.
> A Eldorado não descansará (pausa). Denunciando (pausa). Mostrando o deboche com que os senhores vereadores nos tratam (pausa). Dando força à polícia e ao Ministério Público. Até que todos os envolvidos vejam o sol nascer quadrado. Podem ter certeza disto.
> E lembrem-se do ditado popular: quem ri por último, ri melhor.
> O Brasil não suporta mais atitudes como as dos senhores."

Em 3 de março, incapaz de resistir às pressões, a bancada governista cedeu e permitiu a aprovação da Comissão Parlamentar de Inquérito.[17] Apesar de sair atrasada e não dispor dos mesmos recursos nem da mesma legitimidade da *Força Tarefa*, a CPI da *Máfia dos Fiscais* acabou colaborando para o esclarecimento de vários casos, além de ampliar a publicidade e a repercussão das ações do Ministério Público e da Polícia. Não por coincidência, a primeira atitude da CPI foi se reunir com delegados e promotores da Força Tarefa para definirem uma estratégia conjunta de atuação.[18]

As Administrações Regionais da Penha e Sé foram escolhidas como alvos iniciais do trabalho da comissão, uma vez que as investigações realizadas pela *Força Tarefa* nesses dois

---

[16] Essa inversão de procedimentos não é exclusividade de São Paulo hoje. Em vários municípios do interior, são ações do Ministério Público que têm provocado a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito ou ainda, quando o trabalho do MP dispensa novas investigações, é comum a instalação direta de Comissões Processantes para decidir sobre a cassação de mandatos.

[17] A CPI começou seus trabalhos em 12 de março, sendo composta pelos vereadores José Eduardo Martins Cardozo (PT) - Presidente da Comissão -, Milton Leite (PMDB) – escolhido Relator -, Dalton Silvano (PSDB), Wadih Mutran (PPB) e Brasil Vita (PPB).

[18] Em 16 de março, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital acertaram com vereadores integrantes da CPI sua participação no processo de apuração da Máfia dos Fiscais. Os promotores seriam responsáveis pelas medidas na área cível, como o pedido de bloqueio de bens e suspensão de direitos políticos.

casos já tinham levantado vasto material. A primeira testemunha a depor na CPI foi a ex-assessora e namorada do vereador Vicente Viscome (PPB), Tânia de Paula. Chamada de "Mônica Lewinski"[19] por suas colegas de cela, quando esteve presa provisoriamente, Tânia decidiu revelar detalhes importantes do esquema liderado por seu amante. À Força Tarefa ela entregou sua agenda, cheia de anotações financeiras do esquema de cobrança de propina na AR-Penha, mescladas com notas íntimas sobre sua relação com o vereador, que apimentaram os noticiários. Destacando-se pela franqueza, Tânia demonstrou perfeita noção dos fundamentos do esquema de corrupção e de sua relação com o poder político, por meio do clientelismo. É dela uma das frases mais lúcidas sobre a articulação entre corrupção e poder. Ao ser questionada por que despendia parte do dinheiro que lhe cabia para atender a pessoas do bairro, através da doação de cadeiras de roda para deficientes, equipamentos para ambulância etc., Tânia respondeu: "Nesse esquema, o dinheiro não é tudo. O poder político, este sim, pode te levar longe."

Foragido desde que sua prisão provisória fora decretada em 9 de março, Vicente Viscome entregou-se à Polícia no fim de março e quinze dias depois a CPI aprovava o primeiro relatório parcial - sobre a Penha - no qual pedia a cassação do mandato do vereador preso.[20]

O caso de Viscome, em comparação com o de Hanna Garib, expôs o problema das imunidades parlamentares. No que diz respeito aos vereadores, não existe o instituto da imunidade mas somente a "inviolabilidade do mandato". A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 16, diz que eles "gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município", mas não estabelece nenhum tipo de privilégio quanto à hipótese de um processo penal. Além disso, os vereadores também não têm foro privilegiado, podendo ser processados por Promotores de Justiça na primeira instância do Judiciário. Resultado da engenharia institucional: Viscome foi preso, Garib não, e ambos acusados pelos mesmos crimes.[21]

Em 18 de abril, o jornal *O Estado de S. Paulo* publica ampla reportagem sobre a vereadora Maeli Vergniano (ex-PPB, sem partido). Maeli usava, para fins particulares, um carro cedido pela empresa Vega Engenharia Ambiental à Administração Regional de Pirituba.[22] Além disso, a reportagem descobriu que o salário da cozinheira da vereadora era pago com verba do gabinete e que um dos cargos de sua assessoria era ocupado por uma cunhada, residente em Botucatu, e que nunca tinha ido à Câmara Municipal. Alguns dias depois, seu ex-

---

[19] Numa referência comparativa ao escândalo sexual envolvendo a ex-estagiária da Casa Branca, Mônica Lewinski, e o Presidente americano Bill Clinton.

[20] Ver http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpiabril.htm

[21] Na segunda metade do mês de abril, os trabalhos da CPI referendaram as investigações existentes sobre a Administração Regional da Sé e o envolvimento de Hanna Garib nos esquemas de corrupção, com o agravante depoimento de um ex-camelô que estabeleceu a ligação entre Garib e "Piauí", mandante do atentado contra Afonso José da Silva, e que se encontra foragido até hoje.

[22] A finalidade "pública" do automóvel era em si suspeita: uso para fiscalização dos serviços de coleta de lixo prestados na região pela própria empresa que cedeu o veículo.

motorista confirmou em depoimento as informações levantadas pelo jornal e, em 27 de abril, Maeli foi indiciada por peculato e formação de quadrilha.

No início de maio, a CPI concluiu os trabalhos sobre a AR-Sé e encaminhou seu relatório parcial à Assembléia Legislativa do Estado e à Procuradoria Geral de Justiça, solicitando providências quanto ao deputado Hanna Garib. A essa altura, a Administração Regional da Lapa e seu controlador, o vereador do PFL José Izar, tinham entrado na mira da CPI, também a partir de indícios previamente levantados pela *Força Tarefa*. Entretanto, como o prazo de encerramento da Comissão se aproximava, os debates acabaram se deslocando para a tentativa do presidente, José Eduardo Cardozo, de convocar Celso Pitta e Paulo Maluf para depor.[23] Diante da indefinição sobre a convocação do prefeito e do ex-prefeito e da quantidade de denúncias para serem apuradas, José Eduardo Cardozo se viu obrigado a pedir a prorrogação dos trabalhos da CPI por 90 dias.

Em 20 de maio, a bancada governista na Câmara, em manobra que surpreendeu a todos, arquivou o pedido de prorrogação da CPI dos Fiscais, rejeitou a criação da CPI dos Precatórios e arquivou um pedido de abertura de processo de *impeachment* de Celso Pitta.[24] Rejeitada a prorrogação, José Eduardo Cardozo teve a idéia de apresentar sucessivos pedidos de adiamento por 89, 88, 87 dias e assim por diante, com vistas a desgastar a imagem dos vereadores contrários à continuidade das apurações. A essa altura, dez dos 30 vereadores que votaram pelo fim da CPI estavam sob investigação do Ministério Público e da Polícia. Sete dias depois, em 27 de maio, a bancada governista assumiu o desgaste e aprovou requerimento de prorrogação da CPI por apenas três dias. Como pedidos de prorrogação aprovados impedem a apresentação de outros, o requerimento da situação pôs fim à estratégia do Presidente da Comissão. A prorrogação "faz de conta", como foi chamada, foi o resultado de uma ampla articulação envolvendo vereadores, o prefeito Celso Pitta e a cúpula estadual de alguns partidos da base governista na Câmara. Com esse desfecho, vereadores, o prefeito e até mesmo Paulo Maluf – que estava prestes a ser convocado a depor na CPI – foram beneficiados.

Indignada com as manobras da bancada governista, a rádio Eldorado fez o seguinte editorial:

> "Atenção ouvintes:
> Guardem bem os nomes destes vereadores que, liderados pelo 'capo' Vadih Mutran, precipitaram o fim da CPI da Máfia dos Fiscais, transformada em mais uma pizza:
> Archibaldo Zancra,
> Aurelino Andrade,

[23] Ver http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpimaio.htm

[24] Enquanto a oposição preparava uma ampla campanha de televisão para ser veiculada no fim de semana, mobilizando a opinião pública para a votação que ocorreria na terça-feira, a bancada governista se antecipou e colocou em votação os pedidos na quinta-feira anterior.

Celso Cardoso,
[Seguiam os nomes dos demais vereadores]
Anote esses nomes e não se esqueça.
No ano que vem, nas próximas eleições, você dá o troco!"

Em seguida à derrota, foi a vez do PT *judicializar* o conflito político para tentar derrubar a maioria política na Câmara: o partido entrou com mandado de segurança na Justiça para anular a votação, sob alegação de desrespeito ao regimento interno e afirmando que os seguintes vereadores, que estavam sob investigação direta da CPI, não poderiam ter participado da decisão sobre a prorrogação "faz de conta": Vicente Viscome, José Izar, Maeli Vergniano e Osvaldo Enéas. O desembargador Cunha Bueno, do Tribunal de Justiça, atendeu ao pedido de liminar, suspendendo os efeitos da votação e impedindo o fim dos trabalhos até que nova votação fosse realizada. A decisão judicial causou polêmica e diferentes interpretações, obrigando o juiz a esclarecer dias depois que sua decisão apenas suspendia a prorrogação por três dias e que somente uma nova votação na Câmara poderia redefinir o prazo final da CPI. Caso essa votação não ocorresse, determinou o juiz, a CPI se encerraria no prazo original. Resultado: a bancada governista, que depois da decisão de afastar os parlamentares sob suspeita não tinha mais número suficiente para aprovar qualquer requerimento de prorrogação, adotou a estratégia inversa e impediu que os requerimentos da oposição fossem a plenário. Com isso, a CPI acabou encerrando suas atividades na data original, em 9 de junho.

A CPI da Máfia dos Fiscais chegou ao final com 15 pedidos de quebra de sigilo bancário e fiscal, 10 pedidos de abertura de inquérito policial por falso testemunho e recusa de prestar depoimento, 30 pedidos de abertura de inquéritos administrativos, criminais e civis. Em termos políticos, o resultado mais efetivo da CPI foi promover a abertura de processo de cassação de três vereadores (Vicente Viscome, José Izar e Maeli Vergniano) e recomendar o mesmo à Assembléia Legislativa no caso do deputado Hanna Garib. Em 28 de junho, Vicente Viscome teve seu mandato cassado. Primeiro vereador a perder o mandato na história da Câmara Municipal, Viscome foi considerado culpado nas cinco acusações levadas a plenário: 1. "usar o mandato para obter vantagens indevidas"; 2. "usar servidores em comitê político particular"; 3. influenciar o Administrador Regional da Penha para que faixas ilegais não fossem tiradas das ruas"; 4. "descumprir ordem judicial de prisão temporária"; 5. "não atender às convocações da CPI dos Fiscais".[25]

No dia seguinte, foi a vez de a Assembléia Legislativa cassar o mandato do deputado Hanna Garib, por sua participação no esquema de cobrança de propina na Administração Regional da Sé, quando era vereador. Garib já havia sido indiciado pelos crimes de concussão,

[25] Viscome está preso desde 31 de março e, com a decisão da Câmara, perdeu seus direitos políticos por oito anos.

formação de quadrilha, peculato e prevaricação. Sem o mandato, Garib perdeu também a imunidade parlamentar que lhe dava uma série de garantias e vantagens, como o sigilo das investigações e a prerrogativa de foro especial no Tribunal de Justiça.

Dois meses depois, a Comissão Processante responsável pelo caso de Maeli Vergniano divulga relatório com três acusações à vereadora e, em 31 de agosto, o plenário da Câmara decide pela cassação por 38 votos favoráveis (apenas 1 a mais do que o mínimo necessário) no item menos grave dos três (o uso indevido do carro cedido pela Vega), absolvendo-a das duas acusações mais graves e que poderiam criar precedentes importantes: 1. enriquecimento ilícito, mediante esquema de cobrança de propina existente na Administração Regional de Pirituba e 2. coação e intimidação de testemunhas na CPI dos Fiscais.

No dia seguinte, 1 de setembro, o vereador José Izar foi surpreendentemente absolvido de todas as acusações que constavam do relatório da Comissão Processante.[26] O ponto alto da sessão foi a ameaça lançada sobre os colegas em seu discurso de defesa: "minha mão deve ser uma mão de gigante, porque eu tenho mais ou menos 35 amigos nesta Casa. São 35, 34, 32, não importa. São amigos, amigos, amigos, que eu tenho certeza que jamais vou esquecer; vou carregar sempre na minha mão. Enquanto estiverem em minha mão, vocês vão estar dentro do meu coração."[27]

O caso de José Izar expôs mais uma vez, e de modo dramático, os limites da apuração conduzida pelo próprio legislativo. Como as CPIs são investidas de alguns poderes judiciais e seus trabalhos ganham ares de tribunal, espera-se de seus julgamentos a mesma imparcialidade e aplicação estrita da lei ao caso concreto. Mas como decisões no parlamento são decisões políticas, o que valeu mais foram os trinta e cinco amigos que Izar disse ter na mão. A perplexidade foi ainda maior porque o vereador já estava indiciado em quatro crimes e contra ele já havia provas materiais, além de depoimentos de empresários, confirmando a participação do vereador no esquema de cobrança de propina na Lapa.[28] A oposição atribuiu o resultado a

---

[26] Foram três as acusações levadas a plenário: 1. "atos de corrupção e improbidade administrativa para obtenção de vantagens em atuação conjunta e organizada com servidores da AR-Lapa, por ele indicados" (33 votos a favor); 2. "utilização de forma ilícita de órgão e servidores, em favorecimento a campanha de seu irmão a deputado estadual, Willians José Izar (35 votos a favor); 3. "coação e intimidação de testemunhas" (31 votos a favor).

[27] *Folha de S. Paulo*, 02/09/99, p. 3-3. José Izar vinha sendo investigado pela Polícia e Ministério Público pelo menos desde o final de fevereiro. Em 20 de abril, um fiscal da AR-Lapa foi preso pelo crime de extorsão e menciona o nome de Izar em seu depoimento. Dez dias depois, outro fiscal confirmou que a propina arrecadada era repassada para o vereador. Em 19 de maio, Izar foi indiciado por quatro crimes: peculato, formação de quadrilha, concussão e prevaricação.

[28] A estratégia de defesa de Izar foi eficiente. Aproveitando que sua exposição na mídia tinha sido menor nesse período, em comparação com seus dois colegas cassados, Jose Izar adotou o distanciamento da imprensa e da própria CPI, a ponto de sua defesa formal na Comissão Processante, considerada "inconsistente, pífia e muito magra", ter sido sumariamente rejeitada. Além disso, uma semana após a rejeição de sua defesa, José Izar não compareceu ao depoimento marcado na Comissão, esquivando-se do assédio da imprensa e da TV. É provável que isso tenha facilitado sua absolvição, na medida em que uma exposição exagerada do seu caso na mídia aumentaria o ônus da bancada governista ao absolvê-lo. Izar não apareceu na Câmara no dia seguinte à sua absolvição.

uma articulação dos vereadores Bruno Feder (PTB) e Faria Lima (PMDB) para interromper ali o processo de cassações na Câmara e evitar que seus nomes, os próximos na lista, fossem objeto de execração política. Feder estava sendo investigado pela Polícia e Ministério Público sobre cobrança de propina na Vila Mariana e Faria Lima pelo mesmo motivo em Pinheiros. No total, pelo menos treze vereadores sob investigação da *Força Tarefa* poderiam vir a engrossar a lista de candidatos à perda do mandato.

A cada retrocesso nos trabalhos da CPI, as ações do Ministério Público e da Polícia eram revalorizadas. No dia seguinte à absolvição de José Izar, Romeu Tuma Jr. chegou a declarar que tinha convicção do envolvimento do vereador no esquema de arrecadação de propina na Lapa e acrescentou: "ainda bem que na Justiça não há negociações de bastidores". O vereador teria, a seu ver, pior destino no processo judicial se comparado ao que foi o processo político. Tuma Jr. acertou quanto a maior efetividade da justiça, só que o próximo alvo da *Força Tarefa* não seria José Izar mas a vereadora Maria Helena do PL.

Também conhecida como "Viscome de Saias", Maria Helena chamava atenção por andar armada e pela truculência com que tratava seus colegas vereadores. No episódio em que o vereador do PT Vicente Cândido distribuiu um cartaz falando mal dos vereadores governistas, Maria Helena disse que "se o canalha repetir isso na tribuna e não provar, eu quebro o decoro parlamentar e o mando para o cemitério."[29] A vereadora do PL chegou a ser presa em flagrante no início de agosto, por porte ilegal de armas, em operação de busca e apreensão realizada pela Polícia e promotores do GAECO, em sua casa. Foi liberada após pagar fiança. Dias depois, seus advogados conseguiram anular na justiça o auto de prisão bem como o indeferimento de um pedido de prisão preventiva, sob alegação de que a Polícia deixara de cumprir uma formalidade legal do inquérito policial. Às vésperas do Natal, finalmente, Maria Helena teve prisão temporária decretada, sob acusação de ter mandado espancar uma das testemunhas ouvidas no inquérito policial. A testemunha havia afirmado em depoimento que Maria Helena planejava uma série de ações para intimidar os integrantes da *Força Tarefa*.

Paralelamente aos casos de grande repercussão, o Ministério Público continuava seu trabalho de coleta de provas e depoimentos na parte inferior dos esquemas de cobrança de propina das Regionais, além de ampliar as investigações para os mais diversos setores da administração pública municipal.

Ao final de doze meses da operação iniciada em dezembro de 1998, os resultados eram bastante positivos. Dois vereadores (Vicente Viscome e Maeli Vergniano) e um deputado estadual (Hanna Garib) foram cassados e respondiam a processos na Justiça. Vicente Viscome encontrava-se detido no 77°. Distrito Policial de Santa Cecília e Maria Helena (PL) no 89°. DP do Morumbi (prisão preventiva). Faria Lima (PMDB), José Izar (PFL), Osvaldo Enéas

[29] *O Estado de S. Paulo*, 4/08/99, c-1.

(PRONA) e Dito Salim (PPB) foram indiciados em inquéritos policiais. Um ex-secretário municipal, Alfredo Mário Savelli, além de perder o cargo, está sendo processado por prevaricação, peculato e formação de quadrilha. Foram instaurados 86 inquéritos policiais, sendo que onze já foram concluídos. Cerca de duzentas pessoas foram indiciadas criminalmente e mais de 100 delas estavam presas.[30]

O resultado mais significativo da operação de combate à *Máfia dos Fiscais* foi, entretanto, colocar os mais diversos setores da administração pública sob suspeita de abrigar nichos de corrupção. As ações da *Força Tarefa*, reforçadas pela CPI e pela imprensa, transformaram a cidade num verdadeiro campo de guerra anticorrupção, conforme se pode verificar pelo quadro I.

[30] *O Estado de S. Paulo*, 28/11/99, c-1.

Quadro I. Balanço dos escândalos de corrupção política em São Paulo (1999)

Setores/órgãos	Descrição
Administrações Regionais	Foco inicial do escândalo, as ARs abrigam esquemas de cobrança de propina nas áreas e atividades sob fiscalização da prefeitura, além de outras irregularidades administrativas. O Ministério Público iniciou investigações sobre as ARs de Pinheiros, Penha, Lapa, Pirituba, Mooca, Freguesia do Ó, Sé, Santo Amaro, São Mateus, Vila Prudente, Itaquera, Jaçanã-Tremembé, Santana, São Miguel, Vila Formosa, Vila Mariana.
Plano de Atendimento à Saúde (PAS)	Uma das mais importantes criações da administração de Paulo Maluf (1993-1996), o PAS modificou o funcionamento de todo o sistema de saúde da capital. Assim como as ARs, 14 módulos do Plano foram loteados entre os vereadores. Mais do que em outras áreas da administração, há indícios de que o PAS favoreça a corrupção pela ausência total de controles públicos. As primeiras denúncias de irregularidades datam da fase de implantação do sistema, incluindo a ligação entre as empresas fornecedoras e o financiamento do PPB em campanhas eleitorais. Em 1999, em meio à crise política que tomou conta da cidade, as denúncias ganharam importância redobrada e receberam atenção do MP. No fim de 1999, vários módulos estavam sob investigação, com suspeita de superfaturamento na compra de materiais e nos serviços prestados por empresas particulares. Frente ao desgaste, e depois de romper com seu padrinho político, Celso Pitta mudou o nome do PAS para SIMS (Sistema Integrado Municipal de Saúde)
Anhembi Eventos e Turismo	A Anhembi, uma empresa de economia mista sob controle da prefeitura, está sendo investigada pela contratação de funcionários fantasmas. Mais de 300 pessoas foram ouvidas no inquérito e pelo menos 70 seriam indiciadas, segundo o *Estado de S. Paulo* (01/12/99 c1), incluindo integrantes do primeiro escalão do governo municipal. Segundo estimativas do Ministério Público, a contratação de funcionários fantasmas estaria custando por ano R$ 7,2 milhões aos cofres municipais. As indicações de contratação teriam sido feitas por vereadores, deputados estaduais, pela primeira-dama Nicéa Pitta e pelo próprio prefeito Celso Pitta.
Coleta de lixo	No início de março de 1999, a Polícia começou a ouvir testemunhas sobre o caso do lixo. As empresas contratadas para fazer varrição e coleta de lixo estariam deixando de cumprir corretamente os contratos. Para evitar punição, as empreiteiras estariam pagando propina a funcionários responsáveis pela fiscalização do serviço. O jornal *Folha de S. Paulo* já havia denunciado a fraude na varrição e coleta de lixo em janeiro de 1998. As primeiras denúncias recaíram sobre as regiões da Penha e Sé, atingindo posteriormente outros bairros. Foi no escândalo do lixo que ocorreu a primeira prisão de alguém no pólo ativo da corrupção: um funcionário da Vega Ambiental, acusado de pagar propina a funcionários da AR-Sé, para evitar a fiscalização da coleta de lixo na região. A apuração na Penha levou o Administrador Regional, Pedro Antonio Saul, a confessar o crime, relatando à Polícia os detalhes do esquema de corrupção. Esse caso conta com a participação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital que patrocinou ações civis públicas pedindo a anulação dos contratos entre as empresas e a Prefeitura, além de ressarcimento dos prejuízos aos cofres públicos, perda de direitos políticos dos envolvidos e proibição de as empresas voltarem a contratar com a administração pública. Segundo Fernando Capez, um dos signatários das ações, o desvio de recursos no chamado escândalo do lixo pode chegar a R$ 1 bilhão. O caso envolve grandes empreiteiras como Vega Engenharia Ambiental, Cavo, CBPO, e Enterpa.

Companhia de Processamento de Dados do Município (Prodam)	Tida como outro cabide de empregos, a Prodam está sendo investigada por contratação de funcionários fantasmas, alguns da época do ex-prefeito Paulo Maluf.
Instituto de Previdência do Município (Iprem)	Sob investigação pelo mesmo motivo: funcionários fantasmas. O superintendente do Instituto foi indiciado por prevaricação.
Serviço Funerário e Cemitérios	Em 16 de julho, José Carlos Blat e Roberto Porto realizaram a apreensão de 31 caixas com documentos na agência central do Serviço Funerário. Blat encontrou sobre a mesa do superintendente uma relação de pessoas indicadas para cargos de comissão por vereadores, deputados estaduais e federais e por um secretário municipal. Os promotores estavam investigando a denúncia feita pelo jornal *Agora S. Paulo* (27/03/99) de formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário. Os cemitérios da Penha, Morumbi, Dom Bosco, Lajeado e São Pedro estão sob suspeita de venda irregular de jazigos e superfaturamento de obras. O chefe do Serviço Funerário, indicado pela vereadora Maria Helena, foi demitido pelo prefeito em agosto de 1999, logo após a vereadora ter sido presa.
Departamento de Materiais da Prefeitura (Demat), ou "Máfia das Reformas"	Com base em informações do Diário Oficial e em visitação a vários prédios públicos (escolas, centros esportivos, postos de saúde etc.) repórteres do *Estadão* revelaram uma prática administrativa irregular: o falseamento de reformas e ampliações dos edifícios da prefeitura por meio do registro no Diário Oficial como sendo simples 'reparos' ou 'serviços de manutenção'. A fraude consistiria em escamotear a envergadura das obras para assim escapar da exigência de licitação, beneficiando um único grupo de empresas autorizadas pela prefeitura para a realização dos chamados pequenos reparos. No total, desde janeiro de 1997, o que foi apelidado de *Máfia das Reformas* teria movimentado pelo menos R$ 180 milhões, segundo a reportagem. Seis empresas, num total de 31 prestadoras desse tipo de serviço à prefeitura, estariam sendo privilegiadas pelas diversas secretarias na contratação dos serviços. Algumas delas apareceram, ainda segundo o jornal, na lista de doadores do PPB na eleição de 1996, embora com valores irrisórios (entre 1 mil e 5 mil reais). A reportagem afirmou também a ocorrência de superfaturamento de preços em obras de pequeno porte da prefeitura, como a reforma de uma piscina, a pintura do muro de um cemitério, a reforma de um banheiro no Parque da Luz e a manutenção de uma pista de *cooper* em um centro esportivo. O esquema seria conduzido a partir do Departamento de Materiais - órgão da Secretaria Municipal de Administração - responsável pela realização de licitação dos serviços de reparo e manutenção, e chefiado, segundo a reportagem, por um "intocável" do bloco malufista, o advogado Marcelo Pereira Daura, há seis anos no cargo.
Autódromo de Interlagos	Um fita gravada revelou o caso de extorsão patrocinada pelo diretor do autódromo e um assessor da Secretaria Municipal de Esportes contra Representantes da Federação Paulista de Automobilismo, para manter as datas do calendário de provas desejado pela Federação. O preço: R$ 30 mil. Outra denúncia mostrou superfaturamento e irregularidades nas obras realizadas no autódromo para atender às exigências do Grande Prêmio de Fórmula 1 em 1998.
CASA(Centro de Apoio Social e Atendimento)	Investigação de irregularidades administrativas e desvio de recursos públicos no órgão que era presidido pela primeira dama Nicéa Pitta.

Secretaria Municipal de Transportes (SPTrans)	Investigação de irregularidades no contrato firmado para a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus coletivos da cidade. Havia suspeitas em relação à dispensa de licitação para a contratação do consórcio Digicon-Intec, escolhido pelo Transurb (Sindicato das Empresas de Ônibus de São Paulo) com o aval da Secretaria Municipal de Transportes. O valor do contrato é de R$ 5,5 milhões.
Loteamentos clandestinos	No início de março, a Polícia prendeu duas pessoas acusadas de envolvimento com loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Norte da capital. A descoberta de um arquivo de computador - que registrava a contabilidade de quatro cooperativas que promovem loteamentos na região – levou aos nomes do vereador Cosme Lopes e seu tio Conte Lopes, deputado estadual. Os Lopes estariam recebendo propina para encobrir irregularidades nos loteamentos. Também apareceram na lista uma delegacia seccional e o DEPATRI (Departamento da Polícia Civil que investiga crimes contra o patrimônio). No fim de julho, depois de exaustivo trabalho de investigação do Ministério Público, o juiz da 21°. Vara Criminal determinou a abertura de processo contra funcionários da AR-Jaçanã/Tremembé e proprietários da cooperativa Labitare, por crime ambiental na ocupação irregular e devastação de áreas protegidas na Serra da Cantareira. Utilizando até fotos de satélite, o promotor Willian Terra localizou 19 loteamentos clandestinos na região. Em agosto de 99, surgiram denúncias envolvendo também o vereador Viviani Ferraz (PL), sobre loteamentos clandestinos nas regiões da Freguesia do Ó, Perus e Pirituba. Viviani Ferraz já responde a processo na Justiça por ter dado apoio a um loteamento ilegal na Zona Sul, em 1996.
Fonte: acompanhamento dos diversos jornais da capital ao longo de 1999, com destaque para as seguintes reportagens: *O Estado de S.Paulo*: 11/04/99 (caderno especial *Câmara Municipal S.A.*), 28/11/99 c1, 03/10/99 c1. *Agora S. Paulo*: 27/03/99. *Folha de S. Paulo*: 07/03/99 3-1, 12/01/00 3-3.	

2.b. Formulando uma hipótese explicativa

O 2 de dezembro surpreendeu a todos como um raio em céu azul. Como um caso que começou com a prisão de um único fiscal pôde chegar a proporções tão grandes? Que forças impulsionaram as investigações a ponto de revirar toda a cidade e, ao final de um ano, produzir resultados consideráveis contra a corrupção política em São Paulo?

A prática de corrupção por funcionários públicos é coisa antiga. Dela se diz até que é "institucionalizada", o que pareceria um contra-senso não fosse o fato de a expressão indicar que, de fato, as práticas de concussão, peculato, extorsão etc., realizadas por funcionários da prefeitura há tanto tempo, já foram incorporadas pela sociedade à sua folha de "custos de transação" econômica e política[31]. Mas seria ingenuidade supor que o tempo se encarregou de produzir essa inércia em torno da corrupção. Na verdade, se essa expressão faz algum sentido lógico, este é o de sugerir que estamos diante de um *sistema* de relações econômicas e políticas,

[31] Somando-se aos estudos sociológicos e antropológicos, a economia política tem contribuído muito para a análise do problema da corrupção. Ver nesse sentido, SILVA, Marcos F.G. "A Economia Política da Corrupção" em *Estudos Econômicos da Construção*, vol 2. 1996, pp.71-96.

que torna a sociedade refém dos agentes corruptos da administração pública[32]. Mesmo a idéia de refém poderia ser esticada até o ponto em que, para os particulares, em alguns casos, pode ser mais vantajoso conviver com a corrupção na esfera pública do que exigir o cumprimento estrito da legalidade, e aí estaríamos falando de um sistema de *reciprocidade*. Mas como esse raciocínio é perigoso e não leva em conta a *ameaça* e a *chantagem* como mecanismos básicos das relações entre o público e o privado, a idéia de que os agentes particulares podem ganhar mais com o sistema da propina do que com o sistema da lei não pode ser generalizada, embora encontre confirmação empírica em diversos casos. A corrupção na área de fiscalização do uso e ocupação do solo parece ser um desses casos em que é mais vantajoso pagar propina do que invocar a lei, apesar de a solução ser ainda assim *sub-ótima*. Sabe-se que a legislação nesse setor favorece o agente corrupto pois impõe regras inexeqüíveis aos particulares. Assim, se a lei é inatingível, irregularidades sempre vão existir e, nesse caso, basta que o funcionário público pratique um nível de propina inferior ao estabelecido nas multas para que a corrupção recíproca seja o desfecho mais provável.

Se a corrupção em si não é novidade e se o conhecimento difuso sobre ela também não, quais fatores impulsionaram o combate à *Máfia dos Fiscais*? O descontentamento e a tentativa de punição daquelas práticas ilícitas seriam então os fatos novos? Também não. Houve diversos casos no passado recente, sem, contudo, que as denúncias tivessem o mesmo sucesso do processo deslanchado a partir da prisão do fiscal de Pinheiros. Três exemplos podem ser citados, um pela franqueza, outro pela proximidade com o 2 de dezembro, e o terceiro pela semelhança de conteúdo com as investigações que transcorreram ao longo de 1999.

Quando, em abril de 1998, o prefeito Celso Pitta enfrentava enormes dificuldades no relacionamento com sua base parlamentar na Câmara Municipal, vereadores da bancada governista se rebelaram e alguns começaram a falar abertamente sobre o jogo de interesses escusos da política municipal. Os trechos reproduzidos a seguir, de uma entrevista concedida pelo vereador Paulo Frange (PPB) ao jornal *Folha da Tarde*, chocam pela franqueza das afirmações, embora não tenham resultado em maiores conseqüências políticas e nenhuma policial, na época.

> **Folha da Tarde** - Estou fazendo uma reportagem a respeito dos problemas do PAS. O senhor acha que tem superfaturamento?
> **Paulo Frange** - Tenho certeza.
> **FT** - É generalizado?
> **Frange** - É. Sem exceção. O PAS hoje pode reduzir um terço do seu custo. Tem um PAS do Colasuonno que tem um custo de peso de quilo de roupa lavada de R$ 6. Eu tenho a R$ 1,20 de uma empresa com ISO 9000.
> **FT** - Você divide o PAS Pirituba com o Colasuonno?

[32] Victor Nunes Leal foi o primeiro a trabalhar a questão da corrupção da esfera pública, na forma do *coronelismo*, como peça de um sistema institucional mais amplo. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2ª ed.São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

Frange - Isso. Não consegui colocar uma empresa com o preço cinco vezes mais baixo.
(...)
FT - O Colasuonno só indica funcionários ou indica fornecedores também?
Frange - Ele indica fornecedor. Tem alguns fornecedores que você não consegue trocar dentro do PAS, nem com preço mais baixo.
FT - Quando o vereador indica uma empresa para fornecer, ele cobra dessa empresa?
Frange- Com certeza.
FT - Qual é a porcentagem?
Frange- O PAS hoje está com uma margem de superfaturamento de quase 30%.
FT - E o senhor acha que a secretaria sabe disso? O secretário Jorge Roberto Pagura (Saúde) sabe disso?
Frange - Claro. Eu fui lá falar com ele.
FT - E ele?
Frange- Ele vai levantar isso. Com o Masato (Masato Yokota, ex-secretário municipal da Saúde), eu falei umas 50 vezes.
FT - E o sr. avisou para ele do superfaturamento?
Frange- Dei um disquete para ele com todos os custos de São Paulo em fevereiro de 97, quando ele assumiu. Falei: "Masato, está aqui o menor custo do país do ano todo, de sete anos de estudo da nossa instituição." Ele falou que ia levantar os preços, contratou um monte de gente e ficou um ano e pouco para chegar a um preço muito mais alto que o nosso. Há uma dobradinha Delfim Netto-Colasuonno, que não tem como mexer. Por mais de dez meses, bati nessa história dos módulos do Colasuonno superfaturados para o Yokota e não estava entendendo por que ele não tomava uma atitude. Ele parecia sério. Depois descobri que entre ele, o Colasuonno e o Delfim Netto é um dobrada só.
FT - O Colasuonno também controla os módulos sob intervenção?
Frange - Os que estão sob intervenção, todos estão na mão dele. Tão logo pinta a intervenção, ele indica o interventor. Como a secretaria da Saúde é do Delfim Netto e há a dobradinha Delfim-Colasuonno, cai para ele. Quando tem intervenção, vem o Delfim Netto, a intervenção vem pelo Masato Yokota, e o Colasuonno coloca alguém dele lá. Não tem como disfarçar. O interventor do módulo 5 era do módulo do Colasuonno.
(...)
FT - O sr. também acha que a propina nas regionais é generalizada?
Frange - É, é generalizada. Acho não, tenho certeza. São quatro, cinco, seis níveis de propina.
FT - É pior que no PAS?
Frange - É pior porque é institucionalizada. Já faz parte da cultura da regional.[33]

Em setembro de 1998, a apenas dois meses da prisão em flagrante de Zeppini, o Administrador Regional da Lapa, Milton Florindo Solla, foi afastado pelo prefeito Celso Pitta depois que este recebeu denúncia de que os fiscais da Regional estavam cobrando propina de ambulantes portadores de deficiência física. A Regional estava sob o comando do vereador José Izar e o caso nunca foi efetivamente esclarecido.

O terceiro exemplo refere-se à CPI dos Ambulantes, encerrada em outubro de 1995, e que chegou a denunciar 29 pessoas da Administração Regional da Sé, por envolvimento no esquema de cobrança de propina e apreensão irregular de mercadorias junto ao comércio ambulante do centro da cidade. O relatório final da CPI, juntamente com o *Voto em Separado*

[33] Jornal *Folha da Tarde,* 07/04/98 pag. 3-11, entrevista concedida a Roberto Cosso .

do seu Presidente, vereador José Eduardo Cardozo (PT), foram encaminhados ao Ministério Público para prosseguimento das investigações e apresentação de denúncia criminal perante a Justiça. Passados três anos, em outubro de 1998, o Judiciário absolveu em primeira instância todos os acusados, inclusive Victor David, administrador regional que fora afastado do cargo na época.[34]

Por que, afinal, o 2 de dezembro encetou um processo anticorrupção de proporções inéditas? Minha hipótese explicativa para o forte impulso inicial das investigações e o sucesso relativo da operação que se seguiu é que houve uma ampla conjunção de fatores favoráveis, não verificada nos casos anteriores, associada a um contexto de crise do *malufismo* e da administração de Celso Pitta, em particular.

Os fatores a que me refiro estão todos inscritos no 2 de dezembro. Em primeiro lugar, o interesse da mídia e sua participação decisiva na montagem do flagrante. A exposição das cenas pela lente do Jornal Nacional teve o efeito de *tornar público* aquilo que já era de conhecimento *do público* há muito tempo.[35] O interesse e a participação da imprensa local assumiram proporções incomuns, se comparados a casos anteriores, e isso parece ter sido decisivo para a mobilização da opinião pública e a legitimação dos agentes responsáveis pela apuração do caso. Em segundo lugar, a presença de promotores do GAECO deu ao episódio uma feição nova, cuja semelhança com a atuação de promotores americanos e italianos foi também rapidamente notada, não só pelos aspectos estéticos comuns como a jovialidade, ternos e cabelos bem cortados,[36] mas principalmente pela característica de atuação externa, não confinada ao gabinete, participando de buscas, apreensões e prisões em flagrante. Pela primeira, vez o recém-criado Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado mostrava-se em ação perante a mídia e a opinião pública, fundando de fato uma nova fase ou face do Ministério Público em São Paulo. Como mostrarei no item 3, essa novidade se caracteriza pelo deslocamento do combate à improbidade administrativa das promotorias cíveis da cidadania para as promotorias criminais, configurando talvez o esgotamento da primeira estratégia do MP

---

[34] A decisão judicial de primeira instância alegou falta de provas contra os denunciados. O Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça. No seu voto em separado, José Eduardo Cardozo chegou a dizer que não houve tempo suficiente para uma perfeita "responsabilização personalizada" dos envolvidos no esquema, apesar da identificação de vários ilícitos penais e administrativos cometidos por funcionários da Regional. A denúncia original partiu da Rádio Bandeirantes, com base em reportagem de Monalisa Perroni. A CPI chegou a ser conhecida como a "CPI da Bandeirantes". José Eduardo Cardozo, *Voto em Separado. CPI da Corrupção na Fiscalização do Comércio Ambulante.* Câmara Municipal de São Paulo, 10/10/95.

[35] Não parece mera coincidência que dias após o encerramento da CPI da "Máfia dos Fiscais", com o arrefecimento do escândalo na mídia e uma tendência de desmobilização da opinião pública, um novo flagrante é armado através da associação entre Ministério Público, Polícia Federal e Rede Record de Televisão. A denúncia de extorsão do proprietário do Big's Motel, por uma fiscal do trabalho, foi ao ar na quarta feira, 23 de junho, no jornal do Boris Casoy, sendo retomada e aprofundada nos dias seguintes.

[36] Várias matérias jornalísticas ao longo de 1999 investiram na comparação estética dos promotores do GAECO com o típico promotor público americano conhecido geralmente através das telas do cinema. Alguns exemplos desse tipo foram: "Mãos que promovem Justiça. E incomodam." Revista *Época*, 5 de abril de 1999, pp. 22-25. "Em nome da lei. Quem são os promotores de Justiça que investigam problemas da cidade e como se queixar a eles." Revista *Veja São Paulo,* 9 de junho de 1999, pp. 16-22.

nessa área e o estabelecimento de uma nova, com conseqüências importantes e um tanto imprevisíveis no longo prazo. Em terceiro lugar, a participação de agentes policiais desde o início do processo emprestou uma sensação de efetividade maior à iniciativa de combate à corrupção. Isto é, faz uma grande diferença quando a Polícia "já está no caso" e a possibilidade de "levar pessoas à cadeia" torna-se imediata. Diferentemente, quando processos de apuração são desenvolvidos por meio de CPIs e só depois remetidos à Justiça, ou mesmo quando têm início pela via judicial mas através das promotorias cíveis, a possibilidade de punição efetiva torna-se mais remota. Deve-se registrar que a participação da Polícia Civil na chamada *Força Tarefa* veio em boa hora para a corporação, que tem enfrentado uma crise de legitimidade perante a sociedade e necessita recuperar sua imagem. Mas é necessário reconhecer também que dificilmente a Polícia Civil seria capaz de deslanchar uma operação dessas por conta própria.[37] Na verdade, sua participação é decorrência do tratamento criminal que o Ministério Público deu ao caso e, só por esse motivo, os delegados de polícia foram convidados a integrar a *Força Tarefa*. Faremos a seguir uma análise detalhada da conjunção de fatores que deu longevidade ao 2 de dezembro, começando pelo contexto político local e a crise do bloco político malufista.[38]

2.c. O contexto: chuvas, mar de lama e o destino do "Pittanic".

Para compreender como o 2 de dezembro enfeixou tantas forças importantes e até então dispersas, é preciso voltar ao passado recente e verificar como a crise que se instaurou no próprio campo governista abriu caminho para o ataque do Ministério Público. Refiro-me à crise que se estabeleceu entre o prefeito Celso Pitta e sua bancada na Câmara Municipal, em 1998, em torno do controle de recursos, cargos, secretarias e Administrações Regionais.

A peculiar relação entre executivo e legislativo no município de São Paulo não é uma invenção recente[39]. Como demonstrou TEIXEIRA, em seu elucidativo trabalho, a última gestão

---

[37] Cabe registrar que os agentes policiais que participaram do flagrante de 2 de dezembro eram homens do próprio GAECO. O ingresso da Polícia Civil só se deu com a formação posterior da *Força Tarefa*.

[38] Os fatores elencados acima, como explicativos do sucesso relativo do 2 de dezembro, não desconsideram, mas antes supõem, a existência de uma tendência mais ampla que tomou conta da política brasileira nos últimos anos, responsável pela transformação da "corrupção política" num "novo campo de litigiosidade social", segundo a denominação de SCHILLING. A autora descreve assim a abrangência desse fenômeno, ao mesmo tempo em que afirma que a corrupção tornou-se no Brasil um "mal público" contra o qual se tem erguido diversos atores políticos e sociais: "O prolongado movimento de denúncias de corrupção estaria, desta forma, acompanhando o movimento de democratização em curso no Brasil, refletindo a progressiva percepção da existência de um 'problema' que poderia ser caracterizado como um 'mal público', contrapondo-se a algo que vai sendo percebido como um 'bem público' a ser defendido, atuando como uma crítica a modos tradicionais de gestão e de práticas governamentais." SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito*.op.cit. p. 14.

[39] COUTO e ABRÚCIO fazem uma análise do "presidencialismo municipal" e sugerem que a moeda de troca das relações entre executivo e legislativo, no caso de São Paulo, são as Administrações Regionais. Ver C.G. COUTO e F.L. ABRÚCIO. "Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal". *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE, Vol. 9, n. 2, abr-jun/1995, pp. 57-65

de Paulo Maluf na prefeitura paulistana (1993-1996) esteve baseada em um sistema eficiente de loteamento das Administrações Regionais entre vereadores da Câmara Municipal, concedidas em troca de apoio ao Executivo.[40] Das vinte e seis Administrações Regionais existentes na gestão Maluf, 20 estavam nas mãos de parlamentares do PPB e as seis restantes foram divididas entre parlamentares de outros partidos da aliança governista. TEIXEIRA demonstra também como o controle das ARs torna possível o uso clientelístico de recursos públicos na manutenção de redutos eleitorais dos vereadores. A grande maioria dos vereadores (19) que controlaram regionais durante a gestão Maluf se reelegeu em 1996 e os demais, mesmo derrotados, obtiveram mais votos nos seus respectivos distritos do que na eleição anterior. O autor dá exemplos específicos, para as quatro diferentes regiões da cidade. Entre 1992 e 1996, o número de votos de Antônio Paiva (PL) cresceu espetacularmente nas regiões sob seu controle: 1861% na Penha e 3.679% em Ermelino Matarazzo (cujo controle dividia com Marcos Cintra, mas que não se candidatou à reeleição). Somente nessa segunda regional, Paiva conseguiu obter mais do que o dobro da votação total que recebeu em 1992. Edvaldo Estima (PPB), controlando a Administração Regional de Capela do Socorro, viu sua votação crescer 416% entre 1992 e 1996, nessa região. Wadih Mutran (PPB), no comando de Vila Maria, e Nello Rodolfo (PPB), no comando da AR Santana/Tucuruvi, obtiveram um crescimento eleitoral de 142% e 437%, respectivamente, nesse mesmo período. Viviani Ferraz (PL) obteve na Freguesia do Ó 57% do total de votos recebidos em 1996. Entre 1992 e 1996, a votação do vereador na região onde detinha o controle da Administração Regional cresceu 52%.[41]

Remontando à velha prática da *reciprocidade*, a bancada governista municiada dessa forma alinha-se com o prefeito municipal, emprestando-lhe total apoio na Câmara. Na verdade, entenda-se por apoio e reciprocidade mais a omissão do poder legislativo do que a participação ativa nas ações de governo. Entre 1993 e 1996, 41,2% da produção legislativa da Casa se referiu à criação de datas comemorativas, homenagens e denominação de locais (ruas, praças etc.). Mesmo do ponto de vista qualitativo, a Câmara Municipal pouco fez em termos de contribuição para a administração dos grandes problemas da cidade nesse período.[42]

O imobilismo legislativo da Câmara teve como contrapartida, entretanto, um crescimento do número de Comissões Parlamentares de Inquérito no período 1993-96. Uma explicação plausível é que, diante da anulação da função governativa da Câmara, pelo rolo compressor governista, só restou à oposição investir seus esforços na segunda função

---

[40] TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo – 1993/1999: uma análise das relações executivo-legislativo e seus impactos no sistema político local.* Dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

[41] Idem, pp. 99-111. TEIXEIRA faz ainda uma descrição impressionante das atividades clientelísticas desenvolvidas por esses vereadores em suas respectivas regiões, que muito se assemelham às velhas práticas políticas dos primórdios da República. Sobre o desempenho eleitoral dos controladores de Regionais ver também Fernando ABRÚCIO e Marco Antonio TEIXEIRA "Prefeito-refém ou cidade-refém?" *Folha de S. Paulo*, 30/04/98. p. 3-2.

[42] Ver "Olho na Câmara", Caderno Especial, *Folha de S.Paulo*, 27/09/96.

importante do legislativo municipal que é a fiscalização do poder executivo. Ao todo foram trinta e oito pedidos de instalação de CPI e doze efetivamente instauradas. Só o PT foi responsável por vinte propostas. De qualquer modo, resta explicar porque a mesma Câmara que abdica de seu papel no processo de governo demonstra querer manter algum poder de fiscalização sobre o executivo. Nesse ponto é necessário incluir um outro elemento: em várias situações, parlamentares governistas descontentes com o tratamento dispensado pelo executivo emprestam força à oposição como forma de pressionar o prefeito para restabelecer a aliança governista em outros patamares. Essa hipótese do "blefe" explica porque a quantidade de CPIs que produziram algum resultado efetivo foi tão reduzida nesse período. Segundo dados da *Folha de S. Paulo*, apenas três resultaram em abertura de inquéritos no Ministério Público e na Polícia: a reforma do prédio da Câmara, a dos Ambulantes e a da explosão da casa de fogos de artifício em Pirituba. [43]

Enfim, no nível municipal, estabelecido o arranjo em torno dos recursos de poder, o governo governa sozinho, os parlamentares da situação impedem que a Câmara se torne um poder independente e *lócus* da concepção das políticas públicas da cidade, e os parlamentares de oposição se esforçam para transpor esse cerco, aproveitando as raras oportunidades que surgem e os poucos instrumentos de fiscalização não domesticados pela aliança governista.

A questão é que a manutenção desse arranjo custa caro ao prefeito e nem sempre é possível atender a todos os interesses dos parlamentares. Mais do que isso, numa eventual situação de crise fiscal, a escassez de recursos pode se agravar e o atendimento dessas demandas pode se tornar ainda mais difícil.

Esse problema crucial marcou desde o início a segunda gestão malufista na cidade, com Celso Pitta à frente da prefeitura. A tabela abaixo dá uma idéia do colapso das contas municipais.

Tabela I. O crescimento da dívida mobiliária de São Paulo

Ano	Dívida mobiliária	Investimento em obras
1994 (Maluf)	R$ 1,8 bilhões	Não disponível
1995 (Maluf)	R$ 3,9 bilhões	Não disponível
1996 (Maluf)	R$ 5 bilhões	R$ 2,6 bilhões
1997 (Pitta)	R$ 6,2 bilhões	R$ 600 milhões
1998 (Pitta)	R$ 8 bilhões	R$ 350 milhões
1999 (Pitta)	R$ 9,5 bilhões	R$ 350 milhões (estimativa)

Fonte: Banco Central e Secretaria Municipal de Finanças, publicado em *O Estado de S. Paulo,* em 11/09/99, pg. C1.

Enquanto a dívida mobiliária do município cresceu 527% entre 1994 e 1999, atingindo estrondosos R$ 9,5 bilhões, o nível de investimento em obras caiu 742% no mesmo período. O saldo relativo dessas contas explica porque a capital paulista mergulhou no mais profundo

[43] IDEM.

descalabro administrativo, com a deterioração alarmante dos serviços públicos municipais em todas as áreas.

Nesse contexto de profunda escassez de recursos, os próprios vereadores vinculados ao governo acabam usando meios pouco convencionais de pressão sobre o executivo, por desespero de causa - a causa clientelista. Uma das formas utilizadas, em situações extremas, é colaborar com a instalação de CPIs que elevam perigosamente o grau do conflito, mas obrigam o prefeito a recompor sua base parlamentar em novos termos, normalmente favoráveis aos parlamentares.

No início de 1998, o prefeito Celso Pitta tentou modificar a imagem de seu governo perante a opinião pública, por meio de uma velha prática demagógica: elegeu-se "jardineiro da cidade" e passou a fiscalizar pessoalmente os serviços das Administrações Regionais em vários bairros da capital. Pitta avisava com antecedência suas "visitas-surpresa" e, mesmo assim, flagrava os graves problemas da administração pública em vários bairros, o que o obrigou a tomar medidas mais drásticas como exonerar Administradores Regionais. Dado o sistema de loteamento das ARs entre os vereadores da base governista, Celso Pitta ainda teve o cuidado de preservar o "direito" dos parlamentares de indicarem os substitutos dos funcionários exonerados, mas isso não diminuiu o descontentamento dos vereadores envolvidos, que reagiram formando o chamado grupo dos "rebeldes".[44]

O acirramento da disputa levou, no início de abril de 1998, os governistas descontentes a cederem seus votos em favor da instalação da CPI da Educação, para investigar o descumprimento do repasse mínimo de 30% da receita municipal para área de educação nos governos Paulo Maluf e Celso Pitta. Naquele momento, a cisão entre os parlamentares governistas se tornou explícita e o problema do loteamento dos cargos na administração pública veio à tona, nas palavras do comandante dos "rebeldes", vereador Ivo Morganti: "Acho que existem pessoas privilegiadas. E isso não é justo. Essa pessoa que está sendo beneficiada está jogando muito mais fácil do que eu para a sua reeleição. Se você tem 50 postos, em que faz um trabalho que a população sabe que é o vereador tal que resolve, fica muito mais fácil."[45] Foi a partir desse episódio que se levantaram, pela primeira vez, as hipóteses de *impeachment* ou renúncia de Celso Pitta, sob o argumento adicional de que isso facilitaria a campanha de Paulo

---

[44] Como esses episódios coincidiram com as chuvas na cidade e o filme de James Cameron nos cinemas, os "rebeldes" passaram a se intitular também o "*iceberg*" que afundaria o "Pittanic". TEIXEIRA relata outros episódios marcantes da política municipal nesse período, incluindo o ano de 1999 e a CPI da Máfia dos Fiscais. O autor encontra indícios de que esses atritos entre Pitta e o grupo de vereadores rebeldes começaram antes mesmo da posse do novo prefeito. TEIXEIRA, M.A.C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo*...op.cit. pp.125-127.

[45] *Folha de S.Paulo*, 09/04/98 p. 3-1

Maluf ao governo do estado naquele ano. Tais cenários foram enunciados pela primeira vez por vereadores da própria base governista e não da oposição.[46]

Em meados de abril, com base nos votos das lideranças de todos os partidos, incluindo os governistas, a Câmara derrubou 51 vetos do prefeito Celso Pitta a leis aprovadas pelo Legislativo e todas elas foram automaticamente promulgadas. Além disso, a rebelião ameaçava o prefeito com a instalação de outra CPI, a dos Precatórios, cuja possibilidade de leva-lo ao *impeachment* era muito maior do que a CPI da Educação.

O fim da rebelião e o restabelecimento da base governista só ocorreram com a redistribuição de cargos, secretarias municipais e a retomada do controle das Administrações Regionais e Módulos do PAS durante os meses de maio e junho de 1998. Tal rearticulação, entretanto, não foi suficiente para fechar as feridas abertas da gestão de Celso Pitta, principalmente porque sua causa mais profunda – o colapso das contas municipais – não havia encontrado remédio.

Em resumo, a crise (re)aberta com as investigações sobre a *Máfia dos Fiscais* em 1999 só ganha inteligibilidade se levados em conta esses dois aspectos do contexto político municipal: a crise de escassez que se abateu sobre o controle fisiológico das administrações regionais e outros setores da administração pública municipal, onde se pratica o clientelismo; e a desarticulação da aliança governista ocorrida em 1998 - com a divisão entre o grupo dos "rebeldes" e aqueles, poucos, que se mantiveram "fiéis" ao prefeito – abrindo a fenda por onde pulularam os escândalos de corrupção.

Foi esse contexto prévio ao 2 de dezembro, de desintegração do bloco malufista em São Paulo e da rápida deterioração da administração de Celso Pitta, que estabeleceu as condições favoráveis para que a prisão de Zeppini se desdobrasse na maior operação de combate à corrupção política já experimentada pela cidade, liderada pelo Ministério Público e fortemente apoiada pelos órgãos de imprensa.

3. A atuação do Ministério Público.

O Ministério Público foi o ator principal do combate à *Máfia dos Fiscais*, não só pelo fato de deter o monopólio da acusação criminal dos envolvidos no escândalo, como também pelo fato de não estar sujeito à sazonalidade da mídia ou aos entraves políticos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Nos momentos de pico, era comum ver os promotores de justiça protagonizando a cena. Nos momentos de baixa, deram continuidade a seu trabalho e ficaram à espera de novas oportunidades de exposição, não por vaidade como alguns chegaram

[46] Foi nesse contexto e pela boca de um dos rebeldes, vereador Paulo Frange, que veio a público aquela denúncia estarrecedora, citada acima, sobre esquemas de corrupção nos módulos do PAS, envolvendo políticos do PPB, como Delfim Neto e Miguel Colasuonno.

a alegar, mas, como veremos, por uma visão estratégica da importância de ter a mídia e a opinião pública ao seu lado.

O Ministério Público que está em cena hoje em São Paulo é diferente daquele que iniciou o combate à improbidade administrativa no começo da década. Pode-se dizer que o Ministério Público paulista inaugurou uma nova fase na vida da instituição, em consonância com uma tendência mais geral que poderíamos denominar de *criminalização* da política. O ano de 1999 foi especial nesse sentido para o Ministério Público. De um lado, foi o ano em que a instituição entrou definitivamente para o mundo da mídia e da opinião pública. Em 1999, sua atuação agressiva no combate à corrupção em São Paulo, acrescida à sua polêmica condução do caso Chico Lopes[47], fez com que o Ministério Público ultrapassasse aquele limiar que distingue, no âmbito da opinião pública, *instituições* de simples agentes ou funcionários públicos. Não por acaso, nesse ano também foram formalizadas em projetos de lei as primeiras propostas para restringir o poder do Ministério Público.[48] De fora pra dentro, há sinais de mudanças importantes e que precisam ser melhor investigadas. A seguir, analisaremos essas mudanças e suas implicações para a instituição e para o sistema político mais amplo.

3.a. Desatando o nó do patrimonialismo: *concussão.*

A mudança qualitativa mais importante introduzida pela operação de combate à corrupção política em São Paulo (sem juízo de valor incluído) diz respeito ao deslocamento da questão da improbidade administrativa da esfera cível para a esfera criminal. Esse deslocamento – que fez eco a clamor antigo da sociedade brasileira – foi obra do Ministério Público e adquiriu o sentido de uma dupla superação. Primeiramente, no que se refere ao sistema político, esse deslocamento trouxe de uma vez por todas o mundo da política para a mais dura das arenas judiciais: a criminal. Mas essa captura judicial foi precedida de uma superação interna, do próprio agente de persecução, que lançou mão dos seus promotores de justiça criminais – através do GAECO - para a defesa do patrimônio público até então patrocinada pela ala cível do Ministério Público, o que, do nosso ponto de vista, significou mais um sinal da tremenda vitalidade dessa instituição que nos últimos 20 anos vem avançando decididamente sobre a esfera política.[49]

---

[47] Refiro-me à atuação dos Procuradores da República no caso da operação de "socorro" aos Bancos Marka e Fontecindam, conduzida pelo Banco Central em janeiro de 1999 e justificada à época como necessária para evitar o risco de "crise sistêmica" do mercado financeiro depois da mudança da política cambial. Francisco Lopes era Presidente do Banco Central e foi acusado pelo Ministério Público Federal de favorecer ilegalmente os referidos bancos numa operação fraudulenta. Chico Lopes teve sua casa revistada pelos procuradores, mediante mandado judicial e chegou a sair preso da CPI do Congresso Nacional que investigou o caso, depois de se recusar a prestar depoimento.

[48] Trataremos desse assunto no capítulo IV.

[49] Ainda nessa linha do potencial de expansão da instituição, existe uma área ainda não devidamente ocupada pelo Ministério Público, mas que é extremamente convidativa do ponto de vista político. Refiro-me à pouca

A atuação do Ministério Público no combate à corrupção política pela via cível desenvolveu-se bastante nos últimos anos, através das Promotorias de Justiça da Cidadania da capital e do interior que têm realizado diversos inquéritos civis e ações civis públicas de improbidade administrativa contra funcionários da Administração, incluindo ex-governadores de estado, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Nessa tarefa, os integrantes do Ministério Público têm sido amparados pela Lei 8429 de 1992, que tipificou de maneira nova o comportamento ilegal dos agentes públicos, a meio caminho entre o crime comum e os chamados crimes de responsabilidade. Dessa forma, embora tenha introduzido punições severas contra as autoridades[50], as investigações por meio de inquéritos civis e a propositura das ações civis públicas podem ocorrer sem que promotores e procuradores sejam limitados pelos efeitos da prerrogativa de foro especial desses agentes nos crimes comuns, tampouco pela necessidade de julgamento político por parte do legislativo nos crimes de responsabilidade.[51] Por essa razão, e graças à prioridade que a instituição deu a essa área, pode-se dizer que a atuação do Ministério Público teve efeitos bastante razoáveis, apesar de poucas condenações judiciais definitivas terem ocorrido até agora.[52]

Mas o Ministério Público decidiu ir além: se já havia no campo cível um certo "tom criminal" nas condenações impostas por meio das ações de improbidade, com o descolamento para a área penal essa criminalização se tornou explícita e a efetividade das ações daí decorrentes tornou-se muito maior. Com a operação de combate à *Máfia dos Fiscais,* a promessa ficou ainda mais contundente: dessa vez, políticos poderiam terminar na cadeia.

Como vimos, essa mudança tem a ver com a entrada em cena do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público. Veremos a seguir como sua criação foi cuidadosamente preparada. Mas antes, uma questão mais sutil merece nossa atenção: dado que existe mais de uma hipótese jurídica para tipificar relações de corrupção (em

---

explorada função do Ministério Público perante a Justiça Eleitoral. Como demonstrou SADEK, em sua análise comparativa das formas de controle das eleições na América Latina, o Brasil conta com uma Justiça Eleitoral bem institucionalizada e com capacidade de interferir decisivamente no processo político-eleitoral, diferentemente de outros países que adotam soluções mistas (órgãos jurisdicionais e políticos) ou simplesmente entregam o controle das eleições a organismos e comissões nas quais predomina o elemento político. Nesse sentido, pode-se perguntar por que o Ministério Público, comparativamente a outras áreas, não tem investido numa *judicialização* dos conflitos eleitorais, ainda mais se considerarmos que por aí ele teria chances de realizar um controle *preventivo* sobre os agentes políticos? Uma das causas pode ser o fato de não contarmos com um ramo específico de Ministério Público eleitoral. Essa função é exercida na forma de rodízio e pode envolver integrantes dos MPs federal e estadual. De qualquer modo, é possível prever que mais cedo ou mais tarde a judicialização da política avance também por aí. SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil.* São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 1995.

[50] Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 10 anos - conforme o caso - proibição de contratar com o Poder Público, além de ressarcimento dos danos causados e multa.

[51] Voltaremos a esse assunto no capítulo IV.

[52] A ação civil pública nessa área tem um caráter explosivo meio nuclear: ela bate em um ponto mas suas "ondas" se espalham e podem comprometer decisivamente a imagem de políticos e administradores perante a opinião pública. Em entrevista, os próprios promotores de justiça admitem que a efetividade de suas ações é muito menos judicial e mais política ou, nas palavras da maioria dos entrevistados, "exemplar".

sentido genérico), por que, afinal, os crimes praticados pela *Máfia dos Fiscais* foram considerados, em sua maior parte, crimes de *concussão*?

O escândalo da *Máfia dos Fiscais* popularizou essa expressão pouco conhecida do Código Penal. Segundo o artigo 316 do CP, é crime de concussão "*exigir*, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas *em razão* dela, vantagem indevida."(grifo meu) Pena: reclusão, de dois a oito anos, e multa.

A repentina popularização dessa expressão poderia indicar uma de duas coisas: ou o crime é novo ou a forma de tipificar crimes conhecidos mudou. Embora arriscada, ficaremos com a segunda interpretação.

A principal diferença entre os crimes de corrupção e concussão (em termos técnico-jurídicos) é que o primeiro tem dois lados e o segundo um lado só. No primeiro caso, a corrupção se estabelece pela convergência de ações ilícitas de ambas as partes visando benefícios mútuos. No segundo caso, a ação ilícita é unilateral e praticada por quem, em razão da função pública que exerce, encontra-se em posição de exigir vantagens indevidas. No crime de concussão é possível distinguir o criminoso da vítima. No crime de corrupção não há vítimas e, desde que denunciados por uma terceira parte, corruptor e corrupto podem pegar igualmente de um a oito anos de cadeia, mais multa (arts.317 e 333 do CP).

Eis a dificuldade de apurar crimes dessa ordem: quando as duas partes envolvidas estão em conluio é muito mais difícil de serem apanhadas. Ao contrário, quando uma delas reage e resolve denunciar, o crime muda de corrupção para concussão e o flagrante policial se vê facilitado. Daí porque a denúncia de Soraia Patrícia da Silva ter sido decisiva para o início das apurações sobre práticas de corrupção na esfera pública paradoxalmente já conhecidas por todos. Quem explica é José Carlos Blat:

> (...) "Nós já tínhamos, desde maio de 98, uma investigação que recaía sobre a Regional da Sé, sobre corrupção de fiscais no comércio dito informal, e já havia suspeitas fortíssimas que recaiam sobre Hanna Garib. Então nós investimos nessa prisão nesse sentido: já tínhamos detectado, muita gente não falava, imperava a lei do silêncio e quando aparece uma cidadã dando essa notícia, contando detalhes e se dispondo a participar da operação de flagrante, nós achamos isso aí sensacional." (Entrevista, 08/07/99)

O interessante é que o enquadramento dado ao primeiro fiscal municipal preso se estendeu, a partir daí, para a maioria dos fiscais suspeitos que foram indiciados e até presos por participarem dos esquemas de "arrecadação" de propinas nas Administrações Regionais. Isso poderia significar então que tais esquemas de corrupção política (não em termos técnicos), que sabidamente existem há muito tempo, seriam unilaterais e baseados exclusivamente na posição de vantagem dos agentes públicos? É razoável supor aqui que a decisão foi tática e a retórica sobre a *Máfia* lhe deu sustentação. Não seria possível mesmo, e talvez nem razoável, querer

punir a todos. Diante da necessidade estratégica de escolher um dos lados da corrupção, ninguém teria dúvidas em começar pelo lado do poder público. De qualquer modo, para a devida comprovação judicial do crime de concussão, é necessário demonstrar que houve *exigência unilateral* do funcionário público *em razão do cargo*. Para superar esse problema, cunhar o que havíamos "descoberto" no 2 de dezembro de *Máfia* foi importante para sustentar a continuidade das investigações e indiciamentos. As pessoas poderiam seguir denunciando (com garantia de anonimato) pois a ação divisava apenas os agentes do poder público. E, postulado que o "câncer mafioso" tinha virado "metástase" na cidade, nas palavras de Blat, o que valeu para um fiscal certamente valeria para todos os indiciados daí pra frente, por verossimilhança. Com essa estratégia, pode-se dizer que o Ministério Público conseguiu um feito histórico em São Paulo: ele desatou o nó histórico do patrimonialismo brasileiro, que sempre se caracterizou por uma relação de reciprocidade entre a esfera pública e a esfera privada. Dessa vez, foi possível romper a inércia da dita "corrupção institucionalizada" justamente porque o Ministério Público escolheu um dos lados dessa história para atacar.[53]

3.b. O Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado - GAECO

O ainda frutífero marco legal e a novidade do surgimento de uma 'política institucional' do Ministério Público.

Do ponto de vista constitucional, já demonstramos como a combinação de atribuições, prerrogativas e garantias institucionais confere uma poderosa base institucional de atuação ao Ministério Público. Em resumo, a Constituição de 1988, ao consolidar e aperfeiçoar tendências

[53] É verdade que o caminho não seria sempre linear. O procedimento equívoco da tipificação penal foi percebido pelo menos uma vez, no caso da coleta de lixo. O presidente da Enterpa, empresa responsável pela varrição e coleta de lixo na Penha, confessou em depoimento ter pago propina a funcionários da Regional, para evitar a fiscalização do serviço prestado. No dia seguinte, o advogado da empresa corrigiu as declarações do presidente, alegando que a Enterpa teria sido *coagida* a pagar propina, o que daria ao caso características de crime de *concussão*. O detalhe importante é que a propina estaria sendo supostamente exigida para que a empresa tivesse acesso às planilhas de varrição e coleta de lixo que ela deveria executar, o que não faz sentido lógico. Bastaria a empresa recorrer aos órgãos competentes da prefeitura e denunciar a estranhíssima extorsão. Apesar disso, o inquérito policial fez constar a Enterpa como apenas testemunha no escândalo do lixo. Investigações posteriores indicaram que as planilhas eram adulteradas, de modo que o serviço efetivamente realizado não correspondia ao contratado. Somente no final março de 1999, corrigindo um pouco o rumo, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital instauraram inquérito civil público para apurar a responsabilidade das empresas Enterpa e Vega e funcionários públicos nesse escândalo, mas pela via cível e não pela via criminal. O relator da CPI, vereador Milton Leite (PMDB), aproveitou o flanco aberto e também concluiu que a empresa tinha sido vítima do esquema. Isso levou os vereadores José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano a defenderem, no voto em separado, que os elementos colhidos pela CPI "não permitem que se possa afirmar de forma conclusiva que a empresa Enterpa tenha sido apenas um mera vítima de 'extorsão' por parte dos servidores e autoridades municipais envolvidos no episódio em exame, e não uma eventual participante ativa e beneficiária direta de vantagens econômicas indevidas geradas por um verdadeiro esquema de corrupção." José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano. *Voto aditivo e de divergência parcial.* Câmara Municipal de São Paulo, 24/06/1999, p. 3.

que já tinham sido esboçadas nos anos 80, cuidou de fortalecer o Ministério Público e colocá-lo em uma posição privilegiada, entre o sistema político *strictu sensu* e o sistema judicial.

Nos últimos anos, a combinação de um quadro legal extremamente favorável e o voluntarismo político dos integrantes da instituição têm resultado na crescente ampliação e fortalecimento da presença do Ministério Público no cenário brasileiro.

Comparativamente, nenhuma instituição recebeu tantas vantagens corporativas e tantos instrumentos de gestão independente quanto o Ministério Público, ao longo das duas últimas décadas. Mais do que isso, enquanto para as demais, 1988 encerrou mudanças importantes, para o Ministério Público foi o momento de consolidação de conquistas anteriores e também de projeção de avanços futuros. A partir da Constituição, como vimos, novas leis complementares e orgânicas dos diferentes ministérios públicos foram promulgadas e nenhuma delas deixou de ampliar a autonomia e as atribuições do MP, reforçando a autorização constitucional de defensor dos interesses indisponíveis da sociedade. A investida legal dos anos 80 gera dividendos até hoje, e a cada dia artigos hibernados nas leis são resgatados para autorizar novas ações da instituição. Foram alguns desses artigos que permitiram a criação do GAECO, a novidade mais importante revelada pelo caso da *Máfia dos Fiscais* em São Paulo.

Começando pela esfera constitucional, o artigo 92, § 2° da Constituição Estadual paulista dá ampla autonomia ao MP, na definição de sua organização interna, ao dispor que "as decisões do Ministério Público, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional dos Poderes do Estado." Complementando essa autonomia decisória, o artigo 47, V, d, da Lei Orgânica estadual do Ministério Público, diz que "as Promotorias de Justiça realizarão reuniões mensais para tratar de assunto de seu peculiar interesse, e especialmente para: (...) propor a constituição de Grupos de Atuação Especial, de caráter transitório, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos Planos Gerais de Atuação e nos respectivos Planos de Atuação." Foi da junção desses artigos que surgiu, em 1995, o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO – em São Paulo. Note-se que, quando a Constituição estadual fala em formalidades legais e ressalva a competência constitucional dos Poderes de Estado, ela está restringindo a autonomia criativa do MP, relembrando especialmente que só o legislativo pode autorizar mudanças que tenham repercussão para além da vida interna da instituição. Pois bem, eis que quatro anos depois a Lei Orgânica do MP (obra do legislativo, paradoxalmente) delega esse poder de criação autônoma à instituição, em questões de suma importância como o estabelecimento de uma "política institucional"[54] de combate ao crime organizado, cujos efeitos sobre o sistema de justiça e, em

[54] A questão da "política institucional" interna do Ministério Público é discutida por Kerche, Fábio. "O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de *accountability*". Texto apresentado no XXIII Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 1999.

algumas áreas, sobre o sistema político, podem ser de grande impacto. Foi por essa via que surgiram recentemente, além do GAECO, os Grupos de Atuação Especial de Proteção ao Idoso, de Repressão e Prevenção aos Crimes da Lei Antitóxico e o de Saúde Pública, como resultado de decisões internas tomadas a partir de prioridades indicadas pelos Planos Gerais de Atuação que têm se voltado cada vez mais para os problemas de políticas públicas estaduais e municipais.

Formalmente, o poder de criação encontra-se na base da instituição, à medida que são as promotorias de justiça que podem sugerir a constituição dos grupos especiais. Entretanto, trata-se de uma ótima oportunidade para a cúpula da instituição estabelecer "políticas institucionais" específicas uma vez que, segundo o §4° do mesmo artigo 47, os grupos de atuação especial devem ser aprovados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e criados por ato do Procurador Geral, que designará seus integrantes entre os promotores de justiça.

As análises existentes sobre a organização interna do Ministério Público têm enfatizado a grande autonomia individual dos promotores de justiça, baseada entre outros fatores, no princípio constitucional da independência funcional. Como salienta KERCHE, essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer "política institucional" com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância.[55] Nesse sentido, se de um lado a independência individual é uma garantia para o livre exercício do voluntarismo político, de outro atrapalha a instituição como um todo nas situações em que ações articuladas seriam mais eficientes.

Nesse sentido, os grupos de atuação especial vêm resolver esse dilema e, de modo inteligente, sem incorrer em qualquer prejuízo à independência funcional dos promotores de justiça. Mais uma conquista do Ministério Público que, entre dois caminhos aparentemente contraditórios, encontrou um terceiro somando as vantagens dos dois modelos.

O grupo especial não define uma "política institucional" para todos os integrantes da carreira - o que prejudicaria a independência funcional - mas ele cria uma "política da instituição" para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contra-producente da organização "individualista" do Ministério Público. Seus integrantes são designados pelo Procurador Geral de Justiça e mantém-se no cargo pela confiança deste.

Deve-se registrar, entretanto, que essa solução pode acarretar prejuízos ao princípio do "promotor natural". Como se sabe, a importação do princípio do *juiz natural* pelo Ministério Público obedeceu nos últimos anos a duas finalidades básicas: internamente, ele impede que a atuação do promotor de justiça seja prejudicada pela interferência indevida da cúpula da instituição. Nesse primeiro sentido, "promotor natural" e "independência funcional" são

[55] Kerche, Fábio. "O Ministério Público..." op.cit. pg. 12.

sinônimos e, como vimos, a existência de um grupo de atuação especial não afeta nem um nem outro, já que suas ações não vinculam e tampouco podem se sobrepor às dos demais promotores de justiça. Em um segundo sentido, externamente, o princípio do promotor natural significa uma garantia da sociedade, na medida em que contribui para evitar juízos de exceção. Na verdade, como vimos, essa foi a razão alegada para a conquista histórica da independência funcional pelo Ministério Público: equiparar-se ao *juiz natural,* com todas as garantias e prerrogativas deste, serviria para *neutralizar* (no sentido de tornar *imparcial*) também o órgão responsável pela acusação judicial, oferecendo barreira às influências indevidas do mundo externo e fazendo funcionar mais aleatoriamente a distribuição dos casos dentro da máquina judiciária. Ou seja, o sistema de Justiça não teria nem *juízos* nem *acusadores de exceção*, fortalecendo-se o Estado de Direito, segundo os defensores da independência funcional no Ministério Público. De fato, colocado nesses termos, o princípio do promotor natural parece muito mais uma garantia da sociedade do que da instituição.

O problema é que, nesse ponto exato, a criação de grupos especiais altera o procedimento normal de provocação do judiciário, introduzindo um grupo com poder de iniciativa, sem vinculação a um lugar específico da jurisdição e com possibilidade de atuação sobre todo o território estadual[56]. Essa suspensão de parte do princípio do promotor natural torna mais sensível a questão dos controles sobre a atuação do Ministério Público na medida em que amplia sua discricionariedade e dá maior vazão às ações políticas da instituição.

Na justificativa apresentada pelos promotores entrevistados, não se nota preocupação com essa segunda dimensão do princípio do promotor natural, mas somente com a primeira.

> "[O GAECO] é um grupo, como o nome diz, de atuação específica ou especial, sem prejuízo da atribuição do promotor natural, ou seja um grupo de apoio aos promotores naturais e teria como atuação o estado inteiro. Onde houver organização criminosa, o GAECO pode atuar, isso sempre com a anuência do promotor natural. Na capital, nós temos os procedimentos investigatórios que nós iniciamos aqui. Podemos oferecer até a denúncia, depois isso é distribuído no foro criminal e se o promotor natural quiser que a gente acompanhe a instrução ou não..." (Entrevista, promotor do GAECO)

> "Se o caso nasceu aqui no GAECO, nós temos plena competência para atuar, como foi esse da Máfia dos Fiscais. Partiu de um flagrante daqui então é competência nossa, não tem problema nenhum. Nós que fazemos as audiências, acompanhamos o caso completo. Agora muitos colegas solicitam o auxílio do GAECO, porque aqui tem uma estrutura que a promotoria não tem. Nós temos 6 policiais do Reservado da Polícia Militar, funcionários que já estão acostumados a fazer investigação e tudo o mais. Então, a partir da concordância do colega, o GAECO sai para atuar em conjunto, nunca sozinho. Se o caso partiu do colega, de uma outra promotoria, ele não pode passar o caso pra cá e deixar de atuar. É sempre em conjunto, sempre com a concordância dele e isso tem que partir do colega." (Entrevista, promotor do GAECO)

---

[56] Em 1999, o GAECO atuou em casos nas cidades de Santo André, Guarulhos, Ubatuba e outras, em auxílio aos promotores locais.

Na verdade, não é a primeira vez que a tentativa de criar "políticas institucionais" paralelas ao funcionamento normal do sistema judicial suscita o problema do desrespeito ao princípio do "promotor natural" e, dada a contradição inerente a esse ponto, certamente não será a última. A questão de fundo não diz respeito tanto às garantias do devido processo legal, mas ao fato de que a implementação de políticas institucionais (na forma de grupos especiais, por exemplo) depende do aumento da discricionariedade da cúpula do Ministério Público - normalmente do Procurador Geral de Justiça – o que invariavelmente é combatido pelos setores oposicionistas internos e pelos que temem que uma concentração de poderes nas mãos do Procurador Geral possa significar uma ameaça ao principio da independência funcional dos demais membros da instituição.

A título de exemplo, vale relembrar uma das piores crises enfrentadas pelo Ministério Público de São Paulo quando, no início dos anos 90, a instituição foi acusada de ter se transformado em mero apêndice do poder executivo estadual, no caso que ficou conhecido como a "República dos Promotores".

Na época, procuradores e promotores que hoje estão no comando da instituição denunciaram publicamente que o então Procurador Geral de Justiça, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, estava manipulando o andamento da apuração das denúncias de corrupção envolvendo o ex-governador Orestes Quércia (PMDB, 1987-1991) e o governador, à época, Luiz Antonio Fleury (PMDB, 1991-1995)[57]. De fato, no auge das investigações, Dal Pozzo afastou os promotores responsáveis pelo caso - Dráusio L. Barreto e Sérgio L. Mendonça Alves - e paralisou quase totalmente os trabalhos de apuração do escândalo.[58] Setores de oposição a Dal Pozzo criticaram duramente as ações do procurador geral e puseram em questão o seu poder de designação de promotores para casos especiais, de conotação política. À época, o promotor Marco Vinício Petrelluzzi (atualmente secretário da Segurança Pública no governo de Mário Covas), que chegou a ser interpelado pela Corregedoria do Ministério Público por suas acusações públicas ao procurador geral, disse que

---

[57] Luiz Antonio Fleury foi promotor de justiça em São Paulo, antes de ingressar na política em 1987, como secretário da segurança pública no Governo de Orestes Quércia (PMDB). Em 1990 elegeu-se governador do estado de São Paulo. Fleury foi presidente da Associação Paulista do Ministério Público por dois mandatos consecutivos (1982-84; 1984-86) e da Confederação Nacional do Ministério Público por três mandatos consecutivos (1983-85; 1985-87; 1987-89). Cf. http://www.fleuryfilho.com.br

58 Durante os anos de 1992 e 1993, a imprensa deu ampla cobertura ao caso. Ver, por exemplo, "A última manobra" *Revista Veja*, 20 de janeiro de 1993, pp. 20-22. Essa matéria suscitou inclusive a representação de 18 promotores ao Colégio de Procuradores, pedindo a apuração dos fatos denunciados pela revista, relativos à ligação de Dal Pozzo com Orestes Quércia e o governador Fleury. Assinaram a representação, entre outros, Marco Vinício Petrelluzzi, que hoje é secretário de Segurança Pública no Governo de Mário Covas. Os jornais fizeram vários editoriais criticando a vinculação do Procurador Geral com o governo estadual e o PMDB, como por exemplo: "A República dos Promotores", *O Estado de S. Paulo* (*OESP*) 10/11/92; "O dever do Ministério Público", (*OESP*), 19/01/93; "Ligações Perigosas", *Jornal da Tarde* (*JT*) 19/01/93; "A revolta dos promotores", (*JT*), 06/02/93. "A advertência dos promotores" (*OESP*), 06/02/93.

"Todos os casos ditos de interesse político têm o que se chama de promotores especiais. São designados pelo procurador-geral que, segundo a imprensa, é extremamente ligado ao governador. Por que o senhor fulano, que foi secretário ou é pessoa de grande projeção no Estado, tem que ter um promotor diferente? [E completou] O procurador-geral em qualquer Estado designa o promotor que quer para o caso que quer. Enquanto ele tiver esse poder monstruoso, mesmo que eventualmente queira agir com maior lisura, sempre vai ficar a suspeita."[59]

Ainda em 1993, Dal Pozzo enviou para a Assembléia Legislativa o projeto de lei orgânica do Ministério Público, também duramente criticado por concentrar a tarefa de investigação e acusação judicial dos principais ocupantes de cargos públicos estaduais nas mãos do procurador geral, reforçando sua discricionariedade e seu poder de designação de promotores para atuar nos casos políticos mais relevantes.[60] Contra o projeto, escreveu o então procurador de justiça e coordenador do "Movimento do Ministério Público Democrático", Luiz Antonio Marrey, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*:

"há que ser garantida a entrega por sorteio, aos procuradores de justiça, dos inquéritos e outros expedientes relativos a infrações atribuídas a prefeitos municipais e outras autoridades que têm prerrogativa de função, sendo processadas perante o Tribunal de Justiça. Assim, evitar-se-á a possibilidade de manipulação política na condução dos casos."[61]

Em outro artigo, Luiz Antonio Marrey (que viria a ser escolhido pelo Governador Mário Covas para ocupar a Procuradoria Geral de Justiça por dois mandatos consecutivos, de 1996 a 2000), demonstrou preocupação com os efeitos perversos dessa concentração de poderes nas mãos do procurador geral e condenou mais uma vez o projeto de lei elaborado por Dal Pozzo:

"A concentração de tais atribuições, justamente em quem é nomeado pelo Governador do Estado, ainda que dentre membros da instituição, conduz à fundada dúvida quanto à viabilidade do exercício pleno e profissional da apuração dos danos ao erário. Não há razão de interesse público que justifique a não distribuição de tais casos por sorteio, como se faz sempre no Poder Judiciário. (...) Somente um tratamento impessoal e profissional dos casos que versem sobre lesões ao patrimônio público, com sua distribuição aleatória entre os muitos membros do Ministério Público, é capaz de levar à efetiva punição dos dilapidadores do dinheiro público."[62]

O procurador Hugo Mazzilli, também contrário ao projeto, contrapôs a figura do promotor natural ao que ele chamou de "promotor de encomenda", designado pelo Procurador para atuar em casos políticos especiais:

---

[59] "Não é democrática a república dos promotores" Entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 09/11/92, Política, pg. 4.
[60] Voltaremos a esse caso no capítulo IV.
[61] "Qual Ministério Público?" *Folha de S. Paulo*, 27/05/93. pg. 1-4. (grifo meu)
[62] Luiz Antonio Marrey. "Interesse Público deve prevalecer". *Folha de S. Paulo*, 07/08/93. pg. 2. (grifo meu)

"Assim como não se escolhe o juiz de uma ação popular, um mandado de segurança, uma ação coletiva ou uma ação civil pública movida contra o governador, um secretário de estado ou um dirigente de autarquia, também não tem sentido se escolher um *promotor de encomenda* para essas ações, que devem ser distribuídas livremente"[63]

Os grupos de atuação especial hoje existentes no Ministério Público de São Paulo alteram o funcionamento normal do sistema judicial, a partir da autonomia que têm para definir linhas de atuação e do poder de iniciar e conduzir investigações, que podem ou não resultar em ações judiciais, a seu critério. Seus membros, como já foi dito, não são aleatórios ou escolhidos por meio de regras impessoais, mas são designados pelo procurador geral e permanecem no cargo enquanto gozarem da confiança dele. Não é improvável que a atividade desses grupos especiais traga de volta a discussão sobre os poderes discricionários da cúpula da instituição e sobre eventuais prejuízos ao princípio do promotor natural decorrentes da implementação de "políticas institucionais".[64]

Remodelando o grupo e fazendo história.

Como temos mostrado, a estratégia de reconstrução institucional do Ministério Público é dada pelo ritmo "dois passos para frente, nenhum para trás", isto é, seus avanços através da renovação do quadro legal são constantes e, pelo menos desde o início dos anos 80, a instituição não tem conhecido qualquer retrocesso. Note-se que nosso esforço tem sido o de oferecer uma explicação para esse processo que não seja funcionalista ou *ex post facto*, mas ao contrário, baseada na hipótese de que promotores e procuradores de justiça têm construído

---

[63] "Em defesa do patrimônio público" *O Estado de S. Paulo, 21/8/93.* (grifo do autor)

[64] Se essa discussão for suscitada, além do episódio mencionado acima, vale citar outros dois precedentes importantes. Em 1990, aproveitando as vantagens do marco legal, o Ministério Público paulista criou os chamados Centros de Apoio Operacional como órgãos auxiliares da atividade funcional de seus membros. Entre 1990 e 1994, os CAOs também funcionaram como órgãos de execução, ou seja, patrocinando eles mesmos ações na justiça, o que feria o princípio do promotor natural. A Lei Orgânica do MP paulista (LC 734/93) corrigiu essa distorção e suspendeu a função de execução dos Centros de Apoio (art. 51, V). Em 1994, por Ato do Procurador Geral, a suspensão foi finalmente executada. Relatei a questão dos CAOs em ARANTES, Rogério Bastos "Ministério Público: da legitimação pelo procedimento à legitimação pela ação". Relatório de Pesquisa, IDESP, 1994. PENTEADO e UZEDA dão conta de outra experiência semelhante, nos anos 80, e que acabou sendo combatida por ferir o princípio do promotor natural. Em janeiro de 1984, a resolução n. 1 do Procurador Geral de Justiça criou Equipes Especializadas de Repressão a Furtos e Receptações; a Apropriações Indébitas, Estelionatos, Outras Fraudes e Crimes Contra a Fé-Pública e uma outra para Delitos Diversos. Tais equipes seriam compostas por promotores designados pelo Procurador Geral. A título de dar maior eficiência à persecução criminal, o MP feria o princípio do promotor natural. PENTEADO, Jaques de Camargo e UZEDA, Clóvis A. Vital. "O princípio do promotor natural. As 'equipes especializadas' à luz do princípio do promotor natural". *Justitia* 47 (131), setembro de 1985. pp 146-154

intencionalmente sua história e a da instituição que integram. O caso do GAECO é mais um exemplo nesse sentido.

Entre a sua criação em 1995 e o ano de 1998, o GAECO teve atuação apagada. Foi Marcelo Mendroni, promotor de justiça [35], quem ajudou a praticamente refundar o grupo, introduzindo uma inovação radical na esfera criminal brasileira: a direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público.

Mendroni, hoje o mais antigo dos integrantes do GAECO, foi convidado pelo Procurador Geral para ingressar no grupo no final de 1997. Recém chegado da Espanha, Mendroni havia estudado por dois anos a atuação de alguns ministérios públicos europeus justamente na direção dos trabalhos de investigação policial ou, como ele faz questão de frisar, na *fase pré-processual.* [65]

> "Na verdade, fazendo meu curso de Doutorado na Espanha lá eu fiz um estudo comparativo dos sistemas alemão, francês, italiano e espanhol. Então como é que funciona o trabalho do Ministério Público na fase pré-processual nesses países? Eu fiz esse estudo comparativo e vi que nesses países, com menos força na Espanha, e com muito mais força na Itália, Alemanha e Portugal, o Ministério Público atua realmente como coordenador, diretor da fase pré-processual. A palavra é essa. (...) Então esse tipo de doutrina já existia na Europa há muito tempo e no Brasil nossa tradição é a de que só a polícia é quem investiga, através do inquérito policial. Isso é um erro grosseiro da investigação criminal, principalmente porque as investigações preliminares formam a base do que vai ser lá no futuro o pedido de condenação. Ora, quem tem que saber o que vai pedir ao juiz? O promotor de justiça, falando grosseiramente, ele tem que vender o processo para o juiz. O juiz não tem outra alternativa: ou ele compra a mercadoria ou não compra. Isso em termos grosseiros de comparação. Se o promotor trabalha na fase de investigação você pode dizer que ele mesmo é quem produz a mercadoria que ele vai vender, porque ele está acompanhando. Se ele não trabalha, ele está comprando de terceiros, que é a polícia, pra depois revender ao juiz." (Entrevista, 30/09/99)

De volta ao Brasil, Mendroni - que também estudou a questão do combate às organizações criminosas - tratou de implantar no GAECO essa visão do lugar do Ministério Público na fase pré-processual, além de outras modernas técnicas de investigação, como a formação de *forças-tarefa.*

Enquanto esperava pelo desfecho do processo de escolha do novo Procurador Geral de Justiça, entre 1997 e 1998, Mendroni viu seus colegas deixarem o GAECO por motivos diversos e ficou um mês e meio *sozinho no grupo.* Nesse período, sem saber se permaneceria naquela função de confiança no ano seguinte, Mendroni começou a implantar o que havia aprendido com a experiência internacional.

---

[65] Marcelo Mendroni adianta algumas conclusões do seu estudo em "A tendência do processo penal moderno". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 22, abr-jun de 1998.

> "O grupo era eu, durante a eleição. A gente trabalha aqui por designação do Procurador Geral. Aí eu pensei, eu tenho um mês e meio, eu vou adiantando meu expediente aqui. Então eu comecei a colocar em prática as minhas idéias de formação de grupos de força tarefa (...) eu comecei a aproximar os contatos com a Secretaria da Fazenda, Receita Federal, Polícia Militar, alguns departamentos da Polícia Civil, Ministério Público Federal e assim por diante. Fui visitá-los, falei da minha intenção de trabalhar em conjunto e todos eles foram bem receptivos, acharam ótima a idéia e daí eu comecei a fazer os aliados para o combate ao crime organizado. Fiz um projeto de formação de grupo, com estrutura, conversei com o Procurador e assim foi-se criando a idéia." (Entrevista, 30/09/99)

Após a recondução de Luiz Antonio Marrey à Procuradoria Geral de Justiça, no início de 1998, outros colegas vieram se juntar a Mendroni e, segundo o promotor, todos concordaram com seus novos métodos de trabalho.

Mas o passo mais significativo viria mesmo com a *Máfia dos Fiscais*, um ano depois. Na prisão em flagrante de Zeppini, não havia agentes da Polícia Civil, mas policiais que trabalham no próprio GAECO. Ao comandar a prisão, o Ministério Público inaugurou na prática, sem previsão legislativa, a direção da fase pré-processual antes restrita à polícia. Com isso, rompeu-se o monopólio policial da investigação, com benefícios significativos em termos de celeridade, qualidade dos inquéritos e legitimidade da operação anticorrupção.

Não por coincidência se diz que o caso da *Máfia dos Fiscais* representa um marco contra a impunidade no Brasil. Sabe-se que esse fenômeno tem diversas causas, mas não há dúvida de que a incapacidade do sistema judicial em operar com rapidez e confiança é a principal delas. Nesse sentido, a entrada do Ministério Público na fase pré-processual teve efeito duplamente positivo: primeiro, agilizou o trabalho à medida que praticamente suprimiu a fase inquisitorial do processo criminal, patrocinando ele mesmo a apuração e a acusação judicial e, segundo, emprestou mais confiabilidade ao inquérito ao colocar promotores de justiça no comando. José Carlos Blat descreveu assim o trabalho da Força Tarefa:

> "Nós recebemos mais de 1400 notícias eventuais de crimes nas administrações regionais, passamos aos delegados de polícia, dividimos por setores, dividimos a cidade em dois pedaços e os delegados de polícia vão atuando e vão nos certificando do que está sendo feito, nós vamos acompanhando, e também solicitando: "olha, precisa fazer isso, precisa fazer aquilo, essa diligência é importante". E acompanhando todos os interrogatórios mais importantes, a produção de provas. *Se esses inquéritos fossem ter o trâmite normal, talvez daqui a seis meses eu teria conhecimento de parte do que está sendo realizado."* (Entrevista, 08/07/99, grifo meu)

O que levou duas corporações tidas por rivais a "harmonizarem" seus interesses? Para ser mais preciso, o que levou a Polícia a permitir que promotores de justiça arrebatassem fatia importante de sua atribuição? A resposta unânime dos promotores entrevistados é que o estado de emergência, imposto pelas necessidades da guerra contra a *máfia*, diluiu os interesses conflitantes e permitiu uma redivisão de funções entre elas. Nas palavras de Blat,

"Eu acho que o espírito de corpo deve ser deixado de lado porque o bem maior aqui é combater a criminalidade e dar um respaldo à sociedade. Então, quando nos deparamos com uma organização ou organizações criminosas em toda a cidade de São Paulo, eu acho que isso também ajudou a unir força. Hoje nós não dividimos, nós somamos. É uma experiência que está dando certo. Os próprios delegados de Polícia admitem isso e acaba sendo uma resposta àqueles que têm uma resistência. Quanto mais próximo os promotores e delegados trabalharem, mais fácil será desvendar os crimes." (Entrevista, 08/07/99)

Mais uma vez a idéia de *máfia* justificava as posições arrojadas e ajudava a diluir outros interesses reais em jogo. Na verdade, a novidade do trabalho conjunto entre Ministério Público e Polícia só ganha sentido se vista sob outro prisma: não foi a natureza da causa que enobreceu os espíritos, mas foi a Polícia que, chegando depois, abdicou do monopólio da investigação criminal. Em troca, a corporação - que tem uma imagem desgastada e jamais teria condições de agir sozinha num caso desses – ganha dividendos ao perfilar seus quadros ao lado de agentes que gozam de maior legitimidade. Para resgatar sua imagem, seria preciso abrir mão de parcela do seu poder e deixar que o Ministério Público concretizasse uma das mudanças processuais mais importantes dos últimos anos na esfera criminal.

Como essa mudança é circunstancial, o promotor Mendroni, que já fez história por criar na prática a direção dos trabalhos de investigação pelo Ministério Público no Brasil, faz campanha para que essa alteração seja introduzida no Código do Processo Penal. Afinal, diz ele, a partir das evidências internacionais que colheu, "não há como deixar de tratar de aprimorar e fortalecer a atuação do Ministério Público na fase pré-processual, qual seja, de investigação no inquérito policial. Isso mesmo, fortalecer a atuação do Ministério Público. Não há como falar em reforma de Direito Processual Penal dos tempos atuais que não se inicie pelo fortalecimento do Ministério Público ao nível de funções de investigação do fato criminoso referindo-se à fase que antecede a propositura da ação."[66]

Mas não é a primeira vez que se cogita essa mudança no Brasil. Na verdade, ela vem sendo discutida desde os anos 80 e provocando resistências de vários lados, não só da Polícia mas inclusive de setores do próprio Ministério Público. Um exemplo disso, dentre outros, foi a defesa frustrada de SCALA, Procurador de Justiça (AL/1985) em Congresso do Ministério Público em 1985, com vistas a influenciar na elaboração da nova Constituição. "No que tange às funções institucionais, porque já refutamos a iniqüidade de duas fases na ação penal pública, sendo uma a inquisitorial e a outra propriamente processual, advogamos a supressão da primeira, dando-se ao Ministério Público a prerrogativa funcional institucional de dirigir, de coordenar, de superintender a fase preliminar da apuração do fato criminoso" e completa: "E

[66] Marcelo Mendroni "A tendência do processo..." op.cit. p. 81.

não se queira pretender dizer que a direção desses trabalhos seria mais bem sucedida se entregue a um policial que geralmente não tem curso superior jurídico, do que a um membro do Ministério Público dotado de cultura jurídica específica para o fim colimado." A proposta de SCALA não foi aceita pela Comissão Técnica da qual fazia parte e por isso nem foi levada a plenário para votação. [67]

A Constituinte de 1987-88 também retomou o debate sobre a questão mas, surpreendentemente, o *lobby* do MP vetou a proposta de direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público, conforme depoimento do Relator Plínio Arruda Sampaio.

> "Eu, na ocasião, quis mais uma coisa que eu acho que está faltando na configuração da instituição, e discuti isso com [uma liderança do Ministério Público], mas [ela] não quis, achou que não devia ter, fez vários apelos. Eu falei: "bom, isso não está maduro." Mas é o seguinte: o Ministério Público devia ter sob o seu comando a Polícia Judiciária. Eu acho que é inerente à apuração e à punição dos delitos que a fase investigatória fique na mão do promotor, que é ele quem vai fazer a acusação. Ora, quando ele trabalha com a uma peça que foi feita na polícia e quando a policia é subordinada diretamente ao executivo, você percebe que não é a mesma coisa, não é? Mas o Ministério Público não quis (...) as lideranças, os promotores, não quiseram.[O] pessoal que comandava não quis. Então eu não coloquei. Eu acho que essa é uma limitação. (Entrevista, 07/07/95)

Passados quase dez anos da Constituinte, pesquisa do IDESP identificou que boa parte dos promotores e procuradores já estava disposta a assumir tal tarefa, apoiando majoritariamente a proposta de "direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público" (51% eram totalmente favoráveis e mais 33% eram a favor em termos). E nessa perspectiva de sobrepor-se à Polícia, em março de 1998, o Conselho Superior do Ministério Público Federal, usando de modo arrojado o poder normativo que lhe foi concedido pela Lei Complementar 75/93 (Estatuto do Ministério Público da União, art. 57, I), autorizou os procuradores da República a "realizar pessoalmente, ou em equipe, procedimento investigatório próprio, com inquirições pessoais de investigados e testemunhas; requisições de documentos e perícias; bem como acompanhar pessoalmente, ou em equipe, inquéritos e investigações policiais preliminares instaurados no âmbito da Polícia Federal"(Resolução nº 38, art. 1º , de 13/03/98). No mesmo ato, o Conselho determinou a criação de "estruturas administrativas que, atendidas as necessidades de cada unidade, destinar-se-ão à execução e ao apoio desta função investigatória do Ministério Público Federal inerente ao exercício da titularidade plena da ação penal pública" (art. 7º). Vistos em conjunto, esses dois artigos permitem ao Ministério Público Federal supervisionar o trabalho da Polícia Federal e substituir-se a ela se quiser, realizando ele mesmo a investigação criminal, a partir de estrutura administrativa própria e recém criada para essa finalidade. A Resolução nº 38, que foi atacada

---

[67] SCALA, J.C. "Perspectivas institucionais do Ministério Público na Nova República" Justitia 47(131),setembro de 1985. (pgs. 68 e 74).

por inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal[68], teve o cuidado de preservar a figura do *Promotor Natural* frente à criação de equipes de trabalho (arts. 2° e 3°), mas no sentido da independência funcional dos membros da instituição e não no sentido de garantia da sociedade, à semelhança do que apontamos acima para o caso do GAECO.

Em resumo, as experiências de direção e substituição do trabalho policial pelo Ministério Público no caso da *Máfia dos Fiscais* certamente darão impulso a novas tentativas de submeter a Polícia ao comando dos promotores e procuradores. Já existe nesse sentido até Projeto de Emenda Constitucional tramitando na Câmara dos Deputados (PEC n° 109/95) mas é difícil prever, dada sua natureza polêmica, seu destino final.[69]

3c. Ministério Público e mídia.

Não há dúvida quanto à importância do papel desempenhado pela mídia brasileira no período recente, particularmente na apuração de escândalos de corrupção política. Seria difícil imaginar, por exemplo, como teríamos chegado ao *impeachment* de Collor sem a concorrência que se estabeleceu entre os meios de comunicação, em torno do desbaratamento dos esquemas obscuros que ligavam PC Farias ao Presidente da República. Desde então, o jornalismo investigativo tem contribuído de modo decisivo na apuração dos casos de corrupção de âmbito nacional.

Eis que a *Máfia dos Fiscais* parece ter inaugurado uma nova fase do jornalismo voltado para casos de corrupção, à medida que passou a dar atenção às até então esquecidas instituições políticas locais. Na verdade, como demonstram CHAIA e TEIXEIRA, algumas tentativas isoladas

---

[68] O Partido Social Liberal (PSL) ingressou com Ação Direta no STF contra a Resolução n° 38, acusando sua inconstitucionalidade formal e material. No primeiro sentido, a Resolução do Conselho Superior do MP Federal seria inconstitucional por alterar princípios do processo penal que só poderiam ser modificados por meio de Lei do Congresso Nacional. No segundo sentido, o PSL alegou que a Resolução transferia para o Ministério Público funções de polícia judiciária exclusivas da Polícia Federal. Designado relator do processo, o Ministro Nelson Jobim aceitou as explicações preliminares do Ministério Público e, como este, entendeu que o ato impugnado tinha natureza regulamentar e que, portanto, não poderia ser submetido a controle constitucional pela via direta. Jobim indeferiu o pedido de liminar do PSL e negou seguimento à ação. Ver Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2000, Distrito Federal. Partido Social Liberal e Conselho Superior do Ministério Público Federal. Relator Ministro Nelson Jobim. Julgamento em 27/03/2000.

[69] A questão da relação entre Ministério Público e Polícia tem sido discutida também do ponto de vista da função constitucional de controle externo da atividade policial atribuída em 1988 ao Ministério Público. Leis orgânicas da instituição, promulgadas posteriormente, trataram de detalhar essa tarefa mas as mudanças nessa área são ainda tímidas. Em 1996, o Ato 98 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado de São Paulo definiu os meios através do quais promotores e procuradores poderiam exercer tal controle (sobre o inquérito policial e demais atividades da corporação) e, em certos casos, até substituir-se à polícia judiciária na promoção de investigações. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF para derrubar o Ato do Ministério Público de São Paulo mas não teve sua legitimidade ativa reconhecida pelo Tribunal, que julgou prejudicada a ação em 06 de maio de 1998. Ver Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1547-8, São Paulo. Associação dos Delegados de Polícia do Brasil e Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 06/05/98.

já vinham sendo feitas por jornais e rádios locais há algum tempo sem, contudo, conseguirem o mesmo impacto da cobertura iniciada no 2 de dezembro.[70]

O que se pretende mostrar a seguir é como Ministério Público e mídia se reforçaram mutuamente em 1999. A começar pelo dia 2 de dezembro que, como já foi dito, reuniu elementos até então dispersos e que, conjugados, fizeram o sucesso da operação.

O encetamento: "deu no Jornal Nacional"

Câmera escondida, extorsão, flagrante, prisão. Na cena, uma jovem, um fiscal, policiais e promotores, e muito dinheiro. Da sala para o camburão, e dali para a cadeia. Justiça feita, tudo em poucos minutos. Com o aval legitimador das lentes do Jornal Nacional, começou assim a operação contra a *Máfia dos Fiscais.*

A complementação entre Ministério Público e mídia vem desde o encetamento da questão, a começar pelo convite feito pela Rede Globo aos promotores do GAECO. Apesar de todas as ações desenvolvidas em favor da cidadania, o Ministério Público não é uma instituição suficientemente acessível a demandas individuais de repercussão pública. Talvez pelos antecedentes apontados por CHAIA e TEIXEIRA – de programas e campanhas voltados para questões políticas locais nos últimos anos[71] - a empresária Soraia Patrícia da Silva, 24 anos, tenha se sentido mais segura em procurar primeiro a ajuda dos meios de comunicação. É importante reproduzir seu relato.

Qual foi a primeira pessoa que você procurou na época, pra fazer a denúncia?

"Eu procurei o *Jornal da Tarde* e a *Folha de S. Paulo.* Me negaram. A Polícia, me ocorreu, mas tirei rapidinho porque eu tinha aquele medo: será que eles têm algum "convênio"? Então eu tinha medo, apesar da 14ª ser uma das mais sérias delegacias que tem. Eu conheço o pessoal de lá e eles são sérios mesmo, mas eu fiquei com medo. A generalização que a gente faz (...) Eu não conhecia ninguém, ninguém famoso, eu conhecia algumas pessoas que malhavam na academia, mas eu não tinha intimidade de chegar e pedir ajuda. Era uma coisa profissional. (...) Eu não conhecia um vereador de São Paulo, não conhecia nenhum cara poderoso, não conhecia ninguém. O que eu tinha era minha cara, ir lá bater na porta e se levasse um "não", levou. Daí o *JT* e a *Folha de S. Paulo* falaram "não". Daí a Globo falou sim. Foi a primeira a falar sim. Eu pensei que ia levar outro 'não'."

E como é que você fez?

"Eu pedi o telefone da Globo pra telefonista, daí eu liguei e quem me atendeu foi o Zé Carlos, daí o Zé Carlos falou assim: "Olha, muito interessante o seu caso, a gente vai te ajudar, liga à tarde e fala com a Regina". E a Regina foi uma graça, foi sensível, foi humana, foi demais, ela me deu segurança: "estou no lugar certo". Daí ela passou para a

[70] CHAIA, Vera e TEIXEIRA, M.A. "Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania." *Observatório da Imprensa* (revista eletrônica), março de 1999. http://www2.uol.com.br/observatorio/artigos/pb200399.htm#pb02
[71] Idem

equipe do Valmir Salaro, que eu tenho a honra de conhecer, tenho a honra de conhecer um profissional como ele. Aí ele me trouxe para o Ministério Público. Então a marca de tudo foi ele, pra me sentir segura, eu estou fazendo a coisa certa, legal, estou fazendo o que é o honesto pra mim, e não posso fugir disso, eles estão me dando toda a guarida, toda a estrutura pra eu poder fazer isso (...) Então sou muito grata a eles."

E por que o Valmir veio procurar o Ministério Público?

"Porque, quando eles têm que fazer algum flagrante assim, eles não fazem sem a lei estar do lado, sem os policiais estando do lado. Então eles procuram, vêem a autenticidade do caso. No meu caso, quando eu os procurei, eles ligaram pra cá: "olha, uma pessoa procurou a gente, é um caso assim e assim, é legal? Dá pra fazer?" Então eles sempre trazem o caso pra cá, pra saber se dá pra eles aceitarem." (Entrevista, 06/07/99)

Eis o reino da cidadania brasileira. Um funcionário do Estado patrocina extorsão. Sentado em posição de poder, usa a lei contra o cidadão, para enriquecer. Estranhamente, sabe-se dele apenas por meio do relato de revoltantes experiências *pessoais*, mas que ocorrem às centenas por aí. O problema resiste em ser colocado em termos coletivos. Isoladamente e de carne e osso, fiscais nem são mais percebidos como agentes públicos *impessoais*, mas achacadores que têm o Estado como arma. Ao cidadão resta optar pelo menor dos custos (a propina ao invés do lacre e da multa) ou tomar a atitude menos esperada: denunciar. Menos esperada porque se sabe que denúncias não costumam encontrar respostas efetivas. Por isso, a primeira opção é a mais comum. Mas se alguém, por algum motivo imponderável, decide se arriscar à segunda, que mecanismos pode acionar, com segurança, contra a extorsão?

Isolada e sem ter a quem recorrer, Soraia procurou a imprensa. Depois de algumas negativas, decidiu fazer sua derradeira tentativa, apesar de achar que receberia mais um "não": procurar a TV Globo. Mas o improvável aconteceu: o *Zé Carlos* disse sim, e a reivindicação da empresária encontrou amparo. "Sim, temos *interesse* no seu caso", e-o que era uma queixa individual ganhou repercussão pública, pela via de um interesse jornalístico particular.

A equipe da Rede Globo procurou o Ministério Público para, juntos, organizarem o flagrante. Estabelece-se então uma primeira complementação: os promotores emprestam legalidade à iniciativa da televisão e ganham em troca visibilidade perante a opinião pública, atraindo apoio para ações futuras.

Outra vantagem dessa associação é que a prisão em flagrante, amplificada pelas lentes da TV, criou o impulso necessário para que outros "denunciantes" surgissem, motivados pela sensação de efetividade que uma ação daquele tipo dava a entender.[72] De fato, um grande

[72] Segundo GARAPON, numa análise crítica das relações entre *mídia* e justiça, essa associação é ao mesmo tempo perigosa na medida que cria "a ilusão da democracia direta" com riscos nada desprezíveis para as garantias individuais e de banalização da justiça.GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas. Justiça e Democracia.* Lisboa: Instituto Piaget, 1998. Cap. 3

número de denúncias começou a chegar no Ministério Público no dia seguinte, relativas a casos semelhantes de extorsão que se estendiam por toda a cidade e que por isso, desse momento em diante, foram batizados pela *mídia* e promotores de *Máfia dos Fiscais*.

O flagrante de corrupção executado pelas lentes da TV Globo pode ser considerado o divisor de águas entre as tentativas isoladas anteriores e a ampla cobertura iniciada após o 2 de dezembro. Resta especular por que as portas da Rede Globo se abriram para uma cidadã desconhecida, vítima da falta de mecanismos de fiscalização e controle do Estado. Segundo José Eduardo Cardozo (PT-SP), presidente da CPI da *Máfia dos Fiscais*

> "Essa é uma pergunta que eu me faço até hoje. Eu ouvi algumas explicações de algumas pessoas. Uma delas é que há hoje uma grande disputa pelo mercado jornalístico local. Falando com especialistas, me disseram isso: que há uma tendência mundial de regionalização da informação, e que as grandes redes de televisão e grandes jornais sabem que a forma de se dar maior credibilidade ao seu jornalismo é a questão local. Por que do ponto de vista nacional, as coisas são mais ou menos uniformes. E a Rede Globo tem investido muito no jornalismo local, inclusive com âncoras de peso como Chico Pinheiro e outros. E você tinha alguns aspectos também nessa CPI que eram os aspectos pitorescos. Tinham pessoas que assistiam a CPI como novela. O diretor do Canal [x], transmitia ao vivo e quando eu falei com ele, ele disse: 'olha, quando entra a CPI a nossa audiência sobe'. As pessoas seguiam aquilo como novela, porque tinha drama, tinha romance, pastelão. Por exemplo, o fiscal falar que ganhava duzentos reais por mês, tendo seis filhos, sem nenhuma outra renda, e tinha um BMW! Quer dizer, era ridículo. Tinha um lado assim meio pitoresco (...)" (Entrevista, 12/11/99)

Ou seja, para os meios de comunicação, a necessidade de maior credibilidade e a busca constante de "maior ibope" seriam objetivos compatíveis nesse momento, mesmo que o interesse subjacente fosse seu exclusivo fortalecimento comercial. A hipótese sobre o investimento deliberado em questões locais parece plausível e encontra confirmação na fala de Chico Pinheiro, jornalista *âncora* da Rede Globo, e personagem importante da cobertura jornalística sobre a *Máfia dos Fiscais*. Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, o apresentador da emissora comentou a transformação de seu jornal – o *SPTV* – em uma espécie de tribunal popular.

> **Estado - O que mudou no SPTV?**
> **Chico Pinheiro** - A mudança principal promovida pela Central Globo de Jornalismo, mais do que de tempo de duração, foi de conceito editorial. O foco agora é na comunidade. Quando você se aproxima, pode tratar o assunto com profundidade. Hoje, o SPTV é parte da cidade. A comunidade fala, pode cobrar medidas das autoridades, ao vivo. Foi assim, por exemplo, com as pessoas que moram perto do lixão de Carapicuíba. A reportagem de Wallace Lara, aliás, ganhou recentemente o Prêmio Ayrton Senna.
> **Estado - Isso é algo novo?**
> **Chico Pinheiro** - Essa ousadia do SPTV de revirar a cidade, muitas vezes olhando a partir da perspectiva da periferia, dos excluídos, é uma coisa absolutamente nova. O noticiário ajuda a construir a consciência de cidadania. O cidadão passa a conhecer seus direitos. E é um processo educativo também para as autoridades, que acabam estabelecendo prazos para a resolução dos problemas.

E acrescenta o autor da entrevista:

> "Tudo indica que a experiência deu certo. O Ibope pulou de cerca de 10 pontos, em média, para 18 (isso, após receber o horário de Angel Mix abaixo dos dois dígitos). O noticiário é recordista de ligações na emissora. Semana retrasada, foram mais de 1,5 mil telefonemas. Outro indicador: após Belo Horizonte, que lançou o MGTV há um mês, as filiais em Salvador, Goiânia e no Rio lançarão, nos próximos dois meses, suas versões."[73]

Para os críticos, essa mudança coincidiu, infelizmente, com a rendição da Rede Globo ao gênero *mundo cão* de jornalismo, ao estilo de programas como *Aqui e Agora*. Segundo Paulo Henrique Amorim,

> "A Globo investia e era uma força nas grandes coberturas. Hoje, virou um híbrido de entretenimento e pseudo-jornalismo policial que passa a idéia de que o país é um conjunto de crimes e barbaridades."[74]

De qualquer forma, a Rede Globo, demonstrando que a sua nova linha editorial vinha mesmo para ficar, fez intensa cobertura dos desdobramentos do escândalo de 2 de dezembro, principalmente através do jornal diário *SPTV*, além de pelo menos dois programas especiais (*São Paulo Urgente* e *Antena Paulista*) sobre os "focos" de corrupção na cidade. No primeiro deles, em 15 de março de 1999, foi feito um organograma da "Máfia da Propina" em São Paulo, mostrando como ela "dominava" não só as Administrações Regionais como também secretarias municipais, a coleta de lixo, o PAS etc. Pessoas importantes envolvidas foram entrevistadas, tais como Luiz Antonio Marrey, Romeu Tuma Jr. e Armando Mellão (presidente da Câmara Municipal) e o prefeito Celso Pittta, que se irritou com o tratamento dispensado *ao vivo* pelos jornalistas Chico Pinheiro e Carlos Nascimento. [75] O jornal *SPTV* se transformou em verdadeiro tribunal do caso. Por alguns dias o programa chegou a ser feito integralmente no prédio da própria Câmara Municipal, de onde os jornalistas davam as últimas notícias sobre o escândalo. Foi no "plenário" do *SPTV* que o camelô Afonso José da Silva lançou a denúncia que iria terminar com o indiciamento policial de Hanna Garib e a perda do seu mandato na Assembléia Legislativa.

Depois do flagrante de 2 de dezembro, os principais meios de comunicação mobilizaram suas redações para também entrar no caso, destacando-se ao longo de 1999 os veículos pertencentes ao grupo *Estado* (os jornais *O Estado de S. Paulo* e *Jornal da Tarde* e a rádio *Eldorado*)

---

[73] *O Estado de S. Paulo*, 29/05/99

[74] *O Estado de S. Paulo*, 29/09/99.

[75] Bastante à vontade e sem censura, os jornalistas *imprensaram* o prefeito com perguntas desconcertantes, tais como "O Sr. acha que isso [a máfia da propina] faz parte da cultura do 'rouba mas faz'?" ou "O Sr. acha então que a CPI não vai chegar ao Sr.?", além de outras ironias e insinuações que levaram o prefeito a pedir mais respeito dos jornalistas. Tudo *no ar* e *ao vivo*.

Além de vários casos posteriores terem surgido pela mão de jornalistas investigadores, a imprensa também colaborou ao fomentar uma opinião pública favorável à atuação dos promotores de justiça.[76] Sem dúvida alguma, o melhor de todos os exemplos nesse sentido foi a campanha "*cara de pau*", realizada pela Rádio Eldorado. João Lara Mesquita, diretor executivo da rádio e autor da campanha, justificou em entrevista os motivos da sua iniciativa:

> "A rádio procura estar afinada com o tempo dela, ela realmente procura 24 horas por dia a cumplicidade dos nossos ouvintes. A gente tem muita sorte de falar com um público que é a elite de São Paulo. A vasta maioria dos ouvintes da Eldorado são formadores de opinião e nós somos paulistanos como eles também, sofremos o mesmo tipo de problema que eles sofrem, não podemos mais hoje em dia sair de casa; eu tenho filho pequeno e não permito que minha babá saia na rua com ele, por exemplo, em hipótese nenhuma porque eu tenho medo que o moleque tome um tiro ou seja agredido... Nossa vida hoje em dia nessa cidade é praticamente ficar preso dentro de casa, eu me sinto um refém da cidade e sinto que meus ouvintes se sentem também reféns... dessa corja que tomou conta do poder público, no Brasil de uma forma geral, mas aqui em São Paulo ultrapassando todos os limites da sem-vergonhice, como nunca se viu antes. Esses idosos Brasil Vita e Vadih Mutran dando exemplo de baixaria, gente de 75 anos de idade e que não tem vergonha na cara! (irado) Eu fico me perguntando agora como deve estar se sentindo um neto do Brasil Vita, um filho desse cara o Vadih Mutran. Quando a gente vê um sujeito como Vicente Viscome que saiu do nada e tem 16 milhões na conta bancária, o que é isso? Só isso pra mim é motivo de indignação. (...) Essa canalha rindo..., que felicidade teve o *Jornal da Tarde* de flagrar aquela foto [refere-se a foto do JT mostrando a comemoração de Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome pela rejeição do primeiro pedido de CPI] ... a canalha ainda debocha e ri de você. Então eu acho que o que aconteceu com a Rádio Eldorado foi o que aconteceu com São Paulo inteira, houve uma indignação geral." (Entrevista, 28/06/99)

João Lara Mesquita demonstrou muita indignação com a sucessão de escândalos e sua ira voltou-se especialmente contra os vereadores governistas que impediam a instalação da CPI na Câmara Municipal. Em entrevista, Mesquita relatou que no dia em que o *Jornal da Tarde* publicou a foto dos vereadores sorridentes, sua vontade foi de pegar o microfone da rádio e desancar a "classe política", mas conteve-se e terminou por escrever um editorial que foi ao ar e que começava assim:

> "Os vereadores de São Paulo debocham de você.
> Trabalhar, todos sabemos, que não trabalham. No ano passado, nem um único projeto relevante foi votado. Isto é público e notório. E por isso concorrem ao prêmio *cara de pau*, na categoria "preguiça endêmica".
> Mas agora foram além. Atingiram o nível do deboche público. Se alguém duvida, que veja a foto de primeira página, que o *Jornal da Tarde* traz hoje.
> A foto foi tirada após a derrota da proposta de CPI para investigar a máfia dos fiscais das regionais, criada e defendida com apêgo, por parte dos vereadores da cidade. Pois os ouvintes verão três deles, na foto, às gargalhadas. Felizes, pela não aprovação da CPI.

---

[76] No auge do processo, em abril de 1999, pesquisa realizada pelo *InformEstado* apresentou um percentual incomum em pesquisas de opinião: 100% dos entrevistados disseram estar acompanhando as notícias sobre a Máfia dos Fiscais. *O Estado de S.Paulo*: 11/04/99 (caderno especial *Câmara Municipal S.A.*).

> Curiosamente, um dos três [Vicente Viscome] foi citado pelos fiscais já presos. Este senhor conseguiu amealhar uma fortuna de 11 e meio milhões de reais, e ninguém sabe como. Inquerido, respondeu que enriqueceu por que, nos momentos de aperto, "come apenas pão e tomate." É deboche isto ou a Eldorado é que está ficando louca?
> Outro dos vereadores [Brasil Vita], que aparece às gargalhadas logo depois que conseguiu evitar a CPI, propôs anteriormente, e para livrar a cara dele, que a CPI investigasse todo mundo. Menos os vereadores, claro. Não é uma gracinha? É deboche isto ou não?" (...)

Alguns dias depois, outro editorial mantinha o tom de indignação e registrava o primeiro resultado importante da campanha de combate à corrupção política: a decretação da prisão de Vicente Viscome. Ao final, a rádio agradeceu aos membros da Força Tarefa, responsáveis pelo grande feito:

> "Antes de encerrar, parabéns José Carlos Blat, do Ministério Público. E parabéns aos delegados Tuma Júnior e Naeff Saade Neto. Os senhores estão honrando não só o nome de suas instituições, como a todos nós cidadãos, que temos confiança em nosso país.
> E mais uma vez guardem bem estes nomes: Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran. E todos os outros eleitos, que como estes, debocham de seus eleitores. Das duas uma: ou verão o sol nascer quadrado, ou se depender de nossa memória, não serão eleitos jamais.
> Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran, entre outros. Guarde bem estes nomes. Na próxima eleição você dá o troco."

De fato, a campanha "cara de pau" e os editoriais da rádio podem ser considerados um fato inédito, pela agressividade política pouco comum entre os meios de comunicação no Brasil. Mas essa atitude arrojada foi também reconhecida, permitindo-lhe firmar-se como a rádio dos 'formadores de opinião', além de vários prêmios recebidos. Em 21 de setembro de 1999, a Eldorado AM recebeu o Prêmio *Mídia do Ano em Comunicação Empresarial*, da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. O motivo da premiação foi justamente as campanhas politizadas da rádio, tais como a do *cara de pau* e as já bastante conhecidas que lutam pelo fim da *Hora do Brasil* e pela limpeza do rio Tietê.[77] Pelos mesmos motivos, a Eldorado recebeu também em 1999 o prêmio PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) de Cidadania, como destaque do setor imprensa. A reportagem "Máfia das Propinas" recebeu prêmio específico da Associação das Empresas de Loteamento e

[77] Em 1998, a rádio já havia recebido vários prêmios, segundo informou o seu departamento de marketing: 1. Prêmio Opinião Pública 98 - conferido pelo Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas como a empresa que mais se destacou em 98 no esclarecimento e na formação da opinião pública. 2. Prêmio Professor Azevedo Neto - concedido pela ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), pela campanha permanente da Eldorado em defesa da recuperação do Rio Tietê. 3.Prêmio Defesa Ambiental - concedido pela Associação de Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo pelas campanhas contra a ocupação irregular às margens da represa Billings e da Serra da Cantareira. 4. Prêmio Melhor Iniciativa de 1998 - conferido pela APCA (Associação Paulista dos Críticos de Arte) pela cobertura de grandes aventuras como a regata *Whitbread*, a escala do K-2 e da viagem de Amyr Klink à Antártida. 5. PMV Criativos 98 - A Eldorado foi apontada por publicitários e anunciantes através da pesquisa feita pela Singular Arquitetura de Mídia, como a primeira emissora de rádio em qualidade de atendimento e relacionamento com o mercado

Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (Prêmio Jornalismo de Rádio AELO 1999). E finalmente, em dezembro de 1999, a Associação Paulista de Críticos de Artes (APCA) escolheu a Eldorado como a melhor programação jornalística em rádio do ano.[78]

De modo um tanto inesperado, é como se a mídia estivesse descobrindo na *cidadania* novas oportunidades de crescimento e fortalecimento dos veículos de comunicação, e parece não restar dúvida de que a "área" contém boas chances de gerar um circulo virtuoso que vai da decisão editorial, passando pelo impacto positivo na comunidade e retornando na forma de maior credibilidade do veículo, com dividendos também comerciais. Segundo Cláudio Augusto, chefe de reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, falando sobre a decisão de iniciar uma cobertura mais agressiva sobre escândalos de corrupção

> "Em um primeiro momento ela não é comercial mas ela acaba refletindo no comercial. Por quê? O maior capital de um jornal, seja o *Estadão* ou qualquer jornal do país ou do mundo, é a *credibilidade*. O maior ativo de um jornal é a sua credibilidade e é claro que isso você só adquire tratando de assuntos que tenham duas características: primeiro, ele tem que interessar para o conjunto da população e segundo, ele tem que ser importante realmente para a cidade. Às vezes um assunto que desperta o interesse das pessoas é irrelevante. O aniversário da Sacha, por exemplo, todo mundo lê mas qual a importância disso? Então alguns assuntos eles casam as duas coisas: *eles são realmente importantes e eles despertam o interesse do leitor*. Então, quando você tem assuntos como esse na mão, você tem que investir. (...) Aí você fala: mas não tem interesse comercial? Se a gente estiver indo bem nessa cobertura e o leitor reforçar essa imagem que a gente tem do *Estadão* como um jornal sério, um jornal consequente, que se preocupa com questões que afetam o conjunto da população, se essa imagem for reforçada vai haver um retorno comercial lá na frente, mas a decisão não é de cunho comercial, ela é de cunho editorial, jornalístico. Que isso vai ter reflexo comercial no futuro, nós não negamos, sabemos disso. Mas não que 'vamos fazer tal coisa e a gente vai vender mais jornal'. Se fosse assim, a gente escolheria um assunto como esse que eu citei, que desperta um grande interesse, mas que se você vai a fundo não tem nada, como o aniversário da filha de uma apresentadora de TV." (Entrevista, 11/10/99, grifo meu)

No caso dos jornais impressos, além da cobertura diária do escândalo, investiu-se muito em jornalismo investigativo, com o deslocamento de repórteres para o trabalho de vasculhar a cidade atrás de pistas que levassem a novas denúncias. Foi assim que matéria do *Diário Popular* flagrou o esquema do vereador Vicente Viscome na Penha e reportagens da *Folha de S. Paulo* fizeram revelações surpreendentes sobre a corrupção na coleta de lixo e sobre loteamentos clandestinos na Zona Norte. O recém-chegado jornal *Agora S. Paulo* encarregou-se de denunciar a formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário. (ver quadro I)

---

[78] Outra premiação recebida pela rádio foi o XXI Prêmio Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos, concedido pelo Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo, pela série de reportagens "Acre, faroeste caboclo", sobre os crimes atribuídos ao ex-deputado Hildebrando Pascoal e a questão do narcotráfico no Acre.

O jornal *O Estado de S. Paulo* envolveu-se diretamente na cassação do mandato da vereadora Maeli Vergniano, em abril de 1999, quando deslocou repórteres e fotógrafos para flagrar os atos ilícitos da vereadora, como uso do carro da Regional de Pirituba (cedido pela Vega) para levar suas crianças à escola ou pagar sua cozinheira com verba do gabinete.[79] A matéria não deixava qualquer dúvida e acabou precipitando a cassação de Maeli. Em outro episódio importante, repórteres do jornal passaram de jornalistas a colaboradores da Força Tarefa. Enquanto esperava uma chance para entrevistar o diretor da Anhembi Turismo, a equipe do *Estadão,* percebendo uma movimentação suspeita dos funcionários da empresa, chamou pelo telefone o promotor José Carlos Blat que, acompanhado do vereador José Eduardo Cardozo, chegou no local a tempo de evitar o sumiço de caixas de documentos sobre funcionários da empresa. Algum tempo depois, a Anhembi seria acusada formalmente de ser cabide de empregos da prefeitura.

Quadro III. Padrão da cobertura dos casos de corrupção

Dias	Manchetes/títulos	Seqüência
04/jul, domingo	*Grupo de Zancra vive imunidade na V.Prudente*	1ª. denúncia
05/jul, 2ª. feira	*Ex-regional suspeita de golpe na Vila Prudente*	Desdobramento
06/jul, 3ª. feira	*MPE abre investigação sobre vereador Zancra*	Entrada do Ministério Público
07/jul, 4ª. feira Caderno Cidades	*Edifício é prova do esquema de alteração de obras*	Ampliação da denúncia para outras áreas da cidade
05/set, domingo	*Polícia apura corrupção na Secretaria de Esportes*	1ª. denúncia
06/set, 2ª. feira	*Reformas em Interlagos foram superfaturadas*	2ª. denúncia
07/set, 3ª. feira Caderno Cidades	*MP pede apuração de contratos de Interlagos*	Entrada do Ministério Público
03/out, domingo	*Máfia das reformas sangra cofres da Prefeitura*	1ª. denúncia
04/out, 2ª. feira	*Ministério Público investigará atuação da máfia das reformas*	entrada do Ministério Público (GAECO, ação criminal)
05/out, 3a. feira Caderno Principal	*Promotor investiga licitação para "reparos"*	entrada do Ministério Público (PJ da Cidadania da Capital, ação civil)

Mas o aspecto mais importante da cobertura do *Estadão,* do ponto de vista do reforço mútuo entre mídia e Ministério Público, pode ser visto através dos exemplos fornecidos pelo quadro III e que nos permitem dizer que o jornal, em suas denúncias premeditadas, desenvolveu um *padrão* de cobertura que pode ser caracterizado pela seguinte seqüência: jornalismo investigativo, divulgação do escândalo e legitimação posterior da denúncia por meio

[79] Dentre os principais jornais da capital, *O Estado de S. Paulo* foi o que dedicou cobertura mais constante em 1999. Durante quase todos os dias de 1999, o jornal veiculou matérias relativas ao escândalo da *Máfia dos Fiscais.* Nos momentos mais candentes, sua cobertura sempre dava destaque, freqüentemente na manchete principal. Nos momentos de baixa, o jornal produzia denúncias novas, mobilizando novamente a atenção da opinião pública e reforçando a ação de promotores e delegados.Um dos momentos destacados pelo próprio jornal foi a edição do caderno especial *Câmara Municipal S.A.*, que fez uma análise minuciosa e bastante crítica do funcionamento do legislativo municipal, atribuindo notas aos vereadores (40 dos 55 vereadores foram reprovados pelo jornal).

da entrada do Ministério Público no caso. Do padrão faz parte também a regularidade quanto aos dias da semana.

Os três exemplos citados no quadro acima ensejaram abertura de inquéritos policiais e inquéritos civis públicos, indiciamento de várias pessoas, demissões e a renúncia de um secretário municipal. O procedimento é o mesmo nos três casos: o jornal investiga, prepara a denúncia e divulga no domingo. Na seqüência, às vezes com algum desdobramento da denúncia na segunda-feira, o Ministério Público aparece para confirmar que os "fatos" serão investigados.

A relação de complementação é bastante óbvia. O jornal supre deficiências e dá ritmo mais acelerado às investigações do Ministério Público enquanto este empresta à denúncia a autoridade que o veículo de comunicação não tem. Ambos reforçam-se mutuamente. A imprensa pode avançar de modo mais rápido e eficaz na revelação de esquemas de corrupção porque a denúncia jornalística não está submetida às mesmas formalidades da denúncia judicial, que Ministério Público, Polícia e até mesmo as CPIs são obrigados a respeitar. O uso de informações *off the record* e a garantia do sigilo das fontes são os grandes trunfos do jornalismo investigativo, exatamente opostos às exigências de publicidade e transparência do devido processo legal. Por outro lado, a repercussão de um "furo" vai depender de vários fatores. Um deles, e talvez o mais importante, é a reação do Ministério Público ao fato noticiado e a conseqüente instauração de procedimento investigatório. Se os promotores encampam a notícia, aceitando o ponto de partida do "furo", o jornal sai fortalecido diante do público leitor pois sua denúncia foi reconhecida por uma autoridade da Justiça.

Outra vantagem dessa parceria é que ela pode ajudar a sustentar pautas de médio e longo prazos nas redações. Sabe-se que os jornais se ressentem da correria diária pela notícia, ao passo que assuntos de fôlego, desde que não se tornem enfadonhos para o leitor, são sempre bem vindos. As vantagens de se ter uma *Máfia dos Fiscais* pautada são várias: ao longo do tempo, ela cria uma economia de linguagem na comunicação entre jornal e leitor. Não é necessário, por exemplo, repetir todo dia o que significa a expressão "Máfia dos Fiscais", ou ainda "Força Tarefa" etc. Com o passar do tempo, as expressões vão virando conceitos e os conceitos vão se autonomizando.[80] Assuntos de longo prazo como esse também ajudam no melhor aproveitamento do trabalho jornalístico, na medida em que permitem ao jornalista "deslocado" para o caso aprofundar-se no conhecimento do problema.

Entretanto, a permanência do assunto na pauta continuará dependendo da produção contínua de fatos novos e que sejam capazes de restabelecer diariamente o vínculo com o escândalo inicial. Se o vínculo se perde, as coisas têm que recomeçar do zero. Dificilmente as redações poderiam encontrar uma expressão melhor do que *máfia* para garantir a longevidade

[80] É curioso até como as redações criam "selos" que na parte superior das páginas do jornal, indicando ao leitor que se trata daquele mesmo assunto que vem sendo objeto de cobertura há dias.

da cobertura jornalística nesse sentido. Mas em se tratando de mídia, o outro grande problema dessa produção é que, além de contínua, ela tem que ser espetacular. Afinal o caso nasceu como escândalo e como tal deveria continuar. Como revelou José Eduardo Cardozo,

> "Eu tinha clareza que a CPI morreria uma semana depois. Então eu pensava o seguinte: eu preciso ter uma estratégia de manter a comunicação, aquilo que se chama de fato político, eu preciso de fatos políticos que mantenham, mas em nenhum momento eu tive que usar essa estratégia porque todo dia aparecia uma coisa ridícula, absurda, pitoresca, patética que alimentava a coisa. Por exemplo, o Vicente Viscome desaparece. O vereador fugiu! É inacreditável. Depois o advogado traz o atestado médico de um ginecologista. A namorada que o detona fala que é apaixonada e que a propina tem uma função social. E aí um dia aparece uma menina com uma carta xingando os vereadores, a Pámela, que foi uma bomba. Todo dia tinha uma coisa... Então, embora fosse minha preocupação - não posso omitir isso - em fazer com que a coisa se conservasse pra que a CPI pudesse avançar, em nenhum momento eu precisei fazer uso da estratégia porque naturalmente a coisa aconteceu."(Entrevista, 12/11/99)

O Ministério Público também ganhou com essa aproximação com a mídia. Segundo os promotores entrevistados, sua presença quase diária nos meios de comunicação, divulgando informações e adiantando novos passos, não era uma questão de vaidade pessoal, mas uma atitude imposta pela natureza do crime que estavam combatendo, ou seja, a *máfia*. Manter a imprensa informada, combinar alguns flagrantes e dar dicas para novos "furos" são formas importantes de manter o próprio Ministério Público em evidência, o que por sua vez contribui para aumentar o número de pessoas que o procuram para denunciar (inclusive de delatores integrantes dos próprios esquemas de corrupção). Quem explica é José Carlos Blat, que já tinha experiência no assunto antes do 2 de dezembro[81]

> "Eu diria que a Força Tarefa é integrada pelo Ministério Público, pela Polícia Civil, pela imprensa e pela sociedade como um todo. Se a sociedade não nos fomenta com denúncias, com informações, nós não temos condições de trabalhar e se a imprensa não repercute, a coisa acaba ficando pouco disseminada. Então a imprensa tem hoje um papel importantíssimo" (...) (Entrevista, 08/07,99)

Roberto Porto relacionou outras vantagens da relação com a mídia, além do fato de mais da metade das investigações então conduzidas pelo GAECO terem sido motivadas por denúncias da imprensa. Segundo o promotor, a publicidade dos atos do Ministério Público é

[81] Blat esteve à frente do caso *Favela Naval*, quando era promotor de justiça em Diadema. Em março de 97, uma câmera escondida filmou um bloqueio da PM na favela em Diadema. Em um das cenas, três pessoas são retiradas de um veículo, agredidas e humilhadas pelos policiais. Depois de liberadas, um tiro disparado pelo soldado *Rambo* contra o carro em que estavam atingiu e matou Mario Jose Josino. Um sargento, dois cabos e sete soldados foram presos. As imagens foram gravadas pelo cinegrafista Francisco Romeu Vinni e foram ao ar no Jornal Nacional em 31 de março. Vinni alega que a fita foi roubada de sua casa por um funcionário da Globo. A emissora afirma que pagou ao cinegrafista R$ 10 mil pela fita. Em 1998, o próprio GAECO estava investigando a ligação entre policiais civis e traficantes da favela. Havia suspeita de que a filmagem teria sido motivada por uma vingança entre quadrilhas. O vídeo teria sido feito a pedido dos traficantes para afastar os policiais da PM, que estavam deliberadamente atrapalhando o comércio de droga local, e para poder retomar seu controle.

uma forma de dar credibilidade ao trabalho da instituição e, ao mesmo tempo, uma garantia para quem está sendo acusado ou preso em flagrante. Comentando o 2 dezembro, Porto afirmou que a presença da TV significou uma garantia a mais do devido processo legal.

> "Isso tem sido questionado mas para nós é uma forma de garantir lisura. É muito questionado, mesmo aqui dentro do próprio Ministério Público, a utilização da imprensa neste caso. Mas eu acho que é uma forma de garantir, porque o promotor se expõe demais quando vai realizar um flagrante. É uma exposição tremenda. Pode ocorrer um erro, alguma coisa. Numa situação normal jamais o promotor faria isso. Então é uma garantia que nós temos que na prática a coisa foi feita de acordo com a lei, não houve nenhum abuso." (Entrevista, 02/07/99)

Marcelo Mendroni enxergou ainda outra vantagem de se ter a imprensa ao seu lado. O promotor destacou que os políticos investigados tentarão se vingar do Ministério Público e, nesse sentido, ele precisa se expor através dos meios de comunicação para ter a sociedade ao seu lado, quando esse momento chegar.

> "O Ministério Público precisa da imprensa.(...) A partir do momento que você investiga políticos e que são políticos de diversos níveis e partidos que podem modificar a lei, se você não tiver a sociedade do seu lado o que eles vão fazer é tirar essas atribuições do Ministério Público, vão querer cortar as asas dos promotores e impedi-los de investigar. Então nós precisamos mesmo divulgar, para ter a sociedade do nosso lado. (...) Embora algumas pessoas digam de alguns excessos, na verdade o Ministério Público também está aprendendo a trabalhar com a imprensa, nós estamos servindo aqui de laboratório para o Brasil. Podemos ter cometido alguns erros em vários aspectos mas só se aprende assim, enfrentando problemas... Então o Ministério Público não pode deixar de ter a imprensa como sua aliada e avisar a imprensa quando houver necessidade, eventualmente não pode divulgar para não prejudicar a investigação, mas quem tem que decidir isso é o próprio promotor que cuida da investigação." (Entrevista, 30/09/99)

Porém, por vezes, Ministério Público e imprensa também entraram em descompasso. Em algumas situações, a revelação de informações pelos jornais, na corrida pelo "furo", atrapalhou a estratégia de investigação, segundo os promotores entrevistados. Mas houve também uma situação em que o jornalismo investigativo abriu demais o foco, dificultando a resposta imediata dos promotores criminais como vinha se verificando nos casos anteriores. Refiro-me ao caso da chamada "Máfia das reformas."

A iniciativa, mais uma vez, foi do *Estadão*. A reportagem de Alceu L. Castilho, Jobson Lemos e Uilson Paiva começava assim, em tom de suspense: "Uma máfia ainda mais rentável do que a formada por fiscais achacadores de camelôs está agindo na prefeitura de São Paulo. Em lugar da extorsão recolhida em notas de 10 reais, desta vez o desvio de dinheiro é feito a partir do próprio Orçamento do Município: as cifras são mais atraentes e geralmente ficam escondidas em processos administrativos com aparência de legalidade." As revelações da reportagem (ver quadro II), de tão amplas, ficaram pairando no ar por alguns dias até que o pedido de demissão do secretário da Administração, Renato Tuma, veio *concretizar* o

escândalo. É que Renato Tuma (tio de Romeu Tuma Jr.) deixou o cargo atirando em Marcelo Daura, considerado o "intocável" do esquema malufista: "O DEMAT é um departamento autônomo dentro da secretaria, dirigido por um rapaz indicado pela família Maluf, que mexe em coisas que nem passam pelas mãos do secretário".[82] Daura havia trabalhado durante quinze anos na empresa de Paulo Maluf, a Eucatex.[83] A reação de José Carlos Blat demonstra como o episódio da demissão funcionou como uma espécie de âncora da "máfia das reformas". Disse Blat: "Até agora tínhamos a investigação dos repórteres do *Estado de S. Paulo*, que mostraram a liberação de verbas pelo Diário Oficial, as irregularidades nas obras e no edital de licitação. Agora, temos um secretário que confirma as informações da reportagem e dá declarações surpreendentes; então precisamos ouvi-lo o quanto antes." [84]

O levantamento do *Estadão*, embora alarmante, não teve flagrante. As irregularidades apontadas, dispersas pela cidade, mostravam o descalabro da administração pública na maior cidade do país, mas não permitiram levar ninguém à cadeia no dia seguinte. Tudo indica que os problemas levantados mereciam um outro tipo de tratamento, não criminal, mas o jornal insistiu em reduzir o problema à escala da *máfia*. Na segunda feira, seguindo o padrão demonstrado no quadro III, o Ministério Público informou que instauraria inquérito para averiguar o caso, mas não pôde agir com o ímpeto de sempre porque não havia quem culpar imediatamente.[85] Nenhum caso levantado pela imprensa revelou de forma tão cabal a dificuldade de se apurar a chamada corrupção política institucionalizada. O Ministério Público mostrou-se disposto, mas incapaz, diante da vastidão de irregularidades apontadas pela reportagem, e o tratamento criminal da questão política revelou-se claramente insuficiente.

Perguntado se o jornal não havia aberto demais o foco, deixando de estabelecer todos os vínculos de ligação entre as fraudes descobertas e a decantada *máfia*, respondeu um jornalista entrevistado:

> "É óbvio que o ideal seria que você só publicasse uma matéria quando você tivesse todas as pontas fechadas, mas tem a questão da oportunidade. A gente poderia deixar os repórteres para fazer a matéria mais seis meses – 'olha quando vocês voltarem eu quero um livro sobre o assunto' – mas será que teria o mesmo impacto que está tendo agora? *É a questão da oportunidade.*" (grifo meu)

---

[82] Renato Tuma em *O Estado de S. Paulo*, 12/12/99, p. c-3

[83] Indicado por Pitta para substituir Tuma na secretaria, Marco Aurélio de Oliveira Abreu (filho de Dorival de Abreu, presidente do PTN, recém partido de Celso Pitta) não assumiu o cargo porque foi preso quando se dirigia à prefeitura para tomar posse. Havia um mandado de prisão contra Marco Aurélio por não ter atendido a intimação judicial no processo que apura fraude na falência de sua empresa. O secretário interino acabou assumindo definitivamente o cargo. Marco Aurélio afirmou que tudo não passara de uma armadilha do delegado Romeu Tuma Jr. para impedir que a gestão de seu tio à frente da secretaria fosse investigada. Celso Pitta desistiu da nomeação

[84] *O Estado de S. Paulo*, 12/12/99, p. c-3

[85] A promotoria da cidadania também abriu inquérito civil e, com base na reportagem, enviou ao chefe do DEMAT um pedido formal de esclarecimentos. O caso continua sob investigação do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Município e da própria Corregedoria da Prefeitura.

E da mesma forma que a *mídia*, podemos dizer que a postura agressiva dos promotores paulistas no caso da *Máfia dos Fiscais* sugere que a instituição também está agindo de acordo com o princípio da *oportunidade*, não no sentido jornalístico, mas no sentido *político*. Quando promotores deixam seus gabinetes, suplantam o princípio do "promotor natural", substituem a polícia nas investigações, associam-se à imprensa para alavancar suas próximas iniciativas e se utilizam de procedimentos pouco convencionais no combate à corrupção política na cidade, não parece restar dúvida de que estamos diante de verdadeiros agentes políticos da lei, portadores de uma independência funcional sem limites e agindo segundo sua própria consciência. Nesse processo, os promotores de justiça têm demonstrado grande senso de oportunidade política ao agir em nome da lei, aproveitando e ampliando cada vez mais o grau de discricionariedade que tem caracterizado a atuação da instituição. Na verdade, um paradoxo está se constituindo gradualmente diante de nossos olhos: enquanto a tradicional discricionariedade administrativa definha diante da "criminalização" da política, o Ministério Público avança no sentido de se tornar um agente político, pela via de um aumento sem precedentes de sua discricionariedade judicial.

4. Prefeitos e câmaras municipais do interior

Como se viu, o caso da *Máfia dos Fiscais* na cidade de São Paulo assumiu proporções inesperadas. Seja pelo destaque natural que São Paulo tem como a maior cidade do país, seja porque a operação está desmantelando uma das forças políticas mais importantes do cenário estadual – o malufismo –, seja pelo ineditismo de colocar políticos e funcionários públicos na cadeia, o fato é que essa experiência poderia ser considerada única, no sentido mesmo da excepcionalidade das suas descobertas e resultados.

Mais interessante e digno de nota é que São Paulo não é um caso isolado. Algo mais amplo está acontecendo e tem a ver com uma nova dinâmica política na esfera do poder local, com destaque para a presença cada vez mais atuante do Ministério Público na vida política dos municípios. Pode-se objetar que o promotor de justiça sempre foi figura marcante nas cidades do interior e, portanto, não estaríamos diante de nenhuma novidade. De fato, a atuação na área criminal - especialmente no Tribunal do Júri - além de outras áreas sensíveis para a comunidade, como infância e juventude e direito de família, confere notoriedade aos promotores públicos há muito tempo.[86] Mas a novidade atual que se quer destacar é outra. Em várias cidades do estado e do país, promotores de justiça, na sua maioria jovens, estão indo além de suas funções tradicionais e construindo um novo tipo de agente público local: aquele

[86] Sobre o cotidiano dos agentes do sistema de justiça e suas relações mútuas, inclusive no interior, ver SADEK, Maria Tereza. *O sistema de Justiça*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999. pp. 11-18.

que pode ser acionado para fiscalizar e controlar a administração pública, naqueles pontos cardeais do processo político que são a moralidade administrativa e as políticas públicas.

Com relação ao problema da improbidade administrativa, temos tido notícia de prefeitos denunciados, muitos cassados, processados e até presos, por corrupção, não só no estado de São Paulo, mas em vários pontos do país.[87] O mesmo está ocorrendo com vereadores e em alguns casos espetaculares, com câmaras municipais inteiras. Na maioria desses casos, a grande novidade é a presença de um *agente político da lei*: um membro do Ministério Público.

No estado de São Paulo, os dados coletados mostram que o poder municipal está sofrendo um forte ataque moralizador, no qual o Ministério Público pode ser considerado uma das armas principais. Com exceção da ação penal contra prefeitos – que é julgada originariamente no Tribunal de Justiça e, portanto, está sob a responsabilidade da Procuradoria Geral de Justiça – as demais ações judiciais contra o poder público podem ser iniciadas pelos promotores de justiça locais, por meio de denúncias, representações ou mesmo *ex officio*. A principal delas, como dissemos, é a ação civil pública, por meio da qual muito se tem feito em termos de controle da improbidade administrativa e da prestação de serviços públicos básicos como saúde, educação e transporte, dentre outros.

---

[87] Diversos jornais e revistas têm publicado matérias sobre essa "onda moralizadora" que está atingindo os municípios brasileiros e que, em boa parte dos casos, tem no Ministério Público o agente principal. Ver, por exemplo: "Onda de impeachment varre prefeitos", *Folha de S. Paulo*, **5/ago/1996**, pg. 1-8 (mostra que 20% dos prefeitos de Tocantins perderam ou estavam em vias de perder o cargo e menciona a Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, especializada em crimes praticados por prefeitos. Criada em 1992, a Câmara já havia condenado 33 prefeitos e absolvido 55 acusados de corrupção). *O Estado de S. Paulo* voltou ao assunto da Câmara Criminal especializada do TJ-RS, em 1999, com a matéria "Tribunal gaúcho condenou 92 prefeitos em 4 anos" (**05/abr/1999**, pg. A5). O texto dava conta de 92 condenações, sendo que 2 prefeitos foram levados à prisão em regime fechado, outros 4 passavam a noite na cadeia e 12 estavam condenados a prestar serviços à comunidade."Crescem as cassações de prefeitos em todo o país" foi a manchete da *Folha de S. Paulo* em **09/07/2000**. Além de dados sobre São Paulo, o jornal traz informações sobre outros estados (pp. A4-A7), apontando a atuação do Ministério Público como um dos fatores para essa novidade. Assim, no Piauí, 186 das 221 prefeituras estavam sendo investigadas pela Polícia Federal por ligações com o crime organizado e por fraudes no FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental). No Rio Grande do Sul, a Câmara Criminal já havia ultrapassado 100 condenações. No Paraná, em meio ao rumoroso caso de Antonio Bilinati, prefeito de Londrina afastado pela Justiça, descobriu-se que 141 prefeitos do estado (35 % dos 399 municípios) estavam sendo processados pelo Ministério Público, sendo 101 na esfera criminal e 40 na esfera cível. Desde 1994, 890 denúncias tinham sido oferecidas pelo MP paranaense contra prefeitos. Sobre o escândalo do FUNDEF, a mesma Folha já havia noticiado em fevereiro de 2000 que o Ministério Público do Ceará tinha pedido o afastamento de 13 prefeitos de municípios do estado por irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo. Estes foram os primeiros de um total de 87 que estavam sob investigação do MP, a partir das conclusões de uma CPI da Assembléia Legislativa do Ceará, estado que tem 184 municípios ("Pedido afastamento de prefeitos acusados de desvio do FUNDEF" *Folha de S. Paulo*, **01/02/2000**, pg. 3-5). A revista *Época*, na matéria "Farras de prefeitos", relatou vários casos significativos de prefeitos que estão sob investigação ou sendo processados, nos diversos estados brasileiros. Segundo a Revista (em que pese não ter explicado como chegou a número), 2083 dos atuais 5507 prefeitos de todo o país estariam sendo investigados por irregularidades administrativas.

4.a. Os prefeitos

Primeiros números.

Segundo o artigo 29, X da Constituição Federal, os crimes praticados por prefeitos devem ser julgados em primeira instância pelo Tribunal de Justiça dos estados. Por causa desse privilégio de foro especial, por prerrogativa de função, a tarefa de acusação criminal contra prefeitos sai das mãos dos promotores de justiça locais e se concentra na Procuradoria Geral de Justiça, órgão de cúpula dos ministérios públicos estaduais. Ao Procurador Geral de Justiça cabe a acusação penal no caso de competência originária do Tribunal de Justiça, segundo também o artigo 74, I da Constituição estadual paulista[88].

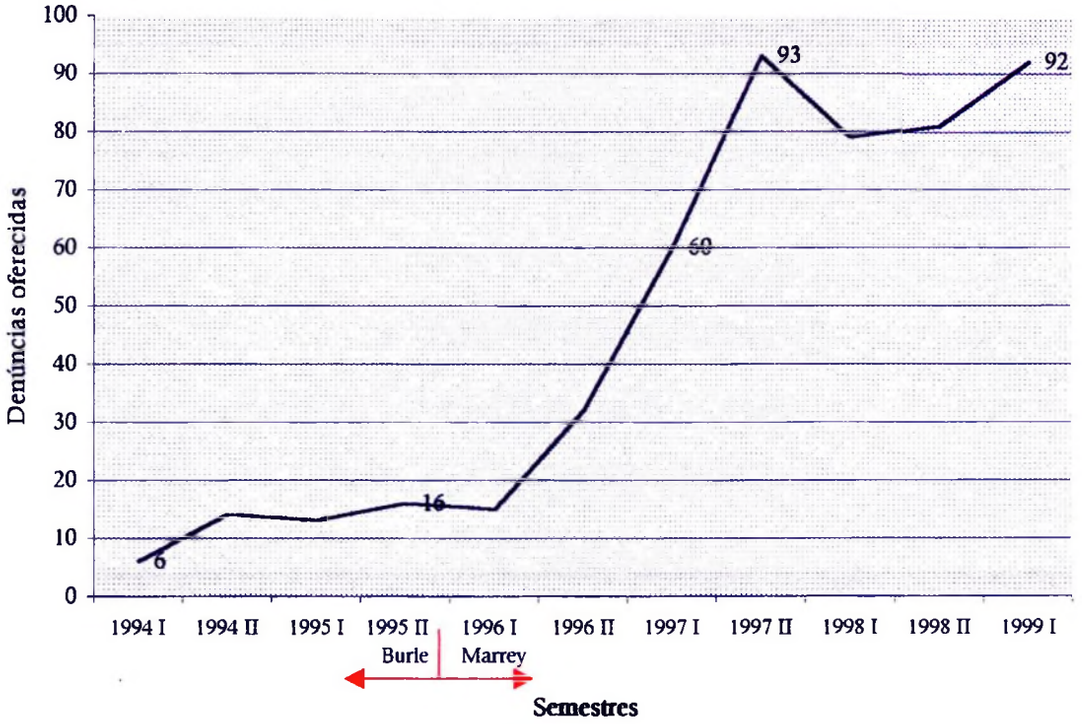
O privilégio de foro especial para os prefeitos tem, na verdade, a função de afastar pressões indevidas sobre o processo, que provavelmente ocorreriam caso ele fosse julgado na própria comarca. Atribui-se, nesse sentido, maior isenção e equilíbrio ao Tribunal de Justiça no julgamento de casos que às vezes podem estar sujeitos à manipulação política local. Se essa prerrogativa torna o processo judicial mais justo do que a sua realização na comarca é difícil afirmar. De qualquer forma, deve-se lembrar que, no que diz respeito à área cível, o promotor de justiça pode, por meio da ação civil pública, processar a prefeitura perante o juiz local. Como a questão da improbidade administrativa – a que mais enseja processos contra prefeitos - está definida em termos cíveis e criminais, com punições graves em ambos os casos, pode-se dizer que os prefeitos estão bem cercados, por cima e por baixo.

Do ponto de vista da acusação criminal, a prerrogativa de foro especial acaba produzindo um efeito paradoxal, como revelam os dados relativos ao estado de São Paulo (ver gráfico I). Como vimos, o Ministério Público brasileiro se caracteriza por um grau bastante alto de discricionariedade individual de seus membros. A independência funcional, entretanto, implica às vezes na descontinuidade dos trabalhos da instituição ou mesmo na falta de uniformidade no trato de problemas comuns a várias comarcas, dada a impossibilidade de se estabelecer uma linha de atuação obrigatória para todos os promotores de justiça. No caso dos prefeitos, a concentração da competência de acusação nas mãos do Procurador Geral permite a uniformização do tratamento das denúncias que surgem nas várias cidades do estado. Nesse sentido, a medida do maior ou menor engajamento do Ministério Público na apuração dos crimes praticados por prefeitos fica na dependência da vontade política do Procurador Geral de Justiça.

---

[88] Em 1994, o então Procurador Geral José E. Burle Filho criou o Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos, designando procuradores de justiça para atuarem nessas causas. O setor foi criado em função da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do Decreto-Lei 201 (que trata de crimes praticados por prefeitos) também a ex-prefeitos (por crimes praticados quando exerciam o cargo), o que fez aumentar o número de denúncias perante a Procuradoria Geral de Justiça.

Gráfico I. Número de denúncias oferecidas pela Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo contra prefeitos, por semestre (1994-1999)



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo

Somente essa variável pode explicar a enorme diferença, demonstrada no gráfico 1, entre as gestões de José E. Burle Filho e Luiz Antonio Marrey à frente do Ministério Público de São Paulo. Depois que Burle deixou o comando da instituição, a média de denúncias oferecidas por semestre, pela Procuradoria Geral de Justiça, cresceu nada menos do que 316%, no primeiro mandato de Marrey (1997-98), e ainda mais 68% no segundo (1998-99)[89]. Se compararmos o segundo mandato de Marrey com o único de Burle Filho, a média semestral de denúncias contra prefeitos sextuplicou.[90]

Dos 645 municípios do estado de São Paulo, nada menos do que 38% (247) já tiveram seus prefeitos processados pelo menos uma vez, considerando os eleitos desde 1982. Destes,

[89] Desconsiderou-se o segundo semestre de 1999. A partir de 2000, esse número deve cair em função de decisão recente do Supremo Tribunal Federal suspendendo o privilégio de foro especial para os ex-prefeitos. Ao cancelar a súmula 394 – que garantia o privilégio – o STF entendeu que esse tipo de exceção decorre do exercício do cargo e não pode servir para proteger quem já deixou de exercê-lo. Em função dessa decisão, cerca de 2/3 dos processos sob responsabilidade da PGJ e em tramitação no TJ serão devolvidos às comarcas de origem, segundo o coordenador dessa área no Ministério Público de São Paulo.

[90] Na campanha para reeleição em 1997, Marrey fez questão de destacar que sua primeira gestão tinha dado prioridade ao Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos. Entre várias mudanças introduzidas, Marrey destacou a ampliação do quadro de procuradores e promotores que atuam como assessores e a criação de uma coordenação no Setor, responsável por organizar os trabalhos internos e imprimir rapidez no tratamento das denúncias. Ver "A nova imagem do Ministério Público", publicação do Comitê Eleitoral de L.A. Marrey sobre sua gestão no biênio 1996-97.

11% 28% (71) já tiveram pelo menos duas gestões processadas nesse período e 6 municípios conseguiram a proeza de ter seus últimos três prefeitos eleitos respondendo a processo criminal na justiça: Bauru, Cachoeira Paulista, Jacupiranga, Nhandeara, Platina e Taiuva.[91] .

Como explicar que mais de 1/3 dos municípios do estado já tenha passado pelo constrangimento de ver seu prefeito sentado no banco dos réus? Seja qual for a causa desse alto índice de "criminalidade" entre os executivos municipais, o que esses dados revelam é que a decantada impunidade que beneficia a classe política brasileira não se aplica aos prefeitos.

É possível identificar pelo menos três razões específicas para esse desempenho excepcional do Ministério Público na persecução criminal de prefeitos, além é claro da já identificada disposição política da cúpula da instituição nesse sentido.

i) A questão da legislação.

Em primeiro lugar, o Ministério Público tem a seu favor uma legislação arrojada, tanto na área cível quanto na área criminal. Como se viu, os prefeitos podem ser processados civil e criminalmente em casos de improbidade administrativa e corrupção. Em questões cíveis, a legislação prevê penas pesadas (como perda do cargo, suspensão de direitos políticos, ressarcimento de prejuízos e pagamento de multa) e confere ao Ministério Público papel central na apuração de irregularidades, através do inquérito civil e da ação civil pública. Nesse sentido, apesar das questões cíveis serem atribuição do promotor público local, perante o juiz da comarca, muitas vezes elas se desdobram em questões criminais e são levadas pela PGJ ao Tribunal de Justiça. Por essas e outras é que, segundo estimativa do coordenador da área no Ministério Público, 45% das denúncias que chegam à Procuradoria são feitas pelos promotores de justiça (ver tabela II). Ou seja, é o próprio Ministério Público local que provoca majoritariamente a atuação da Procuradoria Geral de Justiça.

Tabela II. Origem das denúncias contra prefeitos.

Promotor de justiça da comarca	45%
Câmara Municipal/vereadores individuais	30%
Sociedade civil/cidadãos individuais	20%
Partidos políticos	05%

Fonte: estimativa feita, em entrevista, pelo Procurador de Justiça Alberto de O. Andrade Neto, coordenador do Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Mas a importância da legislação não se resume a produzir essa reação cruzada, em que prefeitos processados no cível, em baixo, são fortes candidatos a serem catapultados para o processo criminal, no topo. Na área especificamente penal, o decreto-lei 201, de 27 de fevereiro

[91] Nos casos de Bauru e Taiuva, Antonio Izzo Filho foi processado nas duas vezes que exerceu o mandato (1988-92 e 1996) e João Adauto Vidal também (1988-92 e 1996), respectivamente.

de 1967, encarrega-se de fornecer o restante das armas. Um dos textos legais mais usados pelo Ministério Público, o DL 201 nasceu sob o regime autoritário, na esteira da Constituição de 1967. Como vimos no capítulo I, àquela altura, os militares no poder já tinham acabado com as eleições diretas para presidente da República, governadores de estado, prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e cidades consideradas áreas de segurança nacional. Faltava, então, dispor de um instrumento adequado para manter sob controle, mesmo que *a posteriori*, os prefeitos eleitos diretamente pelo voto popular. Cumprindo essa finalidade, o DL 201/67 estabeleceu, com precisão, 15 tipos de condutas penais, desde as mais típicas, como peculato[92], a outras irregularidades político-administrativas de menor potencial ofensivo. Atendendo à sanha moralizadora dos militares, o DL 201 fechou o cerco aos prefeitos e de modo severo estipulou pena de reclusão de dois a doze anos (no caso de peculato) e de três meses a três anos nos demais crimes (art.1° § 1°.). De se registrar que, como o § 1°. do art. 1°. definiu tais crimes como sendo de ação pública, o Ministério Público detém o monopólio da acusação criminal nesses casos.

Outro aspecto importantíssimo do DL 201/67 é que o prefeito pode ser levado a julgamento independente de autorização da Câmara Municipal, o que nos remete ao segundo fator.

ii) A questão das imunidades no município.

O DL 201/67 dispensou a autorização da Câmara de Vereadores e a Constituição de 1988 não fez questão de mudar isso. À exemplo do que ocorre com os vereadores, que não gozam de imunidade parlamentar, também os prefeitos podem ser levados às barras da Justiça sem maiores formalidades, diferentemente do que ocorre com os ocupantes dos cargos executivos e legislativos estaduais e federais. Sem dúvida, isso vem facilitando o trabalho do Ministério Público.

O resultado global dessa arquitetura institucional é a ascendência do Ministério Público sobre o poder local. Enquanto o prefeito *municipal* não tem imunidade, o promotor de justiça local é braço de uma instituição *estadual* que goza de várias garantias institucionais para desempenhar suas atribuições. Cada vez mais a tradicional hipertrofia do executivo municipal, no comando de práticas clientelísticas, vai sendo abalada pela ação fiscalizadora dos promotores públicos que, usando das garantias institucionais do cargo, aventuram-se na ação política. Além disso, nas questões criminais, é muito comum no interior, ouvir falar, que o prefeito está sendo processado "*lá na capital*", o que sugere simbolicamente a submissão do poder municipal a uma força maior, que também pode vir de cima.

---

[92] Apropriação, por parte do funcionário público, de dinheiro ou outros bens públicos ou particulares, que estão em sua posse em razão do cargo, ou desviá-los, em proveito próprio ou de outrem.

A centralidade do Ministério Público nos conflitos políticos municipais, daí decorrente, leva-nos ao terceiro fator explicativo da explosão do número de denúncias contra prefeitos.

iii) Instrumento da luta política.

Como diria Panebianco[93], mais uma vez a política se vinga da moral, isto é, a canalização do conflito político para a esfera judicial – eminentemente moralizadora nesses casos – sofre o rebote da transformação dos instrumentos judiciais existentes em armas da guerra política. Segundo estimativas apontadas na tabela II, 30% das denúncias contra prefeitos partem da Câmara Municipal ou de vereadores individuais. Às vezes resultado de Comissões Parlamentares de Inquérito, às vezes obra da oposição minoritária, o fato é que tem se tornado cada vez mais comum, entre as forças políticas municipais, o recurso à Procuradoria Geral de Justiça na guerra pelo poder local. Representações ao Ministério Público da capital rendem, no mínimo, aparição nos meios de comunicação e talvez alguns dividendos eleitorais no futuro. Quanto ao máximo, elas podem significar o afastamento definitivo do prefeito e, dependendo do crime, prisão e fim da carreira política no município. O recurso meramente político ao Ministério Público é responsável pelo grande número de denúncias arquivadas antes mesmo de serem oferecidas ao Tribunal. Andrade Neto calcula que, para cada denúncia levada ao judiciário, quatro outras são arquivadas por falta de fundamento. Só em 1999 foram 596 arquivamentos.

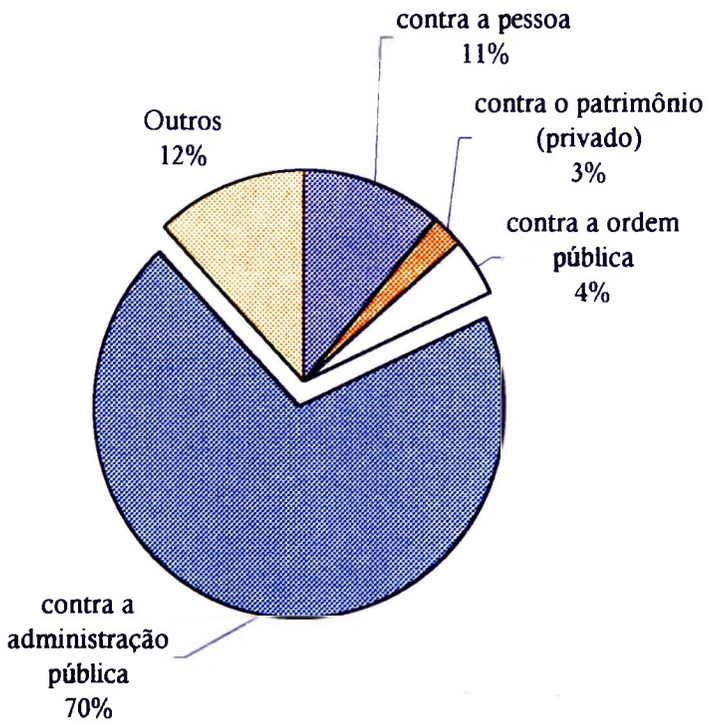
Tipos de crimes.

Com base nos dados disponibilizados para a pesquisa, pelo Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do MP paulista, foi possível classificar as denúncias oferecidas pelo Ministério Público segundo o tipo de crime praticado pelo prefeito. Entre 1994 e 1999, a PGJ ofereceu 519 denúncias (em alguns casos contra um mesmo prefeito). Para efeito de análise, nos casos em que a denúncia tratava de mais de um crime, considerou-se o mais importante deles. O gráfico II traz os resultados agregados.

---

[93] PANEBIANCO, Angelo "Evitar a Política?" *Novos Estudos* CEBRAP, São Paulo, n. 45. julho de 1996. pp. 51-57.

Gráfico II. Crimes praticados por prefeitos, nas 519 denúncias oferecidas pela Procuradoria Geral de Justiça de SP, entre 1994-1999



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo

Como era de se esperar, mais de 2/3 dos casos referem-se a crimes contra a administração pública. Estes serão tratados separadamente a seguir.

Entre os crimes praticados *contra a pessoa*, os mais freqüentes são também relacionados ao jogo político, com destaque para os crimes de injúria, difamação e calúnia. Mas há também vários casos de lesão corporal e 5 casos de homicídio, envolvendo prefeitos de Santa Branca (1996), Vargem (1996), Mongaguá (1998), Monções (1999) e Cachoeira Paulista (1999). No caso de Monções, o ex-prefeito Edson Luiz Vieira (PFL) está preso sob acusação de ter mandado matar Fernando Ramirez (PSDB) em 1998. Ramirez era o prefeito na época e Vieira o vice. Os assassinos, que deram oito tiros no fazendeiro, confessaram o crime e indicaram Vieira como mandante. Ele chegou a assumir a cadeira de prefeito, mas foi preso assim que surgiram as denúncias, além de ter sido cassado pela Câmara. Monções tem aproximadamente 2.500 habitantes.

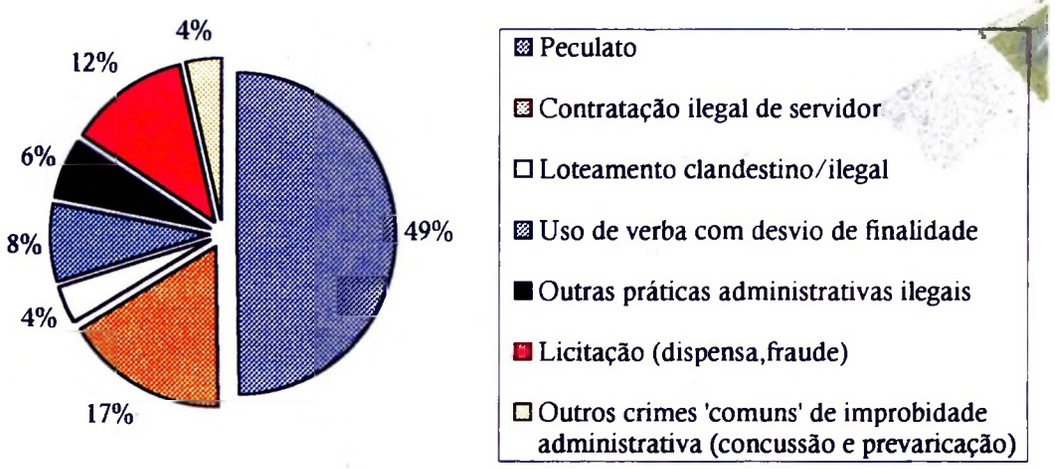
São relativamente poucos os crimes *contra o patrimônio (privado)*, destacando-se dentre eles o de estelionato. Os crimes *contra a ordem pública* caracterizam-se por ofensa à paz pública, como disparo de arma de fogo e incitação ao crime (poucos casos), e por desrespeito à fé pública, com grande destaque para o crime de falsidade ideológica.

Com relação ao item *outros* (12%), cinco prefeitos foram processados por crime ambiental, na esteira da legislação recentemente introduzida e que criminalizou as lesões ambientais. Mas o que se destaca nesse item (com 11% em relação ao total de denúncias) são os processos contra prefeitos que se negaram a executar a lei (federal, estadual ou municipal) ou cumprir ordem judicial. O caso mais freqüente diz respeito a conflitos com o legislativo municipal que levam os prefeitos a deixar de repassar o *duodécimo*, isto é, a parcela mensal de recursos destinada à Câmara e que está definida na lei orçamentária do município. Deve-se notar que há casos em que o prefeito não age de má fé, mas, por razões orçamentárias ou por discricionariedade administrativa, ele toma a decisão de descumprir a lei ou a ordem judicial. Entretanto, se o Ministério Público local for vigilante e os opositores políticos do prefeito reclamarem "justiça", dificilmente o prefeito passará impune.

Os crimes contra a administração pública.

Como mostrou o gráfico II, 70% dos casos dizem respeito a crimes contra a administração pública propriamente dita. O gráfico III distingue seus diversos subtipos.[94]

Gráfico III. Crimes praticados por prefeitos contra a administração pública (355 casos)



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo

Quase metade das denúncias oferecidas pela PGJ se refere ao crime de peculato (49%). De fato, a apropriação de bens em razão do cargo é aquilo que poderíamos chamar de crime

[94] Dos 364 casos que perfazem 70% do total de denúncias, 9 foram excluídos por terem sido praticados por prefeitos na condição de simples particulares e não em função do cargo (7 casos de desacato a autoridade e 2 casos de dano ao patrimônio público). Assim, o gráfico 3 trabalha com um total de 355 casos.

comum entre os administradores públicos. Tal prática criminosa sempre marcou a vida pública brasileira e o anedotário político está repleto de casos escandalosos. Na mesma linha do peculato, 4% das denúncias se referem a outros crimes comuns entre os prefeitos, tais como concussão e prevaricação.

Em segundo lugar, com 17% dos casos, aparece *a contratação ilegal de servidor.* Tal expediente é também tradicional na política brasileira e se constitui em um dos principais instrumentos de clientelismo, principalmente nos municípios onde os dispositivos legais que regulam o ingresso no funcionalismo bem como os que definem as carreiras são mais frágeis, facilitando a nomeação política de servidores públicos. Nos últimos anos, entretanto, a crise fiscal do Estado brasileiro impôs a necessidade de controle mais rigoroso sobre os gastos públicos, incluindo-se aí os municípios e suas folhas de pagamento. A contratação generosa de funcionários, antes facilitada pela abundância de recursos no setor público, vem sendo cada vez mais condenada e reprimida, muitas vezes a contra gosto das elites políticas locais e estaduais. Não se trata de dizer que também o Ministério Público se transformou em agente do ajuste fiscal do Estado, mas o fato é que ele se aproveita do clima geral e da pressão sobre a administração municipal para promover a fiscalização sobre a contratação ilegal de servidores. Sem falar que a escassez de recursos semeia a discórdia no interior das próprias elites locais, precipitando o 'denuncismo' político contra funcionários apadrinhados por certas facções em detrimento de outras. Muitas vezes as denúncias que alimentam o Ministério Público partem do interior do próprio *establishment* político municipal, que se cindiu na disputa por recursos cada vez mais escassos.

A *licitação (dispensa ou fraude)*, motivo de 12% das denúncias, é outro ponto nevrálgico e bastante conhecido da administração pública no Brasil. Enquanto o peculato parece um crime primário e a contratação ilegal de servidores um artifício menos rentável em termos econômicos (seu maior retorno é eleitoral), é na compra de materiais e contratação de obras e serviços que o ocupante do cargo público tem chance de fazer dinheiro grosso. Da mesma forma, a atual escassez de recursos diminui a margem de manipulação desses processos, sem falar na legislação que tem avançado no sentido de estabelecer princípios mais rigorosos para as licitações e contratos públicos, destacando-se a criminalização dos atos lesivos e a atribuição de importante papel fiscalizador ao Ministério Público.[95] Promotores e procuradores sabem que a licitação faz o ladrão, digo, que a licitação é uma boa oportunidade para manobras e fraudes, e por isso eles têm dado absoluta prioridade ao controle da probidade administrativa nessa área, seja através de ações civis públicas, seja através de ações penais.

Outra prática clientelística bastante comum no interior é a exploração da questão habitacional da população de baixa renda. A construção de casas populares costuma render

[95] Passo importante nesse sentido foi a regulamentação do art. 37, XXI da Constituição Federal (que trata da licitação pública), através da Lei 8666, de 21 de junho de 1993.

grandes dividendos eleitorais, além de propiciar a administradores e empreiteiras uma boa oportunidade para transação de propina e outras fraudes. Uma delas é a do *loteamento ilegal*, responsável por 4% das denúncias contra prefeitos. Ou seja, sequer o parcelamento do solo destinado a construções populares está dentro da lei e, desde dezembro de 1979 (Lei 6766), isso é crime.

O quarto tipo mais comum, de denúncia criminal contra prefeitos, confirma a nova interface existente entre as instituições de justiça e o sistema político no Brasil. *O uso de verba com desvio de finalidade* situa-se naquela fronteira entre a discricionariedade administrativa e o crime. De um lado, o desvio, por si só, é considerado crime pela lei, não importando se ele causou dano ao patrimônio público ou não. De outro, muitas vezes a mudança do destino da verba é perfeitamente justificável, em termos administrativos. Em outras palavras, um prefeito que toma a decisão de desviar verbas da educação, previstas na lei orçamentária, para a área de transporte cometeu um crime passível de prisão e perda dos direitos políticos ou simplesmente utilizou-se da discricionariedade inerente ao cargo para o qual foi eleito? É evidente que se espera do Ministério Público, nesses casos, o bom senso de denunciar apenas os casos em que o desvio da verba tenha significado grave prejuízo ao interesse público. Novamente, voltamos à questão da independência funcional do membro do Ministério Público que se vê limitado apenas por sua consciência e pela lei.

As ações do MP nessa área têm enorme potencial de crescimento, justamente porque incidem sobre uma das mais graves deficiências do sistema político brasileiro: a baixa *responsividade* e a inexistência de mecanismos eficientes de prestação de contas. O campo de atuação é vasto e a sociedade não tem faltado com o apoio, pois além de tudo a ação judicial contra os políticos goza de uma vantagem incomparável: a punição prometida não terá lugar (incerto) nas urnas, como ocorre no modelo democrático representativo, mas terá lugar, quem sabe, na cadeia.

A dimensão partidária nas denúncias contra prefeitos

Quanto à dimensão partidária do problema, não é possível saber, a partir das denúncias contra prefeitos, se certos partidos são mais denunciados do que outros porque praticam mais crimes, ou se aparentemente têm mais criminosos em seus quadros justamente porque são mais denunciados. Seja como for, o fato é que a análise da distribuição partidária das denúncias, feitas pelo Ministério Público, revelou significativas diferenças entre os partidos políticos em São Paulo.

Tabela III. Relação entre prefeitos eleitos e prefeitos processados, por partido (1988-1996)

Partido	Prefeitos eleitos (A)	Prefeitos processados (B)	A/B (%)
PRN	19	9	47%
PDT	53	18	34%
PSD	66	14	21%
PL	77	14	18%
PMDB	590	105	18%
PFL	310	53	17%
PTB	166	26	16%
PDS/PPB	168	24	14%
PSDB	276	28	10%
PT	38	1	3%
Total	1763	292 (*)	17%

(*) Considerados os prefeitos individuais e não o número de denúncias, pois há casos de prefeitos processados mais de uma vez.
Fonte: tabela produzida a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo. Resultados eleitorais do período e informações sobre a dimensão partidária foram coletados em diversas fontes, especialmente Fundação SEADE.

Para efeito de análise, a tabela III compara o peso relativo de cada partido no âmbito municipal (considerando a soma dos prefeitos eleitos em 1988, 92 e 96) com o número de prefeitos processados pelo Ministério Público no mesmo período. Excluiu-se da análise os pequenos partidos que não conseguiram, na soma das eleições municipais de 1988 a 1996, pelo menos 1% do total de prefeitos eleitos nesse período.

O "desempenho criminal", digamos assim, dos partidos políticos não pode ser explicado por uma única variável. Na verdade, a hipótese mais plausível parece ser a combinação de pelo menos duas variáveis: a posição do partido no espectro ideológico conjugada com seu tamanho individual ou em coligação com outros.

Em média, 17% dos prefeitos eleitos entre 1988 e 1996 foram processados pelo Ministério Público. Nosso ponto de referência deve ser o PMDB, pois é ele quem puxa essa média pelo fato de ser responsável por 1/3 dos prefeitos eleitos nesse período. Se adotarmos então o caso do PMDB como um padrão médio, podemos notar que os demais partidos se aproximam ou se distanciam da média (17%) em função de uma combinação da posição ideológica com o tamanho que apresentam. Em linhas gerais, partidos maiores como PMDB, PFL, PTB e PPB tendem a girar em torno da média, enquanto os partidos menores PT, PRN e PDT se distanciam radicalmente dela, para cima ou para baixo. Essa primeira diferença salta

aos olhos. No caso do PT, apenas um de seus prefeitos eleitos foi denunciado criminalmente pelo Ministério Público.[96] No caso do PRN, praticamente 50% dos seus prefeitos foram denunciados no mesmo período e, no caso do PDT, verificou-se o dobro da média (34%).

Por que partidos maiores se aproximam da média de 17% enquanto os menores ocupam as extremidades? Em parte, porque as agremiações maiores e tradicionais são capazes de domesticar melhor a política local, evitando assim que o conflito político transborde para além das fronteiras municipais. Já no que diz respeito aos partidos menores, como PRN e PDT, sabe-se que em São Paulo são siglas ocupadas geralmente por candidatos sem muito lastro político. Quando eleitos, quase sempre amargam oposição majoritária no legislativo e sofrem pressão dos partidos tradicionais derrotados. Para completar, nos casos em que despertam a hostilidade da opinião pública, caminham para o isolamento político e se tornam frágeis. As conseqüências mais comuns nesses casos são a tentativa de *impeachment* pela Câmara (cada vez mais freqüente no interior) ou a ação judicial por intermédio do Ministério Público, que também pode resultar em afastamento do prefeito. O ataque judicial a esses partidos – PRN e PDT – pode ser considerado um dos motivos pelos quais eles não conseguiram se viabilizar em São Paulo. O caso do PRN mais se assemelha a um fuzilamento. Tudo ocorreu muito rápido: dos seus 19 prefeitos eleitos, todos em 1992, nove foram processados criminalmente pelo Ministério Público paulista, na esteira do *impeachment* de Collor. Em 1996, o PRN não elegeu nenhum prefeito no estado. A história do PDT paulista é um tanto mais complexa. No início, o partido de Brizola até chegou a esboçar uma feição ideológica de esquerda, mas não sobreviveu à sombra, inicialmente, do forte PMDB e, logo depois, do PT. O partido ainda passaria pelas mãos de Adhemar de Barros Filho que, segundo KINZO, até conseguiu "implantar diretórios municipais em quase todos os municípios paulistas", mas daí em diante nunca deixou de ser mero veículo eleitoral de lideranças sem espaço nas agremiações tradicionais.[97]. O ataque judicial ao PDT é proporcional ao seu desempenho eleitoral. Em 1988, o partido conseguiu eleger dezenove prefeitos e quase 50% (9) deles foram denunciados. Em 1992 seu desempenho foi muito fraco, elegendo apenas oito prefeitos, um dos quais foi processado (12%). Em 1996, o partido voltou a crescer e conquistou 26 prefeituras. Até meados de 1999, oito prefeitos já haviam sido processados (30%).

Dentre os partidos menores e de direita, PSD e PL parecem exceções pois estão bem próximos da média, com 21% e 18%, respectivamente. Na verdade, PSD e PL não são partidos que agem sozinhos, como PRN e PDT. Pode-se dizer que, em São Paulo, estas siglas funcionam como apêndices ou sublegendas de partidos grandes, utilizados estrategicamente para acomodar lideranças locais rivais sob um mesmo guarda chuva político. Nesse sentido,

---

[96] Foi o caso de Adauto Aparecido Scardoelli, de Matão, eleito em 1996 e processado por ter dispensado irregularmente a realização de licitação no município.

[97] Kinzo, Maria D'Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*.São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993. p. 54.

passada a promissora fase capitaneada por Afif Domingos, quando "o PL parecia despontar como um partido realmente novo, direcionado para o empresariado moderno, sendo mesmo apelidado de 'PT dos empresários'",[98] o partido acabou sucumbindo em São Paulo e seu espólio é acionado a cada eleição pelo PFL ou pelo PPB de Paulo Maluf. O PSD recebeu tratamento mais especial durante esse período, funcionando como auxiliar político do PMDB na gestão do governador Luiz Antonio Fleury (1990-1994). O ex-governador paulista tomou conta da sigla, tanto que 68% dos prefeitos eleitos pelo partido nas três últimas eleições concentram-se no pleito de 1992, época em que Fleury comandava o Palácio dos Bandeirantes. Enfim, funcionando como satélites políticos e eleitorais dos grandes partidos, PL e PSD também foram atraídos para a mesma órbita de criminalização política na qual se encontram PFL, PPB e PMDB, nem para cima, nem mais para baixo.

E o que dizer do PT? Como partido pequeno, ele não estaria sujeito aos mesmos ou piores azares que destruíram o PRN ou ameaçam de morte o PDT em São Paulo? Colocar as coisas desse modo é desconsiderar a inegável diferença do PT em relação aos demais partidos. Sua origem histórica, seu perfil ideológico de esquerda, seu engajamento em defesa da coisa pública conferem ao PT uma integridade moral presumida. De fato, enquanto no imaginário político os outros partidos são desonestos até que se prove o contrário, o PT goza da presunção de honestidade, até que alguém prove o contrário. Mas incluir a feição ideológica do partido como variável explicativa do nosso problema é arriscado. Pode-se até arriscar o palpite de que, do ponto de vista da corrupção mais grosseira, PRN e PT são incomparáveis e não poderiam mesmo ter destinos idênticos. Mas há pouco enfatizei que a persecução criminal de prefeitos já deixou de ter como foco o crime comum ou a corrupção banal, para adentrar naquela área sensível que separa a discricionariedade administrativa do crime de responsabilidade. Ou seja, cada vez mais o Ministério Público é chamado a agir em casos nos quais não houve dano ao patrimônio mas o simples descumprimento de norma legal, apoiado na discricionariedade inerente ao cargo. E como vimos, se o acusado for pequeno e estiver isolado no sistema político, aumentam as chances de a ação criminal ser levada adiante. Mas no caso do PT, embora suas administrações municipais estejam sempre provocando a ira oposicionista, a arma judicial não é acionada com a freqüência que se poderia esperar. Daí, das duas uma, ou a esquerda é menos denunciada pelo Ministério Público porque é menos "delinqüente" em termos políticos, ou é menos "delinqüente" porque é menos denunciada pelo MP.

O mesmo raciocínio, guardadas as devidas proporções, vale para o PSDB. Não tão à esquerda como o PT, não tão grande quanto o PMDB (no período), os tucanos estão a meio caminho de ambos, com 10% de seus prefeitos processados. O caso do PSDB requer cautela pois, do total de prefeitos eleitos pelo partido entre 1988 e 1996, 80% provém dessa última

[98] Idem, p. 65

eleição. Assim, o partido encontra-se atualmente na vitrine e pode ser alvo fácil das ações judiciais, o que faria elevar o percentual de tucanos denunciados no futuro. De qualquer forma, entender o desempenho do PSDB até esse momento requer também decifrar o segredo escondido na variável ideológica, já que, sem dúvida, seu baixo grau de "criminalidade política" parece estar próximo do caso petista.

5.b. As câmaras municipais

A análise das denúncias de crimes praticados por prefeitos se viu facilitada pelo fato das informações estarem centralizadas em um único órgão do Ministério Público. No caso das câmaras municipais do interior, as ações judiciais cíveis e criminais contra vereadores podem ser propostas pelos promotores de justiça locais, o que amplia bastante as hipóteses de atuação do Ministério Público no combate à corrupção política, mas dificulta sobremaneira a informação e o conhecimento do que tem sido feito nesse sentido.

Outra limitação da pesquisa relacionada às ações do Ministério Público sobre o legislativo local é que, no curso de um mesmo escândalo, vereadores podem ser cassados e, com base em liminares concedidas pela Justiça, retornam aos cargos logo em seguida. Outros chegam a ser presos e depois liberados; alguns renunciam. Ou seja, é difícil obter uma fotografia precisa de algo que está em constante movimento.

O quadro IV, resultado de pesquisa em jornais da capital e do interior no ano de 1999, relaciona alguns casos exemplares do que vem ocorrendo nos municípios do estado de São Paulo. Em que pese suas limitações, ele é suficiente para mostrar como o Ministério Público tem tomado iniciativas importantes e, em alguns casos, extremamente inovadoras, no combate à improbidade administrativa.

Do ponto de vista da improbidade administrativa, as ocorrências mais comuns entre vereadores são a exigência de propina para aprovação de projetos de lei e a malversação dos recursos financeiros da própria Câmara. O primeiro problema é bastante conhecido: trata-se de uma versão mais grosseira do 'é dando que se recebe' pois, nesse caso, os parlamentares recebem em espécie e não de modo indireto como o controle de cargos ou a liberação de recursos para sua base eleitoral. Mas a chantagem não ocorre apenas com o chefe do executivo. Às vezes ela incide sobre os próprios particulares, normalmente empresas, destinatárias principais da mudança legislativa.[99] O episódio que precipitou a crise municipal em Ubatuba, por exemplo, foi a prisão, em praça pública, de um vereador recebendo propina de comerciantes como recompensa antecipada pela aprovação de um projeto de lei.

[99] Para uma descrição detalhada dos diversos tipos de corrupção e irregularidades que marcam as câmaras municipais, suas causas mais profundas e também os efeitos perversos que recaem sobre a sociedade, ver o livro de Chico Withaker. *O Que é Vereador.* São Paulo. Ed. Brasiliense, 1992.

Quadro IV. Câmaras municipais e escândalos de corrupção

Cidade	Escândalos de corrupção na Câmara Municipal e ações do Ministério Público local, em 1999
Guarulhos **1.050.892 hab.**	Várias denúncias de corrupção e outras irregularidades atingem a Câmara Municipal e estão sendo investigadas pelo Ministério Público e pela Polícia. Em dezembro de 1999, alguns assessores e três vereadores chegaram a ser presos e depois liberados. Ao lado de São Paulo, o caso de Guarulhos pode ser considerado um dos maiores escândalos municipais do estado de São Paulo.
Embu **212.199 hab.**	Em junho de 1999, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão judicial em ação civil pública movida pelo Ministério Público.
Ubatuba **58.268 hab.**	Em maio de 1999, os promotores de justiça da cidade pediram o afastamento de 10 dos 13 vereadores da Câmara Municipal, acusados de cobrar propina para aprovação de projetos.
Diadema **330.655 hab.**	Os 21 vereadores estão sendo processados pelo Ministério Público, através de ação civil pública, por contratação de parentes, aumento irregular do número de funcionários e elevação de salários em até 77%. Cinqüenta e três funcionários foram afastados por decisão da Justiça.
Amparo **57.157 hab.**	Através de ação civil pública, o Ministério Público conseguiu reduzir de 17 para 9 o número de vereadores, fazendo aplicar a regra constitucional da proporcionalidade eleitores/vereadores.
Ilha Solteira **22.256 hab.**	O presidente da Câmara, Severo de Souza Filho (PPB) foi afastado da presidência pelos demais vereadores, depois de denúncia oferecida pelo Ministério Público à Justiça, acusando-o de contratação ilegal de empresa de seguro de vida, para vereadores e funcionários da Câmara. O vice-presidente que assumiu o cargo, Vinícius Martins Nascimento, também foi condenado posteriormente pela Justiça por ter acumulado indevidamente salários no período 1993-95. Fato insólito, no mês de junho, Souza Filho resistiu ao afastamento e a Câmara chegou a funcionar com dois presidentes.
Sorocaba **452.320 hab.**	O presidente da Câmara responde a processo por tentativa de suborno, e outros 9 vereadores estão sendo acusados de improbidade administrativa na Justiça, por terem feito empréstimo de dinheiro da própria Câmara. A ação civil pública foi movida pelo promotor público da cidade, Orlando Bastos Filho
Carapicuíba **346.612 hab.**	Um vereador, condenado a 5 anos de prisão por tráfico de drogas, perdeu o mandato e teve seus direitos políticos suspensos.
Pedreira **33.442 hab.**	Em abril de 1999, o juiz da Comarca de Pedreira determinou uma redução de 70% nos salários dos 15 vereadores da Câmara Municipal (de R$2,5 mil para R$700,00), além de obriga-los a devolver a diferença recebida a mais nos últimos 28 meses. A ação foi movida pela Promotora de Justiça da Comarca.
Serra Negra **22.500 hab.**	Em junho de 1999, a Câmara Municipal reajustou o salário dos próprios vereadores em 473%, elevando-o de R$314,00 para R$1.800,00. A lei havia sido vetada pelo prefeito, mas os vereadores derrubaram o veto. Restou ao prefeito recorrer ao Ministério Público, que ingressou com pedido de medida liminar contra o aumento.
São Sebastião **48.080 hab**	Os vereadores Nivio Faustino (PMDB) e Ivonildes Santos Lima (sem partido) foram afastados do cargo por decisão judicial, em ação movida pelo promotor de justiça da cidade, Roberto Mendes de Freitas Jr. Os dois são acusados de pedirem dinheiro para aprovar projeto de lei.
Taboão da Serra	Através de duas ações civis públicas, o promotor de justiça da Cidadania, Luiz Sérgio Catani, acusa vereadores da cidade de participarem em falsos congressos durante os anos de 1995, 96 e 97. São 16 parlamentares da legislatura 1992-96 e 12 da legislatura 1996-00. Destes, 6 reeleitos em 1996 são acusados em ambos os processos. Só no ano de 1997, os doze vereadores participaram de 11 congressos em 8 meses. Em agosto de

192.242 hab	1999, a juíza da 2ª. Vara da Comarca de Taboão da Serra determinou a indisponibilidade dos bens dos vereadores, tendo em vista o valor envolvido nas duas ações: R$ 809.200,00 dos recursos da Câmara foram gastos com as viagens fraudulentas. Dos doze acusados na atual legislatura, 3 são do PTB, 3 do PSDB, 3 do PSD e 2 do PPB. Dos que não participaram do esquema, 2 são do PSDB e 1 do PMDB.
Osasco **647.829 hab**	O promotor de justiça Wellinton Luiz Daher promove ação civil pública contra 20 dos 21 vereadores da Câmara Municipal. Acusação: um jornal produzido pela Câmara em 1997 e 98, a título de informar a comunidade sobre as atividades parlamentares, descambou para a promoção pessoal dos vereadores, o que é proibido pela Constituição. Com a publicação da notícia no *O Estado de S. Paulo*, em 29/01/00, um leitor enviou para a redação cópias de um outro jornal, *O Diário de Osasco*, publicado em dezembro 1996 com o mesmo tipo de promoção pessoal dos vereadores, pago com dinheiro da Câmara. Entrevistados pelo *Estadão*, moradores da cidade disseram que "a política está virando sinônimo de corrupção. Não confio em vereador em lugar nenhum, muito menos em Osasco" ou, ainda, que "É preciso fechar a Câmara e começar tudo de novo."

Fonte: Jornais *O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Vale Paraibano, Jornal A Semana (Ubatuba)* e Fundação SEADE.

Outro crime comum entre vereadores é a contratação superfaturada de obras e serviços para a Câmara Municipal. Reformas estruturais, serviços de manutenção, de taquigrafia, de limpeza e compra de materiais não passam por fiscalização adequada e dão sempre margem à manipulação dos contratos. Esse tipo de corrupção é praticado em municípios pequenos e grandes, não importa o tamanho: em Nova Independência, uma cidade de 2.200 habitantes, o presidente do Legislativo foi acusado por uma Comissão Especial de Inquérito de comprar café, açúcar, vassouras, detergente e papel higiênico em quantidade superior às necessidades da Câmara, levando pra casa o excedente. No total, o desfalque de dois anos de irregularidades teria dado um prejuízo de R$ 20 mil.[100] Em São Paulo, capital, o prédio da Câmara está em "reformas" desde 1990. Custos somados, daria para comprar outro prédio: R$ 24 milhões, com a possibilidade de serem necessários mais R$ 9 milhões para o "encerramento" das obras.[101] Em 1995, o vereador Chico Whitaker (PT) liderou investigação sobre a reforma e denunciou o superfaturamento de pelo menos R$ 3,6 milhões. Até hoje a questão não foi devidamente esclarecida e ninguém foi punido.[102]

A frase do presidente da Câmara Municipal de Guarulhos, Oswaldo Celeste (PMDB), em conversa telefônica gravada com um de seus assessores (responsável pelo controle do

[100] *O Estado de S. Paulo*, 25/03/99.

[101] Caderno Especial "Câmara Municipal S.A." *O Estado de S. Paulo*, 11/04/99.

[102] Chico Whitaker, que abandonou a vida parlamentar e posteriormente liderou a campanha pelo projeto de lei de iniciativa popular sobre a moralização das campanhas eleitorais(aprovado esse ano no Congresso Nacional), descreve no seu livro de 1992 os principais problemas que afetam o funcionamento do poder legislativo. Com essas palavras, ele encerra o livro: "Tudo isso [mudanças na câmara] será, no entanto, possível apenas se a própria sociedade assumir que a continuidade democrática é essencial, que para isso a credibilidade dos Parlamentos é decisiva, que essa credibilidade depende de reformas nesses Parlamentos, além da elevação do nível político de seus membros, e que essas mudanças só ocorrerão pela pressão da própria sociedade, rompendo os muros que a isolam de seus representantes." WHITAKER, Chico. *O Que é Vereador*. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1992. p84.

esquema de propinas) dá a medida do campo aberto à corrupção e do chocante senso de impunidade: "sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar."[103] Celeste e seu assessor estavam preocupados, nessa conversa, com as empresas contratadas pela Câmara e que estavam "inadimplentes" com o esquema de pagamento de propinas.

De fato, as oportunidades são muitas, mas a impunidade vem sendo ameaçada pela atuação do Ministério Público local, às vezes em colaboração com outros agentes e instituições (Polícia, Tribunal de Contas do Estado e mesmo Associações Civis e cidadãos na condição de denunciantes). E na visão dos promotores, mais importante do que a punição efetiva – aquela que termina na cadeia - é o efeito exemplar que a apuração de escândalos municipais de corrupção tem sobre a "classe política" e a comunidade local, seja reduzindo os espaços de malversação dos recursos públicos, seja chamando a atenção da sociedade para os esquemas de corrupção existentes e a necessidade de combate-los.

Nos casos listados acima, o Ministério Público ou é agente principal ou um coadjuvante importante do processo de apuração dos escândalos. Em várias situações, é o promotor de justiça local quem toma a iniciativa de investigar: ele solicita informações, instaura inquérito civil, apura responsabilidades e denuncia o caso à Justiça. Suas ações ganham rapidamente dimensão política e às vezes ensejam a instalação de CPIs ou, em casos extremos, a cassação imediata dos vereadores envolvidos. A questão da iniciativa é importante pois muitas vezes a corrupção no legislativo se alastra de tal modo que só mesmo um agente externo é capaz de furar o bloqueio. Mesmo os casos que não começam pelas mãos do Ministério Público local acabam passando por ele, pois ele reúne as atribuições de persecução cível e criminal dos atos de improbidade administrativa, sem falar na sua crescente legitimidade perante a opinião pública, como agente fiscalizador do poder público. Detalhes dos casos de Embu, Guarulhos e Ubatuba podem ilustrar melhor esse ponto.

No município de Embu, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão da Justiça em junho de 1999, sob acusação de desvio de verbas e participação em falsos congressos em cidades turísticas. O Ministério Público, autor da ação civil pública, investigava o caso desde outubro de 1997. A denúncia contra os dezoito parlamentares partiu de um vereador do PT, Geraldo Leite da Cruz, e correu de modo sigiloso na Justiça. Dos dezoito afastados, 4 eram do PSD, 3 do PSDB, 3 do PMDB, 3 do PDT, 2 do PFL, 2 do PTB e 1 do PC do B. Além dos vereadores, oito funcionários também foram relacionados na ação. Paralelamente, uma ação criminal acusa vários deles por formação de quadrilha, peculato e falsidade ideológica.

Em Guarulhos, doze vereadores foram acusados de concussão ao exigirem pagamento de propina ao prefeito em exercício, Jovino Cândido (PV), para votar o *impeachment* do titular do cargo, Néfi Tales, no final de 1998. A denúncia partiu do deputado estadual Elói Pietá (PT)

[103] *O Estado de S. Paulo*, 03/08/99

e foi levada ao Ministério Público. No decorrer das investigações, uma série de outros crimes de corrupção veio à tona, fazendo de Guarulhos um caso tão ou mais grave do que a *Máfia dos Fiscais* na capital. Em julho de 1999, um dos vereadores acusados, Toninho Magalhães (PMDB), reclamando inocência, suicidou-se com um tiro na cabeça. Passados seis meses de investigação, três vereadores e alguns assessores foram presos preventivamente (um outro vereador estava foragido), e os jornais estamparam fotos dos parlamentares subindo no camburão. Como registrou positivamente o editorial do *Estadão*, "Justiça em Guarulhos",em 10/12/99: "Seis meses após as denúncias, vereadores começam a ser presos, sob aplausos dos guarulhenses. Afinal, esse deveria ser sempre o destino daqueles que usam seus cargos para se locupletar com verbas públicas". Dias depois da prisão, o desembargador do Tribunal de Justiça, Djalma Lofrano, concedeu *habeas corpus* a todos eles, alegando que a prisão era prematura e que os acusados não tinham tido amplo direito de defesa.A decisão do desembargador beneficiou inclusive Oswaldo Celeste, presidente da Câmara e autor da célebre frase - "sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar."

Em Ubatuba, no mês de abril de 1999, o vereador David Praxedes (PMDB) entregou ao Ministério Público local denúncia contra dez outros vereadores da cidade. Praxedes estava afastado do cargo desde fevereiro de 1998 e chegou a ficar preso por alguns dias. O vereador do PMBD fora flagrado, em plena praça pública, recebendo propina de comerciantes para fazer aprovar um projeto de lei que regulamentava o serviço de mototáxi na cidade. No ostracismo e dizendo-se traído por seus colegas de Câmara, Praxedes decidiu abrir o jogo. Durante o período em que esteve afastado, reuniu provas de esquemas de corrupção na Câmara, envolvendo ele próprio e outros 10 parlamentares, e entregou tudo ao Ministério Público. Ubatuba tem 13 vereadores.

O escândalo tomou conta da cidade. No mês de maio, o Legislativo municipal foi provocado a votar duas vezes a instalação de uma CPI para investigar-as denúncias feitas por Praxedes. Na segunda votação, a rejeição da proposta ocorreu sob protestos de vários cidadãos que compareceram à sessão, incluindo os três promotores de justiça da cidade. Dias depois, o Ministério Público ingressou na Justiça pedindo a anulação da decisão e que os dez vereadores denunciados fossem impedidos de votar novos pedidos de CPI. Mais do que isso, o Ministério Público pediu ao juiz que os envolvidos fossem substituídos pelos segundos suplentes. De acordo com a promotora Eliana Faleiros Vendramini, uma das signatárias da ação, "nem os vereadores e nem os primeiros suplentes poderiam votar porque têm interesse pessoal no processo".[104] A iniciativa do Ministério Público causou grande confusão pois, além de tentar interferir nos assuntos internos da Câmara, buscava uma medida absolutamente inédita na

[104] Jornal *O Vale Paraibano*, 20 de maio de 1999, http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm

história do legislativo brasileiro: o impedimento de quase todos os titulares e a inversão da linha sucessória, com a substituição sendo feita pelos segundos suplentes e não pelos primeiros.

O Juiz da 1ª. Vara de Ubatuba, Adugar Quirino de Souza Jr., deferiu parcialmente o pedido dos promotores de justiça, afastando liminarmente os dez vereadores mas convocando os primeiros suplentes, ao invés do que pedia o Ministério Público. Souza Jr. alegou que a questão do interesse dos suplentes em votar a cassação dos titulares era algo muito subjetivo e que a decisão judicial não teria como avaliar essa questão. Caberia aos próprios suplentes declararem-se impedidos de tomar posse e votar o afastamento dos titulares.[105]O advogado do grupo dos 10, Alberto Rollo (o mesmo que defendeu Hanna Garib em São Paulo), entrou com recurso no Tribunal de Justiça e conseguiu a suspensão da liminar concedida em primeira instância.[106] Em julho de 1999, temendo a cassação do mandato, Praxedes renunciou ao cargo. Ao final, nenhuma CPI foi instalada. O processo na justiça contra os demais vereadores continua em andamento, sob o comando do Ministério Público. Para completar a confusão local, também o prefeito municipal foi afastado do cargo no final de 1999, por decisão do TJ em recurso apresentado pelos promotores locais, no curso de uma ação civil pública derrotada em primeira instância.[107]

A crescente judicialização dos conflitos políticos municipais ocorre em grande medida pela atuação engajada dos promotores de justiça locais. Enfrentando as artimanhas do jogo político e os freios impostos pelo Judiciário, o Ministério Público esforça-se por dar vazão ao desejo popular de "justiçamento" da classe política, ao mesmo tempo em que tenta evitar a transformação de si mesmo em joguete nas mãos dos partidos e grupos políticos locais. Até que ponto a integridade institucional do Ministério Público resistirá a essas mais diversas pressões é difícil prever. Seja como for, a sociedade já descobriu seu potencial de atuação e pede pela sua presença efetiva na vida política, como demonstra o sugestivo editorial do jornal *Debate*, de Santa Cruz do Rio Pardo, de 11 de abril de 1999, intitulado "Por quê só um Blat?". Em tom eloqüente, o editorial remonta os acontecimentos da *Máfia dos Fiscais* e atribui o sucesso das investigações ao Ministério Público, especialmente ao Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, por ter designado promotores aguerridos para integrar o GAECO. Destaque maior recebe José Carlos Blat, "que enfrenta com desassombro ameaças físicas e chantagens, mas não se desvia do cumprimento do dever." Mas em seguida, o editorial pergunta: "Será que o procurador Marrey elegeu só o município da capital para descortinar o mundo caviloso da corrupção? Ou ele ignora o conluio safado que interrompe as aspirações da maioria das

[105] Jornal *O Vale Paraibano*, 27 de maio de 1999, http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm
[106] Jornal *O Vale Paraibano*, 10 de junho de 1999, http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm
[107] Jornal *A Semana*, Ubatuba, jan/2000 http://www.jornalasemana.com.br/edicao60/materia0.htm

comunidades do interior?" A conclusão do jornal é que Marrey precisa alertar também os promotores do interior para que assumam seus deveres constitucionais e sigam o exemplo dos promotores da capital: "só assim provará que a Procuradoria não é constituída só de um José Carlos Blat".

1. Introdução

Se o ano de 1999 foi aquele no qual o Ministério Público consolidou sua imagem como um novo ator político no cenário nacional, foi também o ano em que começou a enfrentar tentativas explícitas de redução de seus poderes.

É verdade que desde o *impeachment* de Collor em 1992, passando pela CPI do Orçamento em 1993-94, até escândalos regionais e locais mais recentes, temos assistido a uma sucessão de casos nos quais a atuação do Ministério Público foi se tornando cada vez mais destacada, às vezes inaugurando investigações por conta própria, às vezes levando ao Judiciário os denunciados por comissões parlamentares de inquérito, buscando nesse segundo caso desdobrar a punição política em punição judicial. Nessa trajetória, o Ministério Público angariou forte simpatia da opinião pública e da mídia, à medida que foi se constituindo em um contra-poder com reais condições de atacar esquemas de corrupção política e de reduzir a discricionariedade dos administradores públicos. Na opinião de Aloysio BIONDI (no natal de 1995) o Ministério Público foi "um presente que o Brasil ganhou". Segundo BIONDI, ao contrário do *impeachment* de Collor e da CPI do Orçamento, "no caso do [Banco] Econômico e do SIVAM [Sistema de Vigilância da Amazônia], os velhos acordos entre a Presidência da República e as lideranças políticas impediram a formação de CPIs, exatamente para bloquear investigações. Mas – esta a novidade – o governo e seus eternos aliados-cúmplices não conseguiram silenciar o Ministério Público. O Brasil está sendo palco de uma rebelião dos procuradores (nada mais são do que 'advogados' que defendem a sociedade dos desmandos de governantes, como ocorreu na Itália, com seus promotores públicos). Um presente para o brasileiro: agora governantes e elites têm um adversário (...)"[1]

Mas o ano de 1999 trouxe novidades no que diz respeito às tentativas de apuração de escândalos de corrupção política. Uma delas, relativa especialmente ao caso da cidade de São Paulo, é que o Ministério Público começou a tomar a iniciativa do processo, adiantando-se às investigações na esfera política e policial, substituindo-se ao legislativo e à polícia em áreas até então sob domínio dessas instituições. Mais do que isso, ao tomar a dianteira, o Ministério Público inverteu caminhos tradicionais de apuração de escândalos políticos e o razoável sucesso

[1] E concluiu BIONDI que o governo até tentou abafar os escândalos, mas não conseguiu: "Conseguiu no Congresso. Mas foi impedido pelo Ministério Público. Há uma mudança histórica em marcha." BIONDI, Aloysio. "O presente que o Brasil ganhou". *Folha de São Paulo*, 24/dez/1995, pg. 2-5.

dessa estratégia colocou os poderes legislativo e executivo, a polícia e o poder judiciário na posição desconfortável de arcar com o ônus de frear o ímpeto de promotores e procuradores, caso não se juntassem a eles.

Entretanto, a novidade mais importante é que, até o ano passado, nenhum dos escândalos políticos havia suscitado a discussão sobre o direito à ampla defesa dos acusados e outras garantias individuais que formam o *due process of law*. Foi principalmente com o episódio envolvendo o ex-presidente do Banco Central, Francisco Lopes[2], e com os trabalhos da CPI do Congresso Nacional sobre o Narcotráfico, que essa questão emergiu pela primeira vez no debate público.

Pela primeira vez, desde que as comissões parlamentares de inquérito viraram rotina no Congresso Nacional, levantou-se a discussão sobre a necessidade de se estabelecer limites aos poderes judiciais exercidos excepcionalmente pelo legislativo, por meio dessas comissões[3]. Em 1999, além de pautar o debate público, essa questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, através de pedidos de *habeas corpus*, mandados de segurança e até de uma reclamação direta, da Ordem dos Advogados do Brasil, contra as limitações impostas pelo Congresso Nacional à participação dos advogados de defesa das pessoas chamadas a depor em comissões parlamentares de inquérito.

No julgamento do pedido de *habeas corpus* de Chico Lopes, logo após ter sido preso por ordem da CPI, o STF não só suspendeu sua prisão como restabeleceu o direito do acusado de, mesmo comparecendo na comissão como depoente, negar-se a responder perguntas cujas respostas poderiam vir a incriminá-lo.[4] No começo de junho de 1999, outro acusado no caso do socorro aos bancos, Luiz Carlos Barretti Júnior (advogado do banco Marka), conseguiu liminar em mandado de segurança perante o STF, impedindo assim a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico e a realização de busca e apreensão de provas, ambas decretadas contra ele pela

---

[2] Refiro-me ao caso da operação de "socorro" aos Bancos Marka e Fontecindam, conduzida pelo Banco Central em janeiro de 1999, sob a justificativa de evitar o risco de "crise sistêmica" do mercado financeiro, depois da mudança da política cambial. Francisco Lopes era Presidente do Banco Central nessa época e foi acusado pelo Ministério Público Federal de favorecer ilegalmente os referidos bancos numa operação fraudulenta. Chico Lopes teve sua casa revistada pelos procuradores da República do Rio de Janeiro, mediante mandado judicial, e chegou a sair preso do Congresso Nacional, depois de se recusar a assinar o termo de compromisso no depoimento à CPI dos Bancos, no Senado Federal. O caso suscitou críticas contundentes no sentido de que os direitos de defesa de Chico Lopes não estavam sendo devidamente respeitados nem pelo Ministério Público, tampouco pela comissão parlamentar de inquérito.

[3] Sobre os poderes de investigação da CPI, próprios da autoridade judicial, ver SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito...* op.cit. pp. 77-78.

[4] Segundo o Tribunal, "se, conforme o art. 58, § 3°, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas – a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados." Ver Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus 79244, Distrito Federal. Paciente: Francisco L.P. Lopes. Coatores: Presidente e relator da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence.

CPI dos Bancos. Segundo Celso de Mello, ministro que concedeu a liminar, a comissão não apontou indícios suficientes para justificar essas duas ordens excepcionais e, por isso, elas não deveriam ser cumpridas. A decisão causou reação indignada dos parlamentares no Congresso Nacional, que acusaram o Supremo de estar impedindo as investigações, inviabilizando os trabalhos da CPI e contribuindo indiretamente para o aumento da impunidade nos casos de corrupção política. Meses depois, em setembro de 1999, o tribunal julgou o mérito da causa e confirmou o sentido da liminar: "as deliberações de qualquer comissão parlamentar de inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais, quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal". O tribunal foi além dessa questão e, referindo-se à prática bastante comum de vazamento de informações sigilosas para a imprensa, considerou também uma "conduta altamente censurável - com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar – a transgressão, por qualquer membro de uma comissão parlamentar de inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos".[5]

Mais do que anteriormente, os processos de investigação dos escândalos nacionais e locais ocorridos em 1999 colocaram em questão o desempenho legal e imparcial daqueles que se encontravam no papel de investigadores e acusadores, entre eles e especialmente o Ministério Público. A posição arrojada de promotores e procuradores em diversos episódios, no decorrer de 1999, foi criticada por alguns como abuso de poder, provavelmente motivada pelo que se convencionou chamar de "síndrome do holofote": um deslumbramento diante dos jornais e câmeras de televisão que levaria os integrantes do Ministério Público a agirem irresponsavelmente, pondo em risco a honra de pessoas sem direito efetivo de defesa. Pela primeira vez, no debate público, houve manifestações de preocupação com o risco de que eventuais arbitrariedades tivessem custo maior do que o benefício de ver políticos corruptos na cadeia. Foi nesse novo contexto que propostas de redução e modificação das atribuições do Ministério Público encontraram condições de florescer, aproveitando o flanco que se abriu no movimento moralizador de combate à corrupção política.

---

[5] No julgamento dessa ação, cinco ministros do STF afirmaram ainda o princípio da "reserva de jurisdição", segundo o qual determinadas matérias como a busca domiciliar, a interceptação telefônica e a decretação da prisão de qualquer pessoa (exceto na hipótese de flagrância) não poderiam ser determinadas por comissões parlamentares de inquérito mas somente pelo poder Judiciário. Os demais ministros não apreciaram essa questão, entendendo que a falta de fundamentação das ordens da comissão era suficiente para a concessão do mandado de segurança. Ver Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança 23452, Rio de Janeiro. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Celso de Mello.

A primeira, não definitiva e até agora única, vitória dos que pretendem reduzir os poderes do Ministério Público ocorreu em dezembro de 1999, com a votação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 2961 (de abril de 1997) sintomaticamente apelidada de "lei da mordaça".[6] A expressão teve a finalidade de denunciar uma das mudanças pretendidas pelo projeto de lei: proibir explicitamente juízes, integrantes do Ministério Público e outras autoridades públicas de "revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas." Em caso de desrespeito a essa norma, as referidas autoridades poderiam ser punidas com a perda do cargo, o pagamento de multa, a inabilitação para o exercício de função pública e até detenção de seis meses a dois anos.

Na exposição de motivos do projeto de lei de 1997, o então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, argumentou que era necessário acrescentar "novos tipos de crime de abuso de autoridade" à Lei 4898 de 1965, em função da nova Constituição e dos tratados internacionais assinados pelo Brasil, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)[7] .

O PL 2961/97 fora apresentado pela primeira vez em abril de 1997. Escolhido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para elaborar parecer sobre o projeto, o Deputado Jarbas Lima pediu a opinião de diversas entidades e membros do Judiciário e do Ministério Público sobre os dispositivos propostos e, ao final, considerou que a maior parte deles era inconstitucional. Sobre a idéia da "mordaça", argumentou o Deputado: "a **análise sistêmica** do próprio **Pacto de São José da Costa Rica** demonstra que a iniciativa legislativa ora sob comento foi equivocada, **infringindo o pacto a pretexto de torná-lo efetivo**. Trata-se de uma visão casuística que não levou em conta outros valores que necessariamente devem ser ponderados no Estado Democrático de Direito, como é o caso do **princípio da publicidade e do direito à informação.**"[8] Foi assim que, no nascedouro, o projeto que era destinado a combater abusos de autoridade se converteu rapidamente em ataque à liberdade de informação e ao princípio da publicidade, e por isso foi apelidado de projeto de lei da mordaça ou projeto "cala-boca". Depois desse parecer fulminante, a proposta do Executivo foi arquivada.[9]

---

[6] De autoria do Poder Executivo, o PL 2961/97 altera a Lei de Abuso de Autoridade (4898, de 9/12/65), a Lei da Ação Civil Pública (7347, 24/7/85) e a Lei da Improbidade Administrativa (8429, 2/6/92).
[7] Exposição de motivos No. 188, de 7 de abril de 1997.
[8] Deputado Jarbas Lima. Relatório ao PL 2961/97, 11 de dezembro de 1997. (grifo no original)
[9] O projeto apresentado em 97 ainda propunha transformar em crime "a instauração de inquérito ou a propositura de ação com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política", mas essa proposta não iria aparecer no texto retomado em 1999.

A chance de retomar as propostas de 1997 apareceu em 1999, impulsionada pelas primeiras críticas mais contundentes à atuação de juízes e promotores e, principalmente, pela pressão de prefeitos processados ou sob investigação pelo Ministério Público.[10] O PL 2961/97 foi retomado então pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, que escolheu o Deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) como relator da matéria. Ex-Procurador Geral de Justiça do RJ, conhecido por sua atuação no processo que levou à prisão vários "bicheiros" no Rio de Janeiro, Biscaia manifestou-se radicalmente contra o projeto e ameaçou, caso a lei fosse aprovada, ingressar com a ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Em 01 de dezembro de 1999, o relatório desfavorável elaborado por Biscaia foi derrotado e o projeto de lei foi aprovado na Comissão, por 23 votos contra 17.

O PL 2961/97 teve tramitação rápida. Em 14 de dezembro, a Câmara aprovou o pedido de urgência para o projeto, por 302 votos a 96, e 1 abstenção, refletindo a orientação da liderança do Governo e dos partidos da base aliada. O PT orientou sua bancada para votar contra o pedido e o PDT liberou seus deputados. O projeto foi colocado em votação no mesmo dia 14 e aprovado por 269 votos a 127, com 3 abstenções, seguindo posteriormente para o Senado onde encontra-se hoje (julho de 2000), aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.[11]

Proibir juizes, promotores e demais autoridades de revelar detalhes de investigações e processos não é a única mudança pretendida pelo projeto de lei. Ao lado da *mordaça* propriamente dita, o PL 2961/97 também quer modificar aspectos importantes do trabalho do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos, especialmente a investigação e persecução da improbidade administrativa. Refiro-me a outros quatro itens do projeto que alteram a redação das Leis da Ação Civil Pública (7347/85) e da Improbidade Administrativa (8429/92):

1. A criação, mediante alteração do artigo 8° da Lei da ACP, de um recurso, com efeito suspensivo, contra a instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório pelo

---

[10] Segundo o jornal *O Estado de S.Paulo,* um dos principais articuladores do Projeto na Câmara, o Deputado Federal André Benassi (PSDB-SP), estava sendo processado pelo Ministério Público por crimes de improbidade administrativa cometidos quando foi prefeito de Jundiaí por duas vezes (1983-88 e 1993-96). Segundo o deputado, que dizia querer apenas evitar o arbítrio, "os promotores precisam parar de fazer show como se fossem um grupo de teatro (...) Eles entram na vida de todos, tiram a criatividade dos administradores e vão à justiça em prejuízo da população." *O Estado de São Paulo,* 13/12/99, p A-8

[11] Ao chegar ao Senado, o projeto recebeu o número PLC 65 e o Senador Romeu Tuma foi designado como relator. Tuma manifestou-se contrário ao texto vindo da Câmara e pregou o seu abrandamento. Em março, sob a alegação de que Tuma teria que se dedicar à sua candidatura à prefeitura de São Paulo, o PFL pediu a sua substituição pelo Senador José Jorge (PFL-PE), mais favorável ao projeto do que o Senador paulista. Desde que chegou ao Senado, o projeto passou a tramitar em conjunto com o Projeto de Lei 536, do Senador Jorge Bornhausen, que trata do mesmo assunto e já foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado com os votos, inclusive, da oposição. Para acompanhar a tramitação do projeto, ver: http://www.senado.gov.br/processo/exibemateria.cfm?codmateria=42887

Ministério Público, endereçado ao seu próprio Conselho Superior, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o arquivamento.

2. A fixação de prazo máximo de 6 meses para a conclusão do inquérito civil ou do procedimento preparatório instaurados pelo Ministério Público, admitindo-se excepcionalmente a prorrogação por deliberação motivada do próprio Conselho Superior.

3. A prescrição da Ação Civil Pública em 5 anos e

4. A extensão do foro privilegiado, nos casos de improbidade administrativa, através da introdução do §5°. no artigo 17 da Lei 8.429/92: "a ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública."[12]

Tais mudanças, se confirmadas pelo Senado Federal, causarão impacto importante sobre a arena judicial de solução de conflitos coletivos e de persecução da improbidade administrativa, especialmente por redefinir a forma de atuação do Ministério Público. Tanto as mudanças relativas ao inquérito civil, quanto a extensão do foro privilegiado (que será analisada adiante), incidem negativamente sobre o poder dos promotores de justiça que atuam na primeira instância do Judiciário, na medida em que concentram poderes na cúpula da instituição. O inquérito civil e a ação civil pública são as duas armas mais importantes de que dispõem esses promotores, e o referido projeto de lei trata de impor limites ao seu uso.

Deve-se notar que, pela proposta, o Ministério Público como instituição não perde poder. Ele apenas sofre um novo balanceamento interno. Quanto ao inquérito civil, o pouco respeito do instrumento pelo princípio do contraditório é algo criticado desde o seu nascimento, como vimos. Hoje em dia, com o *compromisso de ajustamento de conduta* no curso do inquérito civil, boa parte dos conflitos relativos a direitos difusos e coletivos e até casos de improbidade administrativa são "resolvidos" sem a participação do Judiciário, graças à pressão que o promotor de justiça pode imprimir sobre os investigados, antes de propor contra eles a ação civil pública. Mas note-se que o projeto cria apenas um recurso, com efeito suspensivo, para o Conselho Superior do próprio Ministério Público que, além do mais, é um órgão colegiado, o que dificulta sobremaneira qualquer tentativa mal intencionada de suspender, sem fundamentação, o inquérito civil.[13] Na verdade, pode-se até dizer que esse recurso possibilitaria um contraditório manco, pois não envolve nenhuma instância externa à instituição.

---

[12] O primeiro relator do projeto, Deputado Jarbas Lima, considerou em 1997 que a extensão do foro privilegiado para os casos de improbidade administrativa se tratava de alteração constitucional e que, portanto, não poderia ser objeto de simples lei ordinária.

[13] Hoje, o Conselho Superior só se manifesta nos casos de pedido de arquivamento do I.C.Ou seja, ele pode fiscalizar a inação mas não a ação abusiva ou mal intencionada.

Da mesma forma, o dispositivo que estabelece um prazo máximo de 6 meses para o término das investigações também contempla a possibilidade de o Conselho Superior da instituição, mediante deliberação motivada, estender esse limite. Tudo isso sem falar que não existe qualquer vínculo necessário entre o inquérito civil e a ação civil pública, de modo que a ação pode ser levada à frente independentemente dos resultados alcançados pelo inquérito.

Há um precedente importante nesse sentido. A lei orgânica do Ministério Público de São Paulo (LC 734, de 1993) foi a primeira a instituir esse recurso contra a instauração do inquérito civil, que agora se quer generalizar para os vários ramos do Ministério Público de todo o país, mediante a alteração da própria Lei da Ação Civil Pública. Segundo o artigo 108 da lei 734/93, "da instauração do inquérito civil, caberá recurso do interessado ao Conselho Superior do Ministério Público, com efeito suspensivo", desde que interposto no prazo de cinco dias a contar da ciência do ato impugnado. À época, esse recurso com efeito suspensivo foi duramente criticado por setores de oposição ao então Procurador Geral de Justiça, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, responsável pelo projeto de lei enviado à Assembléia Legislativa e que resultou finalmente na lei orgânica do Ministério Público estadual. Como afirmou, com grande descontentamento, Antonio A. M. de Camargo Ferraz, procurador de justiça (SP) e um dos criadores do inquérito civil,

> "O inquérito civil nasceu em São Paulo, sendo incluído na Lei dos Interesses Difusos (7347/85) por minha sugestão, de Edis Milaré e de Nelson Nery Jr. Concebido como instrumento de uso do promotor em defesa do interesse social, logo se difundiu, com grande sucesso. Em 1988, ganhou *status constitucional.*
> Com pesar, vejo nascer no próprio MP paulista idéias que restringem sua aplicação: quer-se concentrar nas mãos de um só (o PGJ) o que pertencia a todos (os promotores); quer-se introduzir a avaliação política onde só havia a jurídica; sujeita-se a seguidos recursos com efeito suspensivo o que fluía livremente!"[14]

Segundo MAZZILLI, procurador de justiça (SP, 1999) e um dos críticos mais contundentes dessa forma de recurso contra a instauração do inquérito civil, o artigo 108 da Lei 734/93 foi uma das tantas tentativas do grupo liderado por Dal Pozzo no sentido de concentrar poderes na cúpula da instituição, em detrimento da "liberdade de ação dos órgãos de execução do Ministério Público."[15] Como se sabe, o Ministério Público de São Paulo vivia à época uma de suas piores crises institucionais, com promotores e procuradores de oposição denunciando abertamente a vinculação do procurador geral, e seus aliados, ao PMDB e ao governador Luiz

---

[14] "Que modelo de Ministério Público queremos?" Antonio A. M. de Camargo Ferraz. *O Estado de S. Paulo,* "Espaço aberto", 07/09/93.
[15] MAZZILLI, Hugo. *O inquérito civil.* Op.cit. p. 275.

Antonio Fleury. O fogo cruzado entre esses dois setores da instituição ganhou as páginas dos jornais, provocando um desgaste razoável da imagem da instituição perante a opinião pública. O projeto de lei orgânica enviado por Dal Pozzo à Assembléia Legislativa foi amplamente discutido no contexto desse conflito, que extrapolou os muros da instituição, sendo que seus dispositivos tendentes à concentração de poderes na cúpula do Ministério Público foram tomados – assim como estão sendo tomados hoje os do PL 2961/97 – como tentativas de obstar o trabalho dos promotores independentes e favorecer a impunidade dos políticos.[16] Como afirmou o procurador de justiça Antonio A. M. de Camargo Ferraz,

> "Restringir o uso do IC significa, não só diminuir o promotor de justiça e o MP, mas dificultar a apuração e reparação de danos ao interesse público, subtraindo do Judiciário algumas das mais relevantes causas sociais. O projeto revela, em suma, grave insensibilidade para com o dramático momento histórico, social e político que vivemos: no país da impunidade, age-se (e pretende-se legislar) como se o problema estivesse no excesso de investigação e de punição..."[17]

Em outubro de 1993, o recurso contra o inquérito civil foi aprovado pela Assembléia Legislativa no âmbito da Lei Orgânica do Ministério Público, apesar de todos os protestos. Entretanto, a crise política na qual estava mergulhada a instituição desde o início de 1993 (começando pelo afastamento dos promotores que investigavam denúncias contra o governo Quércia), acabou levando a chapa de oposição à vitória nas eleições para o Conselho Superior do Ministério Público, em dezembro de 1993.[18] À época, chegou-se a dizer que o feitiço tinha virado contra o feiticeiro, na medida que os responsáveis por controlar a instauração dos temidos inquéritos civis seriam os procuradores que faziam oposição a Dal Pozzo.[19] Hugo Mazzilli, o mais votado dos procuradores oposicionistas eleitos para o Conselho (950 votos),

---

[16] A imprensa de São Paulo fez coro com os promotores descontentes, assim como tem feito hoje diante das propostas de redução de poderes do Ministério Público. Alguns exemplos nesse sentido foram "Uma caneta forte demais", editorial do *Jornal da Tarde*, 02/06/93. "OAB quer sociedade contra a lei do MP", *Folha de S. Paulo*, 02/06/93, pg. 1-6. "Projeto atribui superpoderes ao procurador", *Folha de S. Paulo*, 14/08/93, pg. 1-8. "Nova lei do Ministério Público dificulta punição de corruptos", *O Estado de S. Paulo*, 18/08/93. "Tolher MP é garantir impunidade", editorial de *O Estado de S. Paulo*, 19/08/93. "O golpe do Ministério Público", editorial do *Jornal da Tarde*, 30/08/93. Mauro Chaves, "Proposta indecente para o Ministério Público", *O Estado de S. Paulo*, "Espaço aberto", 9/9/93. "Aprovada lei que dá mais poder a procurador-geral", *O Estado de S. Paulo*, 21/10/93.

[17] "Que modelo de Ministério Público queremos?" Antonio A. M. de Camargo Ferraz. *O Estado de S. Paulo*, "Espaço aberto", 07/09/93.

[18] Foram eleitos os procuradores Hugo Mazzilli, Munir Cury, Antonio Visconti, Carlos Barreto, Luiz Antonio Marrey e José Geraldo Brito Filomeno. Posteriormente, os dois últimos chegariam a ocupar o cargo de Procurador Geral de Justiça, escolhidos pelo governador Mário Covas (PSDB). Marrey chefiou a instituição de 1996 a 2000 (por dois mandatos), quando foi sucedido por Filomeno, atual procurador geral.

[19] Cf. "Derrota do fleuro-quercismo". Editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, 14/12/93. Por coincidência, nesse mesmo dia, Antonio Dal Pozzo antecipou sua saída do comando da instituição, para aposentar-se na semana seguinte e depois tornar-se secretário da Administração no governo de Luiz Antonio Fleury.

afirmou em seu discurso de posse que "nós garantiremos, nos inquéritos civis, absoluta independência e liberdade funcional para os promotores, combatendo, dentro dos nossos compromissos, o inconstitucional recurso instituído pela nova Lei Complementar estadual n. 734/93"[20] De fato, por intermédio do Procurador Geral da República, o novo Conselho Superior do MP paulista pediu ao STF, em janeiro de 1994, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 108 da lei orgânica estadual, mas não obteve sucesso.[21] Voltaremos ao assunto.

Como vimos no capítulo 1, o inquérito civil é um dos instrumentos mais caros ao Ministério Público. Introduzido no projeto de Lei da Ação Civil Pública por integrantes do MP paulista (o instrumento não constava no projeto da comissão de juristas, como vimos), o inquérito civil não só se tornou um importante recurso de poder da instituição – para investigar e mesmo "resolver" antecipadamente certos casos – como seu paralelismo com o inquérito policial teve o efeito secundário (ainda pouco discutido) de impulsionar o Ministério Público no sentido de tomar para si a tarefa da investigação em áreas até então monopolizadas pela polícia. Se consideramos, por exemplo, a área de improbidade administrativa, cuja lei reguladora fundiu as dimensões criminal e cível das más condutas dos administradores, podemos notar como o inquérito civil tem funcionado como substituto do inquérito criminal, na apuração de casos tipificados tanto na Lei de Improbidade quanto no Código Penal. O tratamento cível de comportamentos antes regulados apenas pela legislação criminal tem possibilitado ao Ministério Público substituir-se à polícia na apuração de denúncias, mediante o inquérito civil que é de uso exclusivo da instituição. Por esta via é que o Ministério Público tem avançado a passos largos sobre áreas anteriormente de domínio de órgãos administrativos e policiais, nas questões transmutadas em cíveis, como é o caso da improbidade administrativa. Como reconheceu um procurador de justiça de São Paulo, referindo-se à apuração de crimes praticados por prefeitos,

> "Temos usado um outro mecanismo também, que nos parece mais interessante, que é um mecanismo que, uma vez implementado mais ativamente, pode nos conduzir até à eliminação do inquérito policial. Como se daria isso? Através do inquérito civil. Porque um fato é inegável: todos os fatos tidos como criminosos previstos no decreto lei 201 [que trata de crimes de prefeitos], são também atos de improbidade pela Lei 8429, de 1992. Embora nem todo ato de improbidade seja crime, todo crime é um ato de improbidade. Então, legitima-se a instalação de um inquérito civil. E um inquérito civil

[20] Cf. "Procuradores prometem 'nova era'no MP" O Estado de S. Paulo, 07/01/94, pg. A-8 ("O discurso de Mazzilli")

[21] Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1285, São Paulo. Procurador Geral da República vs. Governador e Assembléia Legislativa do estado de São Paulo. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgamento da liminar: 25/10/95.

é produzido e presidido pelo promotor de justiça. Então, para nós, é interessante que essa investigação seja realizada pelo promotor da comarca, através do inquérito civil. Chegando ao final, se ele apurar a existência de crime, ele remete para nós a cópia e a gente então promove a ação penal e ele toca lá a ação civil. Mas isso ainda está em fase embrionária." (Procurador de justiça do Ministério Público de São Paulo, entrevista em 23/01/98)

Assim como em 1993, os integrantes do Ministério Público não tiveram receio de denunciar a concentração de poderes na cúpula da sua própria instituição e expor sua desconfiança interna - diante do PL 2961/97 - alardeando que essa mudança só contribuiria para o aumento da impunidade no Brasil. De certo modo, o argumento é semelhante àquele utilizado pelos juízes de primeiro grau que se opõem ao fortalecimento do Supremo Tribunal Federal, através da fixação do efeito vinculante das decisões da suprema corte. Em ambos os casos, Ministério Público e Judiciário não perdem poder, mas sofrem um novo balanceamento interno. Quem perde, por assim dizer, são os que estão embaixo, em favor dos que estão em cima. É que a Constituição de 1988 criou um dos sistemas judiciais mais descentralizados do mundo, transformando os ocupantes das instâncias inferiores do Judiciário e do Ministério Público em agentes capazes de transferir uma boa soma de conflitos políticos para a arena judicial, seja através do controle difuso da constitucionalidade das leis, seja através das ações civis públicas nas mais diversas áreas dos direitos difusos e coletivos. Com esse sistema, que combina independência funcional e descentralização, promotores e juízes têm a extraordinária oportunidade de promover a precipitação direta de direitos suspensos na nuvem constitucional, sendo que no caso dos primeiros - graças às prerrogativas do cargo – os únicos limites reconhecidos são a *lei* e sua própria *consciência*. Portanto, era mesmo de se esperar que qualquer mudança que pusesse em risco esse sistema seria atacada com veemência pelas instâncias inferiores dessas instituições, mesmo que para isso fosse necessário expor suas desconfianças internas e acusar o atrelamento político dos respectivos órgãos de cúpula ao poder executivo.[22]

[22] Não por coincidência, dentre várias propostas de reforma do Judiciário, as que receberam menor apoio dos membros do Ministério Público, na pesquisa do IDESP, foram aquelas que levariam a uma maior concentração de poder nas cúpulas do Poder Judiciário (o efeito vinculante das súmulas dos tribunais superiores e o incidente de inconstitucionalidade perante o STF), ao lado da rejeição à eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho.

2. O Ministério Público na reforma constitucional do Judiciário: *mordaça*, foro privilegiado, lista tríplice e vedações.

Após a votação do PL 2961/97, em dezembro de 1999, o Ministério Público lançou-se numa campanha de mobilização, com grande repercussão nos meios de comunicação, para pressionar o Congresso Nacional a voltar atrás em sua decisão. A situação ficou ainda mais delicada quando duas das mudanças indesejadas foram inseridas também no texto da reforma do Poder Judiciário (PEC 96/92): a *mordaça* (apesar de vir numa versão mais branda do que a aprovada em dezembro de 1999, no que diz respeito às penalidades) e a extensão do foro privilegiado para as ações de improbidade administrativa.[23]

Quanto à primeira, o relatório da Deputada Zulaiê C. Ribeiro (PSDB-SP) ao Projeto de Emenda Constitucional 96/92 trouxe, nos artigos destinados às vedações da magistratura e do Ministério Público, a proibição de "revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas"

Embora a proposta não mencionasse apenas os integrantes do Ministério Público (muito menos a aprovada em dezembro, que incluía outras autoridades além dos juízes e promotores), representantes da instituição apressaram-se em denunciar que a *mordaça* tinha objetivo certo: calar os promotores e procuradores que estavam tomando a iniciativa de investigar a corrupção política. De fato, como vimos na experiência da *máfia dos fiscais*, o Ministério Público teria muito a perder com uma imposição assim tão rigorosa do sigilo das investigações e do processo. Tornar públicos atos e informações através da imprensa tem sido recurso indispensável para a sustentação das iniciativas de promotores e procuradores.

Além disso, o posicionamento ambíguo dos parceiros do meio forense deixou o Ministério Público um tanto mais isolado. De um lado, a OAB (que nessa época se empenhava para derrubar as medidas restritivas à participação dos advogados nas sessões de CPI, levantando a bandeira do direito à ampla defesa) manteve-se calada frente à proposta da mordaça. Nenhum dos projetos estendia a proibição aos advogados e, quando não havia mais como tergiversar, o presidente da OAB terminou defendendo a *mordaça*: "a proposta não inibe a liberdade de informação. A imprensa terá sempre acesso a todos os processos. O procurador

[23] É importante registrar que alguns integrantes da comissão especial da Câmara dos Deputados, responsável pela elaboração da proposta de reforma do Judiciário, discordaram da inclusão do Ministério Público no projeto de emenda constitucional (PEC 96/92), sob a alegação de que a comissão tinha sido instalada para apreciar apenas a questão judiciária e, portanto, não poderia arvorar-se rumo a outros órgãos e instituições. A questão foi levantada na sessão de apresentação do relatório da Deputada Zulaiê Cobra, em 14/09/99, mas não foi capaz de impedir a inclusão do Ministério Público no projeto de reforma.

não tem de dizer nada mesmo. Tem de falar nos autos."[24] Do outro lado, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Carlos Velloso, sugeriu a idéia de que a *mordaça* deveria valer para todos, menos para os juízes.[25]

Restou ao Ministério Público buscar, com o apoio das instâncias inferiores do judiciário e dos meios de comunicação, a mobilização da opinião pública contra o que alardeou como um grave retrocesso institucional. Boa parte da imprensa mostrou-se solidária, não só pela simpatia com o trabalho dos promotores, mas também por crer que o passo seguinte poderia ser a tentativa de amordaçar também a mídia. É sintomático, inclusive, que o primeiro argumento de integrantes do MP tenha sido o da liberdade de *imprensa* e o direito à informação, ao defenderem a inconstitucionalidade da proposta.[26]

Mesmo passando pelo constrangimento de defender uma medida que nascera apelidada de *mordaça*, alguns parlamentares influentes e não governistas,[27] como José Roberto Batochio (PDT-SP) e a própria relatora da PEC 96/92, deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP), defenderam a proibição da revelação de informações por parte de juízes e promotores, como forma de coibir abusos de autoridade. Zulaiê saiu em defesa do dispositivo e, dizendo-se humilhada com a expressão *mordaça*, insistiu em chamar a proposta de lei do *bom senso*, pois viria salvaguardar a honra e a imagem das pessoas ainda não condenadas pela Justiça.[28]

No primeiro turno de votação da PEC 96/92, a Câmara aprovou um texto base para a reforma do Judiciário, no qual a nova vedação a juízes e membros do Ministério Público foi incluída. Mas na votação dos destaques, a mobilização do Ministério Público e dos partidos de esquerda conseguiu impedir a aprovação da *mordaça* para promotores e procuradores. No final, o texto aprovado em primeiro turno estabeleceu a proibição apenas para os juízes.

---

[24] *Folha de São Paulo*, 21/01/00, p. 1-6. Houve quem notasse que a mordaça para juízes e promotores e a exclusão dos advogados poderia criar uma situação paradoxal na qual os advogados de defesa de autoridades sob investigação poderiam dar sua versão dos detalhes do processo, sem a possibilidade do contraditório público na medida em que juízes e acusadores não poderiam apresentar outra versão sobre os fatos.

[25] *Folha de São Paulo*, 21/01/00, p. 1-6

[26] É curioso mas não é incomum entre os promotores. Ferraz, analisando os dez anos da Lei de Ação Civil Pública, comenta a importância do inquérito civil e condena as tentativas de limitar seu uso. Como argumento, invoca o princípio da liberdade de imprensa e cita a jurisprudência dos tribunais que garante aos meios de comunicação o uso da palavra para a "crítica inspirada pelo interesse público". Como se jornal e inquérito civil, imprensa e Ministério Público, fossem a mesma coisa, conclui Ferraz: "Se é válida essa presunção [de que a imprensa se move pelo interesse público], estabelecida pelo venerando aresto aqui parcialmente reproduzido, no tocante à imprensa, *a fortiori* deverá sê-lo em relação ao Ministério Público, quando (sem ainda acusar ninguém) simplesmente investiga fatos de natureza não penal!" Ferraz, Antonio A.M.C. "Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania." In Milaré, Edis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85. Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. pgs. 67-68.

[27] Como veremos a seguir, houve uma clivagem governo/oposição no encaminhamento dessas medidas.

[28] Embora atribua-se a seguinte frase à Deputada, numa reunião com Prefeitos realizada no Palácio dos Bandeirantes em São Paulo: "O Ministério Público está acabando com as prefeituras, vamos agora acabar com ele." Jornal *O Estado de São Paulo,* 12 de abril de 1999. Seção *Coluna do Estadão.*

As diversas associações de classe do Ministério Público atuaram intensamente no Congresso Nacional para convencer os deputados a não aprovarem os dispositivos contrários aos interesses da instituição. Em 22 de março de 2000, dia da votação do destaque apresentado pelo Partido dos Trabalhadores contra a colocação da *mordaça* no Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores da República, juntamente com as associações dos Procuradores do Trabalho, do Distrito Federal e Territórios e do Ministério Público Militar, dirigiram uma carta aberta aos deputados, na qual afirmavam que a aprovação daquele dispositivo comprometeria decisivamente o trabalho do MP e favoreceria a impunidade dos agentes públicos. A mobilização nos dias anteriores já tinha surtido o efeito de obrigar a bancada governista a adiar a votação do destaque do PT, por algumas sessões, pelo receio de não reunir os votos suficientes para derrubá-lo. Quando o dispositivo foi colocado em votação no dia 22 de março, a oposição foi ao plenário usando mordaças na boca e carregando cartazes contra a sua aprovação. No final, dos 308 votos necessários, a proposta só recebeu 290 votos favoráveis, sendo 175 contrários e 5 abstenções, conforme mostra a tabela I.

Tabela I. Votações do dispositivo da *mordaça* no PL 2961/97 e no 1°. turno da reforma do Judiciário (apenas para o Ministério Público)

		PL 2961/97 (votação em 14/12/99)			PEC 96/92 (votação em 22/03/00)		
Partido	Orientação de voto (*)	Sim	Não	Abstenção	Sim	Não	Abstenção
PFL	Sim	76	4	0	80	13	2
PMDB	Sim	53	11	1	65	19	1
PSDB	Sim	73	5	1	79	14	2
PPB	Sim	32	2	0	36	8	0
PTB	Sim	18	3	0	13	8	2
PL	Sim	7	0	0	6	4	0
PSL	Sim	1	0	0	4	1	0
PTN	Sim	1	0	0	1	0	0
PST	Sim	4	0	0	4	1	0
PT	Não	0	57	0	0	57	0
PDT	Não	3	18	1	1	20	0
PPS	Não	0	10	0	0	12	0
PSB	Não	0	10	0	0	10	0
PCdoB	Não	0	5	0	0	6	0
PV	Não	0	1	0	0	1	0
PHDBS	-	1	0	0	1	0	0
PSC	-	0	1	0	0	1	0
Total	-	269	127	3	290	175	5

(*) Nenhum dos partidos mudou sua orientação de voto, da primeira para a segunda votação.
Fonte: Câmara dos Deputados

Como se pode ver pela tabela I, enquanto os partidos de esquerda se mantiveram coesos, repetindo em março o desempenho de dezembro, os partidos governistas não apresentaram a mesma coesão e grupos significativos de parlamentares, contrariando a orientação de seus líderes, votaram contra a *mordaça* na sessão de 22 de março. Como a aprovação de emenda constitucional requer uma maioria expressiva de 308 votos, mesmo o aumento de 269 votos favoráveis em dezembro para 290 em março não foi suficiente para aprovar a nova vedação para integrantes do Ministério Público. Dentre os partidos de esquerda, o único voto favorável foi de José Roberto Batochio, do PDT de São Paulo.

Na interpretação de Zulaiê Cobra, a derrota um tanto surpreendente seria explicada pela dissidência de deputados governistas, integrantes das Comissões Parlamentares de Inquérito do Narcotráfico e dos Medicamentos. Segundo Zulaiê, "os deputados vinham me explicar que não poderiam votar com o Executivo porque os promotores, que os ajudavam nos trabalhos de investigação das comissões, consideraram a proposta uma retaliação ao Ministério Público"[29]. Mais do que isso, esses parlamentares teriam percebido, nessa experiência, a vantagem de ter os promotores e procuradores ao seu lado nas investigações, partilhando o mais abertamente possível as informações e mantendo a imprensa atenta e informada.

De fato, a partir da relação dos votos nominais dos integrantes das duas CPIs, publicada pelo *O Estado de S.Paulo,* é possível perceber que exatamente 18 deputados que votaram a favor da Lei da Mordaça, em dezembro de 1999, mudaram de idéia três meses depois, justamente a diferença de votos necessária para, somada aos 290 obtidos, aprovar a emenda por 308 votos. Desses 18 integrantes das CPIs do Narcotráfico e dos Medicamentos, dez mudaram de opinião em relação à dezembro de 1999 e votaram contra a proposta da *mordaça.* Alguns são parlamentares bastante conhecidos, como Magno Malta (PTB-ES) e Morani Torgan (PFL-PE) que haviam votado a favor e depois mudaram de idéia. Outros quatro governistas que haviam se ausentado na votação de dezembro compareceram dessa vez e votaram contra, dentre eles Celso Russomano (PPB-SP) e Robson Tuma (PPB-SP). E por último, quatro deputados que votaram a favor, em 1999, não compareceram à votação em 22 de março, totalizando coincidentemente os 18 votos que faltaram para a aprovação da medida em plenário.[30]

---

[29] *O Estado de S.Paulo*, "Deputados votam a favor, mas expõem suspeitos". 23 de abril de 2000, pg. A-12.

[30] Na votação do projeto de reforma do Judiciário em segundo turno, em 07 de junho de 2000, a vedação para os juízes também foi derrubada, e por uma grande maioria de 354 votos contra 8 (com 1 abstenção), graças à decisão dos partidos governistas de não impor a *mordaça* isoladamente aos magistrados, excetuando os demais.

A extensão do foro privilegiado para ocupantes de cargos públicos, no caso de ações de improbidade administrativa, foi outra proposta de mudança incorporada pela reforma do Judiciário e duramente combatida pelo Ministério Público.

Segundo a proposta do Deputado Jutahy Júnior (PSDB-BA),[31] o artigo 96 da Constituição Federal, que trata das competências privativas dos Tribunais, ganharia o seguinte parágrafo:

> Parágrafo único. As ações de improbidade intentadas contra autoridades que gozem de foro especial previsto nesta Constituição serão apreciadas pelos órgãos judiciais competentes para julgar essas mesmas autoridades nos crimes comuns.

A mudança sugerida por Jutahy Júnior estabeleceria uma nova correspondência entre as instâncias do sistema judicial e as do sistema político. Enquanto hoje todos os ocupantes de cargos públicos, nos poderes executivo e legislativo, podem ser acionados por improbidade administrativa na base do sistema de justiça - por promotores de justiça e procuradores da República perante juízes de primeiro grau – com a proposta do Deputado baiano ocorreria uma transferência dessas ações para o tribunal responsável por julgar as respectivas autoridades nas questões criminais.

Prefeitos seriam julgados por improbidade administrativa pelo Tribunal de Justiça, governadores de Estado pelo Superior Tribunal de Justiça e Presidente da República, ministros de Estado, Senadores e Deputados Federais, pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, a mudança do foro implicaria uma redistribuição interna de competências do Ministério Público, com a transferência das ações de improbidade para a chefia da instituição, nos estados e no âmbito federal.

A proposta de reconfiguração da interface entre os sistemas político e judicial, na questão do controle da administração pública, refletia a interpretação que veio se formando sobre a natureza quase penal das punições previstas pela lei civil da improbidade administrativa: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 10 anos - conforme o caso - proibição de contratar com o Poder Público, além de ressarcimento dos danos causados e multa. Nesse sentido, se a Constituição havia reconhecido a necessidade de estabelecer foro especial para o julgamento dos crimes comuns cometidos por ocupantes de cargos públicos – como garantia de neutralidade – o mesmo deveria ocorrer nas ações de improbidade, em função das graves punições previstas. Um exemplo significativo da força dessa tese ocorreu quando o Superior Tribunal de Justiça, provocado recentemente a examinar a

[31] Jutahy Júnior foi um dos nomes cogitados para suceder Aloysio Nunes Ferreira na relatoria da Comissão de Reforma do Judiciário, por ser o membro mais afinado com as posições do Governo nessa questão. Ao final, o cargo de relator acabou ficando com a Deputada Zulaiê C. Ribeiro.

natureza penal da lei 8429/92, por muito pouco não a reconheceu. A votação no STJ terminou em 10 a 9.[32]

Para justificar sua proposta, o Deputado Jutahy Júnior relembrou que o foro especial para os crimes comuns, no caso de prefeitos, tinha sido aprovado na Constituinte por 421 votos a 11, fazendo questão de mencionar alguns dos parlamentares que votaram a favor do dispositivo: Fernando Henrique Cardoso, Lula, José Serra, Mário Covas, José Genoino, entre outros. Segundo Jutahy, o espírito do foro especial era proteger as minorias partidárias locais contra a influência da maioria sobre o juiz da comarca. Nesse sentido, como a lei de improbidade vem se tornando instrumento importante na luta política local, nada mais coerente do que voltar ao espírito da Constituição e estender o principio do foro especial dos crimes comuns para os casos de ação cível por improbidade administrativa. Diz Jutahy Júnior:

> "Não creio que seja útil para a democracia que um juiz sozinho, até por liminar, possa cassar o mandato de um prefeito eleito democraticamente por toda uma comunidade. Imagine a situação de um juiz, adversário local de um prefeito honesto, destituí-lo por liminar do cargo. Se o Tribunal de Justiça, com interesses políticos, não julgar esta liminar, este prefeito perderá o mandato sem direito à defesa. Isto não é uma situação em tese. A realidade, em muitos Estados, possibilita casos como este. Sou adversário político do esquema dominante no meu estado, a Bahia, e conheço o risco que isso representa. Existem prefeitos corruptos que devem ser punidos, presos e execrados, mas existem, também, juizes corruptos e/ou com vinculações políticas locais. O que desejo é que, para se destituir um prefeito, seja necessário sempre uma decisão colegiada, através do Tribunal de Justiça na 1° fase. Isso diminui a influência de questões paroquiais."[33]

Mais do que isso, fazendo do Tribunal de Justiça a primeira instância das ações de improbidade contra prefeitos, a instância de recurso se deslocaria para o Superior Tribunal de Justiça em Brasília, com a vantagem - segue o argumento do deputado - de afastar ainda mais a influência da oligarquia estadual sobre os julgamentos. Esse teria sido o mesmo raciocínio utilizado na proposta (também assinada por Jutahy Júnior) de transferir da justiça comum estadual para a justiça federal os crimes contra os direitos humanos, mudança que fora

---

[32] Os advogados de Délvio Bufullin, ex-presidente do TRT-SP, entraram com recurso perante o STJ, requerendo que seu cliente não fosse julgado originariamente em 1ª. instância, no caso de superfaturamento da construção do prédio da justiça trabalhista em São Paulo. Os advogados defenderam a tese de que a improbidade administrativa tem caráter penal e não apenas cível. E como os crimes de responsabilidade dos juízes do TRT são julgados originariamente no STJ, Délvio Bufullin não poderia ser julgado em primeira instância pelo crime de improbidade administrativa. Criou-se enorme expectativa em relação à decisão do STJ porque, caso o tribunal aceitasse a tese do caráter penal da improbidade administrativa, abrir-se-ia precedente jurídico para os prefeitos reclamarem o mesmo entendimento em relação às ações civis públicas, nas quais são réus, movidas pelos promotores de justiça locais. Isto é, as ações seriam transferidas para o Tribunal de Justiça, dado privilégio de foro especial de que gozam os prefeitos nos processos criminais. No final de 1999, em decisão apertada de 10 x 9, o STJ indeferiu o recurso.

[33] As justificativas da proposta podem ser encontradas em:
http://www.camara.gov.br/jutahyjunior/foro.htm

aprovada por unanimidade dos partidos políticos em 1°. turno de votação na Câmara dos Deputados. Em ambos os casos, alegou o deputado, o espírito das emendas era afastar a má influência do poder local sobre a justiça, em crimes de grande repercussão. [34]

Do ponto de vista dos ministérios públicos estaduais, a instituição do foro especial significaria retirar do exército de promotores espalhados por todo o país a possibilidade de continuar utilizando a ação civil pública contra os prefeitos em suas comarcas, transferindo essa competência para o Procurador Geral de Justiça. Para combater a proposta, representantes do Ministério Público produziram diversos argumentos, tanto pragmáticos quanto políticos. Em primeiro lugar, a concentração dos julgamentos nos tribunais de justiça e nos tribunais superiores em Brasília aumentaria, segundo eles, a impunidade. Não porque esses tribunais sejam menos rigorosos, mas porque haveria um acúmulo extraordinário de processos e, portanto, maior risco de prescrição dos crimes levados a julgamento.

Politizando um pouco mais o argumento, integrantes do Ministério Público afirmaram que a proposta iria na contra-mão de decisão recente do Supremo Tribunal Federal, que cancelou o privilégio de foro especial para ex-ocupantes de cargos públicos processados por crimes comuns, cometidos durante o exercício daquela função. Em agosto de 1999, o STF suspendeu a súmula 394 que dizia: "Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício."[35] Embora não houvesse necessariamente uma contradição entre a decisão do STF (que pôs fim a um privilégio da *pessoa* do ocupante do cargo, que carregava consigo uma imunidade *vitalícia* de fato inaceitável) e a proposta da extensão do foro privilegiado (que visava conferir maiores prerrogativas ao *exercício do cargo*), pedir pela distinção entre as duas hipóteses era pedir demais, num contexto de escândalos sucessivos de corrupção e de forte descrença da opinião pública quanto às chances de se reduzir a impunidade no mundo político.

Mas o terceiro e mais politizado argumento usado por integrantes do Ministério Público recaiu sobre as chefias da própria instituição. A extensão do foro privilegiado nos casos de improbidade administrativa concentraria o poder de fiscalização dos administradores públicos nas mãos dos procuradores gerais de justiça dos estados e, no plano federal, nas mãos do procurador geral da República, agentes pouco independentes, na opinião dos que se opuseram à mudança. Os primeiros porque ainda sofrem a influência do governador estadual, pelo qual são

---

[34] Jutahy Júnior exemplificou seu argumento com o caso da cidade de Tancredo Neves (BA), no qual o prefeito Aurelino Rocha de Matos, o "Boca Rica", acusado de ser o mandante do assassinato de um vereador, decidiu renunciar ao cargo para escapar do foro especial do Tribunal de Justiça e ser julgado primeiramente na comarca do município.

[35] *Regimento Interno e Súmula do Supremo Tribunal Federal.* Manuais de Legislação Atlas, vol 13. São Paulo. Atlas, 1993. 10ª. ed.

nomeados mediante lista tríplice elaborada pela classe. O segundo, mais grave ainda, porque é indicado pelo presidente da República dentre nomes da carreira), mas sem lista prévia elaborada pela classe. Logo - segue o argumento - em ambos os casos, a concentração da persecução a autoridades públicas pelos procuradores gerais não só acarretaria acúmulo de processos nos tribunais, como comprometeria a imparcialidade das ações de combate à improbidade administrativa, agravando o problema da impunidade no mundo político.

A questão do foro privilegiado, portanto, logo se traduziu num problema de perda de atribuições dos procuradores e promotores de 1° grau em favor dos chefes da instituição, considerados mais suscetíveis a injunções políticas, o que comprometeria a neutralidade política necessária ao bom desempenho dessas tarefas.

Nesse ponto, o caso da lei orgânica do Ministério Público de São Paulo e a chamada "República dos promotores" serve mais uma vez de exemplo. Além do recurso contra o inquérito civil que mencionamos acima, o projeto de lei aprovado na Assembléia Legislativa continha uma outra medida de concentração de poderes na cúpula da instituição. Segundo o artigo 116, V da lei 734/93, caberia ao procurador geral de justiça,

> "Promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social, bem como da probidade e legalidade administrativas, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por:
> a) Secretário de estado;
> b) Membro da diretoria ou do conselho de administração de entidade da administração indireta do estado;
> c) Deputado estadual;
> d) Membro do Ministério Público;
> e) Conselheiro do Tribunal de Contas."[36]

O inciso V do art. 116 foi duramente combatido pelos setores de oposição no Ministério Público paulista, que viram no dispositivo uma forma perniciosa de concentração dos poderes de fiscalização nas mãos do procurador geral de justiça. Contra a proposta de Dal Pozzo, a oposição afirmou que a lei orgânica nacional do Ministério Público previa que apenas o governador de estado e os presidentes da Assembléia Legislativa e dos tribunais estaduais é que teriam o "privilégio" de serem acusados pelo procurador geral de justiça[37]. Todos os demais ocupantes de cargos públicos, eletivos ou não, deveriam se submeter ao procedimento judicial normal e serem processados por promotores de justiça na primeira instância do Judiciário.

---

[36] O primeiro anteprojeto encaminhado por Dal Pozzo à Assembléia Legislativa, e depois retirado por causa da má repercussão pública, reservava ao procurador geral a promoção do inquérito e da ação civil pública também contra prefeitos e vereadores.

[37] A lei orgânica do MP paulista trata desses casos no mesmo art. 116, inciso IV.

Como disse à época Hugo Mazzilli,

> "Como retirar das mãos dos mais de mil promotores de justiça, da capital e do interior, a investigação dos danos ao patrimônio público, causados pelos administradores, e passa-la às mãos do procurador geral, este sim investido pelos próprios administradores, em vez de escolhido por livre distribuição dos casos, como ocorre com os promotores? No fundo a explicação é simples. Ao dar todas essas funções ao procurador geral, o anteprojeto não está supondo que esta autoridade vá exercer pessoalmente suas atribuições nos processos que envolvem administradores corruptos. Isso nem seria materialmente possível. Na verdade, o procurador geral pretende centralizar essas atividades para poder designar e afastar promotores a seu talante, com isso obtendo atuação conforme seus critérios de oportunidade, que podem coincidir com os dos governantes que o escolheram."[38]

Mesmo debaixo de fogo cerrado, o projeto de lei orgânica enviado por Dal Pozzo à Assembléia Legislativa foi aprovado em outubro de 1993, concentrando nas mãos do procurador geral de justiça a promoção do inquérito civil e da ação civil publica nas hipóteses referidas acima. Entretanto, como já relatamos, a vitória da oposição nas eleições para o Conselho Superior, no mês de dezembro, causou uma reviravolta interna no Ministério Público, levando Dal Pozzo a antecipar sua saída do comando da instituição, previsto para ocorrer somente em janeiro de 1994. Todavia, o movimento oposicionista não teve forças suficientes para fazer o sucessor de Dal Pozzo e a instituição passaria a viver sob uma estrutura *diárquica* de poder, com José Emmanuel Burle Filho (herdeiro de Dal Pozzo e amigo pessoal do governador Fleury) ocupando a procuradoria geral de justiça, tendo que enfrentar um Conselho Superior composto majoritariamente por procuradores da oposição.[39]

Os primeiros meses da gestão de Burle Filho foram marcados por graves conflitos com o Conselho Superior. Logo no primeiro mês, os procuradores oposicionistas tentaram abrir, via Conselho Superior, inquéritos civis contra o governador Fleury, mas uma manobra do procurador geral, com o auxílio do Colégio de Procuradores, impediu que a oposição levasse à frente seus planos.[40] Foi nesse contexto que Hugo Mazzilli, Luiz Antonio Marrey e outros procuradores de oposição representaram ao Procurador Geral da República, solicitando-lhe que ingressasse no Supremo Tribunal Federal, contra o dispositivo da lei orgânica que concentrava poderes na cúpula da instituição. A ação direta de inconstitucionalidade foi proposta e o pedido de liminar foi parcialmente concedido pelo STF, o suficiente para retirar do procurador geral a

---

[38] Hugo N. Mazzilli, "O Ministério Público e o governo", *Folha de s. Paulo,* 06/06/93, pg. 4-2. Entre os membros do MP paulista, 67,5% manifestaram-se contra essa concentração de poderes nas mãos do procurador geral, segundo o survey "O Ministério Público e a Justiça no Brasil (IDESP,1996). Cinqüenta e um porcento disseram ser totalmente contra e 16.5% eram contra em termos.

[39] Burle Filho, com 678 votos, conquistou o primeiro lugar na lista tríplice votada pela classe, ficando a apenas 12 votos de vantagem em relação ao segundo colocado, candidato da oposição.

[40] Cf. "Ato do procurador-geral favorece Fleury" *Folha de S. Paulo,* 25/02/94, pg. 1-11.

atribuição de promover o inquérito civil e a ação civil pública contra as autoridades mencionadas no inciso V do art. 116, devolvendo-a ao *promotor natural*.[41]

À exemplo do que ocorreu em São Paulo, a campanha contra a extensão do foro privilegiado, no processo de votação da reforma do judiciário neste ano, expôs a chaga da instituição, dessa vez localizada no Ministério Público Federal: o profundo descrédito de boa parte dos Procuradores da República em relação ao atual Procurador Geral da República, Geraldo Brindeiro. As críticas ao desempenho de Brindeiro na chefia da instituição começaram desde o início do seu primeiro mandato e só vieram se agravando de lá para cá. Acusando-o de não defender a instituição dos ataques do Poder Executivo e do Legislativo, os procuradores iniciaram uma campanha pública para pressionar Brindeiro a assumir a defesa do Ministério Público. A Associação Nacional dos Procuradores da República cobrou formalmente um posicionamento do Procurador Geral, contra as propostas de alteração legislativa que reduziriam os poderes do Ministério Público. No início de fevereiro de 2000, o próprio Conselho Superior do Ministério Público Federal recomendou, por escrito, uma atuação mais firme do Procurador, na defesa das garantias e atribuições constitucionais do Ministério Público, ao mesmo tempo em que votou uma moção de repúdio contra as propostas que atingiam a instituição. Como Brindeiro não reagiu positivamente às pressões, os próprios procuradores convocaram uma reunião do Colégio de Procuradores da República, à revelia do procurador geral.[42] O Colégio reuniu-se em 25 de fevereiro, 3 dias antes da greve convocada pelos juízes federais que pediam um aumento de salários. A reunião, cuja presidência foi exercida por Brindeiro devido à imposição do cargo, contou com a participação de mais de 350 procuradores, de vários estados do país. Os procuradores reunidos aprovaram, por unanimidade, moção de repúdio às propostas de lei da *mordaça*, ameaçaram se juntar aos juízes na paralisação programada para 28 de fevereiro e decidiram que Geraldo Brindeiro deveria marcar audiência com o Presidente da República para pedir-lhe o apoio a 4 reivindicações da instituição, duas defensivas e dois *reforços*.[43] 1. Manutenção da equivalência

---

[41] Cf. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1285, São Paulo. Procurador Geral da República vs. Governador e Assembléia Legislativa do estado de São Paulo. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgamento da liminar: 25/10/95. A respeito dessa decisão, ver os comentários de MAZZILLI, Hugo N. *Regime Jurídico do Ministério Público*, op.cit. pp. 442-447.

[42] Segundo o artigo 53, §2°. da Lei Orgânica do Ministério Público da União, "excepcionalmente, em caso de interesse relevante da Instituição, o Colégio de Procuradores reunir-se-á em local designado pelo Procurador-Geral da República, desde que convocado por ele ou pela maioria de seus membros." O ofício de auto-convocação do Colégio foi assinado por 382 procuradores dos 558 em atividade, segundo *O Estado de S. Paulo*, 18 de fev. De 2000, pg. A-11.

[43] Tudo indica que se tratou apenas de um movimento tático. Segundo representantes do Ministério Público, a origem das propostas de redução dos poderes do Ministério Público, incluindo até o fim da equivalência de vencimentos com a magistratura, seria o próprio Palácio do Planalto. Como disse Carlos Frederico Santos, presidente da ANPR, "O Palácio do Planalto quer o Ministério Público completamente dominado e atrelado ao Poder Executivo." *O Estado de S. Paulo*, 23 de fev. de 2000.

de função e salário com a magistratura; 2. Retirada das propostas relativas à Lei da Mordaça; 3. Lista tríplice para escolha do procurador geral da República e 4. Criação de 304 cargos de procurador da República.[44]

Em meio ao contexto adverso, de ataques à instituição, os procuradores da República encontraram espaço para tentar fortalecer a corporação, pleiteando o aumento de cargos e o aperfeiçoamento do sistema de escolha do procurador geral, mediante a introdução do mecanismo da lista tríplice (à exemplo do acontece com os procuradores gerais de justiça nos estados). A proposta de lista tríplice chegou a ser aprovada na comissão de reforma do poder Judiciário - por um voto de diferença - e integrou o texto aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados. A gestão de Brindeiro à frente do MP Federal sofreu críticas duras por parte de integrantes da comissão, que defenderam a maior participação dos procuradores na escolha do chefe da instituição, como forma de evitar novos casos de atrelamento da procuradoria com o poder executivo no futuro.

Em 4 de abril, entretanto, um destaque supressivo do PFL impediu que os procuradores conquistassem o direito de influenciar no processo de escolha do procurador geral da República. Embora tenha conseguido uma maioria expressiva de 246 votos contra 106, o mecanismo da lista tríplice não atingiu os 308 necessários para aprovação como emenda constitucional.

A escolha dos procuradores gerais nos níveis federal e estadual tem significado um foco de tensão permanente nessa interface entre o sistema de justiça e o sistema político, estabelecida pela Constituição de 1988. Como o cargo de procurador geral concentra uma soma razoável de recursos de poder, que recaem internamente sobre a classe, é natural que ele seja cobiçado pelos diversos grupos que integram a instituição. No caso dos MPs estaduais, em que pese a escolha final caber ao governador, a elaboração da lista tríplice permite, em parte, a internalização da disputa pelo cargo e evita, segundo alguns, a nomeação por critérios exclusivamente políticos, como ocorre com o procurador geral na esfera federal. Como demonstrou o *survey* "O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil" (IDESP,1997), a maioria dos integrantes do MPF não concorda com o sistema atual de indicação do procurador geral da República, e gostaria que o chefe da instituição fosse escolhido pelo Presidente, a partir de lista tríplice, ou – o que consideram ainda melhor – diretamente pelo voto dos membros da instituição, sem interferência dos poderes executivo ou legislativo.[45] O argumento é bastante

---

[44] *O Estado de S. Paulo*, 26 de fev. de 2000.

[45] Segundo a pesquisa, 56% dos procuradores entrevistados eram totalmente favorável à eleição direta do PGR e 20% eram a favor em termos. A escolha por nomeação do Presidente, mas baseada em lista tríplice, foi totalmente apoiada por 40,5% dos entrevistados e, em termos, por 24,5 % deles. O sistema atual recebeu apoio total de apenas 5% dos procuradores e a alternativa de escolha do PGR pelo voto direto dos cidadãos contou

conhecido: a escolha do procurador geral pelo presidente da República, mesmo passando pelo crivo do Senado Federal, seria prejudicial à independência da instituição e comprometeria sua atuação nos casos políticos relevantes. Como conseqüência, aumentar a participação da classe e diminuir a interferência externa seria uma medida correta para evitar a contaminação de interesses e conduzir ao fortalecimento da instituição. Como defendeu o deputado Marcelo Déda (PT-SE), em reunião da comissão especial que analisou a proposta de reforma do poder Judiciário: "Não se quer na procuradoria geral da República nenhum radical opositor do Presidente, também não se quer nenhum devotado, aliado seu. Quer-se um independente servidor do povo sujeito apenas à sua consciência e às razões da lei e da Constituição."[46]

A experiência da lista tríplice nos estados comprova, entretanto, como esse argumento não é capaz de perceber que, diante da monumental politização das atribuições do Ministério Público, provavelmente nenhuma solução institucional para o problema da escolha do chefe da instituição dará conta de resolver essa contradição. Ou seja, é realmente difícil esperar neutralidade política de uma instituição cujas funções são, hoje, essencialmente *políticas*.

MAZZILLI, procurador de justiça (SP,1997), refletindo sobre esse dilema, faz um exame de praticamente todas as soluções institucionais possíveis e chega a uma conclusão interessante. Segundo o autor, a participação dos poderes políticos na escolha do procurador geral contamina a cúpula do Ministério Público de interesses político-partidários e, portanto, não se constitui numa boa fórmula. Por outro lado, MAZZILLI reconhece que entregar essa escolha aos membros da instituição, sem a participação de órgãos externos, pode elevar o grau de corporativismo da instituição. Nesse ponto, deve ter pesado em sua avaliação a experiência de São Paulo, quando em 1996 o candidato da oposição, Luiz Antonio Marrey, não conseguiu a maioria de votos na eleição para a lista tríplice, mas foi nomeado assim mesmo pelo governador Mario Covas (PSDB). A indicação de Covas pôs fim à hegemonia do grupo ligado ao ex-governador Fleury e ao PMDB, que vinha comandando o Ministério Público paulista desde meados dos anos 80, e que continuaria à frente da instituição caso o mais votado da lista em 1996 tivesse automaticamente tomado posse (tratava-se do então Procurador Geral de Justiça, José E. Burle Filho, candidato à reeleição). Depois de mencionar esses dois extremos – a partidarização e o corporativismo – MAZZILLI conclui que a melhor solução para o dilema é *esvaziar* o cargo, isto é, "enquanto não se chega a sistema menos imperfeito para a escolha do procurador-geral, o ideal é não cumulá-lo com atribuições, para evitar possam ser exercidas

---

com o apoio irrestrito de apenas 1% dos entrevistados. Para ver os dados da pesquisa e análise dos resultados, consultar CASTILHO, Ela Wiecko de e SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1998.

[46]Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 16/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n. 1219/99.

com finalidades político-partidárias, o que comprometeria uma atuação isenta do Ministério Público."[47]

A solução de esvaziar os poderes da cúpula da instituição, apesar de desconcertante, é coerente com o princípio da independência funcional dos promotores e procuradores individuais, mas a descentralização brutal daí decorrente compromete o estabelecimento de "políticas institucionais" mais amplas e que sejam capazes de vincular os esforços individuais no interior do Ministério Público. Trata-se, enfim, de um dilema talvez sem solução. Concentrar poderes no cargo de procurador geral, imaginando que seu ocupante pode ser representante da maioria política do momento, é algo que aterroriza boa parte dos promotores e procuradores. Mas esvaziar as funções do cargo traz o problema de que dificilmente uma instituição pode sobreviver acéfala. Na verdade, a questão parece insolúvel porque uma contradição mais profunda preside a sua origem: a politização das atribuições de uma instituição que está obrigada a agir com neutralidade. Estamos diante, portanto, da agonia de um organismo judicial que se tornou um agente político mas que se esforça por ser apolítico, uma instituição que tem a necessidade de agir sempre de modo neutro, mas agora habita um mundo onde a neutralidade não é mais possível: o mundo da política.[48]

Nesse sentido, cabe destacar a fala do deputado Luiz Antonio Fleury (PTB-SP), ex-governador de São Paulo, ex-promotor de justiça e ex-presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, nos debates da comissão de reforma do poder Judiciário, quando se discutia a questão da eleição direta para os órgãos dirigentes do judiciário,

> "Falo, Sr. Presidente, muito à vontade, porque, quando presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, defendi a escolha do procurador geral por toda a classe. Arrependo-me de tê-lo feito, porque o que vi foi a politização da instituição, de tal maneira que a política partidária por essa porta ingressou no Ministério Público e hoje os piores vícios da política partidária, lamentavelmente, estão presentes nessa eleição, permitindo-se a reeleição onde, muitas vezes, diárias são pagas pela procuradoria geral para obter votos e promoções são feitas."[49]

---

[47] MAZZILLI, Hugo Nigro. "Independência do Ministério Público" in FERRAZ, Antonio A.M.C (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997. pp. 114-115.

[48] Esse mesmo dilema parece caracterizar a experiência da magistratura italiana com "operação mãos limpas", e talvez de modo mais diruptivo ainda. Ver nesse sentido o artigo de RIGHETTINI, Stella. "La Politicizzazione di un Potere Neutrale. Magistratura e crisi italiana." *Rivista Italiana di Scienza Política.* Ano XXV, No. 2, agosto de 1995. pp. 227-265.

[49] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 27/10/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n. 1132/99.

Voltando à questão do foro privilegiado, o Ministério Público chegou a sofrer uma primeira derrota, mas saiu vitorioso no final. A derrota ocorreu, paradoxalmente, no mesmo dia em que a Câmara dos Deputados derrubou a *mordaça* para promotores e procuradores. (22/03/00).[50] Preparando-se para o segundo turno, e contando com o apoio de outros setores[51], o Ministério Público empenhou-se numa campanha pública que associava o foro especial ao estabelecimento do reino da impunidade no Brasil. No dia da votação em segundo turno (07/06/00) a Associação Nacional dos Procuradores da República levou à Câmara dos Deputados uma carta aberta que dizia: "No momento em que a população brasileira mostra sua indignação contra a impunidade, é fundamental para a credibilidade das instituições brasileiras evitar que a Reforma do Judiciário crie esse privilégio." E conclamando os deputados a votarem contra a medida, concluíam os procuradores: "Dificultar as investigações por parte do Ministério Público é cercear o desenvolvimento da democracia. Temos confiança de que mais uma vez o bom senso prevalecerá e que os representantes do povo votarão contra a extensão do foro privilegiado".

Como se pode ver pela tabela II, a mobilização surtiu efeito e o resultado negativo do primeiro turno foi revertido.

O menor número de presenças no plenário em 07 de junho (439), comparativamente à votação de 22 de março (453), ajudou a derrotar a proposta de foro privilegiado, uma vez que emendas constitucionais exigem maioria expressiva de 308 deputados favoráveis. Mas o principal motivo que levou à vitória da oposição foi o fato de que nada menos do que 52 parlamentares votaram contra a orientação de seus respectivos partidos, que encaminharam voto favorável à proposta de Jutahy Júnior. Dentre os maiores partidos, PSDB, PMDB, PFL, PTB e PPB orientaram seus parlamentares para votar favoravelmente à extensão do foro privilegiado nas ações de improbidade administrativa. Mas recusaram-se a seguir o partido, colocando-se ao lado dos promotores e procuradores, deputados como Morani Torgan (PFL-CE) e Luiz Antonio de Medeiros (PFL-SP), Hélio Costa (PMDB-MG), Germano Rigotto (PMDB-RS) e Synval Guazzelli (PMDB-RS), Ibrahim Abi-Ackel (PPB-MG) e Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP), Zulaiê Cobra (PSDB-SP), Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) e Luiz Antonio Fleury (PTB-SP). Jutahy Júnior não teve o apoio de 14 deputados de seu próprio partido, com destaque para a bancada goiana do PSDB, que votou em bloco a favor do Ministério Público e contra a orientação do partido.

---

[50] Logo após a primeira votação da *mordaça*, na qual foram derrotados, os partidos governistas se realinharam em plenário e aprovaram a extensão do foro especial para as ações de improbidade administrativa.

[51] Além da própria CONAMP, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Veloso e o presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil, Flávio Dino, manifestaram-se contra a proposta do deputado Jutahy Júnior. *O Estado de S. Paulo*, 30 de abr. De 2000, pg. A-4

Tabela II. Resultado das votações da proposta de introdução do foro privilegiado (1° e 2° turnos, Câmara dos Deputados)

	1°. turno (22/03/00)				2° turno (07/06/00)				
Partido/ Bloco	**Orientação da liderança**	**Sim**	**Não**	**Abs.**	**Orientação da liderança**	**Sim**	**Não**	**Abs.**	**Bancadas partidárias**
PSDB		84	5	0		74	14	1	104
PTB	Sim	20	2	0	Sim	16	7	0	25
(Bloco)		(104)	(7)			(90)	(21)		(129)
PMDB		68	12	1		60	22	1	97
PST	Sim	4	1	0	Sim	01	0	0	4
PTN		1	0	0		01	0	0	1
(Bloco)		(73)	(13)	(1)		(62)	(22)		(102)
PFL	Sim	84	4	1	Sim	77	6	1	102
PPB	Sim	33	8	1	Sim	35	3	0	48
PT	Não	0	56	0	Não	0	54	0	61
PDT	Não	1	20	0	Não	0	19	0	21
PSB		0	10	0		0	11	0	11
PcdoB	Não	0	6	0	Não	0	6	0	7
(Bloco)			(16)				(17)		(18)
PL		10	1	0		3	8	0	11
PSL	Sim	4	1	0	Não	1	3	0	5
(Bloco)		(14)	(2)			(4)	(11)		(16)
PPS	Sim	8	4	0	Não	1	10	0	12
PV	Não	0	1	0	Não	0	1	0	1
PHDBS									
PHS	Sim	1	0	0	-	1	0	0	1
PSC		0	1	0		1	0	0	1
S/partido		-	-	0		0	1	0	1
TOTAL		**318**	**132**	**3**		**271**	**165**	**3**	**513**

Fonte: Câmara dos Deputados

Além disso, PL, PSL e PPS, partidos que tinham orientado seus parlamentares a votar a favor do foro especial no primeiro turno, mudaram de idéia e recomendaram o voto "não" no segundo turno. Considerando apenas a soma dos votos dessas três legendas, vinte e dois deputados votaram a favor da proposta no primeiro turno, e seis votaram contra. No segundo turno de votação, a situação se inverteu completamente: foram 21 votos contrários e apenas cinco a favor.

Tal resultado pode ser considerado mais uma importante vitória do Ministério Público, que se empenhou pela manutenção do formato judicial de controle da improbidade administrativa hoje existente, que confere poderes excepcionais de ação política aos promotores e procuradores de justiça que atuam junto à primeira instância do Judiciário. No médio prazo,

esse resultado também é importante, pois ainda continua tramitando no Senado Federal o projeto de lei, vindo da Câmara, que institui o foro especial nas ações de improbidade administrativa. Mas não se pode dizer que essa vitória seja definitiva: dada a crescente judicialização da política promovida pelas atuais regras, e as conseqüências polêmicas desse processo, é possível prever que o assunto voltará a ser examinado pelo Congresso Nacional num futuro não muito distante.

Um quarto, e último, ponto importante da reforma constitucional do Ministério Público diz respeito ao problema das vedações. Como vimos no capítulo 1, a equiparação de vantagens entre Ministério Público e magistratura levou alguns deputados constituintes a defenderem também a equiparação das vedações. No final, entretanto, a solução adotada pela constituinte foi casuística, estabelecendo exceções tão amplas que transformaram a questão das atividades paralelas proibidas em um problema de *opção individual* do integrante do Ministério Público.

Foco de tensão institucional desde que as atribuições do Ministério Público foram politizadas, o exercício da atividade político-partidária por promotores e procuradores tem sido objeto de discussão no Congresso Nacional, onde tramitam projetos de emenda constitucional destinados a acabar com as exceções hoje existentes à vedação imposta pelo art. 128,II, "e" da Constituição.[52] Como vimos no capítulo 1, a lei orgânica nacional do Ministério Público (lei 8625/93), na brecha deixada pelo texto constitucional, ressalvou a filiação partidária e a hipótese de lei futura introduzir novas exceções. O Estatuto do Ministério Público da União foi além e transformou a exceção em regra: quanto à atuação político-partidária, diz a LC 75/43 que os procuradores *só* podem filiar-se a partidos e afastar-se para exercer cargo eletivo ou a ele concorrer.

O texto da reforma do Judiciário aprovado na Câmara dos Deputados, que hoje (julho 2000) encontra-se no Senado Federal, anula qualquer possibilidade de se estabelecerem exceções à regra constitucional que proíbe a atividade político-partidária aos membros do Ministério Público. Na verdade, essa correção da constituição de 1988 já havia sido aprovada pelo senadores num projeto à parte, que está hoje na Câmara dos Deputados, aguardando votação pelo plenário (PEC 374/96). A comissão especial da Câmara, que examinou a proposta de emenda, realizou audiência pública no dia 04 de agosto de 1999, com Luiz Antonio Marrey (procurador geral de justiça de São Paulo), Achiles Siquara Filho (presidente da Confederação Nacional do Ministério Público) e Maurício de Oliveira Pinterich (prefeito de Piraju-SP), e todos eles manifestaram-se favoráveis à proposta.

---

[52] Além de constar do projeto de emenda constitucional relativo à reforma do Judiciário (PEC96/92), a proibição total da atividade político-partidária por membros do Ministério Público é objeto de uma comissão especial da Câmara dos Deputados, que já aprovou por unanimidade parecer favorável, restando agora submetê-lo ao plenário (PEC 374, de 1996).

Segundo Marrey, o novo perfil constitucional do Ministério Público não admite mais a vinculação de seus membros com interesses político-partidários. Pelo contrário, o afastamento em relação aos partidos políticos tornou-se condição de independência e legitimidade das ações da instituição. Como disse à comissão o então procurador-geral de justiça de São Paulo, "há uma evolução natural em termos institucionais no sentido de que fechemos esta porta, deixando claro que aqueles que, na atual circunstância, no atual status constitucional, queiram abraçar essa carreira, estarão fazendo uma opção de vida, como é o nosso caso, de defesa do interesse público nessa grande instituição. (...) Reitero, portanto, minha posição favorável à aprovação dessa proposta de emenda constitucional. É um aperfeiçoamento que será bem vindo, creiam V.Exas., pela própria instituição, que quer e luta para ser independente e profissional na defesa do interesse público."[53]

O prefeito de Piraju, Maurício de Oliveira Pinterich, fora convidado pela deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP) para participar da audiência pública. Seu depoimento foi importante na medida em que pôde relatar problemas vividos por sua administração, decorrentes do comportamento um tanto desregrado do promotor de justiça local. O relato de Pinterich rendeu longa discussão entre os participantes da audiência pública, inclusive o ex-procurador geral de justiça do Rio de Janeiro, Antonio Carlos Biscaia, hoje deputado federal (PT-RJ). Apesar de considerar que os abusos cometidos por certos promotores e procuradores não são suficientes para manchar o trabalho de toda a instituição, Biscaia concordou com a proposta de impedir todo e qualquer tipo de atividade político-partidária a seus membros, e afirmou: "daqui para frente, acredito, essa proibição vai ser salutar, porque aí não se poderá mais alegar, ainda que haja excesso, que o promotor esteja agindo com objetivo político-partidário, porque ele terá uma vedação completa, não vai poder mais ter filiação partidária."[54] A deputada Zulaiê Cobra, que também participou dos debates, concluiu, com a franqueza que lhe é habitual: "gosto de ouvir o nosso companheiro deputado Antonio Carlos Biscaia, ex-procurador geral de justiça do estado do Rio de Janeiro, hoje um grande deputado federal do PT, que, com essa veemência que lhe é peculiar, representa muito bem os grandes exemplos do Ministério Público na Câmara dos Deputados. E vamos continuar a tê-los, desde que aposentados. É essa a grande idéia."

O apoio de membros do Ministério Público à vedação da atividade político-partidária certamente ajudará nessa mudança quase consensual que está sendo examinada pelo Congresso Nacional. Como vimos no capítulo I, figuras importantes do Ministério Público, como Plínio Arruda Sampaio e Hugo Mazzilli sempre se manifestaram a favor dessa vedação, como medida

---

[53] Reunião ordinária da comissão especial destinada a examinar a proposta de emenda à Constituição n. 374/96, em 04/08/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n. 0657/99.
[54] Idem.

complementar de independência institucional do Ministério Público. A estes vieram se juntar agora Luiz Antonio Marrey e Achiles Siquara Filho, também lideranças expressivas da instituição.[55] Nesse sentido, há grandes chances de que propostas de emenda constitucional nessa direção sejam aprovadas, desde que, é verdade, nenhum interesse particular cruze o caminho, como ocorreu na constituinte de 1987-88.

Caminho mais difícil, em termos de vedações, tem sido o da proposta de revogar o § 3° do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que permitiu aos membros do Ministério Público, que ingressaram na instituição antes de 1988, optarem entre o regime de garantias e vedações anterior à constituição e o novo, por ela instituído.

Como vimos, além da atividade político-partidária, o membro do Ministério Público que opta pelo regime anterior a 1988, pode também se afastar da carreira para exercer, em disponibilidade, qualquer outra função pública. O afastamento para ocupar postos na administração pública tem sido outro foco de tensão institucional desse modelo que aproximou o sistema judicial do sistema político. Nesse ponto, o caso do Ministério Público paulista serve mais uma vez de exemplo.

Em São Paulo, durante o governo Fleury, e no auge da chamada "república dos promotores", nada menos do que 16 membros do Ministério Público estavam servindo o poder executivo, conforme mostra a tabela III.

Tabela III. Integrantes do Ministério Público de São Paulo, ocupantes de cargos no governo Fleury (1993)

Nome	Cargo
Cláudio Alvarenga	secretário de Governo
Edis Milaré	secretário de Meio Ambiente
Renato Martins Costa	secretário especial do Governador
Luiza Nagib Eluf	secretária adjunta da Secretaria da Justiça
Antonio Bertoni Teixeira	assessor da Secretaria de Governo
Magino Alves Barbosa Filho	assessor da Secretaria de Governo
Renato Fabrini	assessor da Secretaria de Meio Ambiente
Ronald Magri	assessor da Secretaria de Meio Ambiente
Antonio Hermann Benjamin	assessor da Secretaria de Meio Ambiente
Ana Lúcia M. B. A. de Lima	assessor da Secretaria de Meio Ambiente
Thiago Cintra Zarif	assessor da Secretaria de Meio Ambiente
José Caleiro Filho	assessor da Secretaria de Segurança
José Silvio Fonseca Tavares	Assistência Penitenciária
Luiz Orlando Segala	assessor da Séc. de Esportes e Turismo
Marco Antonio L. dos Santos	assessor da Secretaria da Fazenda
Maria Aparecida Faria Santos	assessora da Secretaria do Consumidor

Fonte: *Folha de S. Paulo,* 02/06/1993, pg. 1-6.

[55] No *survey* "O Ministério Público e a Justiça no Brasil" (IDESP, 1996), 53,9% dos entrevistados manifestaram total concordância com a vedação completa da atividade político-partidária e 12,3 disseram que eram a favor em termos. De qualquer modo, ainda houve uma parcela expressiva de 20,4 % que disse ser totalmente contra a vedação.

Já frisamos como a vinculação política entre o poder executivo e o Ministério Público na época desgastou a imagem da instituição. Em 1992, o então promotor de justiça Marco Vinício Petrelluzzi (que hoje encontra-se afastado da carreira, ocupando o cargo de secretário da Segurança Pública no governo de Mário Covas, PSDB) acusou publicamente a cúpula do Ministério Público de ser subserviente ao governo e teve que responder a processo administrativo, no âmbito da Corregedoria do Ministério Público. No curso da discussão que ganhou as páginas dos principais jornais de São Paulo, Petrelluzzi acendeu ainda mais a polêmica, após uma entrevista concedida ao jornal *O Estado de S Paulo*

> **Estado**- O senhor é um promotor no banco dos réus, em plena "república dos promotores". Como explica isso?
> **Marco Vinício Petrelluzzi**- Isso é explicável porque a "república dos promotores" não é uma república democrática. Há em São Paulo uma ligação umbilical, de natureza política, que transformou o Ministério Público quase num apêndice do governo do Estado. Mas dessa república a grande maioria dos promotores não participa.
> **Estado**- Como se dá a vinculação do Ministério Público com o governo?
> **Marco Vinício Petrelluzzi**- Sempre houve certa subserviência aos governos. O procurador geral podia ser demitido pelo governador e não havia as garantias constitucionais e legais de hoje. Depois que o Ministério Público conseguiu muito mais garantias, essa subserviência ganhou conotações políticas. A partir daí, quem deixa de ser procurador geral vira secretário de estado.[56]

O grupo de Dal Pozzo reagiu às críticas de Petrelluzzi e a discussão se estendeu por meses. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, sob o título "Versão de perdedor", Carlos Eduardo Jordão de Carvalho, procurador de justiça, afirmou que o grupo liderado por Petrelluzzi era, no Ministério Público, uma minoria, "eterna perdedora de eleições internas", interessada apenas em jogar a opinião pública contra o procurador geral e desestabilizar a instituição. E se promotores ocupavam o governo, dizia Carlos Jordão, era porque o Ministério Público tinha um quadro excelente de profissionais:

> "Assim, no governo Maluf, 20 colegas estavam no Executivo e 42 durante o governo Montoro. O Ministério Público de então era 'malufista' ou 'montorista'? O próprio 'Movimento do Ministério Público Democrático' [grupo a que pertencia Petrelluzzi e outros], por acaso foi 'sarneysista' ou 'covista', porque suas lideranças já estiveram prestando serviços junto ao presidente Sarney e ao prefeito e senador Mário Covas?"[57]

Passados alguns anos, a situação se inverteu: o grupo "quercista-fleurista" foi removido do comando da instituição quando Mário Covas, em 1996, nomeou o segundo da lista tríplice

---

[56] *O Estado de S. Paulo*, 09/11/92. Política, pg. 4.
[57] Carlos Jordão, "Versão de perdedor". *Folha de S. Paulo*, 18/07/93, Cotidiano, pg. 4-2.

elaborada pela corporação (Luiz Antonio Marrey), e os que protestavam contra a dependência da instituição em relação ao governo se viram beneficiados pelo sistema de escolha do procurador geral, que tanto criticaram.

A situação se inverteu, mas os termos do conflito permaneceram. Passados alguns anos, o protagonista do movimento que denunciou a "república dos promotores" tornou-se secretário de Segurança Pública do governo do PSDB, atraindo para si as mesmas críticas que fazia à época em que era promotor de justiça. À frente da Secretaria, Petrelluzzi despertou a oposição da Polícia Civil de São Paulo e, por ser membro do Ministério Público, foi considerado um dos responsáveis pelo avanço da instituição sobre áreas e atribuições da Polícia. Não se chegou ao ponto de dizer que a "república dos promotores" estava sendo reeditada no Palácio dos Bandeirantes, mas o conflito entre os policiais e o secretário recolocou o problema do afastamento de promotores e procuradores para exercerem cargos de confiança no poder executivo.

Visando atingir o secretário, o Partido Social Liberal (atendendo a pedido da Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, contra dispositivos da lei orgânica do MP paulista. Um dos artigos impugnados era justamente o que tratava das vedações e que, no caso de São Paulo, vinha acompanhado de um parágrafo ambíguo:

> "Art. 170. Parágrafo único. Não constituem acumulação, para os efeitos do inciso IV deste artigo [que impede o exercício de outra função pública], as atividades exercidas em organismos estatais afetos à área de atuação do Ministério Público, em Centro de Estudos e Aperfeiçoamento do Ministério Público, em entidades de representação de classe e o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Superior e junto a Órgãos de Administração ou Auxiliares do Ministério Público."

A ação direta de inconstitucionalidade argumentou que a ambigüidade da expressão "cargo ou função na Administração Superior" poderia dar margem ao afastamento de membros do Ministério Público para ocuparem cargos no executivo. Atendendo à solicitação do Partido Social Liberal, o STF concedeu a liminar, esclarecendo que a referida expressão dizia respeito à Administração Superior do *próprio* Ministério Público, e não externa a ele.[58]

A decisão do STF foi comemorada pela Associação dos Delegados que pediu a demissão do secretário de Segurança Pública do estado, sob alegação de que ele estaria se beneficiando justamente daquela expressão ambígua. Marco V. Petrelluzzi rebateu as críticas

---

[58] Ver Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2084, São Paulo. Partido Social Liberal vs. Governador, Assembléia Legislativa e Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público, de São Paulo. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento em 23/02/2000.

dos delegados, afirmando que estava protegido pelo § 3° do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que lhe permitia optar pelo regime de vedações anterior a 1988. Distante daquele promotor que incendiou o debate no início da década, sobre a "república dos promotores", Petrelluzzi defendeu o acúmulo de duas funções públicas: "se eu tivesse a menor dúvida sobre a legalidade da minha permanência no cargo, iria ao governador e pediria para sair."[59]

Como já dissemos, a comissão de reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados discutiu a questão da exceção aberta pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por uma sintomática coincidência, o ex-governador da "república dos promotores" - Luiz Antonio Fleury - foi o autor do destaque que, no âmbito da comissão especial, fez constar no texto da reforma a suspensão do § 3° do art. 29 do ADCT, com vistas a acabar com a duplicidade do regime de vedações do Ministério Público. Os membros da comissão votaram com Fleury, exceto os deputados do PT, que preferiram se abster: Marcelo Déda (PT-SE), Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) e Waldir Pires (PT-BA).[60]

Entretanto, quando o substitutivo de Zulaiê Cobra (PSDB-SP) foi a plenário, um destaque apresentado pelo deputado governista Jutahy Júnior (PSDB-BA) restabeleceu, em votação no dia 10/02/00, o regime duplo de garantias e vedações do Ministério Público, no texto da reforma do Judiciário (ver tabela IV).

À época, veiculou-se que o principal beneficiário desse resultado era o Advogado Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, procurador da república que se encontra afastado há anos da instituição, ocupando cargos no poder executivo.[61] Caso a mudança tivesse sido aprovada, integrantes do Ministério Público que hoje exercem outra função pública - como são os casos de Gilmar Mendes, Marco V. Petrelluzzi e outros - teriam que voltar à instituição ou abandoná-la definitivamente. Depois da vitória governista, a Associação Nacional dos Procuradores da República levou ao Conselho Superior do Ministério Público Federal a recomendação de que a instituição deveria chamar de volta aqueles membros que, como Gilmar Mendes, encontravam-se afastados da instituição. A Associação também propôs e o Conselho aprovou a recomendação ao procurador geral da República de não autorizar mais o afastamento de outros procuradores para exercer funções em outros órgãos.[62]

---

[59] "Liminar proíbe promotor de atuar no Executivo." *O Estado de S. Paulo,* 19/02/2000. pg. A-9.

[60] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 17/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n. 1244/99.

[61] "Cai restrição a dupla militância do promotor". *O Estado de S. Paulo,*11/02/00.

[62] Nesse mesmo dia, a subprocuradora geral da República, Anadyr de Mendonça Rodrigues, convidada para assumir cargo de consultora da União, teve seu pedido de afastamento recusado pelo Conselho Superior. Conselho Superior do Ministério Público Federal. Ata da sessão ordinária de 04/04/2000.

Tabela IV. Resultado da votação sobre a extensão das vedações do Ministério Público àqueles que ingressaram na carreira antes de 1988 (10/02/00)

Partido/ Bloco	Orientação de voto (*)	Sim	Não	Bancada
PSDB	Não	15	59	104
PFL	Não	25	38	102
PMDB	Não	29	48	97
PT	Não	0	50	61
PDT	Não	0	21	21
PPS	Não	3	8	12
PSB/ PcdoB	Não	0 0	7 7	11 07
PPB	Sim	35	4	48
PTB	Sim	18	1	25
PL/ PSL/ PST	Sim	4 1 1	4 1 2	11 5 4
PV	Sim	1	0	1
PTN	-	-	-	1
PHDBS	-	0	1	1
Sem partido	-	1	1	2
Total	-	133	252	513

Fonte: Câmara dos Deputados (não houve abstenções)
(*) voto não: pela manutenção do texto atual da constituição
voto sim: pelo fim da distinção entre os regimes anterior e posterior à constituição de 1988.

Como veremos a seguir, o interesse do governo e do PSDB na manutenção do atual texto constitucional, e o argumento dos partidos de esquerda de que se tratava de "direito adquirido" de promotores e procuradores, levaram à derrota da proposta encabeçada por Fleury Filho (PTB-SP), que conseguiu apenas 133 votos favoráveis.

No encaminhamento da votação, os líderes dos partidos defenderam suas posições em plenário e procuraram orientar o voto de suas bancadas. Dentre os sete maiores partidos da Câmara, apenas dois defenderam o voto "sim" à mudança do texto constitucional: PTB e PPB. Os demais, PSDB, PFL, PMDB, PT e PDT, defenderam o voto "não".

Falando pelo Partido Trabalhista Brasileiro, e como autor da proposta, Luiz Antonio Fleury retomou o argumento de que o novo perfil do Ministério Público brasileiro exigia um regime de vedações correspondente, sem as exceções e brechas hoje existentes. Em seu apoio, Fleury mencionou que o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça e a Confederação Nacional do Ministério Público tinham se pronunciado a favor da emenda constitucional. Ao final dos discursos, depois que os maiores partidos orientaram voto "não" e

Capítulo IV

Ministério Público e política: problemas de reforma

a derrota parecia inevitável, Fleury apelou aos parlamentares: "o PTB recomenda o voto "sim", por entender que esta emenda acaba com qualquer brecha que permita ao promotor público dupla função, isto é, que processe o prefeito e o deputado e depois se candidate a prefeito ou a deputado."[63]

Na mesma linha de Fleury, o líder do PPB, deputado Gerson Peres (PPB-PA), defendeu a aprovação da emenda constitucional pois, caso contrário, "estaremos possibilitando amanhã, que um promotor público, pela pressão e vitaliciedade do cargo, venha a diminuir o poder político dos partidos e dos candidatos."[64]

José Roberto Batochio (PDT-SP) foi o primeiro parlamentar dos partidos de esquerda a falar em plenário e a orientar o voto "não". Mesmo considerando que a advocacia privada (no caso dos integrantes do MP Federal e de alguns MPs estaduais) e o exercício de atividade político-partidária são hoje incompatíveis com o exercício das atividades de Ministério Público, Batochio afirmou que a regra adotada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - beneficiando aqueles que ingressaram na instituição antes de 1988 – amparou "direito adquirido" de parcela de promotores e procuradores e constituía-se, portanto, em cláusula pétrea da constituição. Assim concluiu Batochio,

> "Então, ficamos num dilema: do ponto de vista ético e da racionalidade jurídica, esses membros do Ministério Público não deveriam poder advogar e exercer atividade político-partidária, mas estão protegidos pelo direito adquirido. (...) Sr. Presidente, é com constrangimento que o PDT se vê obrigado, em respeito à ordem jurídica e à Constituição, a manter o texto atual da nossa Carta Magna"[65]

O argumento do "direito adquirido" foi decisivo nessa votação. Os demais partidos de esquerda (PT, PPS, PSB, PCdoB) e o PMDB se basearam nesse princípio para justificar sua decisão de votar contra a proposta de Fleury Filho, apesar de reconhecerem seu mérito substantivo. E assim, um importante problema de ordem institucional foi reduzido a uma questão de direito corporativo individual, apresentado sob a forma do direito adquirido.

Os partidos de esquerda usaram um argumento secundário, mas não menos importante, para defender sua posição: assim como em outros casos passados, tratava-se de impedir a criação de um precedente no sentido de que dispositivos constitucionais tendentes a cláusulas pétreas possam ser modificados pelo legislador comum. Marcelo Deda (PT-SE), orientando sua

---

[63] Câmara dos Deputados. Sessão extraordinária. 10/02/00. número da sessão: 033.2.51.E. (sem revisão dos oradores). pg. 582.
[64] Idem, pg. 575. Dentre os pequenos partidos, Fernando Gabeira (PV-RJ) defendeu o voto "sim" e protestou contra o acordo feito entre os grandes partidos sobre a matéria. O bloco PL/PST/PSL, por meio do Bispo Rodrigues (PL-RJ), manifestou-se inicialmente pelo voto "não" mas, no meio do processo de votação, o deputado Cabo Júlio (PL-MG) informou que o bloco tinha mudado sua orientação para "sim".
[65] Idem, pg. 570

bancada a votar "não", expôs o problema da seguinte forma: "já disse na reunião de líderes que considero muito mais do que inaceitável, é antiético e imoral mesmo que titular de cargo do Ministério Público advogue ou vá requerer em juízo na condição de advogado. Há uma incompatibilidade plena ainda maior se levarmos em consideração o papel que a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público e a amplitude de ações que ficaram a cargo do promotor de justiça e do procurador da República." Todavia, acrescentou o deputado: "votaremos 'não', por entendermos que é extremamente prejudicial ao debate constitucional da casa criarmos jurisprudência – aliás, combatida por nós, na votação da CPMF e em outras oportunidades – no sentido de se proceder a alterações desse tipo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O voto do PT, portanto, ainda que com ressalvas, é 'não', em homenagem à Constituição."[66]

Os líderes do PMDB, Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS) e do PFL, Inocêncio Oliveira (PFL-PE) acompanharam o argumento dos partidos de esquerda e defenderam o dispositivo que permite ao Ministério Público conviver com dois regimes de garantias e vedações. Jutahy Júnior (PSDB-BA), falando pelo PSDB, foi sumário na defesa do seu destaque, alegando que não cabia reabrir a discussão de mérito diante da barreira intransponível do direito adquirido.[67]

Diante de amplo consenso partidário, o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), usando da franqueza que lhe rendeu o apelido de "tropa de choque" do ex-presidente Collor, rebateu: "não consigo compreender a posição do PFL, que tem seus prefeitos perseguidos pelos promotores lá no interior, nos seus municípios. Não consigo entender a posição do PSDB, que tem seus prefeitos perseguidos pelos promotores que fazem da denúncia o trampolim da campanha eleitoral. Estão aqui votando com eles. Não consigo entender o PMDB. O PT eu entendo, porque o PT é ligado ao Ministério Público e tem alguns promotores eleitos. Mas os partidos do governo, que têm sido vítimas da corporação lá na base, que têm uma identidade maior com o PT e nos atingem sempre, não entendo."[68]

---

[66] Idem, pg. 576. José Antonio (PSB-MA), pelo bloco PSB/PcdoB, falou no mesmo sentido: "Portanto, levando em consideração que o poder constituinte derivado não tem poderes para alterar regra transitória, que existe para estabelecer a transição entre o regime constitucional anterior e o novo regime constitucional, editado pelo poder constituinte originário, entendemos que a única alternativa possível, de acordo com a constituição, é manter o texto que foi votado pelos constituintes originários." Pg. 584.

[67] Elton Rohnelt (PFL-RR), líder do governo, restringiu-se a dizer que acompanharia os partidos da base aliada que orientaram o voto "não".Idem, pg. 580. Zulaiê Cobra (PSDB-SP), relatora do projeto de reforma do judiciário, acompanhou Fleury e defendeu a mudança constitucional, contra a orientação de seu partido. Zulaiê falou sobre a necessidade de equiparar magistratura e Ministério Público em vedações, diante das funções que este assumiu nos últimos anos. A deputada considerou também estranho que, na comissão especial, todos os partidos tinham se manifestado a favor da mudança e agora orientavam suas bancadas a votar contra. Idem, pp. 573-574.

[68] Idem, pg. 589.

Foi com base nesse inesperado consenso partidário que a proposta de mudança do texto constitucional foi derrotada. Na verdade, a provocação do parlamentar carioca não foi suficiente para arrancar dos interlocutores as razões dessa associação entre governo e oposição, mas é razoável supor a seguinte combinação de motivos: de um lado, o interesse do executivo em evitar constrangimentos aos procuradores que hoje estão servindo o governo; de outro, a recorrente preocupação dos partidos de esquerda com os "direitos adquiridos" e a preservação da ordem constitucional.

Com esse resultado, promotores e procuradores que ingressaram no Ministério Público antes de 1988 continuam livres das vedações impostas pela Constituição. Nos casos do MP Federal e de alguns MPs estaduais, além de poder se afastar do cargo para exercer outras funções públicas, procuradores e promotores que ingressaram antes de 1988 podem também advogar na esfera privada. Mais uma vez, o interesse imediato se sobrepôs à maior racionalização da interface entre o sistema político e o sistema judicial, o que nos permite dizer que a tensão daí decorrente deve trazer de volta o problema das vedações e, com ele, novas propostas de reforma.

Na verdade, antes de encerrada a votação, o deputado Jairo Carneiro (PFL-BA) ofereceu uma alternativa jurídica e política para o retorno da matéria, apesar de seu argumento se restringir à questão da atividade político partidária, deixando de lado as demais vedações: "O direito político é público, e não infringiremos as cláusulas pétreas se impedirmos o exercício da atividade político partidária. Deveremos fazê-lo para preservar o legítimo exercício da nobre atividade incumbida ao Ministério Público na democracia, a de fiscal da legalidade democrática, das leis e da Constituição do país. Não é possível que um membro do Ministério Público ocupe uma posição partidária, exerça mandato eletivo político, comprometa-se com a causa de uma legenda partidária, porque, depois estará sem a necessária imparcialidade e isenção para o desempenho de sua atividade profissional."[69] A consideração de que o direito político não é um direito de ordem particular, mas pública, serviu para indicar o caminho para futuras apreciações da proposta derrotada naquele momento. Diante das contradições que cercam esse modelo institucional, não é difícil prever que essa proposta voltará a ser discutida e implementada, até porque uma boa parte do Ministério Público já chegou à conclusão de que a dimensão "negativa" (vedações) da independência da instituição tornou-se crucial. A menos que ocorra outro acidente de percurso, as chances de aprovação dessa proposta num futuro breve são bem altas.

---

[69] Idem, pg. 586.

Mordaça, foro privilegiado, regime de vedações: até agora o Ministério Público brasileiro venceu todas as batalhas que travou contra propostas de redução da independência funcional de seus membros. Mesmo a manutenção do duplo regime de vedações pode ser vista sob esse prisma: só o tempo poderá obrigar todos os integrantes da instituição a se submeterem aos mesmos impedimentos. Promotores e procuradores seguem independentes para atuar subordinados apenas à lei e à sua própria consciência.

Considerações finais

"O juiz torna-se o novo anjo da democracia, que reclama um estatuto privilegiado do qual já expulsou os homens políticos. Sente-se investido de uma missão redentora em relação à democracia, coloca-se numa posição de destaque, inacessível à crítica popular. Alimenta-se do descrédito do Estado, da decepção em relação ao político. A justiça concluiria, assim, o processo de despolitização da democracia... Eis a promessa ambígua da justiça moderna: os pequenos juízes livrar-nos-ão dos políticos corruptos e os grandes juízes, da própria política."
(Antoine GARAPPON, *O Guardador de Promessas*. pp.74-75)

Diante do fosso existente entre sociedade e Estado no Brasil, não deveria causar surpresa que um dia surgisse entre nós um **agente político da lei**, capaz de reivindicar a tarefa de transformar direitos formais em direitos substantivos. Mas, nesse dia, começaram novos problemas.

No plano institucional, falando de modo mais concreto, sempre se apontou a dificuldade do sistema político brasileiro de consolidar sua função representativa democrática. Na verdade, o país teria larga experiência de arranjos autoritários e populistas por conta do referido problema da incapacidade das suas instituições de desempenhar essa função, nos termos democráticos clássicos. Junte-se a isso outro ingrediente mais dramático: a corrupção das instituições políticas e a apropriação particularista dos recursos públicos, em uma simbiose perversa entre a esfera pública e a esfera privada.

Nossa alegada incapacidade de manter o Estado e a esfera pública sob controles democráticos alimentou, em alguns momentos, o desejo de soluções alternativas para o problema da representação política. Afinal, os custos de uma ordem política assim desvirtuada às vezes são insuportáveis, reclamando algum tipo de intervenção emergencial. Também não é novidade que dessa visão crítica da democracia brasileira nasceu o apoio a *poderes moderadores*, como solução do impasse entre o sistema político pouco responsivo e uma sociedade hipossuficiente. Mas é verdade também que aprendemos que a mesma mão que embala o berço pode ser capaz de grandes crueldades. O exercício da função moderadora exige completa independência, mas essa total falta de vínculos pode se tornar perigosa, reinstalando o dilema do fosso entre o Estado e a sociedade que, por sua vez, traz de volta a questão dos controles democráticos.

Os fundadores da democracia americana também especularam sobre esse caminho, quando elaboravam seu sistema constitucional, mas desistiram rapidamente, dirigindo-se para o

lado oposto ao da figura de um poder imune e independente. Preocupados que estavam com a tirania de uns contra os outros, imaginaram dois métodos para evitar este grande mal, e decidiram-se pelo segundo.

> "Há apenas dois métodos para evitar este mal: um envolve a criação, nessa comunidade, de um poder independente da maioria, isto é, um poder da própria sociedade; o outro insere na sociedade um número tão grande de categorias distintas de cidadãos que tornaria muito improvável, se não impraticável, o conluio injusto de uma maioria. O primeiro método prevalece em todos os governos que possuem uma autoridade hereditária ou autodesignada. Trata-se, na melhor das hipóteses, de uma garantia precária, porque um poder independente da sociedade pode tanto esposar as aspirações injustas da maioria como os interesses injustos da minoria, e pode muito bem se voltar contra ambos os grupos. O segundo método será exemplificado na república federal dos Estados Unidos." (...)[1]

Como se sabe, a engenharia institucional americana enveredou por um sofisticado sistema de freios e contrapesos, justamente para evitar o risco da tirania, decorrente da concentração de poderes nas mãos de um só ramo do governo. Aos olhos da moral comum, uma solução como a da rigorosa separação de poderes poderia não ser muito lisonjeira – dada a concepção pessimista da natureza humana que lhe é subjacente – mas do ponto de vista político era certamente a mais segura.

As idéias de um poder neutro, de uma autoridade independente, sempre concorreram com a noção da política como jogo indesejável de interesses conflitantes. Particularmente pelos custos significativos de sustentação da competição política, a alternativa de desvencilhar-se de toda a parafernália da separação de poderes e controles mútuos entre eles, entregando a um só o comando, nunca desapareceu do horizonte. Como diz PANEBIANCO, "um sonho recorrente atravessa a história do Ocidente. O sonho de poder desembaraçar-se da política, de anular a sua especificidade e autonomia, reconduzindo-a a outrem. Esse 'outrem' pode ser, às vezes, a 'comunidade eclesiástica', que a retraduz – e, retraduzindo-a, neutraliza-a – a comunidade política, ou pode ser a 'administração', ou a 'técnica', ou a 'economia', ou a 'ética', seja cristã ou securalizada."[2]

PANEBIANCO está refletindo, na verdade, a experiência recente da democracia italiana, arrasada por um terremoto de denúncias de corrupção política, que pôs abaixo o sistema político estruturado a partir do final da II guerra mundial. No vácuo aberto pela crise final do sistema partidário italiano, iniciada com o fim da guerra fria e o colapso do comunismo,

---

[1] MADISON, James e outros. *Os artigos federalistas, 1787-1788.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira. 1993. pp. 351-352.

[2] PANEBIANCO, Angelo "Evitar a Política?" *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP 45. p. 51.

ganharam fôlego as utopias do "tecnicismo" e do "moralismo", como formas alternativas de substituição da política, completa o autor.

Poder independente, governo dos técnicos, governos dos homens bem intencionados, estas são formas que emergem naturalmente quando a política vai mal, mas daí a conseguir substituí-la vai um longo caminho.

No caso italiano, o colapso do sistema político foi precipitado pelo ativismo judicial, que foi capaz de revelar os mecanismos da corrupção no financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Mas o sistema quase entrou em *looping* quando aqueles que apoiavam a campanha de moralização da coisa pública foram acusados dos mesmos crimes no momento seguinte, criando uma situação na qual a *denúncia* se converteu na principal arma do jogo político.

As razões do ativismo judicial italiano são várias, mas um componente importante já havia sido registrado por CAPPELLETTI em 1988: o arranjo institucional. Segundo o autor - depois de realizar um amplo estudo comparativo sobre diferentes modelos de controle e fiscalização da magistratura -, a abolição dos mecanismos que tornavam o Judiciário italiano dependente do poder executivo levou a um sistema de "anarquia individual: não só o judiciário tornou-se em larga medida um corpo isolado, mas todo membro individual da magistratura transformou-se numa espécie de mônada, tendo a própria existência separada e imune a controles internos e externos, salvo casos excepcionalíssimos. Embora reconhecendo que esse sistema pode ser bem menos perigoso às liberdades fundamentais dos cidadãos do que o sistema de sujeição do judiciário ao poder político, não estou seguro, porém, seja ele necessariamente menos danoso na sociedade moderna, que necessita de uma administração da justiça razoavelmente ordenada e eficiente."[3]

Vê-se, enfim, que a questão da independência dos organismos judiciais – fundamental para o bom desempenho de suas atividades - vem sempre acompanhada da discussão sobre mecanismos de controle, especialmente quando esses organismos passam a agir ativamente na esfera política.

No caso brasileiro que acabamos de analisar, o novo quadro institucional - associado ao voluntarismo dos membros do Ministério Público – tem representado uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos e também de uma crescente politização da instituição. Do ponto de vista do arranjo institucional, o Ministério Público rompeu o isolamento do sistema de justiça para se constituir em ator relevante do processo político, mas a sua politização recolocou a questão dos controles sobre a instituição.

---

[3] CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?* Porto Alegre: Fabris, 1998. pg. 89. (1ª edição: 1988).

A razão principal da atuação desenvolta do Ministério Público, como **agente político da lei**, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada através de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional. Não fossem as garantias e prerrogativas conquistadas nesse processo, certamente promotores e procuradores não teriam realizado boa parte do que conseguiram fazer até agora. Foi justamente porque estão submetidos apenas à lei e às suas consciências, que membros do Ministério Público puderam se empenhar enfaticamente na defesa da sociedade, apresentado-se como guardiões das promessas não cumpridas pela democracia.

Mas uma posição assim independente se vê ameaçada na mesma proporção em que suas atribuições se tornam mais politizadas. Afinal, o conceito de independência judicial foi concebido para afastar as instituições de justiça da esfera política, mas aqui ela tem sido a grande arma de promotores e procuradores para atuarem como agentes políticos da lei. É provável que encontrem ainda maiores dificuldades para mantê-la intacta.

Bibliografia

ABRÚCIO, Fernando L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP. 1998.

ABRÚCIO, Fernando L. e TEIXEIRA, Marco Antonio "Prefeito-refém ou cidade-refém?" *Folha de São Paulo*, 30/04/98. p. 3-2.

AMARAL, Ana Lúcia. "Processo Civil Coletivo: o acesso à Justiça no ano 2000. "São Paulo, 1992. Mimeo.

ARANTES, Rogério Bastos. "Ministério Público: da legitimação pelo procedimento à legitimação pela ação". Relatório de Pesquisa, IDESP, 1994.

_____. *Judiciário e Política no Brasil.* São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré/ Fapesp/ Educ. 1997.

_____."Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.14, No. 39, fev.1999.

ARRUDA ALVIM. "A declaração concentrada de inconstitucionalidade pelo STF impõe limites a Ação Civil Pública e ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor" in MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* . São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. pp. 152-162.

ASPER Y VALDES, Daisy de. "A Instituição brasileira do "ombudsman": o papel do Ministério Público da União." *Revista de Informação Legislativa.* Brasília. v.30. n.117. p.155-72. jan/mar. 1993.

BEDAQUE, Jose R.S. "Nulidade processual e instrumentalidade do processo: a não intervenção do Ministério Público e a nulidade do processo." *Justitia.* São Paulo. v.52. n.150. p.54-66. abr./jun. 1990.

_____. "O Ministério Público no Processo Civil: algumas questões polêmicas." *Justitia* 61, jan-mar de 1991, pp. 36-56.

BENJAMIN, Antonio Herman V. e FILOMENO, José G.Brito. "A proteção ao consumidor e o Ministério Público". *Justitia,* 47 (131-A), setembro de 1985. pp. 58-78.

BENJAMIN, Antonio Herman V. "A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dc Tribunais. 1995.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro.* Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BIONDI, Aloysio. "O presente que o Brasil ganhou". *Folha de São Paulo,* 24/dez/1995, pg 2-5.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANCO, Hélio H. Castelo. "Aspectos da intervenção do Ministério Público nas causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte. Revista *Forense*, 275, jul-set 1981. pp. 152-156.

BURLE FILHO, Jose E. "A Constituinte e as garantias do Ministério Público." *Justitia.* São Paulo. v.49. n.137. jan./mar. 1987. pp.9-12.

BURLE FILHO, José Emmanuel e MASCARENHAS FILHO, Geraldo. "Ministério Público e Constituição." *Justitia.* 47(131), setembro de 1985.

CACCURI, Antonio Edving. "O Ministério Públlico e as causas de interesse público" in *Revista de Processo* Ano I, n. 2 pp. 115-130.

CALMON DE PASSOS, J.J. "Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o artigo 82, III, do Código de Processo Civil." *Justitia* 41 (107), out-dez de 1979, pp. 80-101.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. "Os Desafios do Judiciário: um Enquadramento Teórico." In: FARIA, José Eduardo (org). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*..São Paulo: Malheiros, 1994. pp. 30-51.

CAMPOS, Benedicto. *O Ministério Público e o novo Código do Processo Civil.* São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1976.

CAPPELLETTI, Mauro. "Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil." *Revista de Processo.* São Paulo, No. 5, jan-mar de 1977.

_____. *Juízes Irresponsáveis?*Porto Alegre: Fabris, 1998.

_____. *Juízes Legisladores?*Porto Alegre: Fabris, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. "Da tutela preventiva dos direitos difusos pelo Ministério Público". *Justitia*, 47 (131), set. de 1985.

CARVALHO, Amilton Bueno de. *Magistratura e Direito Alternativo.*São Paulo: Acadêmica, 1992.

CARVALHO, Vladimir Sousa. *Da Justiça Federal e sua competência.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1980.

CASTILHO, Ela Wiecko de e SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil.* São Paulo: IDESP: Sumaré, 1998.

CASTRO, Marcus Faro. "O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.12, No. 34, junho 1997.

CHAIA, Vera e TEIXEIRA, Marco A. "Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania." *Observatório da Imprensa* (revista eletrônica), março de 1999. http://www2.uol.com.br/observatorio/artigos/pb200399.htm#pb02

CINTRA, Antonio C.de A., GRINOVER, Ada P. e DINAMARCO, Candido R. *Teoria Geral do Processo.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1974.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira.* Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

COUTINHO, J.N.M. "Ministério privado e a inconstitucionalidade do atuar do Ministério Público." *Revista de Processo.* São Paulo. v.19 n.74 abr/jun 1994. pp.138-49.

COUTO, Cláudio G. e ABRÚCIO, Fernando L. "Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal". *São Paulo em Perspectiva.* Revista da Fundação SEADE. Vol. 9, No. 2, abr-jun/1995. pp. 57-65.

DEL ROIO, José L. *Itália: operação mãos limpas. E no Brasil? Quando?*São Paulo: Ícone, 1993.

DINAMARCO, Cândido R. "O Ministério Público na Curadoria de Ausentes e Incapazes." *In Reuniões de Estudos de Direito Processual Civil.* Procuradoria Geral de Justiça e Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo, 1974.

_____. *A instrumentalidade do processo.* São Paulo, Malheiros, 1997 (5ª ed.)

ELSTER, Jon. *Explaning Technical Change.* Cambridge University Press, 1983.

ELSTER, Jon, OFFE, Claus, PREUSS, Ulrich K. *Institutional Design in Post-communist Societies.* Cambridge University Press. 1998.

FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira.* São Paulo: Malheiros, 1993.

_____ FARIA, José Eduardo. "A crise do poder Judiciário." In *Revista Justiça & Democracia.* São Paulo, Associação dos Juízes para a Democracia, n. 1, 1996, pp. 18-64.

FARIA, José Eduardo (org). *Direito e Justiça. A função social do Judiciário.* (2ª. Ed.) São Paulo: Ática, 1994.

FARIA, José Eduardo (org). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça..* São Paulo: Malheiros, 1994.

FERRAZ, Antonio A.M.C."O ombudsman parlamentar e o Ministério Público." *Justitia.* São Paulo. v.53. n.154. abr/jun. 1991. pp.95-8.

_____. "Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania." In MILARÉ, Edis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85. Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. pp. 62-69.

FERRAZ, Antonio A.M.C (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997.

FERRAZ, Antonio A. M.C., MILARÉ, Edis e NERY JR., Nelson. "A Ação Civil Pública". *XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos.* Teses e Relatórios. Associação Paulista do Ministério Público. 1983.

FERRAZ, Antonio A.M.C., MILARÉ, Edis e NERY JR., Nelson. *Ação Civil Pública e Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos.* São Paulo: Saraiva, 1984.

FERRAZ, Antonio Celso C. "A intervenção do Ministério Público em favor do interesse público" in *Reuniões de Estudos de Direito Processual Civil.* Procuradoria Geral de Justiça e Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo, 1974.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. "O futuro do Ministério Público e a nova ordem constitucional". *Justitia.* 47(131), setembro de 1985. Pp. 138-139.

FILOMENO, José Geraldo Brito. "Promotorias de Justiça do consumidor: evolução, metas e prioridades" *Revista de Direito do Consumidor.* São Paulo, n. 8, out/dez, 1993.

FILOMENO, José Geraldo Brito (coord.) *Promotorias de Justiça do Consumidor: atuação prática.* São Paulo: CENACON. Ministério Público do Estado de São Paulo. 1997.

FILOMENO, José G. B. "Ministério Público como guardião da cidadania." In FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997. pp. 125-142.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Associação civil e interesses difusos no direito processual civil brasileiro.* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da PUC-SP, 1989.

FLEURY FILHO, Luiz Antonio. "Lei 7347/85: um depoimento." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995. pp. 352-355.

FONTELES, Cláudio Lemos. "Reflexões em torno do princípio do promotor natural." *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.* Brasília, v. 2, n. 4, jul-dez de 1994. pp. 88-100.

FRANCO, Sérgio da Costa. "Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como 'custos legis'" in Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo. Revista *Justitia*, 1971.

FRONTINI, Paulo S.; MILARÉ, Édis e FERRAZ, Antonio A.M.C."Ministério Público, ação civil pública e defesa dos interesses difusos." in *Justitia*, São Paulo, 47(131), setembro de 1985.

GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas. Justiça e Democracia.* Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GATTO, Ruy Alberto. "A atuação do Ministério Público em face da Lei No. 8429/92 (Lei anticorrupção)" *Justitia*, São Paulo, 55(161), jan/mar de 1993.

GOMES, Mauricio Augusto. "Ministério Público e serviços de relevância publica na Constituição e na revisão constitucional." *Justitia.* São Paulo. v.55. n.161. p.21-8. jan./mar. 1993.

GRINBERG, Rosana *et.al.* "Ministério Público na Constituição Federal: organização básica." *Justitia.* 47(131), setembro de 1985.

GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses Difusos.* São Paulo: Max Limonad, 1984.

_____. "Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência." In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995. pp. 23-27.

_____. *O processo em evolução.* Forense Universitária, 1996.

_____. "A Ação Civil Pública no STJ". In SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999.* Brasília: STJ. 1999.

_____. "A Ação Civil Pública refém do autoritarismo." São Paulo, 1999, mimeo.

GRINOVER, Ada P, DINAMARCO,Cândido R. e WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*, São Paulo: RT, 1988.

GRINOVER, Ada Pellegrini, [et.al.]. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GUARNIERI, Carlo e PEDERZOLI, Patrizia. "L'espansione del Potere Giudiziario nelle Democrazie ccontemporanee." In *Rivista Italiana di Scienza Política.* Ano XXVI, No. 2, agosto de 1996. pp. 269-315.

GUIMARÃES Jr., João Lopes. "Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil" in Ferraz, Antonio A.M.C. *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997.

HENSLER, Deborah R. [et al.]. *Class action dilemmas: pursuing public goals for private gain.* RAND Institute for Civil Justice. 2000.

KERCHE, Fábio. "O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de *accountability*". Texto apresentado no XXIII Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 1999.

_____ "O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88." In Sadek, Maria Tereza. *O sistema de Justiça.* São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999. pgs. 61-77.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro.*São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

LAMOUNIER, Bolívar. "O 'Brasil Autoritário' revisitado: o impacto das eleições sobre abertura". In STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LAMOUNIER, Bolívar. "E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-1994." In: *50 anos de Brasil, 50 anos de Fundação Getúlio Vargas.* Editora da FGV, 1994.

LAGUARDIA, Jorge Mário Garcia. "Os defensores do povo e os direitos humanos na América Latina" in *Cadernos Adenauer 3: Acesso à Justiça e Cidadania.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2000. pp 11-30.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto.* São Paulo, Alfa-Omega, 1975. (2ª ed.)

LEMOS, Kátia Christina. "O Ministério Público como fiscal da prestação do serviço de saúde." *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.* Brasília, v. 6, n. 12, jul-dez de 1998. pp. 77-84.

LIMA, Carlos O. Veiga [et.al.]. "A posição do Ministério Público em face do novo Código do Processo Civil". Revista *Forense*, 251, jul-set 1975.

LINZ, Juan J. "The future of an authoritarian situation or the institucionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil" in Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil. Origins, policies, and future.* New Haven and London, Yale University Press. 1973.

LOPES, José Fernando da Silva. *O Ministério Público e o processo civil: as posições fundamentais do Ministério Público no novo processo civil brasileiro.* São Paulo. Saraiva, 1976.

LOPES, José Reinaldo Lima. "Justiça e Poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição". *Revista da USP*, vol. 21. mar-mai/1994. pp. 22-33.

_____. "Social Rights and the Courts". In WILHELMSSON, Thomas and HURRI, Samuli. *From dissonance to sense: Welfare State Expectations, Privatisation and Private Law.* Aldershot: Dartmouth. 1999.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. "Apontamentos sobre o Crime Organizado e notas sobre a Lei 9034/95." In Penteado, Jaques de Camargo (coord.) *O crime organizado (Itália e Brasil). A modernização da Lei Penal.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. Pp. 167-196.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento.* Brasília, UNB. 1980.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto. "A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro". In SADEK, Maria Tereza (org.) *Uma introdução ao estudo da Justiça.* São Paulo/Rio de Janeiro/Nova York: Idesp/Ed. Sumaré/Fundação Ford/Fundação Mellon.

_____. "Ministério Público brasileiro: um novo ator político." In Vigliar, José M. Menezes e Macedo Jr., Ronaldo P. *Ministério Público II. Democracia.* São Paulo: Atlas, 1999.

_____. "O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento" in *500 anos e o Direito no Brasil.* IEDC (Instituto de Estudos de Direito e Cidadania), 1999.

MACHADO, Antonio A. e GOULART, Marcelo P. *Ministério Público e Direito Alternativo.* São Paulo, Editora Acadêmica. 1992.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro.* São Paulo. Saraiva, 1998. 2ª. ed. rev. e atual.

MACHADO, Joaquim Maria. "O Ministério Público na Justiça Civil (casos de intervenção obrigatória). O interesse público evidenciado" in *Justitia* 47 (131) setembro de 1985. pp.352-363.

MACHADO, Hugo de Brito. "Aspectos da competência do Ministério Público e atividade política." *Revista dos Tribunais,* 698, dezembro de 1993. pp. 25-30.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Engenharia genética e meio ambiente – a lei 8974/95" In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995. pp. 367-395

MADISON, James e outros. *Os artigos federalistas, 1787-1788.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira. 1993.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7347/85 e legislação complementar.* 3a.ed.,rev. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1994.

_____. "Sobre a legitimação do Ministério Público em matéria de interesses individuais homogêneos" In MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995.pp. 438-450.

_____. *Interesses Difusos: conceitos e legitimação para agir.* 4a.ed.,rev. e atual. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1997.

MARINHO, Jose D. da Silva. "As Associações e o Ministério Público na lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985." *Justitia.* São Paulo. v.48. n.133. p.13-25. jan./mar. 1986.

MARQUES, João Benedito de Azevedo. *Direito e Democracia: o papel do Ministério Público.* São Paulo: Cortez: Autores Associados. 3ª. ed. 1990.

MARQUES, Paulo Edson. "A chefia e a independência do Ministério Público". *Justitia.* 47 (131), setembro de 1985.

MAZZILLI, Hugo Nigro. "O Ministério Público e a Constituinte." *Justitia.* São Paulo. v.49. n.137. p.57-62. jan./mar. 1987.

_____. "O Ministério Público no Processo Penal" *Justitia.* São Paulo (95) pp. 175-179.

_____. *Manual do Promotor de Justiça.* São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. "Questões atuais de Ministério Público". *Revista dos Tribunais,* 698, dezembro de 1993. pp. 31-37.

_____. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos.* 6a. ed.,rev.,ampl. e at. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1994.

_____. *Regime Jurídico do Ministério Público.* São Paulo: Saraiva, 1996. 3ª. Ed.

_____.*O Inquérito Civil.* São Paulo: Saraiva, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional.* São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos.* São Paulo. Ed. Saraiva. 1990.

MENDRONI, Marcelo "A tendência do processo penal moderno". Revista Brasileira de Ciências Criminais, No. 22, abr-jun de 1998.

MICHELI, Chiara de. "L'Attività legislativa dei governi al tramonto della prima repubblica." *Rivista Italiana di Scienza Politica.* Ano XXVII, n. 1, aprile 1997.

MILARÉ, Édis (coord.) *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1995.

MORAES, Voltaire de Lima e PORTO, Sergio G. "Erigir a nível constitucional, as funções institucionais do Ministério Público, previstas na lei complementar n.40, de 1981". *Justitia.* v.47. n.131. p.169-70. 1985.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos" in "Temas de Direito Processual", São Paulo, Saraiva, 1977.

_____."A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos" In GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses Difusos.* São Paulo. Ed. Max Limonad, 1984.

NERY, Rosa M.B.B.de Andrade. "Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no Direito da Alemanha Ocidental" *Justitia,* 48 (136) out-dez de 1986.

NERY JÚNIOR, Nelson. "Intervenção do Ministério Público nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária." *Justitia* 48 (135) jul-set de 1986, pp. 39-68.

OLIVEIRA JR. Waldemar Mariz. "Tutela jurisdicional dos interesses coletivos" In GRINOVER, Ada P. *A Tutela dos Interesses Difusos.* São Paulo: Max Limonad, 1984.

PANEBIANCO, Angelo "Evitar a Política?" *Novos Estudos,* São Paulo: CEBRAP 45. pp. 51-57.

PASTORE, José. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva.* LTR editora, 1995.

PAZZAGLINI FILHO, Marino, [et.al.]. *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público.* São Paulo: Atlas, 1999.

PENTEADO, Jaques de C. e UZEDA, Clóvis A. V. "O princípio do promotor natural. As 'equipes especializadas' à luz do princípio do promotor natural". *Justitia* 47 (131), setembro de 1985. pp 146-154.

RIGHETTINI, Stella. "La Politicizzazione di un Potere Neutrale. Magistratura e crisi italiana." *Rivista Italiana di Scienza Politica.* Ano XXV, No. 2, agosto de 1995. pp. 227-265.

RIOS, Josué. *A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social.* Rio de Janeiro: Mauad. 1998.

SABELLA, Walter Paulo. – "O Ministério Público ante uma nova Constituição: propostas. Justitia. São Paulo. v.47. n.131. p.181-91. set. 1985.

SADEK, Maria Tereza e ARANTES, Rogério Bastos. "A crise do judiciário e a visão dos juízes". Revista da USP, Dossiê Judiciário, n. 21, mar-mai/1994, pp.34-45.

SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil.* São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 1995.

SADEK, Maria Tereza (org.) *O sistema de Justiça.* São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999.

SALLES, Carlos Alberto. "Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público." In Ferraz, Antonio A.M. de Camargo (coord.) *Ministério Público: instituição e processo.* São Paulo, Atlas, 1997.

_____ *Execução Judicial de Obrigação de Fazer e de Não Fazer em Matéria Ambiental.* Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP. 1998.

SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. *Novas Demandas Sociais: os espaços de construção da cidadania e o papel do Ministério Público Estadual da Bahia.* Mestrado em Administração. Universidade Federal da Bahia. 1998

SANI, Giacomo. "Una vigília di incertezze." *Rivista Italiana di Scienza Politica.* Ano XXIV, n. 3, dezembro de 1994.

SANSEVERINO, Milton. "O Ministério Público e o interesse público no processo civil". Revista Forense. No. 254, 1976.

SANTOS, Boaventura de Sousa [et.al.] "Os tribunais nas sociedades contemporâneas." *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* No. 30, fev.1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político.* São Paulo, Duas Cidades. 1978.

SCALA, Joubert C. "Perspectivas institucionais do Ministério Público na nova Republica." *Justitia.* São Paulo. v.47. n.131. p.65-74. set. 1985.

SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992).* Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. 1997.

SILVA, Cátia A.Pereira. *Novas Facetas da atuação dos Promotores de Justiça. Um estudo sobre o Ministério Público e a defesa dos interesses sociais.* Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da USP. Maio de 1999.

SILVA, Marcos F. Gonçalves "A Economia Política da Corrupção" em *Estudos Econômicos da Construção*, vol 2. 1996. Pp.71-96.

SZNICK, Valdir. "Situação Constitucional do Ministério Público" *Justitia.* 47 (131), setembro de 1985.

TATE, C. Neal. "The continuing Judicialization of Politics: observations on the Roles of National Judiciaries in the 1990s." Paper apresentado no *XVII World Congress, International Political Science Association*, Seoul, Korea, 21/ago/1997.

TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjorn (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power.* New York: New York University Press. 1997.

TEIXEIRA, Marco A. C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo – 1993/1999: uma análise das relações executivo-legislativo e seus impactos no sistema político local.* Dissertação de mestrado. PUC-SP. 1999.

TOMASSO, Rita Di. "Inquérito Civil". *Revista de Direito do Consumidor.* São Paulo, No. 16. Out-dez 1995.

VALLADÃO, Alfredo. "Ministério Público junto ao Tribunal de Contas". Revista dos Tribunais, 225, julho de 1954, pp. 33-39.

VASCONCELOS, Fernando A. "Posição do Ministério Público na Constituição" in *Justitia.* 47(131), setembro de 1985.

VERZICHELLI, Luca. "Gli eletti." *Rivista Italiana di Scienza Politica.* Ano XXIV, n. 3, dezembro de 1994. pp. 715-739.

_____. "La classe politica della transizione." *Rivista Italiana di Scienza Politica.* Ano XXVI, n. 3, dezembro de 1996. pp. 727-768.

VIANNA, F.J. Oliveira.(1949) *Instituições Políticas Brasileiras.* EDUSP/Itatiaia. 1987.

VIANNA, Luiz Werneck [et.al.]. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Fernando G. "A transação na esfera da tutelados interesses difusos e coletivos e a posição do Ministério Público." *Justitia.* São Paulo. v.55. n.161. p.40-53. jan./mar. 1993.

VIGLIAR, José M. Menezes. *Ação Civil Pública.* São Paulo, Atlas. 1999. 4ª. ed.

VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO Jr., Ronaldo P.(coords.) *Ministério Público II. Democracia.* São Paulo: Atlas, 1999.

VOLCANSEK, Mary L (ed.). *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe.* Frank Cass: London, 1992.

WATANABE, Kazuo [et. al.]. *Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei 7244, de 7 de novembro de 1984.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

WITHAKER, Chico. *O Que é Vereador.* São Paulo. Ed. Brasiliense, 1992.

YEAZELL, Stephen C. *From medieval group litigation to the modern class action.* New Haven and London. Yale University Press. 1987.

ZAVASCKI, Teori Albino. "Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos." *Revista de Processo,* No. 78, abr-jun 1995. pp. 32-49.

ZUCHERATTO, José Maria. "Ministério Público - impedimentos e garantias constitucionais." *Justitia.* 47 (131) pp. 77-86.