



A MEMÓRIA E A RESSIGNIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-DITADURA MILITAR: DISCURSOS E PROMESSAS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)

Marilza Ferreira do Nascimento¹

Considerações iniciais

Este trabalho consiste em um recorte da tese de doutorado intitulada **Ministério Público Federal na posição-sujeito promotor de ações penais públicas em casos da operação “lava jato”: um recorte de memória em gestos de interpretação**, orientada pela professora Maria da Conceição Fonseca-Silva. E tem o propósito de analisar os discursos do Ministério Público (MP) durante a reabertura democrática e Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988), como também os discursos dos deputados constituintes em derredor do fortalecimento institucional e funcional do MP sob a perspectiva da memória discursiva (Pêcheux, 1999). Analisa-se também o discurso/silenciamento do Ministério Público Federal diante de acontecimentos recentes que envolveram as eleições de 2022 e a tentativa de golpe contra o Estado Democrático de Direito brasileiro no dia 8 de janeiro de 2023.

O objetivo de tais análises é, por um lado, rememorar como os sujeitos-membros do MP atribuíram significado aos discursos aversivos às arbitrariedades e violações de direitos perpetradas pela Ditadura Militar e os reconstruíram a fim de se obter a adesão da sociedade e dos constituintes às reivindicações voltadas para o fortalecimento institucional e, principalmente, para a satisfação de interesses da classe. E, por outro lado, identificar e compreender os reflexos das conquistas institucionais e classistas auferidas pelo MP na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) sobre sua atuação na proteção do Ordenamento Jurídico e dos interesses da sociedade.

Para tanto, com base na perspectiva da memória discursiva (Pêcheux, 1999), segundo a qual o discurso é atravessado pela ideologia, analisamos: 1) os anais dos congressos do MP, realizados entre 1982 e 1987, a Carta de Curitiba – aprovada em 21-06-1986, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público (Curitiba, Paraná); 2) as atas da subcomissão do Judiciário e do MP na ANC (1987-1988); 3) os dispositivos da CF/1988 que tratam sobre o MP e 4) atos judiciais e extrajudiciais do Ministério Público Federal (MPF), por meio do seu chefe, o Procurador Geral da República (PGR) e também a omissão como manifestação da vontade institucional.

¹ Doutora em Memória Linguagem e Sociedade - (UESB), Mestre em Direito Administrativo e Ciência da Administração pela Universidade dos Estudos de Bolonha-Itália, professora de Direito Administrativo da UESB. Endereço eletrônico: marilzadonascimento@gmail.com.



Resultados e discussões

O estudo do fenômeno jurídico sob a perspectiva teórica da memória discursiva (Pêcheux, 1999) indica que as normas, instituições e práticas jurídicas devem ser analisadas a partir da formação discursiva específica que as materializa. Nessa compreensão, a memória discursiva se consubstancia no interdiscurso que pré-existe e determina o 'dizível' no campo do Direito, o qual é prenhe das ideologias preponderantes no tempo e no espaço de suas ocorrências.

Essa abordagem discursiva permite-se compreender o funcionamento do sistema de justiça como um efeito da ideologia que apresenta os operadores do Direito como sujeitos livres, conscientes e imparciais. Percebe-se que longe de apenas discernir sentidos de forma autônoma, esses operadores são, eles próprios, assujeitados por essa formação ideológica, o que lhes dá a ilusão de estarem aplicando os mandamentos jurídicos de maneira neutra, universal e em conformidade com a pretensão constitucional. Com isso, mascara-se as relações de poder e os posicionamentos ideológicos subjacentes ao próprio discurso jurídico e interesses de classe.

No que se refere ao MP, a instituição foi historicamente concebida para zelar pelos interesses patrimoniais das coroas, mas logo, no discurso jurídico, exaltou-se sua vocação para agir em nome dos interesses gerais da sociedade, consubstanciada na função de *promotor da ação penal pública*, de *velar pela aplicação da lei* e de *defensor dos interesses dos vulneráveis*. O que muda nas diversas sociedades são os direitos e interesses inseridos no rol das atribuições do MP – no estado absoluto, liberal e democrático de direito (Nascimento, 2023).

Ao se analisar os discursos expressos e implícitos nos textos constitucionais brasileiros referentes ao Ministério Público em geral e ao Ministério Público Federal em especial, constata-se que até a CF/1988 existia uma dissonância entre o discurso jurídico-formal relativo às funções do MP e as condições de produção do discurso sobre a efetividade do cumprimento dessas funções. As condições de produção do discurso se referem aos fatores materiais, sociais e ideológicos que determinam o que pode ser dito e, consequentemente, a forma como os sujeitos se posicionam e produzem os discursos (Pêcheux, [1969] 2019).

Antes da CF/1988, ordenamento jurídico definia as funções do MP, mas não lhe assegurava a necessária independência institucional e tampouco aos seus membros as prerrogativas indispensáveis ao exercício das funções que lhes designava. A instituição era desprovida de autonomia, vinculava-se ao Poder Executivo – e eventualmente ao Poder Judiciário, como ocorria na Constituição de 1946 –, do qual era auxiliar e dependia financeiramente Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969; suas chefias constituíam-se em cargos de confiança de livre nomeação e exoneração do Presidente da República ou do Governador, conforme se tratasse da chefia do MPF (PGR) ou de MP estadual (Procurador Geral de Justiça) e os seus membros Procuradores da República (PR) ou Promotores de Justiça (PJ) não tinham garantias funcionais suficientes para proporcionar-lhes autonomia no exercício dos próprios misteres.



Sobretudo durante a Ditadura Militar (1964-1984), as funções do MP foram aviltadas devido à obrigação imposta aos seus membros de defenderem os interesses do regime sob pena de perda do cargo e outros tipos de perseguição e retaliação (Dutra; Palhares, 2014). Desse modo, uma instituição que fora historicamente concebida para velar pela aplicação da lei, se viu no papel de servir aos corruptores da lei em detrimento da sociedade.

Especialmente no que se refere ao direito humano à liberdade e à vida, pessoas não gratas ao regime militar eram presas injustamente, condenadas sumariamente, torturadas e mortas pelos agentes da ditadura, os quais agiam impunemente sob os olhos atônitos das instituições e da sociedade. Raros foram os casos de agentes ministeriais que, em cumprimento da função institucional de fiscal da lei e de autor da ação penal pública, destoaram da predominante postura de subserviência e colaboração com o regime.

Diferentemente do Ministério Público Militar (MPM) que atuou ativamente nos processos judiciais contra os opositores à Ditadura e passou para a história como coparticipante ativo dos seus horrores, o MP favoreceu as arbitrariedades do regime, principalmente, ao assumir conduta omissiva. Segundo apurou a Comissão Nacional da Verdade, **muitos dos assassinos e torturadores do regime autoritário instaurado em 1964 eram civis** (CNV, 2014). No entanto, o MP se omitiu no seu dever de processá-los pelos crimes de homicídio qualificado e/ou pelo crime de tortura, o qual não tinha essa tipificação, mas se enquadrava penalmente como lesão corporal grave ou gravíssima, art. 129, §§ 2º e 3º do Código Penal.

A obrigação que tinha o MP de denunciá-los, tal qual acontece hoje, vinha expressa no Código de Processo Penal de 1941: “**Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público [...]**”, combinado com o art. 121, § 2º, III, do Código Penal: “**Art. 121. Matar alguém: [...]. § 2º Se o homicídio é cometido: [...] III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum**”.

O MP atribuiu sua inércia diante dos crimes dos agentes da ditadura – que tinha o dever legal de combater – à ausência das garantias institucionais e funcionais necessárias à liberdade de atuação dos seus membros, o que os deixava reféns da vontade do governo ditatorial. De fato, a Ditadura Militar puniu severamente os membros do MP que se insurgiram contra as arbitrariedades e atrocidades do regime.

Tal constatação, no alvorecer da abertura democrática – início da década de 1980 – ofereceu ao MP as condições de produção dos discursos em prol de direitos e garantias para si e para a instituição ministério público. Com o fim da ditadura militar e a mobilização nacional em torno da ANC, esses atores iniciaram uma campanha a favor do fortalecimento do MP, na qual produziam e difundiam discursos acerca da necessidade de se assegurar, no texto constitucional, a independência da instituição em relação ao Executivo e demais poderes constituídos, como também sobre a importância de se garantir aos seus membros direitos e prerrogativas equiparadas àquelas concedidas ao Poder Judiciário (Mazzilli, 2015).

Na CF/1988 o MP adquiriu importância e garantias sem precedente no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com essa Constituição, o MP “é instituição permanente, essencial à função



jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Art. 127); possui independência funcional, autonomia administrativa e financeira (possui orçamento próprio) (Art. 127, § 2º e 3º); os seus membros auferiram direitos e prerrogativas idênticas ao dos membros do Poder Judiciário – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade dos subsídios etc. (Art.128, § 5º). Além disso, o Chefe do Ministério Público é necessariamente integrante da carreira e nomeado para exercício de mandato de dois anos, podendo ser reconduzido ao cargo por igual período e sua destituição somente poderá ocorrer mediante aprovação da maioria absoluta do Congresso ou Assembleia Legislativa de (Art. 128, §§ 1º, 2º, 3º e 4º. No rol de suas funções estão, entre outras: a promoção da ação penal pública, do inquérito e ação civil pública para proteção do meio ambiente, e em defesa da ordem democrática, dos interesses individuais e sociais indisponíveis (Art. 129) (CF, 1988).

Não obstante essas prerrogativas e funções do MP, entre 2020 e 2022 a sociedade brasileira testemunhou graves violações de normas jurídicas cometidas pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro, muitas das quais caracterizadores de crime contra a saúde pública e contra o Estado Democrático de Direito. Assim ocorreu quando, em descumprimento às regras sobre o isolamento, Bolsonaro promoveu aglomerações semanais no “cercadinho” de Brasília, protelou a aquisição de vacinas e desincentivou a vacinação por meio de fake news, proferiu discursos em eventos oficiais em favor da Ditadura Militar e de um novo golpe de estado, propagou fake news sobre a segurança das urnas eletrônicas etc. Era função do MPF intentar as ações civis e penais contra o Presidente Bolsonaro a fim de coibir-lhe os atos delituosos, mas o então PGR, Augusto Aras se omitiu no cumprimento de suas funções constitucionais de defender a ordem democrática e os interesses coletivos referentes à saúde e à vida.

Por outro lado, em 2023, concernente à tentativa de golpe de estado realizada pelo Presidente Bolsonaro e aliados civis e militares, o MPF portou-se de forma diferente. O PGR Paulo Gonet promoveu as ações penais cabíveis contra todos os participantes dos crimes perpetrados com a ordem democrática e contra o patrimônio público depredado durante a manifestação golpista.

Considerações finais

Conclui-se que os discursos realizados pelos integrantes do MP em defesa de suas reivindicações ganharam força política suficiente para impactar de maneira significativa os constituintes de 1988: as garantias e prerrogativas asseguradas pela CF/1988 ao MP não têm precedente no ordenamento jurídico brasileiro.

Tal resultado, em grande parte, se deveu à estratégia discursiva empreendida pelos membros do MP ao se colocarem na posição de quem não agia em causa própria, mas em benefício da sociedade. Vê-se nos Anais da ANC (1987, 1988) que nos discursos dos constituintes defensores da independência e prerrogativas do MP sobressaía-se a importância do MP para a defesa dos mais elevados interesses da



sociedade, com destaque para a salvaguarda da nova ordem democrática e dos direitos e interesses individuais e sociais indisponíveis (ANC, 1988).

Comparando-se a atuação do MP durante a Ditadura Militar (1964-1984) em face dos crimes cometidos pelos governos militares e seus agentes e sua atuação no período compreendido entre 2020 e 2022 em face de crimes cometidos pelo Presidente Jair Bolsonaro e aliados, vê-se que não existiu diferença substancial entre o comportamento ministerial diante dos fatos criminosos verificados antes e depois da CF/1988, em ambos os casos o MP se fez omissor. Porém se a comparação se fizer com a prática do MP diante dos fatos em derredor da tentativa de golpe de 2023, constata-se que o MP agiu de modo diligente a fim de se apurar e punir os atos delituosos. É possível, então, se inferir que as garantias constitucionais concedidas à instituição e aos membros do MP por si não asseguram que este agirá para cumprir os desígnios do Estado conforme a vontade da Constituição. Outros fatores precisam ser analisados e os resultados apresentados em outro trabalho.

REFERÊNCIAS

- ACHARD, Pierre. Memória e produção discursiva do sentido. Trad. e introd. José Horta. *In*: ACHARD, Pierre *et al.* **Papel da memória**. Campinas-SP: Pontes, [1983] 2015. p. 43-51.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Quadro histórico dos dispositivos Constitucionais Art. 127, 128, 129 e 130**. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, 1988b. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/quadro_historico_%20art127-130.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.
- BRASIL. Ministério Público da União. **Histórico do Ministério Público no Brasil**. Brasília, DF: MPU, 201-. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). **Relatório Final** - vol. I. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 21 out. 25.
- DUTRA, Paula; PALHARES, Marcos. Ministério Público nos Anos de Chumbo: Promotores e procuradores de Justiça de São Paulo expõem histórias pouco conhecidas do período do regime militar. Reportagem de capa. **Revista da Associação Paulista do Ministério Público**, ano 16, n. 58, maio/ago. 2014. Disponível em: https://www.apmp.com.br/wp-content/uploads/2017/05/2014_revista_apmp_maio_agosto.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Entrevista de Hugo Nigro Mazzilli sobre o Ministério Público na Constituição. Entrevista de Hugo Nigro Mazzilli à Rádio Justiça, em 14 out. 2008, sobre os avanços obtidos pelo Ministério Público na Constituição de 1988. **YouTube**, 2 ago. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wxO9U-OrhJl>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- PÊCHEUX, Michel. Papel da Memória. *In*: ACHARD, Pierre *et al.* (org.). **Papel da Memória**. Trad. José Horta Nunes. 1. ed. Campinas, SP: Pontes, [1983] 1999. p.49-57.
- PÊCHEUX, Michel. **Análise Automática do Discurso**. Trad. Eni Puccinelli Orlandi e Greciely Costa. Campinas-SP: Pontes, [1969] 2019.
- PÊCHEUX, Michel. Delimitações, inversões, deslocamentos. Trad. José Horta Nunes. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, Campinas, n. 19, p. 7-24 jul./dez. 1990.