

# INTRODUÇÃO

## **A criação do CNMP: dos primórdios do debate sobre o controle externo à Emenda Constitucional n. 45/2004**

Gunter Axt

*Doutor em História Social USP, pós-doutor FGV*

Dentre as novidades institucionais da história recente do Brasil está o surgimento do Conselho Nacional do Ministério Público, criado, juntamente com o Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, que ficou conhecida como a Reforma do Judiciário. A história do CNMP, entretanto, remonta aos anos 1970, estando conectada ao debate em torno do estabelecimento de mecanismos de controle externo do Judiciário, bem como à trajetória de fortalecimento e do aperfeiçoamento das atribuições do Ministério Público.

### **As origens da proposta de controle externo do Judiciário: a Emenda Constitucional n. 7 e a LOMAN**

O regime militar, instaurado em 1964, atingiu o Judiciário de vários modos: foram suspensos direitos políticos de alguns de seus membros, transferiu-se a competência sobre os crimes contra a segurança nacional para a Justiça Militar Federal, suspendeu-se o *habeas corpus* pelo Ato Institucional n. 5, de 1968, ampliou-se o número de ministros no Supremo Tribunal Federal, suspenderam-se as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade dos juízes e atribuiu-se à Justiça Eleitoral a competência para censurar a propaganda

política no rádio e na televisão. O período, como se sabe, foi de restrição de garantias individuais, de instalação da censura e de repressão política.

Por sua vez, o Judiciário expandiu-se, acompanhando o ritmo do progresso econômico e do crescimento populacional. A primeira instância da Justiça Federal, que havia sido extinta em 1937, foi restabelecida com a Lei n. 5010, de 30 de maio de 1966, que criou 44 varas. Remontam também a essa época novidades como o Código de Processo Civil de 1973, a introdução do divórcio, em 1977, a diversificação de temas tratados pela Justiça e a ampliação da presença feminina na Magistratura e no Ministério Público.

Nos anos 1970, o regime, que modificara praticamente todos os aspectos da vida institucional brasileira, pretendeu estender seu reformismo para a organização judiciária. Os defensores do governo reclamavam uma Justiça mais ágil e moderna. Denunciavam o corporativismo de alguns de seus membros e o território de privilégios que supostamente os acolhia. No contexto de fechamento do sistema institucional, todavia, a ideia de um órgão de controle externo era captada por muitos como mais um golpe contra a autonomia da Magistratura e dos Tribunais.

Em 16 de abril de 1974, apenas um mês após o início de seu mandato, o Presidente General Ernesto Geisel, em visita ao Supremo Tribunal Federal, numa demonstração da importância política conferida à matéria, comunicou ao seu Presidente, o também gaúcho Ministro Elói José da Rocha, a disposição do governo de reformar o Judiciário, para tanto encomendando à Suprema Corte um diagnóstico do funcionamento da Justiça brasileira. O trabalho,

publicado em 1975<sup>1</sup>, basicamente, reconhecia a morosidade da Justiça, apontava o despreparo de muitos profissionais do Direito e reclamava maior ênfase no punitivismo como meio de enfrentamento da crescente criminalidade no País. A partir do Diagnóstico, e com a colaboração do Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, gaúcho ligado ao antigo Partido Libertador, e do Ministro José Geraldo Rodrigues de Alckmin, foi redigido o projeto de emenda constitucional relativo à reforma do Poder Judiciário, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 16 de novembro de 1976.

A tramitação da proposta gerou celeuma, numa época em que o Executivo tolerava pouco o debate em torno de suas iniciativas. Em abril de 1977, a oposição na Câmara dos Deputados votou contra o projeto de lei enviado pelo Palácio do Planalto, contrariando acerto prévio costurado pelo Senador Petrônio Portela, articulador político do Governo no Congresso. A proposta também contava com apoio do Supremo Tribunal Federal, mas muitos juízes nos Estados divergiam dos rumos que o texto havia tomado (AXT, 2006).

A oposição vinha da experiência bem-sucedida das eleições de novembro de 1974, quando, apesar da compressão do sistema, o MDB quase dobrara a sua representação no Congresso e avançara também sobre os legislativos estaduais. Reagia, ainda, às recentes cassações impostas a alguns deputados mais exaltados cujas críticas extrapolaram os limites da tolerância do regime. Contribuíra para tumultuar o quadro a proposição do Governo, em março de 1976, para submeter a OAB ao controle e supervisão do Ministério do Trabalho, confiscando sua

---

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reforma do Poder Judiciário: diagnóstico*. Brasília, 1975. 58 p.

autonomia legal, considerada então medida de retaliação à ofensiva cada vez maior dos advogados contra o arbítrio (AXT, 2006).

Diante do impasse, o Presidente Ernesto Geisel respondeu com o fechamento, por 14 dias, do Congresso Nacional. Decretou, por meio de ato de força, a reforma do Judiciário. Além disso, promoveu uma reforma eleitoral, que instituiu os colégios para a eleição dos governadores, criou os alcunhados senadores biônicos (escolhidos, indiretamente, pelas Assembleias Legislativas), diminuiu de 2/3 para maioria absoluta a exigência de quórum parlamentar mínimo para operar reformas constitucionais e reafirmou os procedimentos da Lei Falcão – que limitava a exposição dos políticos nas campanhas de rádio e televisão –, beneficiando então o desempenho da Arena, partido governista. Desafiado pelo MDB na votação da reforma do Judiciário, Geisel, mesmo empenhado no andamento do processo de descompressão do regime, teria cedido, naquele momento, a pressões da chamada “linha dura”. Assim, a crise em torno da aprovação da reforma do Judiciário servira de pretexto para Geisel editar o célebre Pacote de Abril, em 1º de abril de 1977 (AXT, 2006).

Justificando a decretação da reforma e do recesso parlamentar, Geisel afirmou: “a Justiça brasileira estava defasada em relação ao desenvolvimento econômico e social que o País havia atingido; era lenta, representava deficiências muito grandes que permitiam delongas no julgamento dos processos” (D’ARAÚJO & CASTRO, 1997).

Consustanciada na Emenda n. 7, a reforma inseriu nos Artigos 112 e 120 da Constituição de 1967 referência ao Conselho Nacional da Magistratura, órgão de fiscalização que seria composto por sete ministros

do STF com jurisdição sobre todo o território nacional e com competência para conhecer e avocar processos disciplinares contra magistrados, determinando sua disponibilidade ou aposentadoria. Junto ao novo órgão funcionaria o procurador-geral da República.

Novidade no Brasil, o órgão havia sido recentemente contemplado na Constituição de Portugal, que, nos artigos 219, 220 e 222, criou o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, com atribuição para exercer o controle administrativo e disciplinar, sem jamais interferir na independência de julgar. O CSM português seria composto por oito magistrados de carreira (sendo o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e sete eleitos pelos demais juízes), um membro escolhido pelo Presidente da República e sete pela Assembleia da República. Na França, por sua vez, desde a Constituição de 1958 vigorava o Conselho Superior da Magistratura, presidido pelo Presidente da República como Ministro da Justiça como vice, e composto por cinco magistrados de carreira, um membro do Ministério Público, um membro do Conselho de Estado e três membros não pertencentes à Magistratura ou ao Parlamento, designados pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia Nacional e pelo Presidente do Senado. A fórmula, todavia, não era admitida no modelo constitucional estado-unidense, onde se entende que o controle externo seria exercido pelo Executivo e pelo Legislativo no processo de escolha dos juízes que compõem a Suprema Corte. Isso sem mencionar que naquele país os juízes federais são escolhidos pelo Presidente da República e a maioria dos Estados e distritos adota métodos eleitorais com participação da sociedade civil na escolha dos juízes e membros do Ministério Público locais (MORAES, 2015: 545; SAMPAIO, 2007).

A reforma brasileira previu a posterior elaboração de leis complementares relacionadas à organização da Magistratura, do Ministério Público e das serventias da Justiça. Por esse motivo, em 29 de maio de 1978, o Governo enviou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar n. 183, que conformaria a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Mais uma vez, a Magistratura mobilizou-se para acompanhar os debates. A Lei Complementar n. 35, a LOMAN, foi promulgada no dia 14 de março de 1979.

O resultado final novamente desagradou aos juízes, sobretudo na Justiça Comum. A principal crítica residia na elisão da autonomia federativa, uma vez que a lei retirou dos Estados a competência para autodisciplinar a matéria conforme as peculiaridades locais e passou a interferir nos regimentos internos dos Tribunais. A LOMAN versou sobre matéria de competência, motivo pelo qual os críticos viram no diploma aprovado vício de constitucionalidade. Outras polêmicas giravam em torno da sistemática de promoção ao Desembargo dos juízes egressos nos Tribunais de Alçada pelo Quinto Constitucional, da competência dos Tribunais de Alçada – que acabou sendo restringida –, bem como de matérias relacionadas ao sistema de férias, de substituições e outras gratificações. Além disso, a nova lei limitou as reeleições sucessivas de Presidentes de Tribunais, o que acontecia em alguns Estados, e instituiu a sistemática de funcionamento das Câmaras de quatro Desembargadores. Dentre os aspectos mais criticados no projeto, estava a vedação aos juízes de participação em entidades filantrópicas, religiosas e sociais, como os clubes Rotary e Lions, ou o Movimento pelos Direitos Humanos, ou, então, as típicas associações de Pais e Mestres.

O Conselho Nacional foi regulamentado pela LOMAN, mas a atuação do órgão não conheceu efetividade. Criticou-se o fato de ser composto

apenas por ministros do STF, o que não o tornaria um ente externo de fiscalização, bem como o aspecto de o procurador-geral da República dispor de poderes reduzidos perante o mesmo. Além disso, questionou-se o papel do relator da reclamação, que poderia determinar o arquivamento no próprio processo. Não havia ainda prévia definição quanto aos prazos ou produção de provas (PAES, 1993: 169).

O Conselho foi instalado pelo Presidente do STF, Ministro Antônio Neder, em 1979 (SAMPAIO, 2007: 240). Mas nunca chegou de fato a funcionar. Além das críticas dirigidas ao modelo proposto e da resistência da Magistratura nos Estados, talvez tenha faltado disposição para o STF enfrentar a questão, no momento em que o processo de abertura política se iniciava. A transição do poder dos militares para os civis se desenhava como possibilidade no horizonte e um novo arcabouço institucional precisaria ser concebido para o País.

Em 15 de março de 1979, o General João Batista Figueiredo chegou ao palácio da Presidência. Seria lembrado como o último dos presidentes militares. Nunca foi popular, mas consolidou o processo de abertura iniciado pelo seu antecessor, General Ernesto Geisel. Apesar do ceticismo reinante, no dia 7 de setembro daquele ano, depois de uma intensa campanha popular, o Congresso aprovou uma anistia parcial, permitindo o retorno de cerca de 10 mil exilados ao País. Em dezembro, a Lei Federal n. 6.767 extinguiu o bipartidarismo. No início de 1980, começou a surgir uma plêiade de novos partidos: PMDB, PTB, PDT, PT, PP, PDS e outros que seriam organizados na sequência (AXT, 2014).

Aquele foi o “Verão da Abertura”, cujo símbolo foi a tanga de crochê que o ex-guerrilheiro Fernando Gabeira desfilou na praia de Ipanema, no Rio de Janeiro. O País sonhava com a mudança. A juventude, os artistas, a intelectualidade e os políticos, sobretudo os de esquerda, ansiavam por afugentar o autoritarismo e retomar o fio da História interrompido em 1964.

Mas nada seria tão fácil. No dia 27 de agosto de 1980, explodiu uma carta-bomba na sede da OAB no Rio de Janeiro, ferindo mortalmente a secretária Lyda Monteiro da Silva. O ataque, cuja autoria nunca foi esclarecida, ocorreu no momento em que a OAB fazia uma campanha pública para identificar agentes dos serviços de segurança suspeitos de torturar o jurista Dalmo Dallari, sequestrado em julho do mesmo ano em São Paulo. Cerca de 6 mil pessoas foram ao enterro de Lyda, que se tornou palco para uma manifestação em defesa do processo de abertura política. Suspeitou-se, à época, de que o atentado partira da extrema direita abrigada nos serviços de informação, contrária à redemocratização do País. O momento era crucial, pois se preparavam as eleições diretas (AXT, 2014).

Com a oposição dividida em quatro partidos e os governistas concentrados no PDS, Figueiredo adiou por dois anos as eleições municipais marcadas para novembro de 1980, estendendo o mandato dos prefeitos e vereadores que estavam no poder, na sua maioria, identificados com a antiga Arena. O grande teste dos novos partidos políticos veio de fato em novembro de 1982. Era a primeira vez, desde 1965, que a população elegia os governadores dos Estados pelo voto direto. Mas um pacote eleitoral proibiu as coligações partidárias e estabeleceu o voto vinculado: assim, um vereador e um prefeito puxavam o voto para outros candidatos do partido. O estratagema beneficiou uma vez mais os governistas.

Figueiredo alcançou o final de seu mandato desgastado. Uma explosão no estacionamento do Riocentro, num *show* que comemorava o Dia do Trabalho, em 1981, foi o último atentado da extrema direita contra o processo de abertura. Os suspeitos não foram punidos e ministros caíram. O episódio sintetizou a falta de popularidade do último presidente de uma ditadura derrotada, mas ainda ameaçadora.

Durante a década de 1970, o País crescera em média 8,7% ao ano. Mas na década de 1980 esses índices despencaram para raquíticos 2,9%. Em 1985, a inflação alcançava a casa dos 211%. A relação entre salários e preços estava totalmente desequilibrada, enquanto o desemprego urbano atingia proporções alarmantes. Nas grandes cidades registravam-se saques com relativa frequência, e a violência cotidiana sobressaltava a população. Em São Paulo, o fenômeno das greves tornou-se endêmico: só no ano de 1979 foram mais de 400! Houve vários enfrentamentos com a polícia, especialmente durante as paralisações dos metalúrgicos em São Bernardo do Campo. Luiz Inácio Lula da Silva surgia como liderança do “novo sindicalismo”, enfrentando a ditadura e a classe patronal. No campo, o quadro também era motivo de apreensão. A Pastoral da Terra organizava-se, e desenhava-se o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (AXT, 2014).

O chamado “milagre brasileiro” chegava ao ocaso, deixando uma ressaca geral. A economia exigia ajustes severos, a dívida externa atingia cifras esmagadoras, o déficit público era brutal, a estrutura do Estado clamava por reformas, a questão social explodia. A sociedade precisava reconquistar a autodeterminação política. O primeiro passo para os novos desafios era a reconstitucionalização do País, o reencontro com a democracia. Em torno

da divisa “Diretas Já!”, a Nação foi às ruas, exigindo eleições diretas para a Presidência. Os grandes comícios voltavam à cena nas principais cidades brasileiras. Afinal, o movimento frustrou-se no seu objetivo, mas indiretamente logrou êxito ao aglutinar o Colégio Eleitoral em torno de uma alternativa viável de oposição, a do mineiro Tancredo Neves, que bateu o candidato governista, Paulo Maluf, em 15 de janeiro de 1985. O empresário Maluf, que governara São Paulo até 1982, vencera as prévias eleitorais, mas não conseguira unificar o PDS, provocando uma cisão interna que desaguou seus votos em Tancredo e fundou o PFL.

### **A Comissão dos Notáveis e o projeto que não decolou**

O controle da atividade judiciária voltou a ser debatido na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450 em 18 de julho de 1985 e apelidada de Comissão Afonso Arinos, nome do jurista e historiador mineiro que a presidiu, ou, como também ficou conhecida, de Comissão dos Notáveis. Era o início do processo constituinte que reformaria as instituições brasileiras.

Eleito indiretamente Presidente da República depois de 21 anos de regime militar, o mineiro Tancredo Neves, que deveria ser empossado no cargo no dia 15 de março de 1985, foi hospitalizado com grave enfermidade no dia 14 e veio a falecer em 21 de abril. Para os brasileiros, que tinham Tancredo em alta consideração, houve profunda consternação. Foi uma decepção em dose dupla, pois Tancredo havia sido eleito indiretamente com grande expectativa, depois da malograda campanha das Diretas Já!, quando os brasileiros tomaram as ruas, entre 1983 e 1984.

Com a morte de Tancredo, o vice José Sarney assumiu o mandato, não sem apreensão, pois muitos temiam que a “linha dura” aproveitasse o pretexto para inviabilizar a transição do poder aos civis. Sarney assumiu com cautela, como se estivesse pisando em ovos. Um dos grandes desafios do novo governo seria assegurar a condução da Nação no processo de reconstitucionalização.

Sem o carisma e a autoridade de Tancredo, que pretendia anunciar já no dia de sua posse a comissão encarregada de desenhar o anteprojeto que serviria de base para o Congresso elaborar o futuro texto constitucional, o maranhense José Sarney cercou-se de reticências. Temendo ser criticado por parlamentares por tentar tutorar o processo constituinte a partir do Executivo, protelou a instalação da Comissão e enfatizou sua condição provisória. Tancredo indicara desejar uma fórmula ágil, propositiva e enxuta, com apenas 15 nomes. Sarney chegou a cogitar uma lista com 1.800 notáveis. Optou por indicar 50 membros.

Abrigada no icônico Hotel Glória, no Rio de Janeiro, após 103 dias de trabalho, a Comissão entregou o anteprojeto a Sarney. O texto foi publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 1986, mas o Presidente não o quis encaminhar oficialmente ao Congresso Nacional, temendo ferir suscetibilidades que poderiam considerar o gesto como tentativa de intromissão nos trabalhos dos constituintes. Havia de fato grande prevenção dos meios políticos contra qualquer tipo de interferência na liberdade parlamentar e vibrante expectativa de participação da população em geral.

O anteprojeto, orientando-se por um equilibrado mecanismo de freios e contrapesos, começando por separar a figura do chefe de Estado da

do chefe de governo, que seria uma espécie de primeiro-ministro indicado pelo Presidente da República e aprovado pela Câmara dos Deputados, previu a manutenção do Conselho Nacional da Magistratura, com atribuições semelhantes ao disposto na Emenda n. 7. Propôs, todavia, alteração na composição do órgão, que passaria a ser formado por quatro ministros do STF, um ministro do STJ, um desembargador de TJ estadual e um representante do Conselho Federal da OAB, eleito e com mandato definido.

O anteprojeto da Comissão dos Notáveis não fez referência a um órgão similar para o Ministério Público. Na época, o ente ministerial ainda não enfeixava o leque de atribuições e de garantias que o caracterizariam a partir da Constituição de 1988. O resultado do trabalho da Comissão, no que se referia ao Ministério Público, repercutiu nos debates que então se travavam no seio da carreira com vistas à profunda reformulação da Instituição.

Entre 20 e 22 de junho de 1986, realizou-se em Curitiba o Primeiro Encontro Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, de onde brotou a célebre Carta de Curitiba, documento que funcionaria como um norte para a reflexão em torno do futuro capítulo do Ministério Público na Constituição.

A costura do consenso entre as lideranças da Instituição não foi fácil. Os debates foram tensos, especialmente com a delegação do Rio de Janeiro e com os representantes do Ministério Público Federal. Permanecia a primeira refratária à vedação ao exercício da advocacia, enquanto sustentavam os segundos que a atividade ministerial deveria continuar defendendo os interesses da Fazenda Pública.

No Rio de Janeiro existia tradição de grandes escritórios de advocacia constituídos por membros do Ministério Público, que assim podiam de certa forma fazer seu prestígio transitar entre uma e outra atividade, sistema muito mais difícil de ser reproduzido em cidades médias e pequenas, sobretudo em função do tamanho e da menor diversidade das causas<sup>2</sup>.

Os procuradores da República, por sua vez, devotavam então mais de 90% de sua energia à defesa da União, de modo que lhes parecia um risco apreciável abrir mão dessa prerrogativa. Eles imaginavam ser possível dividir a Instituição em dois braços, um dedicado à defesa dos interesses da sociedade e outro à representação da União, mas a fórmula era considerada inconsistente e irrealizável pelos membros dos Ministérios Públicos dos Estados, que já haviam, a partir da Lei complementar n. 40, de 1981, assimilado a separação entre as duas instâncias.

Em outubro de 1985, quando crescia o clamor pela ampliação da autonomia institucional, Sepúlveda Pertence, Procurador-Geral da República que integrou a Comissão Afonso Arinos, na qual funcionou como porta-voz do MPF, manifestou oposição à proposta de escolha do procurador-geral pela classe: “não tenho simpatia por uma solução que tenda ao corporativismo”, afirmou. Sua sugestão para a investidura do cargo em nível federal seria o retorno à exigência, válida até a Carta de 1967, de o procurador-geral receber o referendo do Senado. Em contraponto, o presidente da Associação paulista e da CONAMP, Luiz Antônio Fleury Filho, entendia que a conquista de autonomia institucional e funcional era uma necessidade para garantir a prevalência do

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: RIBEIRO, Renato da Cunha. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Vassouras, em 15 de abril de 2015. (AXT, 2016: 367-378).

interesse público, cuja demanda potencializara-se com a atribuição da defesa dos interesses metaindividuais, consubstanciados no direito do meio ambiente, do consumidor ou na defesa do patrimônio cultural, tema que começava a ser enfrentado pela Instituição e já figurava na Lei da Ação Civil Pública, de 24 de julho de 1985<sup>3</sup>.

A delegação paulista, por sua vez, a mais influente da CONAMP, em virtude do protagonismo do Ministério Público de São Paulo na mobilização nacional pelas reformas na Instituição, também enfrentava divisões internas. O grupo que se projetara na CONAMP representava o segmento que controlava a Associação estadual, de cuja direção estava alijada uma dissidência surgida em 1981, que defendia, por exemplo, eleição do procurador-geral pelo conjunto da classe e por voto uninominal, enquanto o presidente da CONAMP, Antônio Fleury Filho, e seu secretário, Araldo Dal Pozzo, pretendiam que a eleição do procurador-geral se desse no âmbito do Colégio de Procuradores, em lista tríplice e por voto plurinominal. Nessa mesma época, a dissidência paulista tentava, sem sucesso, aprovar na Assembleia Estadual uma emenda constitucional, de autoria do Deputado Nelson Fabiano e concebida a pedido, basicamente, de Marco Vinícius Petreluzi, tornando uninominal o voto do Conselho Superior (MAZZILLI, 1996: 50-61; AXT, BISCHOFF e SEELIG, 2006)<sup>4</sup>.

---

3 *O Ministério Público procura sua identidade própria*. Folha de São Paulo, 13 de outubro de 1985, 1º Caderno, p. 8.

4 MAZZILLI, Hugo Nigro. Depoimento concedido a Gunter Axt, em 12 de junho de 2002, em São Paulo; VISCONTI, Antônio. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 6 de agosto de 2002, em São Paulo (AXT, BISCHOFF e SEELIG, 2006); DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 7 de agosto de 2002, em São Paulo (Memorial do MPRS).

Pressentindo a dificuldade de aprovação da consolidação das propostas da CONAMP, a delegação paulista levou ao encontro um substitutivo que tentava articular questões polêmicas, como a vedação ao exercício da advocacia, a independência funcional para o Ministério Público do Trabalho<sup>5</sup> e a obrigatoriedade de escolha do chefe da Instituição dentre o quadro de carreira. A última proposta foi derrotada nas plenárias no tocante à escolha do procurador-geral da República, mas vitoriosa para a escolha dos procuradores-gerais de Justiça. Uma moção foi aprovada por unanimidade no final do encontro, garantindo que toda a classe se uniria em torno do documento votado e assumiria o compromisso de evitar negociações isoladas durante a Constituinte, o que, na prática, não necessariamente se verificou com respeito a todas as propostas (MAZZILLI, 1996: 50-61; AXT, 2003: 167).

A Carta de Curitiba opôs-se a algumas concepções relativas ao Ministério Público veiculadas no anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos, defendidas pelo então procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, e promovidas pela Associação Nacional dos Procuradores da República, fundamentalmente no que trazia de restrições à inamovibilidade, à possibilidade de o Ministério Público representar também os interesses das Fazendas Públicas e à desvinculação da Defensoria Pública do Ministério Público. As lideranças da CONAMP tentaram influir sobre o trabalho da Comissão, na qual contavam com a acolhida de um promotor paranaense, mas a presença de Sepúlveda Pertence entre os seus membros

---

5 Jeferson Coelho, no depoimento que integra esta edição, conta por exemplo que os procuradores precisavam permanecer no prédio da Procuradoria-Geral do Trabalho até às 19h, quando costumava chegar o telex do Palácio do Planalto informando quais greves precisariam ser monitoradas pelo MPT. Com a Constituição de 1988, essa atribuição deixou de existir, assim como a de supervisão das eleições sindicais.

tornava a posição do MPF ali predominante. Exceto pelos aspectos acima, contudo, os dois textos se aproximaram, o que contribuiu para fortalecer a posição ministerial, em suas linhas básicas, na Constituinte (MAZZILLI, 1996: 50-61; AXT, 2001: 126)<sup>6</sup>.

Antonio Fernando de Souza e Roberto Gurgel, que por essa época integravam a diretoria da Associação Nacional dos Procuradores da República e mais tarde chegaram a procuradores-gerais da República, nos depoimentos que compõem a presente coletânea reconhecem ter sido afinal melhor para a instituição ministerial no seu conjunto a separação das atribuições de defesa da sociedade e de defesa da Fazenda Pública, saudando a existência da AGU. Gurgel, inclusive, relata que Sepúlveda Pertence promovera a tese da não vedação à advocacia da União contrariando a sua convicção pessoal e atendendo à posição majoritária da Associação. Cláudio Fonteles, por sua vez, destaca também o grande papel de Sepúlveda Pertence na modernização do MPF e na arregimentação dos jovens procuradores que estavam empenhados num novo conceito de instituição, que atuasse de forma independente do governo e em defesa da sociedade.

### **O Ministério Público e o controle externo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987**

O ano de 1986 chegou trazendo eleições diretas em todo o País. Desde maio, o Superior Tribunal Eleitoral, presidido pelo Ministro Néri da

---

<sup>6</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Depoimento concedido a Gunter Axt em 12 de junho de 2002, em São Paulo (AXT, BISCHOFF e SEELIG, 2006); SABELLA, Walter Paulo. Depoimento concedido a Gunter Axt, em São Paulo, em 6 de agosto de 2002; Moção de Curitiba, 21 de junho de 1986; ROCHA, Luiz Alberto. AMPRS. Ofício Circular n. 44/1986.

Silveira, procedia ao recadastramento geral do eleitorado brasileiro, hercúlea tarefa que afastava do processo eleitoral o espectro da fraude, contribuindo na consolidação do regime democrático<sup>7</sup>.

As urnas sagraram vitorioso o PMDB, maior partido de oposição que se desdobrara do MDB, indicando que a população andava desejosa de mudanças. Dos 22 governadores, o partido elegeu 21; conquistou 54% das cadeiras no Congresso e maioria em quase todas as assembleias legislativas. Este sucesso veio em grande medida a reboque da popularidade alcançada pelo Plano Cruzado. No dia 28 de janeiro de 1986, o cruzado substituiu o desprestigiado cruzeiro, em um período de hiperinflação e de entorpecimento da atividade produtiva. Foram cortados três zeros da moeda e os preços congelados. A indexação da economia foi suprimida. Os consumidores foram convocados pelo governo para auxiliar no controle dos preços: surgiram entre a população os célebres “fiscais do Sarney”, cidadãos que passaram a se mobilizar em todo o País para controlar os preços, denunciando, para a imprensa e órgãos do governo, os comerciantes e empresários que os majoravam (AXT, 2003).

Acompanhando o movimento de participação popular que crescia em todo País, como que brotando da energia represada depois de 20 anos de regime discricionário, setores do Ministério Público assumiram protagonismo no controle do tabelamento de preços, como em Santa Catarina, onde promotores e procuradores de Justiça vinham atuando de forma firme para coibir exageros do mercado desde 1983, quando o Vale do

---

7 SILVEIRA, Néri. Depoimento concedido a Gunter Axt, em Brasília, em 14 de maio de 2002.

Rio Itajaí Açu foi devastado por uma terrível enchente, que deixou 49 mortos e quase 200 mil desabrigados. Reunindo a legislação a retalho então vigente, uma rumorosa e pioneira ação foi movida contra os bancos e seguradoras, para que pagassem o seguro contra danos físicos ao imóvel, previsto pelo antigo BNH, aos atingidos pelas cheias. Nesse caso, a experiência envolveu o Ministério Público na área Cível e na salvaguarda dos direitos coletivos antes mesmo da edição da Lei da Ação Civil Pública, em 24 de julho de 1985<sup>8</sup>, servindo de modelo para o novo Ministério Público que estava em processo de construção<sup>9</sup> (AXT, 2011; 2015).

Afinal, a engenhosa medida do tabelamento de preços pouco levou em consideração as leis de oferta e procura. Em pouco tempo, produtos desapareceram das prateleiras. O ágio insinuou-se por toda a economia. Mas o “congelamento” foi sustentado até as eleições de 15 de novembro. Na semana seguinte veio o “Plano Cruzado II”, liberando os preços ao consumidor e as tarifas de serviços públicos. A popularidade do Presidente despencou, arrastando a imagem do PMDB. O pessimismo em relação ao futuro promissor do País se reinstalou. Em inícios de 1988, a população foi ainda surpreendida pelo “Plano Verão”, derradeira tentativa de conter a inflação. Mas o fantasma da crise econômica e social continuava bafejando sobre o País. Uma avalanche de denúncias de corrupção e de distribuição de privilégios em nada contribuía para estimular a confiança do povo (AXT, 2000: 30-36).

---

8 No âmbito do MPF, uma das primeiras ações civis públicas foi ajuizada em 1986 por Antonio Fernando de Souza. O caso, de grande repercussão, envolvendo o fechamento de uma estrada que cortava o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, é relatado em entrevista reproduzida nesta coletânea.

9 ALBERTON, José Galvani. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Florianópolis, em 10 de novembro de 2015 (Memorial do MPSC).

A crise, certamente, tinha causas localizadas, como o aumento do déficit público e uma fórmula de indexação da economia que favorecia os melhor aquinhoados, prejudicando os mais necessitados. A Nação era ainda dominada por uma burocracia pesada, asfixiante, que entorpecia a livre iniciativa. Externamente, vivia-se um ciclo de inflação global, com as economias se ajustando aos choques provocados pelas duas crises do petróleo, de 1973 e de 1979, que fizeram o preço do barril saltar de alguns centavos de dólares americanos para mais de 100 dólares, em decorrência de uma aliança dos países produtores, que constituíram um cartel.

Em tal contexto, num ambiente de grande expectativa, em 1º de fevereiro de 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte. Os deputados deliberaram logo de saída rejeitar o anteprojeto da Comissão dos Notáveis. Para o promotor de Justiça e deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul Ibsen Valls Pinheiro, cujo gabinete na Câmara se converteu nos meses seguintes em um verdadeiro QG das lideranças do Ministério Público na Constituinte, a iniciativa teria derivado do clima de irredentismo que dominava os parlamentares no ocaso do regime militar. Preferiu-se a organização de três comissões temáticas, às quais se vincularam oito subcomissões, em cujos trabalhos se engajaram todos os constituintes (AXT, 2003: 170).

A primeira sessão pública, realizada no dia 13 de abril de 1987, que inaugurou os trabalhos constituintes, foi promovida pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, quando o projeto da CONAMP foi apresentado por Araldo Dal Pozzo. A relatoria da Subcomissão recaía sobre o Deputado do PT Plínio de Arruda Sampaio, promotor de Justiça em

São Paulo e deputado pelo PDC cassado em 1964. A presidência coube ao Deputado José Costa, do PMDB de Alagoas, advogado.<sup>10</sup>

Plínio Sampaio contava também com a colaboração de promotores ligados à dissidência do Ministério Público paulista, que ocupavam posições estratégicas na vida política em Brasília: o então líder do PMDB, o Deputado paulista Mário Covas, tinha como chefe de gabinete o Promotor Marcos Vinícius Petreluzi; na chefia do gabinete do Ministro da Justiça Paulo Brossard estava o Promotor Luiz Antônio Marrey; acompanhavam-no também os Promotores Cláudio Brochetto Filho e Plínio Antônio Brito Gentil. Luiz Antônio Marrey mantinha estreito relacionamento com o também Promotor José Celso de Mello Filho, responsável pela chefia do gabinete de Saulo Ramos na Consultoria-Geral da União e, mais tarde, no Ministério da Justiça. Ao lado de alguns juízes – como Luiz Henrique de Sousa e Silva, casado com a Promotora Liliana Buff Souza e Silva, e Caetano Lagrasta Neto – esses promotores contribuíram com Plínio de Arruda Sampaio, que terminou apresentando um projeto para o Ministério Público com aspectos diferentes dos da CONAMP e da Comissão de Notáveis.<sup>11</sup>

Durante a fase das subcomissões temáticas, todos os congressistas puderam participar e anexar emendas de sua autoria ao anteprojeto, o qual,

---

10 PINHEIRO, Ibsen. Entrevista concedida a Gunter Axt e Ricardo Seelig em 6 de novembro de 2000, em Porto Alegre (AXT, BISCHOFF e SEELIG, 2006); DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 7 de agosto de 2002, em São Paulo.

11 VISCONTI, Antônio. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 6 de agosto de 2002, em São Paulo; MARREY, Luiz Antônio. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 11 de junho de 2002, em São Paulo.

ao ser concluído, chegou a ser apelidado de “O Monstrengo”, numa alusão à verdadeira colcha de retalhos em que se transformara (PINHEIRO, Ibsen. In: FÉLIX, 2001). Apesar da produção coletiva, boa parte do texto tinha o toque pessoal de Plínio Sampaio, como a proposta de um sistema de controle externo para o Judiciário e para o Ministério Público, a extinção do Superior Tribunal Militar e a conversão do Supremo Tribunal em Corte exclusivamente constitucional, matérias todas derrubadas mais tarde. O próprio Deputado reconhecia que usufruía influência desproporcional para a simples condição de liderança da bancada de um partido que então dispunha de apenas 16 cadeiras na Câmara, atribuindo seu prestígio ao apoio recebido dos movimentos sociais, tais como a CUT e o MST, que pressionavam a Constituinte a partir das ruas.<sup>12</sup>

No que se refere ao sistema de eleição do procurador-geral pela classe, o Relatório Sampaio distanciou-se da proposta original da CONAMP, aproximando-se das sugestões esgrimidas pela dissidência ministerial paulista. Sampaio perdeu a batalha em meio aos colegas da Subcomissão e da CONAMP no intento de estabelecer a vedação completa ao promotor para o exercício da atividade político-partidária. Não obstante, a matéria retornou durante o processo Constituinte e chegou ao final diversa também da solução proposta pela CONAMP, pois se admitiu a atividade apenas para os membros ingressos na carreira até 1988. Sampaio desejava ainda ter disposto a polícia investigativa sob a jurisdição total do Ministério Público, mas teria recuado diante de vacilação da própria CONAMP a esse respeito, que antevia férreo conflito com os delegados em torno do tema. Em compensação, Plínio arrostou

---

12 SAMPAIO, Plínio de Arruda. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em São Paulo, em 7 de agosto de 2002 (AXT, BISCHOFF e SEELIG, 2006); Fundo Documental Plínio de Arruda Sampaio – Memorial do Ministério Público do RS.

com sucesso as pressões dos procuradores federais, representados por Álvaro Liberdade Costa e por Sepúlveda Pertence, bem como de Sérgio de Andréa, da Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro, que não queriam a vedação à representação dos interesses da União e ao exercício da advocacia<sup>13</sup> (KERCHE, 1999: 73). Mas algumas das posições pessoais do relator criaram embaraços para a CONAMP: por ser ex-promotor, ao propor a extinção de tribunais superiores, atizou prevenção da Magistratura contra o projeto do Ministério Público<sup>14</sup> (AXT, 2003).

Na presidência da CONAMP, o procurador gaúcho Paulo Olímpio Gomes de Souza intensificou a vigília na Comissão Temática, cujos trabalhos começaram tão logo foi divulgado o Relatório Sampaio, em 13 de maio. Uma das preocupações era inserir o Ministério Público no Capítulo IV, relativo à organização dos Poderes, mas sem vinculá-lo ao Poder Executivo, tampouco ao Judiciário. O arranjo precisava ser feito de modo a não despertar oposição de outros setores organizados da sociedade contra a suposta promessa de formação de um quarto Poder. A solução foi a inserção da Instituição no Título IV, “Das Funções Essenciais à Justiça”, ao lado de órgãos como o Tribunal de Contas, a Defensoria Pública, a Advocacia-Geral da União e, mesmo, a OAB. A negociação, que permitiu a referência à advocacia privada no texto constitucional, foi essencial para a costura de um acordo com a OAB na sustentação das pretensões originais da classe. A defesa da privatividade da ação

---

13 SAMPAIO, Plínio de Arruda. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em São Paulo, em 7 de agosto de 2002; Fundo Documental Plínio de Arruda Sampaio – Memorial do Ministério Público do RS.

14 DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 7 de agosto de 2002, em São Paulo.

penal pública por parte do Ministério Público foi uma das principais batalhas da categoria na Constituinte: muito embora a proposta viesse travestida por ares democráticos, os agentes ministeriais entendiam, como exprimiu Ibsen Pinheiro, que se os cidadãos tivessem a prerrogativa de exercer a denúncia, “os poderosos teriam escritórios altamente competentes para botar na cadeia os desvalidos”, enquanto que “os pobres, quando pretendessem botar alguém na cadeia, iam acabar na cadeia de novo por denúncia caluniosa”<sup>15</sup>.

A Comissão Temática foi presidida pelo Deputado Oscar Correia, de Minas Gerais, cujo pai fora Ministro do Supremo Tribunal Federal. A relatoria foi preenchida pelo Deputado Egidio Ferreira Lima, do PMDB de Pernambuco, que fora juiz de Direito. A formação facilitava a interlocução com as lideranças da classe, mas, em compensação, a diversidade e a amplitude numérica da composição da Comissão (mais de 60 membros) contribuíram para suscitar embaraços, sofrendo o texto sucessivas alterações no curso dos trabalhos<sup>16</sup>. Em 15 de junho, as Comissões Temáticas entregaram seus anteprojetos à Comissão de Sistematização. O parecer prévio da relatoria foi apresentado no dia 26, iniciando-se no dia 28 o prazo para recebimento de emendas.

Em 17 de julho, a Sistematização levou ao Plenário da Constituinte o projeto da nova Carta. Começou então a correr o prazo para recebimento de emendas de plenário ou resultantes de iniciativa popular, que expirou em 17 de agosto. No dia 25 de agosto encerrou-se o primeiro turno das discussões e o

---

15 PINHEIRO, Ibsen. Depoimento concedido a Loiva Félix (Memorial MPRS) em 6 de novembro de 2000 (FÉLIX, 2001); Réplica, n. 15, abril de 1987.

16 ISABELLA, Walter Paulo. Depoimento concedido a Gunter Axt, em São Paulo, em 6 de agosto de 2002.

projeto retornou à Comissão de Sistematização. O anteprojeto da Comissão de Sistematização, de lavra do relator Deputado Bernardo Cabral, foi divulgado no dia 28 de agosto (AXT, 2003).

A esta altura, as lideranças da CONAMP já haviam identificado resistências mais objetivas ao projeto do Ministério Público. A fim de fortalecer a posição da entidade, que propunha um conceito revolucionário para a Instituição, compreendeu-se que seria necessário estabelecer um acordo com os outros segmentos organizados da área jurídica, em especial a Ordem dos Advogados e a Associação dos Magistrados Brasileiros.

Assim, em agosto de 1987, a CONAMP organizou um encontro com a OAB e a AMB na cidade de Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul. Participaram da reunião o presidente da OAB nacional, Márcio Thomaz Bastos, o presidente da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), Ivo Gabriel da Cunha, o presidente da OAB Seção RS, Fernando Krig da Fonseca, o secretário nacional da OAB, Luiz Carlos Madeira, o Deputado Federal Nelson Jobim e o presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul (AMPRS), José Paganella Boschi. Foi o primeiro passo para um acordo nacional entre as entidades de classe, que acabou conhecido como “Acordão”, costurado após duas semanas de intensos debates diários em Brasília e que permitiu a superação de um quadro de competição histórica<sup>17</sup>. As relações da CONAMP com a AMB começaram a melhorar também quando o comando dos trabalhos relativos ao Judiciário na Constituinte foi assumido pelo desembargador de

---

17

Réplica, n. 13, março de 1987; Réplica, n. 17, setembro/outubro de 1987.

São Paulo Odyr José Pinto Porto, amigo pessoal e padrinho de casamento de Araldo Dal Pozzo.<sup>18</sup>

A negociação foi delicada. A posição inicial da AMB rejeitava a inserção constitucional do Ministério Público no grau evidenciado pelo texto. Mas o Judiciário terminou convertendo-se no primeiro aliado da causa. Admitiu a prerrogativa de iniciativa de lei por parte da Procuradoria-Geral de Justiça em troca do apoio contra a criação do Conselho Nacional de Justiça, o órgão de controle externo do Judiciário que fora proposto no Relatório Sampaio e que contava com o apoio dos membros do Ministério Público. A AMB e a OAB também aceitaram a privatidade da ação penal ao Ministério Público (no VII Congresso Nacional de Ciências Penais, promovido pelo Instituto Brasileiro de Ciências Penais, realizado em Capão da Canoa em março de 1987, o presidente da AMB dera apoio à tese da ação penal popular, então defendida por muitos advogados)<sup>19</sup>. Em contrapartida, a representação ministerial abandonou a ideia dos Juizados de Instrução – pela conversão dos delegados de Direito em juízes de instrução – que inquietava a Magistratura. Da mesma forma, a OAB, temperada na luta contra o regime militar, tinha originalmente resistências à concepção de fortalecer uma instituição que estivera vinculada ao governo. Foi necessária uma política de convencimento que indicasse passar a residir o controle sobre um Ministério Público fortalecido na sociedade e não mais no Poder Executivo. A Polícia Militar aderiu ao projeto do Ministério Público em troca do apoio à preservação dos Tribunais Militares nos Estados, que funcionavam tradicionalmente no Rio Grande do Sul, em São Paulo e em

---

18 DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 7 de agosto de 2002, em São Paulo.

19 Réplica, n. 15, abril de 1987.

Minas Gerais. A Polícia Civil, que não aceitava a ideia de direção, supervisão ou advocatória do inquérito, terminou engolindo, muito a contragosto, o princípio mais sutil do chamado controle externo. Apenas com o Ministério Público Federal a situação não chegou a ser pacificada no âmbito do acordo<sup>20</sup>.

Acostumado à duplicidade de funções, defendendo os interesses da União ao mesmo tempo em que fiscalizava a execução da lei, o Ministério Público Federal teve dificuldade em aceitar o projeto pretendido pelos Estados<sup>21</sup>. Todavia, existiam mais de 30 membros do Ministério Público dos Estados com mandato constituinte e apenas um que havia passado pelo MPU, o Senador pelo PMDB do Paraná Francisco Leite Chaves, advogado, que fora procurador-geral da Justiça Militar entre 1986 e 1987. Dentre os constituintes, ninguém ligado ao MPF.

Assunto controverso foi a equiparação salarial dos agentes ministeriais à Magistratura. Estendidas aos primeiros as vedações vigentes para a Magistratura, esperava-se que fossem garantidas certas condições remuneratórias, afinal, os promotores não poderiam mais completar seus rendimentos com a advocacia. Inicialmente, a cúpula da CONAMP reconhecia que a equiparação poderia atrelar o Ministério Público à Magistratura, o que poderia importar numa despersonalização da Instituição. Terminou, entretanto, cedendo à pressão da maioria da classe, que fechava questão em torno da equiparação. Além da

---

20 PINHEIRO, Ibsen. Depoimentos concedidos ao Memorial do MPRS, em 6 de novembro de 2000 (FÉLIX, 2001), e em 27 de maio de 2003 (AXT, BISCHOFF, SEELIG, 2006).

21 PINHEIRO, Ibsen. Depoimento concedido a Loiva Félix (Memorial MPRS), em 6 de novembro de 2000. (FÉLIX, 2001).

oposição de setores da Magistratura, o tema se complicou com a demanda para fins equiparatórios das demais categorias operadoras do Direito, tais como os advogados da União e os delegados de polícia. A Constituinte acabou cedendo ao *lobby* corporativo e estabeleceu a norma da isonomia remuneratória sempre que houvesse semelhança de funções.<sup>22</sup>

Para além do círculo de operadores do Direito, o projeto de estruturação do Ministério Público granjeou oposições à direita e à esquerda. No princípio, desagradou rigorosamente a todo mundo, pois, como lembra Ibsen Pinheiro, enquanto a direita almejava privilegiar apenas a tarefa repressora da Instituição, sobretudo no campo Penal, a esquerda era animada por uma “visão ingênua”, que pretendia uma espécie de “Ombudsman escandinavo, solitário, sem custo, sem poder, que funciona muito bem na Escandinávia, onde o território é pequeno e a população é escassa e culta”. Para um País de dimensões continentais e injustiças abissais, ao contrário, seria necessária uma instituição forte e estruturada. Segundo Pinheiro, o principal trunfo do Ministério Público na Constituinte frente aos seus adversários foi esgrimir uma proposta homogênea e objetiva, produto de um longo processo de amadurecimento interno do conjunto da classe, e que, além disso, transitava com independência face às questões propriamente ideológicas ou conjunturais que tencionavam a Constituinte, tais como a extensão do mandato presidencial, a reforma agrária, etc.<sup>23</sup>

---

22 MAZZILLI, Hugo Nigro. Depoimento concedido a Gunter Axt, em 12 de junho de 2002, em São Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Depoimento concedido a Gunter Axt e a Ricardo Vaz Seelig, em 7 de agosto de 2002, em São Paulo.

23 PINHEIRO, Ibsen. Depoimentos concedidos ao Memorial do MPRS, em 6 de novembro de 2000 (FÉLIX, 2001) e em 27 de maio de 2003 (AXT, BISCHOFF, SEELIG, 2006).

Em 3 de setembro, o Substitutivo de Bernardo Cabral foi recebido com júbilo. O Ministério Público foi contemplado com garantias e funções relevantes, inclusive no âmbito pré-processual. Já a regra que instituiu a paridade salarial com a Magistratura foi substituída por um sistema de simetria entre o Ministério Público e o Judiciário, assegurando ao primeiro as mesmas garantias e vedações constitucionais (AXT, 2003).

O Substitutivo propôs a instituição do Conselho Nacional de Justiça para “exercer o controle externo do Poder judiciário”, deixando a sua composição para ser definida por lei complementar. No mês seguinte, Bernardo Cabral apresentou um segundo substitutivo, dessa vez atribuindo ao Conselho Nacional de Justiça o “controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público” e indicando que a composição deveria contemplar membros indicados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Federal da OAB, remetendo para lei complementar a definição da sua organização e funcionamento. A proposta foi apoiada pela OAB, mas granjeou forte oposição da Magistratura. Já as lideranças do Ministério Público, que jamais foram infensas à ideia do Conselho, mantiveram-se discretas, em consideração ao acordo costurado entre as entidades de classe da área jurídica. No dia 23 de setembro, os magistrados realizaram um ato de repúdio, registrando protestos em atas de julgamentos, cujas cópias foram mais tarde remetidas ao presidente da Assembleia, Deputado Ulysses Guimarães. No dia 26, em Brasília, vinte e dois dos vinte e quatro presidentes de Tribunais de Justiça no País criticaram a proposta por ferir a autonomia do Poder Judiciário.<sup>24</sup>

24 Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. CPDOC. FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-de-justica-cnj>



Democrata Cristão (PDC), apresentou uma emenda que retirava do texto a expressão “externo” em relação ao controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Essa proposta foi negociada entre os constituintes e aprovada pela Comissão de Sistematização. Ainda assim, não acalmou o descontentamento da Magistratura. Para Dínio de Sanctis Garcia, 4º Vice-Presidente do TJSP, foi até então “o golpe mais sério na autonomia do Judiciário”. Para Odyr Porto, presidente da Associação dos Magistrados Paulistas, a proposta era “um risco grave ao sistema democrático”.<sup>27</sup>

Em março, às vésperas de entrar em discussão na Assembleia Nacional Constituinte o capítulo da organização dos poderes, os magistrados voltaram a Brasília, liderados pelo Desembargador Odyr Porto, eleito presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, para protestar contra a criação do Conselho. A favor da iniciativa destacava-se Márcio Thomaz Bastos, presidente da OAB: “é a contrapartida necessária à autonomia financeira e orçamentária que a nova Constituição está outorgando ao Judiciário”<sup>28</sup>. Para Nelson Jobim, todavia, Bastos não teria se “jogado de corpo e alma no assunto”, porque a seccional da OAB em São Paulo, presidida então por Antonio Mariz, era contrária ao Conselho (JOBIM, 2015: 121). Além disso, havia o grande acordo com as entidades da área jurídica pelo qual a OAB e o Ministério Público não se empenhariam de fato pelos Conselhos.

---

27                                      Constituinte muda Justiça, juízes contra. O Estado de São Paulo, 5 de novembro de 1987, capa. Juízes contra a anomalia. O Estado de São Paulo, 6 de novembro de 1987, capa e p. 3.

28                                      Juízes contra controle externo. O Estado de São Paulo, 13 de março de 1988, capa.

Na noite de 7 de abril de 1988, a Constituinte rejeitou em duas votações a criação do Conselho Nacional de Justiça. A proposta acabou tendo parecer contrário do próprio Bernardo Cabral, que fora presidente da OAB e relator da matéria na Sistematização. Na primeira votação, também foi rejeitado um destaque do Deputado Plínio de Arruda Sampaio, que propunha um sistema de controle baseado no comparecimento semestral dos presidentes dos Tribunais ao Legislativo para apresentar um relatório de desempenho, a exemplo do que estava sendo proposto para o Ministério Público. As lideranças do PMDB, PSB, PC do B, PDT, PT e PCB orientaram suas bancadas a votarem favoravelmente, enquanto as lideranças do PFL, PTB e PL deram orientação contrária. O PDS deixou a questão em aberto. Os Deputados Nelson Jobim e Egidio Ferreira Lima estavam entre os principais defensores da proposta na Constituinte. Derrotada a pretensão de criação do Conselho, exclamou enfaticamente o Desembargador Odyr Porto: “A Magistratura continua livre!”<sup>29</sup>.

Mas, se a Magistratura comemorava as votações havidas em princípio de abril, o Ministério Público sofria forte impacto. Após o recesso de fim de ano, um grupo de parlamentares conservadores, que ficou conhecido como “Centrão”, articulou-se suprapartidariamente a fim de derrubar muitos dos avanços até então estabelecidos. Até ali, o anteprojeto assumira um viés parlamentarista. O Centrão produziu oito emendas substitutivas globais para cada título da Constituição, atacando o trabalho da Comissão de Sistematização (AXT, 2003; JOBIM, 2015: 112).

---

29 Rejeitado o Conselho de Justiça; juízes sentem-se livres. O Estado de São Paulo, 8 de abril de 1988, p. 6.

No dia 6 de abril, o Centrão logrou modificar o capítulo do Ministério Público. No dia seguinte, contudo, um destaque de parlamentares dos apoiadores do projeto derrubou a versão do Centrão. Em seguida, um texto elaborado a partir de emendas apresentadas e destacadas por vários parlamentares pretendia recompor o trabalho realizado anteriormente. A manobra era arriscada e as lideranças ministeriais em Brasília viveram momentos de agonia. Antes da apreciação do novo texto, resultante da aglutinação de destaques na forma de emenda conjunta, coordenada pelos Deputados Ibsen Pinheiro, Theodoro Mendes, Fábio Feldman, Carlos Vinagre e Jalles Fontoura, entre outros, alguns parlamentares levantaram questões de ordem, reclamando que a extensão e a complexidade da matéria exigiam exame mais acurado, pois não queriam admitir voto a um capítulo da mais alta importância conhecendo-o minutos antes da decisão<sup>30</sup>.

Percebendo a gravidade da situação, sobretudo em face do quórum não superior a 340 constituintes, Ibsen Pinheiro assomou à tribuna: reconheceu a complexidade da matéria e acolheu proposta para uma reunião prévia de líderes. A sessão foi suspensa, a pedido de Ibsen, pelo Presidente Ulysses Guimarães, e as lideranças partidárias seguiram para a reunião. Na segunda-feira, um novo encontro consumiu mais de oito horas em negociações. O texto, questionado artigo por artigo, foi defendido por Ibsen Pinheiro, coadjuvado pelos Deputados Plínio Arruda Sampaio e Nelson Jobim. A tensão começou a se dissipar apenas por volta das 23 horas. Na manhã seguinte, o acordo de lideranças seguiu para apreciação em Plenário. O quórum baixo pregou novo

---

30 AMPRS, Ofício Circular n. 14/1988; Réplica, n. 19, maio de 1988; MAZZILLI, Hugo Nigro. Depoimento concedido a Gunter Axt, em 12 de junho de 2002, em São Paulo. (AXT, BISCHOF e SEELIG, 2006).

susto, obrigando os representantes de classe a percorrerem os corredores do Congresso conclamando o concurso dos deputados aliados, enquanto Ibsen Pinheiro convencia o Presidente Ulysses Guimarães a segurar a verificação da presença em Plenário. Ulysses encerrou-a quando o número de presenças chegou a 383 e chamou a votação. O resultado garantiu a aprovação do texto por 350 votos a favor, 12 contrários e 21 abstenções. Dentre os que votaram contra o texto, destacavam-se lideranças que pontificaram no regime militar, como Roberto Campos e Delfim Neto, o ex-Ministro da Fazenda do General Costa e Silva que, em 1968, participara da célebre reunião do Conselho de Estado que instituía o AI 5.<sup>31</sup> (AXT, 2003).

Em agosto foi publicado o texto elaborado pelos constituintes no 1º turno das votações e submetido novamente à relatoria de Bernardo Cabral, dessa vez auxiliado pelo Senador José Fogaça. A parte referente ao Ministério Público sofreu ajustes mínimos de redação. Onze emendas e destaques tramitavam no 2º turno dizendo respeito ao Ministério Público. Mais uma vez, retornava a ameaça de confisco da privatividade da ação penal e de cassação do princípio de controle externo da polícia. Outra emenda propunha a exclusão da possibilidade de o Ministério Público construir a sua proposta orçamentária (AXT, 2003).

Mas o pior havia passado. Uma eventual reação do Centrão exigiria quórum mínimo de 280 votos, possibilidade remota àquela altura dos acontecimentos. A nova Constituição Federal, apelidada de “Constituição Cidadã”, foi finalmente promulgada em 5 de outubro de 1988.

---

31

AMPRS, Ofício Circular n. 14/1988; Réplica, n. 19, maio de 1988.

Relativamente ao Ministério Público, em alguns pontos o projeto original da CONAMP foi derrotado, como na escolha do procurador-geral da República ao livre talante do presidente da República, sem a participação da classe<sup>32</sup>, ou na indefinição quanto à incorporação ao quadro de carreira dos agentes ministeriais em atuação perante os Tribunais de Contas. Alguns, ainda, consideraram uma derrota a possibilidade do agente ministerial ingressado na carreira antes da promulgação da Constituição de 1988 permanecer no quadro especial, quando no exercício de funções eletivas.

Mas, de um modo geral, a Constituição avançou. Pela primeira vez, um texto constitucional disciplinou de forma orgânica e harmônica a organização e as atribuições da Instituição. Na área funcional, houve notável crescimento. Na área criminal, a Constituição explicitou que ao Ministério Público competia, privativamente, a promoção da ação penal pública. Conferiu-lhe ainda o exercício do controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar de iniciativa da Instituição, em nível federal e estadual. Permitiu-lhe requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial. Na área cível, além da promoção da ação de inconstitucionalidade, a Constituição passou a reconhecer ao Ministério Público a função institucional de defesa dos interesses indígenas em juízo e a promoção da ação civil pública. Além disso, a Constituição deferiu explicitamente ao Ministério

32 O sistema de escolha do procurador-geral de Justiça em dois níveis - a formação de uma lista tríplice por meio do voto plurinominal dos membros, a partir da qual o governador do estado indica o vitorioso, ainda que não seja o mais votado - foi considerado um avanço em todos os estados, à exceção de Rondônia, onde, curiosamente, em 1985 deu-se o único caso no Brasil de um procurador-geral eleito exclusivamente pela classe. Para o MP de Rondônia, portanto, nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 representou um retrocesso. Ver: FORTES, Telmo. Entrevista concedida a Gunter Axt, em 20 de fevereiro de 2003, em Porto Alegre. (AXT, BISCHOF e SEELIG, 2006).

Público a vigilância da probidade administrativa dos governantes. O MP foi responsabilizado pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. As garantias institucionais de unidade, indivisibilidade e autonomia firmaram-se na base da independência funcional dos membros. Isto é, a partir da Constituição de 1988, efetivamente os poderes do procurador-geral passaram a encontrar limite na independência funcional dos membros. Portanto, a hierarquia do Ministério Público foi desenhada como sendo administrativa e não funcional. Outras conquistas funcionais no texto constitucional visaram a reforçar a tese de que o membro deve defender o interesse da lei e não o dos governantes. A Constituição repisou os princípios de autonomia administrativa e financeira da Instituição traçados pela Lei Complementar de 1981. Mas avançou ao admitir, pela primeira vez, iniciativa no processo legislativo ao Ministério Público, no tocante à edição de leis complementares, à criação ou extinção de cargos, à organização de serviços auxiliares e de concursos (MAZZILLI, 1996: 65; 70-101; AXT, 2003).

### **A Revisão Constitucional promete, mas naufraga na esteira do *impeachment* do primeiro presidente eleito diretamente desde 1960**

A efervescência institucional dos anos 1980, que repactuou as relações jurídicas e refundou a democracia no Brasil, teve desdobramentos e sequência depois de seu ápice, atingido com a promulgação da Carta de 5 de outubro de 1988. Em 1990, o Congresso aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como o Código de Defesa do Consumidor, dois diplomas que ampliaram enormemente o alcance da tutela coletiva. Em 2 de junho de 1992, a Lei da

Improbidade Administrativa completou o ciclo de transformações institucionais no sentido do alargamento dos direitos da cidadania.

A então chamada “Lei Anticorrupção”, que deu ao Ministério Público condições para investigar com mais agilidade e profundidade ilícitos cometidos por administradores de bens públicos<sup>33</sup>, foi o corolário de um debate iniciado no Congresso Nacional em janeiro de 1988, com a instalação da ruidosa CPI da Corrupção, que teve, então, como presidente o Senador capixaba José Ignácio Ferreira, como relator o Senador gaúcho Carlos Chiarelli e como vice-presidente o Senador mineiro Itamar Franco (mais tarde, presidente do Brasil). Após 11 meses de investigações no Senado, a CPI pediu o *impeachment* do Presidente José Sarney, acusado de nove crimes. Somente as denúncias de corrupção na Superintendência Nacional da Marinha Mercante alcançavam a cifra estonteante de US\$ 550 milhões. Além de pedir o afastamento do presidente, o relatório final de 24 mil páginas sugeriu o indiciamento de quatro ministros e ex-ministros e quatro empreiteiros. O relatório foi arquivado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio de Oliveira, do PFL de Pernambuco, mas acabou servindo de base para a nova legislação (CASTELLO, 1989: 12).

Além disso, muitos dispositivos introduzidos pela Constituição precisariam ser testados na prática. Uma nova cultura institucional fora desenhada e seria preciso consolidar conceitos e procedimentos. A iniciativa de lei dos procuradores-gerais, por exemplo, precisou ser confirmada no STF logo no começo de 1989, graças a uma provocação feita pelo procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence. Quase tudo, enfim, era novidade,

sobretudo para o Ministério Público. O que estava na lei tinha, agora, de ser posto em prática (AXT, 2003).

O horizonte descortinado pelos novos instrumentos em defesa dos interesses difusos e indisponíveis lançaria o Ministério Público em todo o Brasil a uma posição estratégica na defesa da cidadania. O novo arcabouço jurídico promoveu uma lenta, constante e consistente revolução nos modelos de gestão até então praticados. Nos municípios, foram instalados conselhos comunitários, como o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, com participação da sociedade e cuja organização foi orientada por membros do Ministério Público e do Judiciário. O Ministério Público passou a fiscalizar e a orientar soluções em múltiplos aspectos da vida social. Em Santa Catarina, por exemplo, foram criados programas como o *Água Limpa*, que alcançava os cursos d'água utilizados como fonte de abastecimento à população de forma a protegê-los do impacto da ocupação humana e da atividade produtiva desenvolvida às suas margens, e o *Lixo Nosso*, que ajudou pequenos municípios a se unirem em cooperativas para o tratamento do lixo urbano<sup>34</sup>. Iniciativas como essas impactaram a vida e o cotidiano das populações nas mais diversas áreas.

Em paralelo, levantava-se a bandeira da reforma do Estado. Em nível federal, ela logo se tornou evidente com o debate em torno da liberalização da economia, ainda muito engessada por inúmeras medidas regulatórias e por uma blindagem de tarifas protecionistas criadas com o intuito de favorecer a industrialização nacional. Já no início da década, veio à tona também o enfrentamento

---

34 ALBERTON, José Galvani. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Florianópolis, em 10 de novembro de 2015 (Memorial do MPSC).

sobre a privatização de empresas estatais, entidades que haviam se proliferado durante o regime militar mas que, agora, eram em parte responsabilizadas por onerar os cofres públicos e por prestar maus serviços à população, especialmente em áreas como telefonia e energia, sem mencionar os bancos públicos.

A pressão pelas reformas de Estado resultou da combinação de fenômenos complexos, tais como: o avanço da globalização e da standardização de procedimentos e costumes, constringendo identidades regionais; o desaparecimento da União Soviética em 1991, trazendo como consequências o fim da Guerra Fria e o descrédito na fórmula do planejamento estatal, e detonando uma crise conceitual nos referenciais ideológicos; o movimento progressivo de concentração de capitais, gerando a supremacia de megaoperadores no panorama financeiro mundial, o que produziu pressão sobre a autonomia funcional dos estados nacionais; a emergência da sociedade civil organizada como protagonista criativa em todas as esferas do desenvolvimento humano, implodindo a ideia de que os governos representavam a totalidade das nações; o desencadear, especialmente na América Latina, de uma crise de legitimação do Estado, produto, em linhas gerais, de um déficit histórico de democracia e de cidadania, ou seja, da incapacidade do Estado de estender o bem-estar social para todas as camadas da população. As reformas institucionais tensionaram a sociedade porque se inscreviam, justamente, no espaço de contradição gerado pela redução da margem de manobra política dos estados nacionais imposta pela globalização financeira, de um lado, e, de outro, pela ampliação do campo político da ação coletiva. Aferventando o caldo, sobrevieram as crises econômicas do período, gizadas pelo drama do déficit público e do endividamento externo, pela compressão dos índices de crescimento, pela volatilidade dos investimentos estrangeiros e pela especulação financeira,

como a crise do México, de 1995, a crise asiática, de 1997, e a crise da Rússia, de 1998.<sup>35</sup>

No Brasil, o impacto da crise dos anos 1990 chegou cedo. Muito embora o Constituinte tivesse fixado o ano de 1993 para revisar a nova Constituição, o megachoque econômico anunciado em 15 de março de 1990, no dia da posse do primeiro presidente eleito diretamente desde as eleições de 1960, Fernando Collor de Mello, colocou o País de joelhos, abrindo o questionamento sobre a eficácia das novas instituições. O eixo do chamado Plano Collor I foi a Medida Provisória n. 168, que instituiu o cruzeiro como nova moeda, dispôs sobre a liquidez do mercado, bloqueou os ativos financeiros e deu outras providências complementares para a reforma monetária. Fazendo do instituto da medida provisória a pedra de toque do sistema político brasileiro, Collor, ao procurar enfrentar a hiperinflação iminente e contornar a falta de uma maioria confiável no Parlamento, emparedou o Judiciário e o Legislativo na condição de reféns de uma governabilidade na base do tudo ou nada. Ao criar um caminho sem volta, apostando na política do fato consumado, a Presidência da República sobrenadou as demais instâncias de Poder: legislou unilateralmente, à revelia e contra o Direito. Indício evidente nesse sentido foi a incapacidade do Supremo Tribunal Federal de proclamar a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 173, que proibiu em 5 de abril a concessão de liminares pelos juízes na primeira instância da Justiça Federal em ações contra o plano econômico, o que, na prática, foi uma ruptura institucional (ARANTES, 1997: 153; 183).

---

35 WILHEIM, Jorge. Por que reformar instituições?; SOLA, Lourdes. Reformas do estado para qual democracia? In: PEREIRA et alli, 1999.

Collor elegera-se pelo nanico PRN. Governador do pequeno Estado de Alagoas, baseara sua campanha eleitoral numa pauta de liberalização abrupta da economia (o que de fato fez, levando muitas empresas à falência, pela falta de um modelo de transição) e na promessa de caça aos “marajás” do serviço público e aos corruptos em geral. Procurava assim empolgar o desgosto da população com os recentes escândalos de corrupção, parte dos quais tratados na CPI do Senado Federal em 1988/9. Representando o novo e exalando carisma, Collor derrotara nas eleições figuras tradicionais da política brasileira, como Leonel de Moura Brizola (que retornara do exílio com a Anistia de 1979), Aureliano Chaves (Ministro de Minas e Energia entre 1985 e 1988) e Ulysses Guimarães, o Senhor Constituinte. Vendeu uma imagem de administrador dinâmico e jovem, não alinhado ao mundo convencional da política.

Mas a chamada Era Collor terminou melancolicamente, com a renúncia do Presidente em 29 de dezembro de 1992, horas antes da cassação de seu mandato no Senado, no âmbito de um processo de *impeachment* por envolvimento em atos ilícitos, um escândalo de tráfico de influências que fora detonado por meio de denúncias à imprensa do próprio irmão, Pedro Collor, em maio de 1992. Como saldo positivo, o Vice, Itamar Franco, tomou posse sem que houvesse uma ruptura institucional. O debate em torno das reformas do Estado havia apenas começado.

O início dos anos 1990 também revelou um novo Ministério Público Federal. A Instituição, historicamente atrelada ao Executivo, dava agora mostras surpreendentes de independência. Em outubro de 1990, o Presidente Fernando Collor exonerou o procurador-geral do Trabalho, Hegler Horta Barbosa, e substituiu-o monocraticamente por Antônio Carlos Roboredo,

indicado pelo primo de Collor, José Maria de Mello. O fato motivou uma arguição de inconstitucionalidade contra a nomeação por parte do procurador-geral da República, Aristides Junqueira, no Supremo Tribunal Federal. Nos primeiros meses do governo, Junqueira já havia recorrido ao STF contra medidas provisórias do governo, sem sucesso; mas agora lograva obstar uma importante iniciativa presidencial, sendo responsável por um dos primeiros estalidos políticos a sacudir o novo governo<sup>36</sup>.

Em retaliação, segundo avaliação do então presidente da Associação do MPSP, Renato Martins Costa, o Presidente Collor de Mello modificou o projeto de Lei Orgânica do Ministério Público: a proposta que encaminhou ao Congresso em 8 de abril de 1991 alterou dispositivos importantes previstos no texto original que antes fora enviado ao Congresso pelo Presidente Sarney, tais como a possibilidade do órgão nomear e promover os integrantes de seus cargos.<sup>37</sup>

Em fevereiro de 1991, o Deputado Ibsen Pinheiro, que tanto se destacara na construção do capítulo do Ministério Público na Constituição, assumiu a presidência da Câmara dos Deputados. Falando sobre o papel do Judiciário após a reconstitucionalização do País, Ibsen enalteceu o fortalecimento institucional e a contribuição dos tribunais superiores à retomada da vida democrática, mas alertou para o perigo representado pelos problemas infraestruturais vinculados à prestação jurisdicional, sobretudo em um momento em que se esperava incremento progressivo de demandas sociais na esfera da Justiça. A propósito

---

36 Collor volta de Portugal disposto a agir. O Estado de São Paulo, 26 de outubro de 1990, p. 6.

37 Réplica, n. 29, março/abril de 1991.

do Ministério Público, Ibsen se disse convencido de que sua redefinição foi um dos maiores avanços da Constituição de 1988, mas alertou para a eventual reação de setores da sociedade descontentes com o papel fiscalizador atribuído à Instituição. Sobre a reforma constitucional que se avizinhava, Ibsen disse acreditar que a Instituição seria ainda mais aperfeiçoada, e chegou a propor a criação de mecanismos sociais de controle externo do Judiciário e do Ministério Público, antiga aspiração de parcela dos membros do *Parquet*, mas que fora neutralizada no andamento da Constituinte Federal (AXT, 2003).<sup>38</sup>

Ibsen Pinheiro presidiu a Câmara até fevereiro de 1992, tendo conduzido o processo de *impeachment* do Presidente Collor. Em maio de 1994, contudo, foi abatido no âmbito de um escândalo conhecido como a Máfia dos Anões do Orçamento, um esquema de desvio de verbas públicas, e teve o mandato cassado e os direitos políticos suspensos por oito anos. Em 2000, o STF arquivou o processo em que era acusado de sonegação fiscal e o caso entrou para a história como um grave erro do denunciismo açodado da imprensa, que, em 1993, se equivocara numa conta de conversão cambial e transformara mil dólares americanos em um milhão. Ibsen era virtual candidato à Presidência da República<sup>39</sup>.

Enquanto isso, Itamar Franco, vice de Fernando Collor de Mello, assumia a presidência com uma inflação que chegou a 2.708,55% em 1993, a maior já registrada na história do País. A hiperinflação e a desorganização da produção apenas foram juguladas com o Plano Real lançado em fevereiro de 1994 pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, oitavo plano

38 Réplica, n. 30, maio/junho de 1991.

39 BERABA, Marcelo. O Caso Ibsen Pinheiro. Folha de São Paulo, 22 de agosto de 2004.

econômico da história recente do País, que finalmente iniciou um processo exitoso de desindexação da economia, culminando com uma nova moeda, o real, adotada em julho. Com o sucesso do programa, Itamar conseguiu a façanha de eleger o seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, do PSDB.

Superada a quadra de relações tumultuadas entre as instituições, em decorrência da malfadada presidência de Fernando Collor de Mello, retomou-se no Congresso Nacional a tramitação da Lei Orgânica Nacional do MP e da Lei Complementar que disciplinaria o MPU. Assim, em 12 de fevereiro de 1993, o presidente da República, Itamar Franco, assinou a Lei n. 8.625, a chamada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que substituiu a Lei Complementar n. 40, de 1981. Em 20 de maio de 1993, a Lei Complementar n. 75 estruturou organicamente o Ministério Público da União.

Para o Ministério Público, que saía fortalecido com as duas novas leis, o passo seguinte seria enfrentar o Congresso Revisor, programado para 1993. A revisão despoletou apreensão. Depois de cinco anos, o Ministério Público começava a incomodar poderosos e fermentava uma agitação para cassar a prerrogativa de participação do ente ministerial na fase pré-processual. Corporações, como a Polícia investigativa, engrossavam o debate, não apenas pretendendo exclusividade sobre o inquérito, mas se opondo ao chamado controle externo da atividade policial.

Como lembra Paulo Tonet Camargo, que presidia a Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, “a revisão constitucional começou com um texto muito ruim para o Ministério Público, porque confiscava prerrogativas institucionais importantes. (...) E aí nós começamos a construir

alternativas. (...) Os direcionamentos que o [Nelson] Jobim estabelecia foram muito importantes para desmanchar núcleos de resistência em vários setores da Câmara. (...) Fomos minando resistências até chegar ao texto final, (...) que acabou não sendo votado, porque a revisão malogrou como um todo por conta do episódio Collor. (...) Nós queríamos o texto relativo ao Ministério Público, porque ele melhorava o texto atual.”<sup>40</sup>

Em fevereiro de 1994, o Deputado Nelson Jobim, relator da revisão constitucional, divulgou seu primeiro projeto de emenda, que incluiu o Conselho Nacional de Justiça. Jobim queria que o órgão fosse dirigido por um corregedor-geral nacional e fosse composto por quatro ministros do STF, quatro do STJ, quatro do TST, um do STM, um dos TRFs, um dos TRTs e três juristas, dentre os quais o presidente da OAB. O procurador-geral da República acompanharia as sessões e teria voz nas decisões. Em editorial, o jornal *O Estado de São Paulo*, que criticara a proposta por todos os meios durante a Constituinte, mostrava-se agora menos refratário, mas ainda cauteloso: admitia que Jobim fazia um esforço de articulação para quebrar o denunciado “corporativismo” dos magistrados e para enfrentar os atrasos da Justiça, que, a esta altura, de fato já estavam a gerar aceso debate no País, porém surpreendia-se com a ousadia da proposta e temia que a independência funcional de juízes acabasse ameaçada por um “tribunal dos tribunais”<sup>41</sup>.

---

40 CAMARGO, Paulo Ricardo Tonet. Depoimento concedido a Gunter Axt (Projeto Memória do MPRS), em 23 de maio de 2002. (AXT, BISCHOF e SEELIG, 2006).

41 A Justiça é cega. *O Estado de São Paulo*, 5 de janeiro de 1994. Ousada proposta de reforma. *O Estado de São Paulo*, 28 de fevereiro de 1994, p. A3.

Apesar da engenhosa proposta do relator da revisão, o tema do órgão fiscalizador fora reintroduzido no Congresso pós-Constituinte pelo STF, e não pelos parlamentares. Em 17 de dezembro de 1992, o presidente da Corte encaminhara ao Congresso projeto de lei complementar que dispunha sobre o Estatuto da Magistratura Nacional. O projeto, que segue tramitando até os dias de hoje, previa no Título VI a criação do Conselho Nacional de Administração da Justiça, composto por onze membros: o presidente e o vice-presidente do STF; três outros ministros do STF, com mandato de dois anos, admitida a recondução por um período; os presidentes dos quatro Tribunais Superiores; dois presidentes de tribunais de Justiça, escolhidos, com os respectivos suplentes, pelo conjunto de residentes desses tribunais. Embora o STF propusesse um alargamento discreto da composição do Conselho, em face do antecessor natimorto dimanado da Emenda n. 7/1977, ao agregar representantes dos outros tribunais da Justiça da União, bem como – em menor número – da Justiça Comum, o novo órgão estava sendo esvaziado das antigas atribuições punitivas e investigativas. Seria um Conselho meramente para orientação administrativa. O relatório do Deputado Inaldo Leitão, de 2000, fazia questão de frisar, com todos os Fs, que o Conselho não interferiria na autonomia e independência dos magistrados e que caberia aos órgãos censórios dos tribunais a apuração de faltas e queixas contra membros do Judiciário<sup>42</sup>. Como sublinhava o Ministro Marco Aurélio de Mello, em 23 de abril de 2003, tratava-se de um órgão de controle interno, que não permitiria “a transformação do ordinário, do corriqueiro, em excepcional”<sup>43</sup>. De qualquer

42 Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Projeto de Lei Complementar n. 144, de 1992. Relator Inaldo Leitão.

43 Marco Aurélio cobra discussão e aprovação de Conselho Nacional da Magistratura. Notícias STF, 23 de abril de 2003. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60387&caixaBusca=N>.

forma, a pretensão do STF era então bem mais tímida do que aquela que estava sendo ventilada pelos deputados.

Por sua vez, a proposta de criação do Conselho Nacional do Ministério Público ainda não aparecia em um projeto de lei. No entanto, o tema já era discutido internamente pelos membros e suas associações de classe, dando seqüência a conceitos ventilados na Constituinte. No X Encontro Nacional dos Procuradores da República, promovido pela ANPR, em Blumenau, Santa Catarina, entre 28 de outubro e 2 de novembro de 1993, que contou com as presenças ilustres do Procurador-Geral da República Aristides Junqueira e dos Ministros Sepúlveda Pertence e Francisco Rezek, debateram-se diversas teses, condensadas na Carta de Blumenau. Dentre os pontos mais ousados da proclamação estava a sugestão de desmilitarização das polícias, a efetivação do controle externo da atividade policial, a subordinação da polícia judiciária ao MPF e a criação de mecanismos de controle externo do Judiciário. Além disso, propunha-se a concepção de um mecanismo semelhante para o Ministério Público. Segundo Wagner Gonçalves, Presidente da ANPR: “controle externo é, por si, tema controvertido, e tal controle está jungido, queiramos ou não, àquele que porventura venha a ser estabelecido para o Poder Judiciário. Sequer se sabe o que se quer com tal controle. Sabe-se que ele é necessário, havendo discordância, contudo, quanto ao modo de exercê-lo. (...) Nenhum controle é possível se se quer atingir a decisão do magistrado, trazendo à baila épocas ditatoriais de triste memória”.<sup>44</sup>

Em março de 1994, Jobim definiu sete pareceres sobre o Capítulo do Poder Judiciário, que, além da criação do Conselho Nacional de Justiça,

44

Boletim ANPR, n. 2, 1993.

estabeleciam a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho e um comando para o fim de nepotismo no Judiciário. Foi de longe o texto mais negociado da reforma, em virtude do forte *lobby* do Judiciário, que não aceitava o Conselho da forma estabelecida. Mas a maioria esmagadora das 17.246 propostas de revisão constitucional recebidas pelo relator queria mexer no Judiciário, indicando que no Congresso muitos desejavam mudanças. Os juízes classistas foram responsáveis pelas maiores romarias ao gabinete de Jobim. Em consequência da extinção dessa figura no TST, o parecer acabava também com o poder normativo conferido à Justiça do Trabalho. O fim do nepotismo era outra questão bastante nervosa, pois a prática era razoavelmente difundida então nos tribunais brasileiros, embora não se o quisesse admitir com clareza<sup>45</sup>.

A instituição do juiz classista, inicialmente saudada como uma garantia democrática e popular e existente em vários países (como Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha e Dinamarca), passou, contudo, a ser severamente criticada por setores da sociedade. Quando de seu surgimento no País, entre fins dos anos 1930 e princípios dos anos 1940, muito se disse que a instituição era influência direta da *Carta del Lavoro*, editada pelo fascismo italiano, o que é, sem dúvida alguma, um reducionismo, fartamente repetido *a posteriori* pelos manuais de Direito. Os anos 1920 e 1930 assistiram a uma forte crise dos sistemas representativos liberais no mundo inteiro, vez que se entendia estarem os mesmos capturados pela oligarquia e pela burguesia, suscitando respostas e reações, tanto à extrema direita (como no caso do fascismo), quanto à esquerda. No Brasil, esse debate ecoou, especialmente, no chamado

---

45  
março de 1994.

Parlamentares rejeitam redução de quórum. O Estado de São Paulo, 15 de

Movimento Tenentista, no movimento operário e na Revolução de 1930, que foi considerada pela historiografia uma revolução burguesa e modernizante das estruturas do País. A Carta de 1934 previu a figura do representante classista nos parlamentos, como vogal, eleito pelos sindicatos e não pelo voto direto e universal, o que não foi confirmado pela Constituição de 1946, a qual assinalou o retorno à normalidade democrática após a ruptura institucional de 1937. A ideia de um parlamento com representação corporativista e não liberal é anterior ao fascismo: o filósofo francês Auguste Comte, fundador da doutrina liberal positivista, que influenciou o movimento republicano no Brasil a partir da década de 1870, propugnava, por exemplo, legislativos compostos por parlamentares eleitos por segmentos de ofícios. Finalmente, pode-se também registrar que Getúlio Vargas, em cujo governo a legislação trabalhista emergiu, fora exposto, durante os anos 1920, em Porto Alegre, Capital de seu Estado de origem, à exitosa experiência, que combinara paternalismo germânico com fordismo, nas indústrias de AJ Renner, líder empresarial que presidiu a fundação da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs), na esteira da Revolução de 1930 (AXT, 2013).

Depois de 1946, a representação classista foi mantida apenas na Justiça do Trabalho. Corria a convicção de que eram nomeados às vagas destinadas aos trabalhadores apenas aqueles militantes mais dóceis para com as diretrizes e a política do Ministério do Trabalho. O TST, por seu turno, era não raro compreendido como um órgão lento e conservador. Mesmo uma vitória dos trabalhadores, por exemplo, poderia ser arruinada, pois até ser publicada a decisão, o que podia consumir meses, não tinha efeito legal. Na verdade, como sublinha John French, os sindicatos, às vezes, enfrentavam as negociações do ano seguinte desconhecendo a decisão final do Tribunal com respeito ao ano anterior. Por vezes,

ainda, o desfecho poderia ser regressivo. Ficou célebre a decisão que reverteu, um ano mais tarde, o acordo firmado em desdobramento à greve dos 400 mil, em 1957, que se havia encerrado com uma sentença do Tribunal Regional de São Paulo concedendo aumento de 25% aos operários, o qual foi significativamente reduzido. Em alguns tribunais regionais, a situação não era muito diferente. Baseado em sua experiência como vogal e procurador do trabalho nos tribunais paulistas nos anos 1960, Luiz Roberto Puech relatou que quando menores ou mulheres empregados em condições que a CLT vedava recorriam à Justiça, os tribunais negavam as petições com base no argumento de que a situação envolvia trabalho ilícito, o que não estaria na esfera de sua jurisdição (FRENCH, 2001).

Nos anos 1990, as críticas aos juízes classistas recrudesceram, ora em função dos salários considerados elevados, ora por conta de aposentadorias percebidas como precoces. Segundo Piquet Carneiro, um dos membros do Conselho da Reforma do Estado, órgão criado pelo Presidente Fernando Henrique em 1995 e presidido pelo Ministro Bresser Pereira, o cargo custava ao País R\$ 500 milhões por ano, e só contribuía para agravar o congestionamento da Justiça do Trabalho. No Brasil, havia 3.500 juízes titulares e 3.500 suplentes, com salários de R\$ 4 mil reais, podendo se aposentar com apenas cinco anos de serviço<sup>46</sup>. Mais tarde, a figuração de alguns classistas como pivôs de episódios ruidosos de corrupção corroeou o apoio residual das centrais sindicais, da Magistratura togada e de intelectuais.

Mas, afinal, a revisão constitucional patinava. Em junho de 1994, o jurista Miguel Reale queixava-se da recusa do Plenário a votar o projeto e

denunciava a farsa à qual o País fora submetido por sete meses, decepcionando quantos contavam com as reformas. Como dissera o comentarista Joelmir Betting<sup>47</sup>, se o momento político era apoplético, a reforma seria técnica e não precisaria ser inviabilizada. Só que não. Embora empresários e políticos reformistas, identificados com o campo liberal e a social-democracia, acreditassem de fato que a reforma seria uma oportunidade para corrigir eventuais erros cometidos na redação da Constituição de 1988, tornando o Estado brasileiro mais leve e ágil, o contexto político falou mais alto.

A vantagem do congresso revisor sobre as PECs convencionais era a necessidade de quórum mínimo de 293 votos para a aprovação de uma emenda. O empresariado sonhava com a desmontagem dos monopólios estatais, com um novo estatuto para a relação capital-trabalho e com o fim do tratamento discriminatório ao capital estrangeiro de risco. Mas o funcionalismo público e os sindicatos rejeitavam reformas que consideravam regressivas com respeito aos direitos que a Constituição lhes assegurara. Também reagiam mal às reformas os estatistas e nacionalistas, cuja concepção de mercado e de nação estava ancorada no período pré-crise do petróleo e pré-globalização. Articulavam esses grupos feixes ideológicos mais alinhados ao campo de uma esquerda que em grande parte não assimilara a queda do Muro de Berlim e a debacle da fórmula planificadora soviética. Com o fim, contudo, de alargar o campo de sensibilização do seu discurso, parte da esquerda passou a incorporar às suas bandeiras demandas que transitavam pela ecologia e pelas minorias. Assim, questões de gênero e étnicas, que ao longo do século XX haviam sido desprezadas pelos partidos de viés marxista, focados no conceito de classe

47

BETTING, Joelmir. O Estado de São Paulo, 24 de março de 1994, p. 84.

social, passaram a ganhar destaque, assim como o combate ao agronegócio, aos agrotóxicos e aos produtos transgênicos.

Pelo malogro da revisão, Reale responsabilizava em primeiro lugar partidos pequenos, identificados com a esquerda, como o PT, o PDT e o PCdoB. Curiosamente, a então pequena bancada do PT no Congresso votara contra o texto final da Constituição, mas, agora, repelia a ideia de alterá-la. Em 1988, o PT almejava um texto ainda mais radical nas garantias sociais. O próprio Luiz Inácio “Lula” da Silva, mais tarde, já tendo passado pela Presidência da República, reconhecia que o regimento proposto pelo PT em 1988 prejudicaria a governabilidade do País<sup>48</sup>. No Congresso Revisor, contudo, temia-se que garantias asseguradas na Carta fossem de algum modo empanadas. A proposição de extinguir o imposto sindical era, sem dúvida, um dos pontos nevrálgicos. Acostumados às benesses do imposto obrigatório, os sindicatos brasileiros negavam-se a abrir mão do recurso que os sustentava artificialmente. Além disso, a revisão propunha questões econômicas relevantes, como a abertura dos setores de serviços públicos ao capital privado. Mas o fato é que a pregação conseguiu sensibilizar um número expressivo de parlamentares ao centro. Para Miguel Reale, os Presidentes do Senado, Humberto Lucena, do PMDB da Paraíba, e da Câmara, Inocêncio Gomes de Oliveira, do PFL de Pernambuco, embora discursassem publicamente a favor da revisão, teriam manobrado para retardá-la e, no limite, esvaziá-la<sup>49</sup>. Para Nelson Jobim,

---

48 Após 25 anos da Constituição, Lula justifica voto contrário do PT. Terra, 1º de outubro de 2013. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/apos-25-anos-da-constituicao-lula-justifica-voto-contrario-do-pt,ded5e2e05b471410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

o próprio Presidente Itamar Franco resistia ao processo revisional, assim como o faziam abertamente os líderes do governo no Congresso, Deputado Roberto Freire (PCB e PPS a partir de 1992), na Câmara, e Senador Pedro Simon (PMDB), no Senado (JOBIM, 2015: 134).

Itamar Franco, com efeito, não tinha afinidade ideológica com o liberalismo privatista e a ostentação pessoal de Collor de Mello, que o precedeu, e tampouco revelava enlevo exaltado pela aposta reformista da social-democracia. Mineiro, de Juiz de Fora, Itamar se mostrava um nacionalista e prezava a simplicidade, tendo se celebrizado sua solicitação à empresa Volkswagen para retomar a produção do fusca no Brasil, enquanto Collor se elegera deblaterando serem os carros nacionais, já que a indústria automobilística era blindada pelo protecionismo tarifário, nada além de “carroças”<sup>50</sup>. O antigo fusca, apesar da tecnologia defasada, era então um símbolo da economia brasileira e do consumo popular. Itamar, além disso, revelou certa atenção com pungentes questões sociais, desenvolvendo projetos em parceria com o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, reconhecido ativista dos Direitos Humanos que concebeu a Ação Contra a Fome e a Miséria.

De qualquer forma, teriam eventualmente pesado na conta de muitos parlamentares, na hora de votar medidas que pareciam impopulares, as eleições

---

49  
1994, p. A2.

REALE, Miguel. Os responsáveis. O Estado de São Paulo, 4 de junho de

50  
Ironicamente, foi um carrinho nacional, um singelo Fiat Elba, que permitiu à CPI ligar concretamente o Presidente Fernando Collor ao esquema de corrupção de PC Farias, porque o veículo fora pago com um “cheque fantasma”. O caso foi denunciado pelo jornalista Jorge Bastos Moreno, do jornal O Globo, e se tornou o principal argumento na sustentação do impeachment.

que se avizinham. Afinal, o exercício inútil da revisão resultou em 72 sessões, 74 pareceres do relator, cinco emendas aprovadas e apenas uma promulgada, tendo custado, somente de horas extras de funcionários da Câmara, 5,5 milhões de URVs (a moeda de conversão estabelecida pelo Plano Real). Para o deputado Michel Temer, tratava-se de uma demonstração inequívoca de falência do modelo parlamentar brasileiro estabelecido pela Carta de 1988. Como solução, ele sugeria a redução do número de representantes no Parlamento, a concentração de votações entre terças e quintas-feiras, a punição de congressistas faltantes e a limitação do poder do voto de liderança partidária.<sup>51</sup>

O fato é que o Congresso Revisor foi atropelado pelo contexto. Lançada em outubro de 1993, depois do País se restabelecer do impacto do *impeachment* do Presidente Collor, a revisão foi abalroada pelo estouro do escândalo dos Anões do Orçamento, que não apenas absorveu atenções, como ainda ampliou o desprestígio da classe política e ceifou uma das lideranças mais importantes do processo constituinte, Ibsen Pinheiro. Na virada do ano, a revisão foi esvaziada pela necessidade de votação do pacote fiscal, fundamental para a estabilização da economia erodida pela chaga da hiperinflação. Na altura do carnaval, foi esnobada pela prioridade que o Executivo depositou na votação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual desvinculou verbas do orçamento da União e permitiu ao governo redimensionar gastos, e na votação do Plano Real, então também conhecido como Plano FHC2. Depois que o governo obteve essas vitórias, desinteressou-se da revisão.

51 TEMER, Michel. A reforma do Parlamento Nacional. O Estado de São Paulo, 4 de junho de 1994, p. A2.

## **Entre idas e vindas, avança a Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados**

Malograda a revisão constitucional, as esperanças dos que apostavam da reforma do Estado passaram a se depositar no ministro-candidato Fernando Henrique Cardoso. Granjeando a popularidade alcançada com o sucesso do Plano Real, o sociólogo paulista prometia encarar as reformas com mais legitimidade e capacidade técnica. Depois do pavoroso sequestro dos ativos financeiros do Plano Collor, do *impeachment* do presidente, do escândalo dos Anões do Orçamento, da hiperinflação e da morte trágica do piloto de Fórmula 1 Ayrton Senna, a autoestima dos brasileiros começava a ser resgatada com o Plano Real e com a conquista do tetracampeonato pela Seleção Brasileira de Futebol, em 17 de julho de 1994 – um estímulo adicional ao enlevo do otimismo.

Nas eleições de 1994, a esquerda se dividiu, como acontecera no pleito de 1989, entre as candidaturas de Lula da Silva (PT) e Leonel Brizola (PDT). O próprio Fernando Henrique Cardoso, assim como parte dos caciques paulistanos do PSDB, era originário do campo socialista, tendo, contudo, se aliado a setores liberais em virtude da restrição que as esquerdas lhe estabeleceram por conta de sua adesão à chamada terceira via, social-democrata, e de seu protagonismo no projeto reformista e modernizador do Estado. Em abril de 1994, pesquisas apontavam que Lula usufruiria de 40% das intenções de voto do eleitorado. Mas Lula e o PT cometeram o grave erro de se oporem ao Plano Real, o que os deixou com um discurso roto. Aliada ao PFL e ao PTB, partidos mais conservadores, mas que se identificavam com a pauta econômica de Fernando Henrique, a candidatura se capilarizou pelo interior e no Nordeste do País. Fernando Henrique acabou se elegendo com 54% dos votos, no primeiro turno. Lula

ficou num distante segundo lugar, mas na frente do impopular ex-governador de São Paulo, Orestes Quércia, do PMDB. Brizola apanhou um sorumbático quarto lugar, perfazendo apenas 3,19% dos votos, apesar de sua passagem pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, onde, contudo, colecionara polêmicas<sup>52</sup>.

Eleito, Fernando Henrique cercou-se de um grupo de notáveis gestores, políticos experientes e intelectuais, tais como Celso Lafer, no Ministério das Relações Exteriores, Pedro Malan, no Ministério da Fazenda, José Serra, no Ministério do Planejamento e José Carlos Bresser Pereira, no Ministério de Administração, entre outros. A presença de Nelson Jobim no Ministério da Justiça indicava que as propostas sedimentadas na revisão constitucional funcionariam – ao lado, naturalmente, do eixo estabelecido pelo Plano Real –, como um norte para as reformas de Estado<sup>53</sup>.

A prioridade, como se tornou evidente logo no início do mandato de Fernando Henrique Cardoso, recaiu sobre a área econômica. O Plano Real contemplava um conjunto de medidas que passava pelas privatizações, pela disciplina fiscal, pela quebra de reservas de mercado e por metas de câmbio, juros

---

52 O velho caudilho gaúcho, que tanto assustara os militares e os anticomunistas nos anos 1960, sendo um dos pivôs da crise que levou ao Golpe de 1964, desgastara-se com o eleitorado pelo teor e contundência das críticas à CPI que investigava o esquema de corrupção durante o governo Collor de Mello, denunciando que o presidente fora vítima de um golpe. No Rio de Janeiro, envolvera-se em grandes controvérsias, sendo injustamente atacado por conta do projeto das escolas CIEP (Centro Integrado de Educação Pública), concebido na parte pedagógica por Darcy Ribeiro e na arquitetônica por Oscar Niemeyer, que previa educação em tempo integral para crianças em áreas da periferia. Brizola foi também muito criticado pelo aumento dos índices de violência na Capital do Estado e sustentou acerbas polêmicas com a grande mídia.

53 Jobim decidira não concorrer à reeleição na Câmara dos Deputados e preferira apoiar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso ao invés do candidato de seu próprio partido, Orestes Quércia, que em 1993 renunciara à Presidência do PMDB em decorrência de sucessivas denúncias de atos de corrupção praticados durante o exercício do governo de São Paulo.

e inflação. Assim, muitos dos alvitre não emplacados na revisão constitucional acabaram sendo implantados já em 1995, tais como a abertura dos setores de telecomunicações, rodovias e energia (salvo petróleo e energia nuclear) à iniciativa privada (JOBIM, 2015: 178).

Promoveram-se inúmeras privatizações, desde empresas públicas na área de mineração até o setor financeiro. Estima-se que, entre 1995 e 2002, o Governo FHC tenha arrecadado quase 80 bilhões de reais com a desestatização. O recuo da presença do Estado na economia foi crucial para reduzir o déficit público, um dos motores do processo inflacionário. Mas as privatizações geraram grande irritação, sendo combatidas por partidos de esquerda, sobretudo o PT; em manifestações de rua, por vezes violentas; e na arena judicial. Apenas a venda da empresa de mineração Vale do Rio Doce suscitou mais de cem ações judiciais. Críticos da fórmula, como o ex-governador do Rio Grande do Sul, Senador Pedro Simon, argumentaram que a empresa foi vendida “a preço de banana”, enquanto seus defensores arguíram que a Vale passou a gerar mais empregos e mais impostos do que na época em que era estatal.

A maior privatização da história brasileira aconteceu em 1998, com a venda das ações do governo na Telebrás a 12 empresas. Uma consequência quase imediata do negócio foi a universalização do serviço de telefonia, fixa e móvel, que até então tinha acesso restrito. Em torno das privatizações, todavia, emergiram suspeitas de negócios escusos e favorecimentos. Em maio de 1999, os partidos de sustentação ao governo impediram a instalação de uma CPI no Congresso para investigar denúncias de que fundos de pensão e o BNDES teriam beneficiado entidades privadas, como o banco Opportunity. Setores da

oposição, especialmente liderados pelo PT, foram às ruas clamar, sem sucesso, pelo *impeachment* do presidente.

Com a reforma da Previdência Social, Fernando Henrique Cardoso teve menos sucesso. Em seu livro de memórias, reclamou que os parlamentares não tinham disposição para votar o fim das distorções que comprometeriam o sistema e que o relator da reforma, Deputado Michel Temer, do PMDB de São Paulo, teria desfigurado a proposta original do Palácio (CARDOSO, 2015).

Em 11 de fevereiro de 1998, o Governo conseguiu aprovar no Congresso a PEC n. 33, consumada em dezembro com a promulgação da Emenda n. 20/1998. As principais mudanças foram a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela por tempo de contribuição (30 anos para mulheres e 35 para homens) e a instituição de limite de idade para a aposentadoria integral dos servidores públicos – 53 anos para homens e 48 para mulheres. Além disso, aumentou a idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores do setor privado – 60 anos para homens e 55 para mulheres. As aposentadorias especiais foram praticamente extintas, permanecendo esse direito apenas para professores e trabalhadores em atividades insalubres. Também acabou a pensão integral por morte e foi estabelecida a contribuição previdenciária dos aposentados com mais de 65 anos. Mais uma vez, houve forte reação dos sindicatos e partidos de esquerda, com manifestações e confrontos de rua. No dia 5 de fevereiro de 1998, desenrolou-se uma tensa ocupação do Plenário da Câmara por manifestantes.

Mas o ajuste ficou aquém do planejado, tendo atingido mais os trabalhadores da área privada. O processo revelou-se longo e o Executivo sofreu oito derrotas em plenário – todas em votações de Destaque para Votação em

Separado – e três na Comissão de Constituição e Justiça. Derrotado na PEC, o governo convocou extraordinariamente o Congresso e conseguiu a aprovação da contribuição dos inativos na forma de projeto de lei. Na esteira dessa reforma foi instituído, ainda, em 1999, o fator previdenciário. A medida dificultou o acesso à jubilação, condicionando o valor da aposentadoria à sobrevida do trabalhador. A queda de popularidade de Fernando Henrique Cardoso no seu segundo mandato dificultou a sequência da reforma, que alcançaria os trabalhadores do setor público. Essa etapa acabou sendo enfrentada pelo seu sucessor, o líder sindical Lula da Silva, com o envio da PEC n. 40, que deu origem à Emenda Constitucional n. 41, promulgada pelo Congresso Nacional em 19 de dezembro de 2002 (ANASTASIA e MELO, 2005).

Se a reforma do Judiciário não foi a prioridade inicial do governo no Congresso, os deputados não ficaram estacionados, em posição contemplativa, e o terreno foi sendo arado. Diversas iniciativas andavam em paralelo, protagonizadas por parlamentares do PT, PMDB e PSDB.

Em abril de 1995, foi desarquivada a PEC n. 96/1992, de autoria do Deputado Hélio Bicudo, apresentada antes da revisão constitucional, em 26 de março de 1992, e que vem sendo apontada nos manuais como o ponto de partida da Reforma do Judiciário, muito embora seu foco original fosse distinto daquele que resultou na Emenda n. 45.

Bicudo foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores em São Paulo. Celebrizou-se em 1970 pela investigação, como promotor de Justiça, do caso do Esquadrão da Morte, uma organização paramilitar que teria executado mais de 200 suspeitos de crimes e que estabeleceu uma promiscuidade entre

bandagem e polícia. Ao lado dos famosos casos das Mãos Amarradas, de 1966, e do sequestro dos uruguaios Lilian Celiberti e Universindo Dias, no final dos anos 1970, ambos no Rio Grande do Sul, esteve entre os episódios emblemáticos no Brasil em que o Ministério Público atuou na fase pré-processual e que serviram de modelo para a consolidação da prerrogativa na Carta de 1988. Em comum, os três casos enfrentavam a questão do abuso de autoridades policiais.

Na exposição de motivos do projeto de PEC, Bicudo remetia-se, curiosamente, ao Diagnóstico elaborado pelo Supremo Tribunal Federal em 1975, asseverando que a reforma então proposta acabara frustrada e que o Judiciário seria o único dos Poderes ainda livre de fiscalização externa. O projeto preocupava-se com a organização da carreira de juiz e com a vitaliciedade no cargo; propunha o estabelecimento de mandato de nove anos para ministro do STF, sendo que um terço dos ministros seria nomeado pelo presidente da República a partir de listas formadas pelo STJ, pelo MP e pela OAB; e gizava a extinção da Justiça Militar, em todas as suas jurisdições. Finalmente, reclamava que a Justiça Federal precisava ser melhor aparelhada e que a Justiça do Trabalho deveria ser mais ágil. Estabelecia que os tribunais teriam o dever de apurar denúncias contra magistrados, que poderiam partir do MP, da OAB ou de qualquer cidadão, mas não mencionava ainda a criação dos conselhos de fiscalização externa<sup>54</sup>.

Apesar da amplitude de algumas pretensões, o projeto não repercutiu na imprensa quando de sua propositura. Na Comissão de Constituição e Justiça, o

54

Diário do Congresso Nacional, sexta-feira 1º de maio de 1992, p. 7847 a 7853.

parecer do relator, Deputado Luiz Carlos Santos, foi aprovado por unanimidade, em 12 agosto de 1992. A proposta foi encaminhada para se transformar em emenda revisional no mês dezembro, mas não chegou a ser votada<sup>55</sup>.

Em 1994, a Mesa Diretora considerou a PEC n. 96 prejudicada pelo encerramento dos trabalhos do Congresso Revisor. Insistente, Hélio Bicudo solicitou em dezembro o retorno da PEC à Câmara dos Deputados. Em fevereiro de 1995, contudo, a proposta foi arquivada. Até ser desarquivada em abril. Em 2 de agosto, a Mesa Diretora decidiu constituir uma comissão especial destinada a emitir um parecer no prazo de 40 dias.

Em 30 de setembro de 1995, a comissão deferiu solicitação do Deputado José Genoíno (PT) para pensar a PEC n. 96 à PEC n. 112, de sua autoria, que propunha, novamente, e criação de um órgão de controle externo para o Poder Judiciário, integrado pelo Conselho Federal de Justiça, pelos Conselhos Estaduais de Justiça e pelo Conselho Distrital de Justiça. A proposta de Genoíno mencionava a participação de cidadãos nos Conselhos de Justiça. Em outubro, a comissão abriu o prazo para apresentação de emendas.

Além da PEC n. 112, apensou-se à PEC n. 96 a PEC n. 127-A, de 1995, de autoria do Deputado Ricardo Barros, relativa à idade para aposentadoria compulsória dos magistrados; a PEC n. 368-A, de 1996, do Poder Executivo, referente à competência da Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos; e a PEC n. 500-A, de 1997, do Senado Federal, que estabelecia o efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Foram apresentadas quatro emendas, indicando que o debate da reforma do Judiciário ganhava, aos poucos, musculatura. A Emenda n. 4, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, do PMDB de São Paulo, propunha a criação do Sistema de Controle do Judiciário e criava o Conselho Nacional da Magistratura no STF. O órgão seria composto por 17 membros, sendo quatro ministros do STF, um ministro do STJ, um ministro do TSE, um ministro togado do TST, um ministro do STM, cinco desembargadores dos TJs estaduais, indicados pelos Tribunais e escolhidos pelo STF; um juiz de um dos TRFs, dentre os indicados pelos Tribunais e escolhido pelo TSE; um juiz de um dos TRTs, dentre os indicados pelo Tribunal e escolhido pelo TST; e um advogado indicado em lista tríplice pelo Conselho Federal da OAB e escolhido pelo STF. A finalidade do órgão seria zelar pela independência do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. Para isso poderia adotar medidas de natureza disciplinar e correcional, tais como fiscalizar e supervisionar a administração dos serviços judiciários, propor iniciativa legislativa nos projetos de lei sobre matéria processual e organizacional do Judiciário, conhecer das reclamações contra membros do Judiciário e ainda instaurar procedimentos disciplinares, formalizando atos de exoneração, aposentadoria e disponibilidade.

Por sua vez, o Deputado Nedson Luiz Micheleti, do PT do Paraná, propôs extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo conferido à Justiça do Trabalho (SADEK, 1996: 58). Pouco depois, a propósito, em 17 de dezembro, o deputado Zaire Rezende, do PMDB de Minas Gerais, encaminhou uma fórmula mais amena. A PEC n. 293 sugeria extinguir os juízes classistas nos Tribunais, mas mantê-los nas Juntas de Conciliação e Julgamento, onde sua

experiência profissional, acreditava o parlamentar, poderia ser útil ao esforço conciliatório, sem que a falta de domínio técnico do Direito prejudicasse os trabalhos, como aconteceria nos Tribunais. A PEC foi desarquivada pelo presidente da Câmara, Michel Temer, em 6 de abril de 1999, já no contexto da CPI do Judiciário, como se verá mais adiante. Finalmente, no Senado, Gilberto Miranda, do PMDB do Amazonas, propôs na PEC n. 63/1995 também a extinção da representação classista.

Os trabalhos da comissão duraram até agosto de 1996. Em 17 de junho, o relator Jairo Carneiro, do PFL da Bahia, apresentou um substitutivo fundindo as duas PECs. Jairo avançou na questão do controle: queria um Conselho de 15 membros e propôs um mecanismo adicional de *impeachment* para juízes, desembargadores e ministros, que teriam por instância de julgamento a própria Corte na qual o magistrado se inscreveria. Outro ponto importante era a concepção de um instrumento que evitasse precisar o STF se manifestar mais de uma vez sobre a mesma questão, chamado de súmula vinculante. Quase 90% dos processos apreciados pelo STF naquele momento se referiam a assuntos já julgados e que voltavam ao Tribunal, ocupando tempo dos ministros e servidores. A proposta transformava o STF em uma típica Corte Constitucional. A ideia contava com a simpatia do Presidente do STF, Ministro Sepúlveda Pertence, para quem a concepção do Conselho também era bem-vinda: “o grande desafio do Judiciário é vencer a sua crise de funcionalidade, sob pena de perder a sua própria credibilidade”, declarou em um encontro promovido pela AMB em São Paulo. O presidente da AMB, Desembargador Paulo Medina, concordou em parte: “somos contra a presença do advogado e do promotor no Conselho, porque eles são representantes de partes.”. O texto do relator, finalmente, preservava as jurisdições especializadas

militar<sup>56</sup> e trabalhista, mas acabava com o cargo de juiz classista e com o poder normativo da Justiça do Trabalho. O substitutivo reforçava a livre negociação coletiva, sem interferência do Estado, atribuindo à Justiça do Trabalho a fiscalização sobre o seu cumprimento. Finalmente, proibia expressamente a prática do nepotismo no Judiciário.<sup>57</sup>

A OAB, que sempre defendera a criação do Conselho Nacional da Magistratura, declarou-se logo contrária ao texto do substitutivo que desenhava a reforma do Judiciário, por discordar, especialmente, da instituição da súmula vinculante. Na prática, a súmula reduziria o mercado de trabalho para advogados. A AMATRA e a AJUFE também se opuseram à súmula, por a considerarem uma intervenção indevida na atividade judicante. Quanto ao Conselho, a proposta começava a ser mais tolerada, pelo menos pela AMB, desde que não o integrassem representantes de fora do Judiciário, da OAB ou do MP, muito menos cidadãos não operadores do Direito, e desde que o órgão não fosse avocatório e centralizador<sup>58</sup>.

Muito embora a proposta ainda não mencionasse a criação de um conselho específico para o Ministério Público, os membros da Instituição em todo o País não eram refratários à ideia do controle externo. Pesquisa realizada

---

56 Hélio Bicudo publicou artigo na Folha de São Paulo, em 13 de agosto de 1996, reconhecendo que a Justiça Militar das Forças Armadas seria uma "imposição de tradição sedimentada no processo e julgamento de crimes propriamente militares", e a pertinência de sua preservação. Mas seguiu esgrimindo a necessidade de extinção da jurisdição militar estadual.

57 Relator prevê impeachment para juiz. O Estado de São Paulo, 12 de fevereiro de 1996; Relator conclui texto sobre reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 21 de junho de 1996.

58 Juízes protestam em Brasília. O Estado de São Paulo, 20 de maio de 1996, p. A4.

em 1996 confirmava orientação verificada nos tempos da Constituinte, pois 62% manifestou-se favorável a um órgão com tais atribuições. A mesma enquete apontava que mais de 80% dos magistrados considerava a inovação negativa (SADEK, 2010: 54).

Enquanto isso, Fernando Henrique Cardoso e o Ministro Nelson Jobim manifestavam sintonia com o horizonte da reforma, embora o Presidente preferisse não emitir opinião sobre, especificamente, o controle externo<sup>59</sup>. Por sua vez, mudança de humor em relação à reforma do Judiciário esboçava-se na grande imprensa. Se até então os grandes jornais haviam aderido à tese da AMB, segundo a qual o controle externo se constituía em intervenção indevida no Poder, aos poucos começavam a tomar gosto pela matéria. Em 9 de maio de 1997, por exemplo, *O Estado de São Paulo* dizia que, se o Conselho imaginado por Jairo Carneiro existisse, poderia investigar a denúncia do presidente do Banco do Maranhão, Afonso Celso Pantoja, que colocou sob suspeita uma rede de advogados e juízes em ações de indenizações milionárias no Estado<sup>60</sup>.

Um dia depois de tomar posse como presidente do STF, em maio de 1997, o Ministro Celso de Mello enfrentou oposição dos juízes por defender a criação do Conselho e o mecanismo de *impeachment* para magistrados.

---

59 FH acha que juízes classistas são desnecessários. *O Estado de São Paulo*, 10 de junho de 1996, p. A4.

60 Projeto de Carneiro prevê fiscalização de juízes. *O Estado de São Paulo*, 9 de maio de 1997, p. 7.

A AMB divulgou nota dizendo que Mello não tinha o apoio da entidade. Mello, por sua vez, em seu discurso de posse, indicou que a súmula vinculante retiraria poder do juiz singular, colocando-se em divergência com a maioria dos ministros do STF, que defendiam a propositura.<sup>61</sup>

Nos estados, a movimentação no Congresso gerava perturbação. Além da Magistratura de São Paulo, onde ficava o maior Tribunal do País, no Rio Grande do Sul, por exemplo, a combativa Ajuris continuava insurgindo-se contra a adoção do controle externo e da súmula vinculante. Em 26 de fevereiro de 1997, em parceria com a AMB, a AMATRA e a AJUFE, a entidade promoveu em Porto Alegre o Dia de Mobilização Nacional da Magistratura. Segundo seu presidente, Juiz Cláudio Baldino Maciel, que presidiria a AMB entre 2001 e 2004, a atividade pretendia impedir o desmonte de garantias constitucionais do Judiciário: “cidadania, só com Justiça!”, bradou.<sup>62</sup>

---

61 Magistrados contestam novo presidente do STF. O Estado de São Paulo, 24 de maio de 1997.

62 “É a hora de verticalidade e de coragem. De dizer para o que viemos, o que fazemos e porque necessita o Judiciário, sim, de uma eventual reforma, mas condizente com a sua independência e insubmissão. Não, sem embargo, o que está sendo gestado nos corredores de Brasília.” Cláudio Baldino Maciel. *Jornal da Ajuris*, n. 51, abril de 1997, p. 4. “Ninguém acreditava que o Governo iria tão longe, a ponto de desenhar um outro estado, através de emendas, o que é inconstitucional e antidemocrático. Desenho este que servirá apenas para tender aos interesses do governo de plantão. Mesmo sem que estas reformas tenham ocorrido, a concentração de poder, de fato, já se torna ameaçadora à normalidade institucional e à supremacia da lei. (...) A função do Legislativo tem sido usurpada pela emissão, em média, de até três Medidas Provisórias por dia. No que diz respeito ao Judiciário, as tentativas do Executivo não são diferentes (...)” Guinther Spode. *Jornal da Ajuris*, n. 51, abril de 1997, p. 4. “O Poder Legislativo está absolutamente subserviente, numa atitude que não merece respeito. O Presidente da República interferindo nas comissões especiais e não se nomeia um relator que não tenha antes o seu ‘aprove-se’. (...) O Conselho Nacional de Justiça (...) é um golpe contra o sistema federativo. É um atentado à própria separação dos Poderes. Instalamos uma ditadura de elite no Poder.” Jarbas Lima. *Jornal da Ajuris*, n. 51, abril de 1997, p. 7.

Angustiavam-se ainda os juízes com propostas para o fim da equivalência dos vencimentos e das aposentadorias, para a hierarquização dos vencimentos dos desembargadores aos de ministro do Superior Tribunal de Justiça e na insistência na fixação de um subteto estadual. Finalmente, pretendia-se que os projetos de aumento dos proventos da Magistratura dependessem de iniciativa de lei conjunta do Judiciário e Executivo. Para a Ajuris, este conjunto de medidas elidia o sistema federativo brasileiro e subsumia a sociedade à ditadura da globalização econômica.

Em se tratando justamente da Ajuris, era difícil reduzir o argumento a um arroubo ideológico ou corporativo. A magistratura sul-rio-grandense fora responsável, nos anos 1980, por importantes iniciativas de renovação do Judiciário brasileiro, com vistas à ampliação do acesso à Justiça e à mudança de mentalidade no Judiciário. Em 1980, a Ajuris fundou a primeira Escola Superior da Magistratura da América Latina, nos moldes das experiências francesa e japonesa, o que era fundamental para o esforço de aperfeiçoamento e atualização de magistrados e servidores<sup>63</sup>. Em julho de 1982, foi instalado o primeiro Conselho de Conciliação e Arbitramento, na Comarca de Rio Grande, sob a coordenação dos Juízes Antônio Guilherme Tanager Jardim e Apody dos Reis, com o intuito de promover uma justiça célere, mediante a simplificação

---

“É preciso impedir o retrocesso. Nesse momento, é fundamental que a Magistratura tome uma posição muito firme em defesa da sua independência. Não porque isto seja um privilégio dos Magistrados; é porque nós, cidadãos, precisamos de juízes independentes, precisamos de um órgão que garanta os nossos direitos.” Dalmo Dallari. *Jornal da Ajuris*, n. 51, abril de 1997, p. 7.

63 AGUIAR Jr., Ruy Rosado de. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Brasília, em 15 de maio de 2002. *Revista Justiça & História*, v. 3, n. 5, Porto Alegre, TJRS, 2003.

do rito e a celebração de audiências de conciliação, dessa forma destravando a pauta do Judiciário com as ações de menor potencial ofensivo. O projeto, que no início causou estranhamento, deslanchou ao ser festejado pela imprensa e ao ser albergado pelo então Ministério da Desburocratização, desaguando na Lei n. 7.244, de 1984, que criou os Juizados Especiais de Pequenas Causas. O sistema foi reconhecido pela Constituição de 1988 e acabou se consubstanciando na Lei n. 9.099, de 1995, que dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Em 1983, a Ajuris publicou um manual para a modernização da linguagem jurídica que serviu de referência para o I Encontro Nacional de Racionalização dos Serviços Judiciários, organizado pela AMB em dezembro de 1985 em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, impulsionando uma mudança de mentalidade no Judiciário, ao inserir técnicas de simplificação processual e de modernização da terminologia. Em 1987, finalmente, a Ajuris firmou um convênio com o Ministério da Justiça para desenvolver um projeto piloto para as penas alternativas à privação de liberdade, que haviam sido introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro em 1984, pelas Leis n. 7.209 e n. 7.210 (AXT, 2009).

Todavia, com a autonomia orçamentária e independência administrativa plenas garantidas ao Judiciário pela Constituição de 1988, as deficiências das Corregedorias-Gerais, especialmente em alguns tribunais, ganharam contraste e passaram a atrair, “não sem inteira procedência, críticas ao corporativismo que deixava impunes ilícitos funcionais graves ou os cercava de punições mais retóricas do que práticas, afetando, com isso, a credibilidade da instituição e a própria, efetiva ou aparente, lisura e razoável prestação jurisdicional”. Além disso, a atribuição do controle e fiscalização externos encontrava espelho em outros sistemas constitucionais, sugerindo se tratar de algo razoável (SAMPAIO, 2007: 253).

A Justiça brasileira também era duramente criticada pela sua morosidade, o que prejudicava a sua eficácia. Muitos eram os fatores que influíam na conformação desse quadro. Havia, certamente, o componente da mentalidade geral, que precisava ser atualizada, e, em alguns nichos, ranços corporativos que repeliam os ventos da renovação. Mas a Justiça brasileira fora impactada nos anos 1990 por uma verdadeira avalanche processual.

Entre 1990 e 2001, enquanto a população do País cresceu de cerca de 150 milhões para cerca de 178 milhões de habitantes, a demanda pela Justiça de Primeiro Grau se incrementou em 270%. Nos tribunais comuns, registrou-se um aumento em quatro vezes do número de processos entrados e em três vezes no número de processos julgados. Na Justiça Federal, o número de processos distribuídos no primeiro grau aumentou mais de cinco vezes, o mesmo acontecendo nos Tribunais Regionais. A movimentação tornou-se excepcional também no STJ e no STF, onde entraram menos de 2.500 processos em 1940 e quase 110.000 em 2001 (SADEK, 2004).

Esse volume não pararia de crescer ao longo da década seguinte. Em 2016, no Rio Grande do Sul, por exemplo, um dos estados da Federação com maior índice de judicialidade, havia em média um processo para cada quatro habitantes<sup>64</sup>.

Uma complexa plêiade de fatores explicava o fenômeno. A Constituição de 1988 garantira uma nova e volumosa gama de direitos, que passaram a ser requisitados pelas pessoas. Além disso, existia (e ainda existe) no Brasil um déficit histórico de cidadania. Com a melhora dos índices econômicos, a

64

Judiciário gaúcho abarrotado. Zero Hora, Porto Alegre, 19 de junho de 2017, p. 6 e 7.

ascensão social e a ampliação das garantias individuais e democráticas, elidindo progressivamente a tradicional indistinção entre espaço público e privado que caracterizou o sistema político nacional desde o século XIX, é natural que o índice de judicialidade aumente. Erros e deficiências nas políticas de segurança pública no período não melhoraram as coisas. Além disso, no mundo inteiro, as grandes nações democráticas vivenciaram na passagem do século XX para o XXI um intenso processo de judicialização da política e do cotidiano. Nesse sentido, portanto, a sociedade brasileira acompanhou um movimento global.

No contexto nacional, pioravam a situação aspectos como a constitucionalização dos instrumentos processuais, que contribuiu para engessar o Judiciário. Outrossim, a ampliação da competência do Judiciário, sobre a matéria administrativa, por exemplo, terminou abarrotando os tribunais e os fóruns de ações. As reformas na legislação processual, por sua vez, ampliaram a possibilidade de recursos, o que também passou a dificultar o trabalho do Judiciário. No final dos anos 1990, os juízes concordavam que a avalanche processual estava comprometendo a qualidade da prestação jurisdicional, dissolvendo progressivamente, em especial, a chance dos acórdãos imprimirem doutrina e jurisprudência<sup>65</sup>.

De resto, dada à complexidade e ao gigantismo de tudo o que se relacionava ao Judiciário, sem mencionar a sua natureza essencialmente resistente a renovações, seja na organização ou na dinâmica processual, propostas de reformas suscitavam acaloradas celeumas, colocando não raro os agentes políticos e institucionais em campos opostos e contraditórios. A mesma

65 CUNHA, Ivo Gabriel da. Entrevista concedida a Gunter Axt em 13 de julho de 2004, em Porto Alegre. AXT et ali, 2005.

OAB, por exemplo, que desde a Constituinte de 1987 defendia a criação de um Conselho Nacional de Justiça como um instrumento de modernização e de transparência do Judiciário, opôs-se tenazmente aos Juizados Especiais, em que pese a revolução que eles trouxeram em termos de ampliação do acesso à Justiça, garantindo celeridade e desfecho conciliatório às causas de menor potencial ofensivo. A entidade rejeitava a figura dos juízes leigos, árbitros e conciliadores, com o pensamento de que, prescindindo as partes da representação, o mercado de trabalho dos advogados estaria ameaçado. Além disso, acreditava que o sistema como um todo promoveria uma Justiça de baixa qualidade<sup>66</sup>. Apesar das resistências, a Lei n. 9.099, de 1995, pode ser compreendida como o primeiro grande passo dado no sentido da reforma do Judiciário.

Ainda que os juízes ansiassem por uma discussão mais ampla sobre a crise do Judiciário, a questão do controle externo continuava na pauta do dia. Se, no Congresso Nacional, o polêmico substitutivo de Jairo Carneiro chegava ao termo da legislatura sem ser votado e em janeiro de 1999 a comissão encarregada de analisar a reforma do Judiciário era dissolvida, com a PEC n. 96/1992 sendo novamente arquivada, iniciativas surgidas nos estados para a criação de conselhos de controle eram finalmente analisadas pelo STF, que não admitiu mecanismos não previstos originariamente pelo legislador constituinte federal.

Em setembro de 1996, o STF declarou a inconstitucionalidade da Constituição do Estado da Bahia, que pretendeu estabelecer a investidura dos desembargadores a partir de lista formada pelo Tribunal e de submissão da

66 JARDIM, Antônio Guilherme Tanger. Entrevista concedida a Gunter Axt em 21 de setembro de 2001, em Porto Alegre. AXT et ali, 2003.

escolha do governador à aprovação da Assembleia Legislativa. Em novembro de 1996, o STF determinou a inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça da Paraíba, que seria composto por dois desembargadores, um representante da Assembleia Legislativa, o procurador-geral do Estado, o procurador-geral de Justiça e o presidente da Seccional da OAB, com atribuição de fiscalizar a atividade administrativa e o desempenho dos deveres funcionais do Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral do Estado e da Defensoria Pública, entendendo que a previsão ofendia o princípio de separação dos Poderes, particularmente por contemplar a presença de representantes de outros Poderes no Órgão. Em agosto de 1997, o STF declarou pelo mesmo motivo a inconstitucionalidade da Constituição do Pará, que criara um conselho formado por membros da Magistratura estadual, do Ministério Público, advogados e representantes de cartórios de notas de registro e serventuários da Justiça. Ainda em agosto, o STF declarou pela mesma razão a inconstitucionalidade da Constituição do Mato Grosso, sublinhando a inconveniência de importação de fórmulas experienciadas em outros países, mas não necessariamente compatíveis com o sistema brasileiro (MORAES, 2015: 539-540).

Deixava, portanto, claro o STF que os estados não dispunham de autonomia para inserir em seus dispositivos constitucionais previsão para a formação de órgãos de controle externo. Além disso, a Corte repelia a composição dos mesmos por representantes de outros Poderes, como o Legislativo ou o Ministério Público. Assim, a proposta precisaria esperar a posse da nova legislatura no Congresso Nacional, que, com efeito, foi logo sacudida por fatos novos que reanimaram o debate. Uma nova ambiência política se desenhava.

Em 4 de junho de 1997, o Congresso aprovou a emenda constitucional n. 16, que reduziu o mandato do presidente da república de cinco para quatro anos e permitiu uma reeleição para os chefes do Executivo no Brasil. A ideia havia começado a ser gestada discretamente dois anos antes. Seus apoiadores sustentavam ser impossível finalizar o ciclo de reformas estruturais do Estado e da economia em apenas um mandato. A emenda foi aprovada em meio a um escândalo de compra de votos de parlamentares, que precipitou algumas renúncias, mas nunca chegou a ser de fato investigado<sup>67</sup>. Nessa época, a popularidade do presidente estava em alta, apenas começando a ser abalada em 1998, quando o País sofreu um choque especulativo de investidores externos após a moratória da Rússia e o governo promoveu uma desvalorização recorde do real<sup>68</sup>. Mas Fernando Henrique ainda conseguiu se reeleger no primeiro turno das eleições.

De qualquer forma, a base das reformas econômicas já havia sido colmatada. Faltavam ainda peças na montagem da política de sustentação do Plano Real, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em maio de 2000, que aumentou o rigor na execução do orçamento público, mas o governo poderia começar a se interessar por outras matérias, tais como a reforma do Judiciário. Em 1997, além disso, o Ministro da Justiça, Nelson Jobim, foi nomeado para o STF, na vaga do Ministro Francisco Rezek, que se tornou juiz da Corte Internacional de Justiça em Haia, nos Países Baixos. Jobim, um

67 Em 13 de maio de 1997, o jornal *Folha de São Paulo* publicou matéria com transcrição da gravação de uma conversa na qual os Deputados Ronivon Santiago e João Maia, do PFL do Acre, admitiam ter recebido propina para votar a favor da emenda constitucional. A emenda, aprovada na Câmara dos Deputados, aguardava por votação final no Senado. Os dois renunciaram ao mandato.

entusiasta da reforma do Judiciário desde os tempos da Constituinte e que na relatoria da revisão constitucional sedimentara as propostas parlamentares a respeito do tema, ajudou a partir daí a estabelecer a ponte entre o STF e o Congresso. A maioria do Supremo aderiu com entusiasmo à tese da súmula vinculante, pois seria o meio de se descongestionar a Corte. Finalmente, a grande imprensa tornou-se, entre 1987 e 1995, bem menos refratária à proposta do controle externo.

Mas faltava o fator político de aglutinação capaz de mobilizar os parlamentares a votar a proposta, amadurecida há anos. Este componente foi produzido pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, do PFL, tradicional liderança egressa da antiga UDN, que governara o Estado da Bahia em três mandatos, fora Ministro das Comunicações no Governo José Sarney e um dos artífices da eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência em 1994. Liderança personalista e carismática, ACM era incensado por alguns por sua capacidade de realização em prol da Bahia, enquanto era considerado por outros um coronelete truculento.

Sua relação com o Judiciário mostrou-se crispada desde o início de seu segundo mandato na Presidência do Senado Federal, iniciado em fevereiro de 1999. ACM passou a vociferar contra a corrupção, o tráfico de influências, a má gestão e o nepotismo no Judiciário, reclamando a instalação de uma CPI, uma verdadeira heresia para a magistratura brasileira. O alvo prioritário de seus ataques foi a Justiça trabalhista, “cujos juízes e tribunais ameaçavam conceder reajustes salariais para corrigir perdas inflacionárias, podendo precipitar um movimento de reindexação geral da economia, num contexto delicado de mudança da política cambial e de desvalorização da moeda” (SADEK, 2010: 5).

Contraditoriamente, ACM investia contra o mesmo nepotismo que exercitava e do qual se beneficiava, até mesmo no Tribunal de Justiça da Bahia, onde empregava três parentes nomeados sem concurso. O irmão, Eduardo Jorge Magalhães, fora nomeado desembargador em 1995, no governo de Paulo Souto, afilhado político de ACM e futuro relator da CPI do Judiciário no Senado, mesmo tendo ficado em terceiro lugar na lista tríplice elaborada pela OAB para o Quinto Constitucional. A filha de Eduardo Jorge havia sido contratada sem concurso para a assessoria de imprensa do TJ. Finalmente, um primo de sua esposa, que tinha sido secretário de Justiça no último governo ACM, fora nomeado juiz do Tribunal Regional do Trabalho pelo Presidente Itamar Franco. Ao todo, o Senador estaria empregando 11 parentes em cargos públicos na Bahia<sup>69</sup>.

Para que se tenha uma ideia dos desdobramentos da influência do carlismo no Judiciário baiano<sup>70</sup>, em 2001, nas eleições para a presidência do Tribunal, o Desembargador Carlos Alberto Dutra Cintra venceu o Desembargador Amadiz Barreto, amplamente apoiado pelo grupo político controlado por ACM, prometendo “fazer uma faxina” na Corte. Segundo registrava a imprensa na época, há dez anos um candidato apoiado por ACM não perdia as eleições à Presidência do Tribunal<sup>71</sup>. Mais tarde, em

69 BERGAMO, Mônica. ACM tem 11 parentes em cargos públicos. Folha de São Paulo, 8 de abril de 1999.

70 Tão logo se ventilou a proposta da CPI do Judiciário, começaram a chegar ao Congresso e à imprensa denúncias de juízes baianos que se diziam pressionados pela política. ACM controla Justiça baiana, dizem magistrados. <https://www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/historico/1999/4/zn041641.htm>

71 Presidente eleito do TJ-BA quer “faxina”. Folha de São Paulo, 10 de dezembro de 2001.

maio de 2006, a relação agitada foi escancarada: o presidente da Corte, Benito Figueiredo, junto com outros 23 dos 30 desembargadores, representou no Senado contra o Senador “por abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional, tipificando em atos contrários à ética e ao decoro parlamentar”. Os magistrados queixavam-se por ACM tê-los acusado de fraude no processo de eleição de Figueiredo, que derrotou na disputa pelo comando da Instituição o Desembargador Eduardo Jorge, irmão do Senador. Em um de seus discursos, Magalhães disse que os membros do Judiciário venderam seus votos por anéis e apartamentos dados por um empreiteiro, referindo-se a um “Judiciário prostituído”<sup>72</sup>.

Assim, em 26 março de 1999, foi gerada a CPI do Judiciário, a partir de requerimento do Senador Antônio Carlos Magalhães: “a crise do Judiciário deve ser enfrentada às claras, para que privilégios não sejam confundidos com prerrogativas”, disse Magalhães em um discurso ruidoso ao Plenário. Era a primeira vez que o Congresso se arregimentava para investigar o Judiciário. Alguns senadores, como Marina Silva, Geraldo Melo e Roberto Freire, temiam o risco de atrição entre os Poderes, chegando a considerar a proposta inoportuna<sup>73</sup>. Em compensação, o ex-Deputado Hélio Bicudo, um dos mais respeitáveis quadros do PT, partido que considerou a CPI uma iniciativa personalista de Magalhães, enviou carta ao Senador sustentando que, além dos frutos que a CPI poderia gerar, teria o condão de alavancar a reforma do Judiciário.<sup>74</sup>

---

72 Desembargadores representam contra ACM. Congresso em foco, 3 de maio de 2006. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/desembargadores-representam-contr-a-acm/>

73 Jornal do Senado, 26 de março de 1999.

74 O Estado de São Paulo, 6 de abril de 1999, p. A6.

A CPI foi muito criticada por magistrados de norte a sul do País, que a consideraram uma clara intervenção, inconstitucional, do Senado no Judiciário. Logo de saída, o Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro declarou que, se eventualmente convidado a depor, não compareceria. Outros o acompanharam. Alguns magistrados, na posição de lideranças de entidades associativas, chegaram a lançar por repto que alguém apontasse um caso apenas de irregularidade no Judiciário com provas consistentes (PRUDENTE, 1999).

Para o Ministro Carlos Velloso, então vice-presidente do STF, “uma CPI desse tipo, generalizando acusações contra juízes, simplesmente expõe o Judiciário à execração pública, levando o descrédito às suas decisões. E isso não é bom para a Nação. As pessoas precisam do Judiciário para resolver os seus conflitos. Se o Judiciário ficar desacreditado, podem ocorrer, inclusive, casos de desobediência civil.”<sup>75</sup> A própria OAB, que historicamente defendia a criação de mecanismos de controle externo do Judiciário, repeliu a iniciativa. Seu presidente, Reginaldo de Castro, disparou: “está se criando no Brasil um tribunal de exceção”, sublinhando que março era um mês perigoso para o País, em referência ao Golpe de 1964.<sup>76</sup>

Apesar das duras críticas e prevenções, a CPI avançou, sem achincalhar o conjunto do Judiciário e sem provocar crises institucionais severas, como recebiam muitos. Os trabalhos apuraram de fato denúncias de crimes e corrupção que impactaram a opinião pública, com destaque para

---

75 Folha de São Paulo, 23 de março de 1999, p. 1-4.

76 Folha de São Paulo, 27 de março de 1999.

a ligação do Senador Luiz Estevão (PMDB-DF, cujo mandato foi cassado em 2000) com o desvio de 169 milhões de reais das obras de construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, onde pontificava a figura do “Juiz Lalau”: Nicolau dos Santos Neto era advogado e auditor fiscal do Ministério do Trabalho, tendo sido nomeado sem concurso, pelo Presidente João Goulart, Procurador do MPT; pela vaga do Quinto Constitucional, chegara a juiz do TRT, que presidira entre 1990 e 1992. Em maio de 2006, Lalau foi condenado a 26 anos de prisão pelos crimes de peculato, estelionato e corrupção passiva.

Embora esse tenha sido o caso de mais evidência, pois considerado então um dos maiores escândalos de corrupção já desvelados na história do País, a CPI investigou outros assuntos, como o assassinato do juiz Leopoldino Marques do Amaral, cujo corpo foi encontrado em Concepción, no Paraguai, com marcas de tiro na cabeça e parcialmente carbonizado, pouco tempo depois de denunciar um esquema de venda de sentença e outras falcatruas no Poder Judiciário de Mato Grosso. Para o presidente da OAB-MT, Ussiel Tavares, o momento era “oportuno para se fazer a reforma do Judiciário, pondo fim ao nepotismo, com maior controle externo da magistratura”<sup>77</sup>. Para Antônio Carlos Magalhães, o assassinato poderia ter sido evitado se existisse no Brasil um órgão para o qual se pudesse encaminhar denúncias contra magistrados, como o projetado Conselho Nacional de Justiça.<sup>78</sup>

---

77 Indignação e protesto marcam velório. Diário de Cuiabá, 10 de setembro de 1999.

78 O Estado de São Paulo, 15 de setembro de 1999, p. 6.

No âmbito da Justiça Trabalhista, houve outros casos apurados, como o da gravação de uma conversa telefônica entre duas juízas classistas do TRT-RJ, que comprometeram um vice-presidente do órgão, José Maria de Mello Porto, acusado de várias irregularidades, como fraudes em licitações, superfaturamento na construção de prédios, venda de sentenças, nepotismo e sonegação fiscal. Numa das conversas, as juízas admitiram a alienação de votos: “lá é tudo negócio, porque são processos caríssimos, coisas exorbitantes”, disse uma delas. A perícia para a gravação havia sido pedida em 1996 pelo STJ, mas não fora realizada por falta de rubrica orçamentária, sendo o pedido desentranhado das malhas da burocracia judiciária pela CPI.<sup>79</sup>

O relatório, divulgado no final de novembro de 1999, revelou ainda adoções internacionais ilegais de crianças no município de Jundiá, envolvendo supostamente o juiz de Direito, a promotora e dezenas de servidores. Apurou também denúncias de vínculos de dirigentes da empresa Encol com um ex-juiz da Vara de Falências de Goiânia; irregularidades no TRT da Paraíba; uma indenização milionária cobrada do Banco da Amazônia; e um desembargador do Amazonas que livrava traficantes da Justiça, concedendo liminares impróprias.<sup>80</sup>

A instalação da CPI provocou efeitos quase imediatos na tramitação dos projetos de reforma do Judiciário. Parte do PMDB do presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, aceitou a CPI a contragosto, desconfortável

79                                      Laudo atesta ser autêntica fita sobre venda de votos de Mello. O Estado de São Paulo, 15 de setembro de 1999, p. 6.

80                                      Relator acusa juiz por formação de quadrilha e acusa TJ de omissão. O Estado de São Paulo, 20 de outubro de 1999.

com os holofotes que brilhavam sobre ACM. Temer, por exemplo, tinha como seu dileto aliado o Deputado Geddel Vieira Lima<sup>81</sup>, adversário de ACM na Bahia. Para muitos, o Senador queria, ao liderar o processo, assumir uma postura de moralizador e ocupar espaço no momento em que se verificava o enfraquecimento do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Temer e ACM, além disso, divergiam sobre aspectos da reforma do Judiciário. ACM defendia a completa extinção da jurisdição trabalhista, enquanto Temer admitia apenas a eliminação de parte dos cargos de juízes classistas.<sup>82</sup>

Assim, reagindo para não ser carregado de roldão pela CPI, Temer desarticulou as PECs que tematizavam a questão da reforma do Judiciário e reinstalou uma comissão especial para tratar da matéria. O movimento conseguiu aglutinar os que temiam uma reforma estribada nos torpedos que ACM disparava contra o Judiciário. No dia da instalação da nova comissão, 30 de março, “a AMB organizou uma caminhada do prédio do STF até a Câmara dos Deputados, como ato político contrário à CPI e de apoio à comissão especial de reforma do Judiciário. Estiveram presentes à sessão o presidente do STF, Ministro Celso de Mello, o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Reginaldo de Castro, os presidentes do STJ e TST, os presidentes de Tribunais Regionais e de Subseções da OAB, além de representantes dos ministérios públicos estaduais.” (SADEK, 2010: 7).

---

81 Geddel fora citado no escândalo da Máfia dos Anões do Orçamento, em 1993, comandado pelo deputado baiano José Alves, que ficou conhecido por declarar ter ganho 56 vezes na loteria federal em apenas num ano. Geddel era politicamente ligado a João Alves.

82 Folha de São Paulo, terça-feira, 15 de junho de 1999.

Houve impasse na indicação do presidente e do relator da Comissão. O nome natural, Jairo Carneiro, em função de sua proximidade de ACM e da identificação com a CPI do Judiciário, foi afastado. Afinal, a escolha para relator recaiu sobre o deputado Aloysio Nunes Ferreira, no PSDB desde 1997, sendo o deputado Marcelo Déda (PT) designado relator da matéria referente ao controle e fiscalização do Poder Judiciário. Traduzindo a intensidade do momento, foram apresentadas 45 emendas à proposta, sendo 14 destinadas ao controle externo.

A comissão realizou audiências públicas entre 15 de abril e 6 de maio, colhendo opiniões de especialistas e autoridades. Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho, então presidente da AMB, em depoimento em 27 de abril, argumentou que o Judiciário já seria o Poder mais controlado externamente (por meio de seu orçamento, aprovado no Legislativo e fiscalizado pelos Tribunais de Contas, por exemplo); que a proposta em torno da criação do Conselho estava sendo anedoticamente reduzida à ideia de fiscalização, quando deveria privilegiar a noção de planejamento administrativo; e, finalmente, seguiu repelindo categoricamente a participação de representantes de outros Poderes na composição do órgão. (SADEK, 2010: 85-89).

Contudo, mostrando que a Magistratura já não estava mais tão coesa a respeito de tema como no passado, Fernando Costa Tourinho Neto, presidente da Associação Nacional dos Juizes Federais, defendeu com entusiasmo a criação do Conselho e da Corregedoria Nacional de Justiça. Em janeiro, a AJUFE encaminhara ao Deputado Jairo Carneiro 12 propostas de reforma do Judiciário, dentre as quais a criação do CNJ, com uma composição que contemplaria participação do MP e da OAB. 250 juizes federais participaram da

elaboração do relatório e deixaram claro não recuar que um órgão dessa natureza interferisse na independência de julgar, podendo ainda contribuir para corrigir graves distorções administrativas e disciplinares. Os juízes pediram ainda que a reforma decretasse o fim do nepotismo, a extinção do cargo de juiz classista, o fim das reuniões e sessões secretas, a extinção do Quinto Constitucional e o impedimento de nomeação de ministro do Supremo que estivesse no exercício de cargo de confiança ou cargo político durante mandato de quem competisse a designação (situação que atingia ministros como Nelson Jobim, Maurício Corrêa, e, no passado recente, Paulo Brossard).<sup>83</sup>

A AJUFE era uma entidade relativamente nova, fundada em 1972, cinco anos após o restabelecimento do primeiro grau da jurisdição federal, que tivera até então uma atuação discreta e à sombra da AMB e dos Tribunais Superiores, com presença quase nula na imprensa e baixa capacidade de mobilização de associados. Mas desde 1994, sob a presidência de Vladimir Passos de Freitas (juiz do TRF da 4ª Região), entrara em um período de ebulição, em decorrência do aumento do quadro de associados (a Constituição Federal ampliara o número de varas e criara novos tribunais federais), da profunda renovação no perfil dos juízes e da intensificação da promoção de congressos e encontros. A proposta encaminhada ao Congresso marcava uma expressiva mudança de posição da associação, que se desvinculava da AMB, começando a andar pelas próprias pernas e desenhando um novo horizonte para as concepções da magistratura em torno da reforma do Judiciário. O movimento de fato colocava a AJUFE em diapasão de vanguarda, passando a desempenhar o papel de agente transformador de mentalidades que a AMB e algumas ativas associações estaduais, como a Ajuris, desempenharam nos anos 1980.

---

83

Juízes propõem controle externo do Judiciário, 21 de janeiro de 1999.

Tourinho Neto não estava sozinho. Foi acompanhado pelo presidente da pequena, mas estridente, Associação Nacional de Juízes para a Democracia, Dyrceu de Aguiar Dias Cintra Júnior, uma organização fundada em 1991 que se identificava com ideias de esquerda e abraçava teses simpáticas ao ativismo judicial. Dyrceu não apenas defendeu o Conselho, mas uma composição mais aberta, com participação de membros da sociedade civil não vinculados aos Poderes ou aos órgãos judiciários (SADEK, 2010: 85-89). A Associação também se notabilizou por defender o fim das sessões secretas nos Tribunais e no Ministério Público, bem como o fim das férias coletivas.

O Ministério Público continuava se manifestando favoravelmente à criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Na audiência pública de 27 de abril, Achilles de Jesus Siquara Filho, presidente da CONAMP, disse: “Nossos controles internos têm falhado, e têm falhado muito. A falência do controle interno levou à discussão sobre a possibilidade de um controle externo. (...) Na sua composição acho que deve haver uma participação de membros do Judiciário, da OAB e do Ministério Público, sem embargo de dizer que não somos refratários à possibilidade de determinado segmento organizado da sociedade participar.” Ela Wiecko Volkmer de Castilho, presidente da ANPR, também manifestou a concordância com a proposta. Finalmente, o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, disse que o conselho deveria existir, mas sem deixar de respeitar a independência do Judiciário, devendo de resto ser composto por membros do Poder, mas também por representantes das instituições essenciais à Justiça, como o MP e a OAB (SADEK, 2010: 104-105).

Na audiência de 4 de maio, o Ministro da Justiça, Renan Calheiros, Senador pelo PMDB de Alagoas, sustentou a posição do governo, que

consistia no apoio à criação do CNJ e do CNMP, aceitando a participação de representantes da OAB e do MP no CNJ, mas não os indicados pelo Congresso Nacional, incorporando o argumento da Magistratura de que se trataria de uma intervenção na autonomia do Judiciário; à extinção da representação classista em todas as instâncias da Justiça do Trabalho, como propunha a PEC n. 63/1995, bem como à anulação de seu poder normativo, como estabelecia a PEC n. 96/1992; ao fortalecimento da mediação e dos Juizados Especiais; à extinção da Justiça Militar Estadual; à proibição do julgamento de civis pela Justiça Militar em tempo de paz, como preconizava a PEC n. 96/1992; à súmula vinculante. Além disso, Calheiros defendia outras medidas, como a redução do número de Tribunais Regionais do Trabalho, o estímulo à arbitragem, a ampliação da Defensoria Pública, a atribuição à Justiça Federal dos crimes contra os Direitos Humanos, a imposição de um período de afastamento aos membros da direção de associação de classe das vagas reservadas nos tribunais para as respectivas categorias e a proibição de que os magistrados aposentados exercessem a advocacia por determinado período de tempo (SADEK, 2010: 110-111).

Em seu parecer, o relator Marcelo Déda caminhou no sentido das concepções da Associação Nacional dos Juizes para a Democracia, sugerindo a criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça. O Conselho Nacional seria integrado por 21 membros, sendo: a) onze eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto de três quintos de seus membros, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo seis representantes do meio científico e acadêmico; b) quatro eleitos dentre os magistrados togados vitalícios, sendo

um dos Tribunais Superiores, um dos Tribunais Regionais, um dos Tribunais de Justiça e um dos juízes de primeiro grau; c) três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de quinze anos de carreira; e d) três eleitos dentre os advogados com mais de quinze anos de efetiva atividade profissional. Caberia ao CNJ o planejamento e avaliação administrativa do Poder Judiciário, incluindo a avaliação prévia da proposta orçamentária dos Tribunais, a análise da criação de cargos e órgãos administrativos e dos planos e programas de investimento dos órgãos do Judiciário, a condução administrativa de processos disciplinares dos membros dos Tribunais, o julgamento dos processos administrativos disciplinares contra magistrados e servidores, a avocação de processos disciplinares, a elaboração anual de relatórios, a proposição de projetos legislativos sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do Poder Judiciário, a organização judiciária da União e o direito material e processual e, finalmente, a iniciativa exclusiva de lei para o Estatuto da Magistratura e o Estatuto dos Servidores Judiciários, mediante prévia consulta a todos os tribunais, associações de magistrados e servidores judiciários em todo o País.

A perspectiva ampla das atribuições e da composição do CNJ provocou calafrios na Magistratura, mas foi filtrada no relatório final do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, divulgado em junho. O CNJ seria presidido pelo presidente do STF e formado por mais dois de seus ministros, dois ministros do STJ, um desembargador de TJ estadual e três juristas, todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Além disso, o projeto determinou que o CNJ escolhesse, em votação secreta, um corregedor, escolhido entre os ministros do STJ.

Na sua exposição de motivos, Aloysio observava, corretamente, que o Judiciário era um Poder Nacional, ainda que organizado em jurisdições e instâncias diversas, com autonomia e autogoverno consagrados pela Constituição, mas não dispunha de um órgão para ajudar a pensá-lo nacionalmente: “sua autonomia está, de alguma forma, estilhaçada numa miríade de autonomias de tribunais, que, a rigor, não são autônomos, são soberanos, do ponto de vista administrativo, disciplinar e correccional, pois sobre eles não paira nenhum poder; são absolutos. Enquanto o magistrado de primeiro grau e os funcionários do Poder Judiciário são fiscalizados, avaliados, sancionados na sua conduta, os membros dos tribunais não são.” (SADEK, 2010: 128).

O formato vinha mais ou menos ao encontro do que admitira em abril o Ministro Carlos Velloso, do STF<sup>84</sup>. Ainda mais enfático na defesa do controle externo seguia o Ministro Celso de Mello: “estou cada vez mais convencido da necessidade de controle externo sobre o Poder Judiciário. Fiscalização e responsabilidade são princípios do modelo republicano. A fiscalização externa não compromete o princípio da separação dos Poderes. Ela não quer dizer que se vá exercer censura sobre o pensamento dos magistrados. A independência dos juízes deve ser preservada. Mas ela não é uma finalidade em si própria. É preciso ter juízes independentes para se ter cidadãos livres. O que se pretende é impedir abusos funcionais e desmandos administrativos. A Constituição já prevê, em seu artigo 70, o controle externo pelo Congresso Nacional sobre o Judiciário.”<sup>85</sup>.

---

84 O Estado de São Paulo, 26 de abril de 1999.

85 Folha de São Paulo, 11 de abril de 1999.

Celso de Mello citava exemplos de modificações relativamente recentes nas Constituições da Argentina, do Paraguai e do México, que introduziram conselhos de controle externo da atividade administrativa do Judiciário. Em posição oposta, o Ministro Antônio Pádua Ribeiro, presidente do Superior Tribunal de Justiça, desautorizava comparações de outros países da América Latina com o Brasil, onde o Judiciário seria “muito mais evoluído”. Além disso, observava que o sistema francês era completamente diferente do brasileiro, pois lá o Judiciário seria como um subpoder do Estado, sem autogoverno, sentindo-se os juízes até no direito de fazer greve, como qualquer outro funcionário público, o que não aconteceria no Brasil (SADEK, 2010: 93-97). O Ministro, naturalmente, esquecia que no Brasil a Magistratura já havia entrado em greve – como no Rio Grande do Sul, em 1990<sup>86</sup> – e voltaria a fazê-lo, tanto na jurisdição Comum, quanto na Federal, em vários Estados. De qualquer forma, o Ministro Ribeiro não era inteiramente refratário à proposta de instalação de um conselho, mas preconizava um órgão enxuto, voltado também para o planejamento do Judiciário e cuja competência disciplinar fosse fortalecida por uma abertura da Constituição à possibilidade de se punir juízes por falta de decoro ou por falta de trabalho.

---

86 “Lembro-me muito bem do Desembargador Élvio Schuch Pinto, com a serenidade dele, conduzindo uma greve que aconteceu e ele invocando, assim como o Desembargador [Oswaldo] Stefanello, sua condição de ex-bancário, que tinha a larga experiência de sindicalismo, do bom sindicalismo, e essas greves no fim terminaram dando resultados e não durou muito tempo, e tudo se resolveu. (...) Coube ao Pleno defender a legitimidade da greve, coisa que era muito discutida (...). Destaco que o Desembargador Milton dos Santos Martins, na política da Ajuris, era de outro grupo, digamos assim, mas foi um dos que no Tribunal Pleno defendeu a legitimidade da greve.” XAVIER, Cacildo de Andrade. Depoimento a Gunter Axt em 28 de abril de 2005, em Porto Alegre. (AXT, 2006).

Apesar de melhor recebido por lideranças da magistratura, o parecer de Aloysio enfrentou algumas resistências na Câmara, como a do Deputado Ibrahim Abi-Ackel, do PPB, ministro da Justiça entre 1980 e 1985, durante o Governo Figueiredo, quando fora um dos artífices da Lei Complementar n. 40, base para a revolução institucional que animara o Ministério Público nos anos 1980. Gerson Peres, do PPB, e Vicente Arruda, do PSDB, também estavam entre os críticos do CNJ. Em comum, todos argumentavam que se estaria criando mais um órgão burocrático, que consumiria recursos públicos sem necessariamente ajudar a resolver os problemas de gestão do Judiciário. Ackel repelia a presença de membros externos ao Judiciário no Conselho e considerava despreciosa a criação de mais uma Corregedoria, visto já existirem dezenas delas nos vários tribunais brasileiros (SADEK, 2010: 121-123)

Em agosto de 1999, a PEC n. 96 foi redistribuída à deputada Zulaiê Cobra, do PSDB de São Paulo, em virtude da nomeação de Aloysio Nunes Ferreira para a Secretaria-Geral da Presidência da República. Muito ligado ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, entusiasta das reformas de Estado e da emenda da reeleição, Aloysio assumiu a missão de coordenação política do governo, o que também revelava a sintonia do Palácio do Planalto com sua concepção para a reforma do Judiciário. Em 15 de setembro, as propostas de Zulaiê já repercutiam na imprensa, com destaque para o fim do foro privilegiado para os crimes comuns das autoridades e para a reinclusão dos membros da sociedade civil na composição do Conselho Nacional de Justiça.<sup>87</sup>

---

87 Parecer extingue foro privilegiado para presidente. O Estado de São Paulo, 15 de setembro de 1999.

Antevendo a falta de acordo entre os partidos para votar o relatório, o presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, antes mesmo da conclusão do relatório final da CPI do Judiciário (que havia sido prorrogada para investigar o assassinato do juiz Leopoldino do Amaral, do Mato Grosso), sugeriu que a reforma do Judiciário fosse fatiada, sendo votada em partes.<sup>88</sup>

O presidente do STF, Ministro Carlos Velloso, contudo, logo declarou-se contra a votação picada da reforma: ele a queria aprovada logo! Velloso elogiou o relatório de Zulaiê, no tocante à concepção da súmula impeditiva, mas acrescentou que para garantir maior agilidade no Judiciário seria preciso ainda fazer uma reforma processual, diminuindo o excesso de recursos que entorpeciam o sistema. Também defendeu a súmula vinculante, que Zulaiê retirara do relatório por temor de ofender a autonomia do juiz de primeiro grau. Por fim, Velloso queixou-se da participação de membros do Ministério Público, da OAB e da sociedade civil na composição do projetado CNJ.<sup>89</sup>

Em 19 de outubro, foi aprovado pela Comissão da Reforma do Judiciário, por unanimidade, o substitutivo da Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro. No dia seguinte, entraram em votação 300 destaques de pontos polêmicos, tais como a não adoção da súmula vinculante, a eleição direta para os tribunais, aumento do número de integrantes do STF e controle da polícia pelo MP. A oposição e em especial o Deputado Marcelo Déda apoiavam o substitutivo e consideravam que a versão anterior, de Aloysio Nunes Ferreira, seria um retrocesso.<sup>90</sup>

88 Parecer extingue foro privilegiado para presidente. O Estado de São Paulo, 15 de setembro de 1999.

89 Velloso é contra a votação picada da reforma. O Estado de São Paulo, 15 de setembro de 1999.

O substitutivo de Zulaiê sugeria uma dissidência no PSDB em relação à concepção de Aloysio Nunes. Ao repelir a súmula vinculante, incensada pelos ministros do STF, Zulaiê aproximava-se dos juízes singulares e da OAB. Ao aceitar uma composição ampla do CNJ, com a participação, inclusive, de representantes da sociedade civil, aproximava-se do PT. Finalmente, foi no substitutivo de Zulaiê que o Conselho Nacional do Ministério Público começou a tomar forma.

Em 17 de novembro de 1999, após a votação dos destaques, a Comissão aprovou um novo texto. Em relação ao primeiro projeto da deputada Zulaiê, alterou-se o número total de participantes para 14 e atribuiu-se peso maior aos representantes do Judiciário em relação aos externos, assim definido: um ministro do STF; um do STJ; um do TST; um desembargador de Tribunal de Justiça; um juiz estadual; um juiz de TRF; um juiz federal (os quatro seriam indicados pelo STJ); um juiz do Trabalho, indicado pelo TST; um membro do MPU, indicado pelo PGR; um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo PGR dentre nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB; dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. As competências também sofreram algumas modificações e foram definidas como: 1) zelar pela autonomia do Poder Judiciário pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura; 2) zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal; 3) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário; 4) representar ao MP no caso de crime contra a administração pública ou

---

90  
de 1999.

Comissão aprova parecer de Zulaiê. O Estado de São Paulo, 20 de outubro

abuso de autoridade; 5) rever os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; 6) elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; 7) elaborar relatório anual propondo providências necessárias sobre a situação do Poder Judiciário e atividades do Conselho. O projeto final manteve a figura do corregedor, função a ser exercida por ministro do STJ.

Em outras matérias, o texto original de Zulaiê foi bastante descaracterizado. A Comissão derrubou o fim do foro privilegiado e o Plenário manteve a jurisdição militar estadual, que o primeiro texto pretendia extirpar, seguindo indicação da antiga PEC n. 96/1992. O Plenário também derrubou o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal de crimes contra os Direitos Humanos. A súmula vinculante foi restabelecida. Zulaiê, entretanto, achava que 65% de seu texto havia sido mantido<sup>91</sup>.

Sobre a extinção da jurisdição militar estadual, a proposta era recorrente no cenário político brasileiro, desde os anos 1950, tanto nos estados, quanto em nível federal. Foi patrocinada por lideranças do antigo Partido Libertador, como Paulo Brossard de Souza Pinto; foi abraçada pelo MDB durante o regime militar; capitaneada pelo General Arthur da Costa e Silva, que desdenhava do poder dos estados sobre as polícias e as queria submetidas ao Exército; acolhida por ministros do STF; para se converter, mais recentemente, em bandeira do PSDB e do PT. O curioso é que os argumentos utilizados em defesa da tese da extinção foram mais ou menos os mesmos, qualquer que fosse o grupo político em questão: sustentava-se a baixa demanda, o custo elevado de sua manutenção, e sua condição corporativa e parcial.

91

O Estado de São Paulo, 18 de novembro de 1999.

Ao longo dos anos, juízes militares, comandantes das Forças Públicas estaduais, membros dos MPEs e políticos ligados a diversos partidos, em especial o PMDB e o PDT, têm se esforçado por desconstruir esses argumentos, mostrando que o impacto orçamentário dos tribunais militares é relativamente pequeno em face do benefício que trazem, de garantir uma justiça célere e rigorosa, salvaguardando, portanto, a higidez de uma tropa encarregada de promover a segurança pública. Nos três estados onde funcionam os tribunais – São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, o índice de condenação de oficiais, por exemplo, é historicamente superior ao daqueles onde o segundo grau da jurisdição não se encontra instalado. O maior contraste é oferecido pelo Rio de Janeiro, onde se poderia prever um tribunal – vez que a Força supera o quadro de 20 mil homens –, mas se verifica um elevadíssimo índice de prescrições de crimes militares, bem como de absolvições no Tribunal de Justiça. Afinal, para a Justiça Comum, um tapa na cara, por exemplo, tem potencial ofensivo irrisório. Porém, quando se trata de ressalvar a disciplina de agentes armados para proteger o cidadão, o mesmo tapa (em um colega de farda, um superior ou em um civil) dado por um soldado traz enormes repercussões, e não pode ser tolerado. Pequenos incidentes, como furto de material de escritório, porte de drogas para consumo próprio ou estar levemente alcoolizado no trabalho, revestem-se de gravidade no ambiente da caserna (AXT, TORRE, SANSEVERINO, 2003).

Nos anos 1990, a extinção da Justiça Militar Estadual foi lançada pela PEC n. 96/1992, de Hélio Bicudo, e reavivada na malograda Revisão Constitucional. O projeto de 1993 acabou sendo desengavetado e parcialmente aprovado, em 7 de agosto de 1996, dando origem à Lei n. 9.299, que transferiu ao júri popular a competência para o julgamento de crimes de militares contra

civis. Um clima hostil à Justiça Militar gestara-se, em virtude dos episódios como os das chacinas de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, em 1993; de Eldorado dos Carajás, no Pará, em abril de 1996; e do Carandiru, em São Paulo, em 1992, quando 111 presos foram executados. Muito a propósito, quando o Tribunal Militar de São Paulo declinou da competência para julgar os réus denunciados pela Chacina do Carandiru, o Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, chegou a declarar que Justiça que não funcionava não precisava existir. O Tribunal Militar de São Paulo entendeu que, como o Governador era o comandante supremo da Polícia que invadiu o presídio e provocou o massacre, o crime não seria militar. Com efeito, se assim fosse, então nenhum crime cometido pela polícia de São Paulo seria da competência militar. A decisão foi um desastre para a credibilidade da jurisdição militar estadual.

A Lei n. 9.299 reforçou num primeiro momento argumentos em prol da extinção da jurisdição, pois se passou a entender que a competência se esvaziara. A eficácia da nova legislação, contudo, segue em discussão. O Tribunal do Júri do Rio de Janeiro, por exemplo, inocentou um dos réus acusados pela Chacina de Vigário Geral, que, no primeiro julgamento, havia sido condenado a 440 anos de reclusão. Apenas dois dos acusados acabaram cumprindo pena. Nesse sentido, replicou-se o padrão de resultados alcançados no caso da morte do filho da Deputada Regina Gordilho, no Rio de Janeiro, em 1987, atribuída a policiais, condenados em primeiro grau e inocentados no segundo grau pela Justiça Comum, em 1989. Já o policial de apelido Rambo, principal envolvido no caso da Favela Naval, em Diadema, que veio a público em março de 1997 na TV Globo, depois de apelações, teve pena reduzida de 65 para 15 anos e dois meses de detenção. Após cumprir um sexto da pena, progrediu para o regime semiaberto, mesmo tendo sido condenado por um crime hediondo.

Há, com efeito, uma tendência de os réus militares preferirem serem julgados pela Justiça Comum. No Rio Grande do Sul, a defesa dos oficiais apontados por investigações militares e pelo Ministério Público como responsáveis pela fuga, em 1999, do bandido Papagaio da prisão de segurança máxima de Charqueadas empenhou-se para que seus clientes fossem julgados pela Justiça Comum, e não pela Militar, amparada por um acórdão do STJ que desconheceu a competência da Justiça Militar Estadual, sob a alegação de que os acusados não estariam exercendo funções propriamente militares, pois substituíam ocasionalmente servidores civis (AXT, TORRE, SANSEVERINO, 2003).

Enquanto isso, a extinção do cargo de juízes classistas, talvez o ponto mais consensual de toda a reforma, passou a correr em faixa própria. Em 17 de novembro, a PEC n. 63/1995 foi aprovada em primeiro turno pelo plenário da Câmara, por 328 votos contra 75 e 19 abstenções. A aprovação contou com os votos da oposição, como os do PT. Apenas PTB, PCdoB e PDT orientaram as suas bancadas a votar contra o projeto. A Emenda Constitucional n. 24, de 9 de dezembro de 1999, extinguiu o cargo de juiz classista. A partir daí, além disso, as Juntas de Conciliação e Julgamento passaram a ser chamadas de Varas.

A reestruturação, entretanto, aconteceu de modo a preservar a existência da jurisdição especializada. O Deputado Aloysio Nunes Ferreira, com apoio do Presidente do Congresso, Senador Antônio Carlos Magalhães, chegou a propor a extinção da Justiça do Trabalho na reforma do Judiciário. A proposta, por se afirmar na contramão da tendência crescente de especialização do Judiciário, acabou não vingando. Ademais, a jurisdição trabalhista recebia um volume processual cada vez maior, que crescia como uma avalanche desde

a promulgação da Constituição de 1988. Não apenas porque os direitos dos trabalhadores haviam sido consolidados e ampliados, mas ainda em função do contexto da crise econômica que se estabeleceria.

Nos anos 1990, a taxa média anual de crescimento do PIB foi de 2,2%, com sobressaltos de um ano para o outro. A taxa de desemprego começou a década na casa dos 11%. O desemprego agravou-se a partir de 1995, em função do plano de estabilização econômica, que, mais tarde, seria considerado a base a partir da qual foi possível incrementar a renda média do brasileiro, justamente por ter domado o monstro da inflação. O País, ainda com poucas reservas cambiais acumuladas e com a credibilidade internacional pouco fortalecida, foi duramente impactado por crises financeiras internacionais. Naquela conjuntura, foram afetados mais intensamente a juventude, os operários e assalariados populares, bem como a baixa classe média. Entre 1992 e 2001, a taxa de desocupação no Brasil cresceu 70%. Ficou mais difícil ingressar no mercado de trabalho, e também voltar para ele. Entre as décadas de 1930 e de 1980, ainda que com períodos de oscilação conjuntural, a evolução do emprego acompanhou, na média, a expansão do produto. É evidente que esse quadro econômico e social repercutia sobre a jurisdição trabalhista (AXT, 2013).

Representantes dos sindicatos, da OAB, servidores e magistrados se uniram para repudiar a pretensão da extinção da Justiça do Trabalho. No balanço geral, houve compreensão no sentido de que a jurisdição era fundamental, pois, como registrou Arnaldo Süssekind, um dos idealizadores da CLT, há uma diferença entre a existência de um direito formal e a sua capacidade de realização, de exercício na prática, garantia otimizada por meio da Justiça do Trabalho. O trabalhador é presumidamente hipossuficiente, precisamente porque não

dispõe das mesmas condições de negociação do empregador, dono do capital, transcendendo-se, assim, a característica privatista originária do Direito Civil, no qual os contratantes, como regra, estariam em pé de igualdade. O esforço de mobilização em defesa da jurisdição no final dos anos 1990 legou um engajamento de magistrados e servidores no sentido da modernização da Justiça Trabalhista, com a adoção de novas estratégias e ferramentas de gestão e com adesão pioneira à informatização, o que contribuiu para dar uma Justiça mais célere e administrações bem mais transparentes. A jurisdição tornou-se aquela em que os feitos são julgados com mais celeridade no Brasil (AXT, 2013).

Quanto ao restante da reforma do Judiciário, os desembargadores que dirigiam os tribunais de Justiça do País, reunidos no Colégio Permanente, em Recife, se declararam apreensivos com o texto final da Deputada Zulaiê Cobra. Além das reservas ao Conselho e à súmula vinculante, os magistrados criticaram a imposição da presença de advogados em causas com valor inferior a 20 salários mínimos, pois isso inviabilizaria, segundo eles, os Juizados Especiais. Zulaiê rebatia, afirmando lutar pelo fortalecimento da Defensoria Pública. O Presidente do TJSP, maior tribunal do País, com 131 desembargadores, Márcio Martins Bonilha, achou que a reforma não acabaria com o fantasma da lentidão na Justiça e que ela investia no enfraquecimento do Judiciário: “Os juízes estão sendo sacrificados no aspecto moral do País”, disse<sup>92</sup>.

Para facilitar a avaliação do texto pelo Plenário da Câmara, a Deputada Zulaiê, que costumava afixar nas paredes de seu gabinete os *e-mails* que recebia de todo o País com manifestações de apoio ao trabalho na comissão, chegou

92 Desembargador teme que reforma seja inócua. O Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 1999.

a elaborar um manual de termos jurídicos, um bê-á-bá da reforma<sup>93</sup>. Mas apesar das várias reuniões do Presidente da Câmara, Michel Temer, com as lideranças dos partidos, com participação, eventualmente, do Ministro Nelson Jobim, não foi possível chegar a um acordo sobre pontos polêmicos e a votação acabou ficando para a pauta da convocação extraordinária de janeiro de 2000, cujos pontos principais eram a lei de responsabilidade fiscal e a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), doravante denominado DRU.<sup>94</sup>

Zulaiê observou que a maior resistência para se votar o substitutivo em dezembro estava na falta de acordo no seio da própria base governista, que se dividia em torno de temas como a quarentena de três anos para juízes, o fim do nepotismo, a advocatória pelo STF e a súmula vinculante.<sup>95</sup> Havia deputados governistas rebeldes, agastados com a não liberação das verbas das emendas parlamentares, o que complicou ainda mais o quórum a partir do dia 8 – muitos adiantaram o recesso de fim de ano.<sup>96</sup>

Apesar da dificuldade de reunir quórum, houve tempo e articulação para a Câmara aprovar novidades, que deixaram o Ministério Público, que até o momento pouco se envolvera com a reforma do Judiciário, em sobressalto. No dia 14 de dezembro, os deputados aprovaram o projeto substitutivo n. 2.961, alterando a Lei n. 4.898/1965, de Abuso de Autoridade, de forma a

93 O Estado de São Paulo, 27 de outubro de 1999.

94 Pontos da reforma do Judiciário permanecem sem consenso. O Estado de São Paulo, 8 de dezembro de 1999; Visita. 9 de dezembro de 1999.

95 O Estado de São Paulo, 15 de dezembro de 1999.

96 Deputados tiram folga com 7 dias de antecedência. O Estado de São Paulo, 9 de dezembro de 1999.

estabelecer sanções penais para o magistrado, membro do Ministério Público, membro do Tribunal de Contas e autoridade policial ou administrativa que divulgasse ou permitisse a divulgação de informações sobre investigações ou processos em andamento. O projeto, popularmente conhecido como Lei da Mordaça, era uma reação do meio político a denúncias divulgadas, na época, especialmente por membros mais afoitos do Ministério Público Federal, pois, ainda que a Justiça inocentasse eventualmente os suspeitos, acreditava-se que o estrago à imagem pública seria irreversível.

O caso mais emblemático era o do ex-secretário-geral da Presidência da República Eduardo Jorge Caldas Pereira, acusado pelos procuradores Luiz Francisco de Souza e Guilherme Schelb e pela revista *Veja*<sup>97</sup> de envolvimento no esquema de desvio de dinheiro na construção do prédio do Fórum Trabalhista de São Paulo, com o juiz aposentado Nicolau dos Santos Neto, descoberto pela CPI do Judiciário. O juiz foi posteriormente condenado, mas nada ficou provado contra Eduardo Jorge, que acusou os procuradores de perseguição e de ilícitos administrativos, sustentando que eles utilizaram notícias jornalísticas como indícios veementes para acusá-lo perante a opinião pública e o Senado, violando seus direitos constitucionais. Ele também acusou Luiz Francisco e Schelb de vazarem informações para a imprensa sobre a quebra de seus sigilos, e de repassarem dados falsos à Receita Federal. Durante dois anos, Eduardo Jorge ocupou um espaço constante no noticiário, protagonizando denúncias nunca provadas, mas demolidoras de sua reputação. Conhecido então como “o Sombra”, ou simplesmente EJ, afastou-se da vida pública e dedicou-se a recuperar a própria imagem, ganhando na Justiça o direito de receber indenizações de

diversos veículos de imprensa, como as revistas *Veja* e *Isto É*, e os jornais *Folha de São Paulo*, *O Globo* e *Correio Braziliense*<sup>98</sup> (PEREIRA, 2007).

Na virada do milênio, Luiz Francisco de Souza era considerado candidato a herói, já quase entronizado, figurando em listas seguidas de cidadão do ano. De vida monástica, acendrada fé católica, férrea determinação pessoal e convicções marxistas explícitas, muitos não resistiam a caracterizar o seu trabalho como uma cruzada benfazeja contra o mal. Foi Luiz Francisco quem se empenhou tenazmente em reunir elementos que comprovaram o envolvimento do Senador Luiz Estevão (PMDB-DF) na obra superfaturada do TRT de São Paulo. Também pelo trabalho de Luiz Francisco, Hildebrando Pascoal (PFL-AC), conhecido como o Deputado da Motosserra, condenado por assassinato brutal e envolvimento com o crime organizado, foi preso no instante em que perdeu o mandato. Considerado na época um verdadeiro Torquemada, fiscal implacável do governo FHC, suspeitou-se, contudo, posteriormente, que ele assinava denúncias e representações que já lhe chegavam prontas, dos adversários do governo<sup>99</sup>. Em 2009, o Conselho Nacional do Ministério Público, já instalado, reconheceu formalmente que Luiz Francisco perseguira Eduardo Jorge politicamente e o condenou a 45 dias de suspensão. Uma liminar do STF suspendeu a punição. O colega Schelb recebeu uma advertência.

Quando os deputados tiravam da cartola a Lei da Mordaza, atacavam o Judiciário e o Ministério Público, mas justificavam seu movimento com base

---

98 ERDELYI, Maria Fernanda. Revista *Veja* é condenada a pagar indenização a Eduardo Jorge. *Conjur*, 18 de março de 2008.

99 *Revista Consultor Jurídico, Conjur*, 3 de setembro de 2004.

nos excessos cometidos por alguns procuradores. Foi necessário um amplo trabalho de mobilização e convencimento para reverter o quadro. Afinal, o substitutivo n. 2.961 foi derrotado no segundo turno da votação em plenário no Senado, em maio de 2000.

Enquanto isso, surgia o Projeto de Lei n. 687, de autoria do Senador Paulo Souto, que, à guisa de conclusões formuladas a partir do relatório da CPI do Judiciário, pretendia definir crimes de responsabilidade dos juízes, por meio de tipologia vaga. Assim, alterar voto em órgão colegiado seria considerado crime punido com perda do cargo. O projeto, que previa penas de até 15 anos de prisão para juízes, além de outras sanções, como perda do cargo e dos direitos políticos por oito anos, chegou a ser aprovado em maio na CCJ e no primeiro turno das votações em Plenário (AXT, 2006). A AMB enviou aos senadores um parecer redigido por Miguel Reale Júnior no qual eram apontadas inconstitucionalidades no texto, que acabou não sobrevivendo ao segundo turno das votações.<sup>100</sup>

Uma versão mais amena do substitutivo n. 2.961 foi enxertada na reforma do Judiciário, que seria votada em janeiro de 2000, durante a convocação extraordinária. O lado ruim da alternativa era que a responsabilização de juízes e promotores seria assim encartada ao texto constitucional, por meio, justamente, da PEC que se votava.

No dia 19 de janeiro de 2000, o texto principal proposto pela comissão especial foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados por 456 votos a

100

O Estado de São Paulo, 24 de maio de 2000.

favor, 21 contra e uma abstenção. Magistrados, e agora também membros do Ministério Público, iniciaram uma mobilização para acompanhar a apresentação de destaques que seriam votados em separado. No comando da empreitada estava o Desembargador Antônio Carlos Viana Santos, presidente da AMB, cujo quadro chegava então a quase 15 mil associados. A derrubada da advocatária foi considerada uma derrota do STF e do governo e uma vitória da Magistratura. Afinal, aprovou-se o fim do recesso dos tribunais, o controle externo por meio da criação do CNJ e do CNMP, a súmula vinculante, a arguição de relevância ou de repercussão geral, a quarentena, o fim do nepotismo, o mandado de injunção, a criação dos juízes conciliadores para atuarem onde antes o faziam os classistas e a extinção dos tribunais militares estaduais.<sup>101</sup>

À sombra da Lei da Mordaza, esconderam-se dispositivos que poderiam favorecer a impunidade de administradores públicos envolvidos em denúncias de corrupção. O alerta era feito pelos membros do MP, nacionalmente arregimentados. Eram quatro artigos e parágrafos inseridos na Lei da Ação Civil Pública e na Lei de Improbidade Administrativa, que estavam passando à margem do debate sobre a Lei da Mordaza. Tais medidas contemplavam o foro privilegiado para parlamentares, encurtavam para seis meses o prazo de investigações, permitiam recursos com efeitos suspensivos contra inquéritos civis e definiam em cinco anos o prazo de prescrição da ação cível. Para o procurador-geral de Justiça de São Paulo, Luiz Antônio Marrey, o momento era delicado, porque políticos incomodados com investigações estavam tentando legislar em matéria de seu interesse.<sup>102</sup>

101 Juízes preparam ofensiva para garantir autonomia. O Estado de São Paulo, 21 de janeiro de 2000.

De repente, a reforma do Judiciário estava propiciando um contexto que se voltava contra o Ministério Público. Reunidos em São Luiz no Maranhão, os procuradores-gerais de Justiça e presidentes de entidades associativas, além do procurador-geral da República, criticaram projeto de lei do Deputado Jutahy Júnior (PSDB-BA) que conferia aos chefes do Executivo poderes para definir promoções internas do MP. Outra emenda permitia que a escolha do chefe do MP recaísse em pessoa estranha à carreira. Havia algumas semanas que os procuradores pressionavam o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, a assumir posição mais firme em defesa das prerrogativas institucionais. A CONAMP e a ANPR se entrevistaram com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, pois atribuíam tais investidas a um grupo de políticos com relativa proximidade ao Palácio. A articulação surtiu efeito e os projetos de lei de Jutahy acabaram sendo retirados.<sup>103</sup>

Em 15 de março de 2000, a Câmara derrubou por 286 votos a proibição para contratação de parentes até o terceiro grau, emanada da reforma do Judiciário. A mudança beneficiou também os parlamentares, pois estimava-se então que 60% deles mantinha parentes como funcionários nos gabinetes. PT e PSDB foram os partidos que mais se engajaram na preservação da restrição.<sup>104</sup>

Já no dia 22 de março, enquanto membros do Judiciário e do MP comemoravam a queda da Lei da Mordada, passava, contudo, um destaque que

---

102 Procuradores denunciam brechas em projetos. O Estado de São Paulo, 26 de janeiro de 2000.

103 Procuradores querem audiência com FHC para evitar perda de autonomia. O Estado de São Paulo, 23 de fevereiro de 2000.

104 O Estado de São Paulo, 16 de março de 2000.

estendia o foro privilegiado a autoridades públicas e parlamentares, inclusive àquelas cujo mandato já tivesse se encerrado.<sup>105</sup>

No dia 4 de abril, por sua vez, o governo conseguiu derrubar a quarentena, que constrangeria sua liberdade para nomear colaboradores diretos aos tribunais superiores.<sup>106</sup> Mas na votação em segundo turno o governo sofreu derrota, em 7 de junho, com a aprovação de um destaque supressivo apresentado pela bancada do PT, que eliminava a garantia de extensão do foro privilegiado.<sup>107</sup> Afinal, a PEC foi aprovada com 380 votos favoráveis.

O Conselho Nacional do Ministério Público foi contemplado no texto final com 13 integrantes: o procurador-geral da República, como participante nato, que o presidiria; 3 membros do MPU, “assegurada a representação de cada uma de suas carreiras”; três membros dos MPEs; dois juízes, indicados um pelo STF e outro pelo STJ; dois advogados apontados pela OAB; dois cidadãos escolhidos pelo Congresso, com reputação ilibada e notório saber jurídico. As atribuições eram semelhantes às concebidas para o CNJ.<sup>108</sup>

Na dicção do parágrafo primeiro do artigo 130A, os membros oriundos do Ministério Público seriam “indicados na forma da lei”. Já o parágrafo segundo estabelecia vedações: “Não poderá ser nomeado para cargo no Conselho Nacional do Ministério Público aquele que, nos três anos

---

105 O Estado de São Paulo, 26 de março de 2000.

106 O Estado de São Paulo, 5 de abril de 2000.

107 O Estado de São Paulo, 8 de junho de 2000.

108 Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 8 de junho de 2000, p. 30913.

anteriores, tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Procurador-Geral da República, Procurador-Geral de Justiça, Advogado-Geral da União, Presidente dos Conselhos da Ordem dos Advogados do Brasil e seus respectivos Conselheiros”. Assim, a quarentena caía na reforma do Judiciário, mas as vedações vigoravam no projeto para o CNMP.

Além disso, o CNMP, em sessão secreta, escolheria um corregedor-nacional dentre os membros do MP que o integrariam. O parágrafo sexto estabelecia que leis da União e dos estados criassem posteriormente ouvidorias em todos os ramos do MP.

A proposta nascia com contradições. Em primeiro lugar, salta à vista que o MPU possui quatro ramos (MPF, MPT, MPM e MPDFT), e não apenas três “carreiras” como indicava o texto. Em seguida, chama atenção o fato de que o MPU (considerando que o PGR tende a ser escolhido dentre os quadros do MPF) teria mais representantes do que os MPEs, que são em número de 26 (um em cada estado) e possuem em seu conjunto cerca de sete vezes mais membros do que o MPU, o que traduzia fragilização da harmonia federativa.

Esse desequilíbrio sugere que as lideranças do Ministério Público talvez estivessem mais absorvidas pelos debates paralelos à reforma do Judiciário (como a Mordça e as ameaças de alterações na Lei da Ação Civil Pública e na Lei de Improbidade Administrativa, por exemplo) do que efetivamente focadas no órgão que começava a ser gestado. Além disso, esse desenho pode estar indicando uma perda de importância política da CONAMP em favor das associações de classe do MPU, muito especialmente a ANPR. De resto, com a

vedação à atividade política fixada para o membro do MP pela Constituição de 1988, diminuiu sensivelmente o número de congressistas que vinha das hostes ministeriais: ora, num Parlamento sem personagens como Ibsen Pinheiro ou Plínio Sampaio, não seria de se estranhar que textos legislativos tratando do *Parquet* começassem a brotar encerrando ambiguidades e fragilidades.

Finalmente, é no mínimo peculiar a fórmula pela qual um membro do CNMP seria escolhido pelo Senado e nomeado pelo Presidente da República: ora, “não se pode deixar de imaginar a crise institucional se o Presidente da República deixasse de acolher a indicação realizada justamente pelo órgão responsável pela aprovação da escolha de todos os membros do Conselho” (GARCIA, 2014: 214).

No dia 30 de junho, a proposta foi enviada para o Senado, transformando-se na PEC n. 29.

### **A Reforma do Judiciário amadurece no Senado Federal**

Em outubro de 2000, o Senado Federal retomou a discussão sobre projeto de reforma do Judiciário. Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) foi designado como relator Bernardo Cabral, Senador pelo PP do Amazonas, que fora ministro da Justiça em 1990, no Governo Collor de Mello. Presidia a CCJ o Senador José Agripino, do PFL do Rio Grande do Norte.

Na primeira audiência pública, realizada em 24 de outubro, os presidentes do STF e do STJ, Ministros Carlos Velloso e Paulo Costa Leite, reiteraram que a reforma seria inócua se não acompanhada também de uma

revisão processual que diminuísse a quantidade de recursos facultados. Ambos defenderam a criação do CNJ, mas mantiveram restrições à participação de representantes da OAB e do MP. Velloso declarou-se favorável à participação de representantes do Congresso e até da OAB, mas jamais do MP, que deveria funcionar apenas como agente provocador. Cabral, por sua vez, disse que apresentaria até o final do ano uma emenda propondo a supressão de menção ao representante do Congresso no Conselho<sup>109</sup>.

Velloso e Costa Leite tinham razão em invocar a necessidade de refletir sobre a legislação processual brasileira. Naqueles tempos, os jornais eram invadidos regularmente com notícias sobre casos de menor potencial ofensivo que alcançavam as Cortes superiores. No dia 6 de setembro, 33 ministros do STJ discutiram por duas horas o processo de uma pessoa que teve seus papagaios mortos pelos cães *rottweiler* do vizinho, um subprocurador do Trabalho que residia no Lago Sul em Brasília. Meses antes, analisaram o caso de uma mulher acometida de alergia por conta de unhas postiças e que, por isso, processava o vendedor. Havia ainda quatro rapazes sendo julgados por crime ambiental, por terem capturado quatro minhocas para uma pescaria, em Paraopeba, Minas Gerais<sup>110</sup>.

Essa, enfim, era a face mais anedótica da crise da Justiça no Brasil. O Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes, chegou a caracterizar os

---

109                      Cúpula da Justiça reivindica mudança na regra processual. O Estado de São Paulo, 25 de outubro de 2000.

110                      E o caso das quatro minhocas chega ao STJ. O Estado de São Paulo, 29 de outubro de 2000.

tribunais e a legislação processual como um “manicômio judiciário”. Referia-se, segundo ele, ao excesso de recursos que propiciava o entorpecimento do sistema<sup>111</sup>, mas os que se sentiram mais ofendidos com a declaração entenderam a iracúndia como reação às decisões judiciais que contrariavam medidas do Executivo<sup>112</sup>. De qualquer forma, consta que quando Gilmar assumiu seu mandato no STF, em junho de 2002, alguns ministros o teriam recepcionado na escadaria de acesso ao pretório excelso, exclamando chistosamente: “bem-vindo ao manicômio”.

Com a entrada em funcionamento, em 2002, dos Juizados Especiais Federais, cujo texto base, aliás, fora rascunhado por Gilmar Mendes em 1997 (então na subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil) e enviado ao Congresso em regime de urgência em janeiro de 2001<sup>113</sup>, a jurisdição federal começou a ser desafogada. Cerca de 80% das ações contra o INSS se enquadraram no limite de até 60 salários mínimos e puderam ser deslocadas para os novos Juizados, passando grande parte delas a ser julgadas em até seis meses. Ações envolvendo pagamento de precatórios, que duravam vários anos, tiveram tramitação encurtada para em torno de 18 meses.

Em São Paulo, o ano de 2001 escancarou em uma perspectiva até então inaudita o alcance da crise do Judiciário. Na esteira de uma longa greve

111 O Estado de São Paulo, 20 e 29 de novembro de 2001.

112 DALLARI, Dalmo. A degradação do Judiciário. Folha de São Paulo, 8 de maio de 2002; TOURINHO NETO. Manicômio Judiciário. Informe. TRF 1ª Região, edição 107, dezembro de 2001.

113 FHC apresenta projeto que cria os Juizados Especiais. O Estado de São Paulo, 13 de janeiro de 2001; Uma revolução judiciária? O Estado de São Paulo, 20 de janeiro de 2001.

por reposições salariais dos professores e servidores universitários federais e dos funcionários do INSS, os serventuários da Justiça Comum, de forma inédita, resolveram paralisar suas atividades, em 27 de agosto. Um mês depois, a imprensa relacionava o impressionante número de processos suspensos, de julgamentos, audiências e diligências cancelados. Além disso, a greve impedia a liberação dos presos e mantinha milhares detidos sem condenação. A sucessão na presidência do Tribunal, que até então era discretamente equacionada entre os 25 desembargadores mais antigos, extravasava pela primeira vez as dependências reservadas da Corte, com o cotejo das diferentes propostas de cada candidatura. O período de greve também alcançou a época em que se discutiu no Legislativo a aprovação do orçamento, cuja tramitação foi suspensa por ordem do Judiciário. A Assembleia recorreu ao STF para garantir seu direito de votar a peça orçamentária, mesmo contrariando o anseio do TJ, que repudiava os cortes que lhe haviam sido impostos. Em nível federal, os tribunais superiores negavam-se a operar cortes nos orçamentos já aprovados no Congresso, resistindo, assim, a se ajustarem à Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre mortos e feridos, a greve, finalmente, se encerrou em 15 de novembro (SCHNEIDER, 2003).

Nesse diapasão, a imprensa decidira apoiar abertamente a reforma do Judiciário, discutindo seus limites, ponderando opiniões e refletindo sobre as inovações sugeridas. Pela primeira vez, o debate pincelava as manchetes de capa. Em uma série de editoriais de janeiro de 2001, *O Estado de São Paulo* considerou o passo “condição *sine qua non* para que se complete a reforma de estado”. O CNJ, anatematizado pelos principais veículos de comunicação do País até meados dos anos 1990, agora era incensado como a principal novidade.<sup>114</sup>

114

Reforma do Judiciário. *O Estado de São Paulo*, 10, 11 e 12 de janeiro de 2001.

O jornal referia-se, ainda, pela primeira vez, ao CNMP. A inovação era apresentada como a contraface do CNJ, necessária para o Ministério Público, e saudada no momento em que repercutiam vivamente declarações dos presidentes do STF, do STJ e do TRF da 1ª Região contra apimentada entrevista concedida pelos procuradores federais Luiz Francisco de Souza e Guilherme Schelb<sup>115</sup>, “conhecidos por ‘passar’ as repórteres suas ‘dicas’ sobre ‘sérios indícios’ de improbidade, envolvendo autoridades do governo para, no dia seguinte, usá-la (sic) como *notitia criminis* na instauração de inquéritos para apuração dos fatos”. *O Estado* ia mais além: “essa tática de primeiro fabricar o culpado e só depois encontrar o crime que teria sido praticado já maculou a honra de muitos administradores públicos, contra os quais nada foi provado depois. (...) o Ministério Público vem se politizando – se transformando no ‘braço jurídico da oposição’”. Para o Presidente do STF, Ministro Carlos Velloso, a propósito, “o excesso de virtude leva ao moralismo, que é a moral sem ética. É o que parece estar acontecendo com certos agentes públicos que se colocam acima do bem e do mal, embora bem-intencionados”. Para o Ministro Costa Leite, “os procuradores não se podem erigir em donos da verdade”.<sup>116</sup>

O Presidente Fernando Henrique Cardoso também entrou na contenda e defendeu “limites claros para a atuação do Ministério Público Federal”. Negando que estivesse cerceando a liberdade de investigação do órgão, perguntou, no programa Bom Dia, Brasil, exibido pela Rede Globo: “por que o procurador é diferente do funcionário da Receita, ou diferente de mim, que tenho limites?”.<sup>117</sup>

---

115                      Jornal do Brasil, 27 de dezembro de 2000.

116                      Os procuradores não estão acima da lei. *O Estado de São Paulo*, 10 de janeiro de 2001.

A reação mais dura à entrevista veio do próprio governo, que no dia seguinte, 28 de dezembro, fez publicar no Diário Oficial da União nova versão da Medida Provisória n. 2.088, estabelecendo que o agente público que instaurasse temerariamente um inquérito policial ou procedimento administrativo, ou propusesse ação de natureza cível, criminal ou de improbidade, “atribuindo a outrem fato de que o sabe inocente”, responderia por crime de responsabilidade, com multa de até R\$ 151 mil reais. A CONAMP e o PDT impetraram no STF ação direta de inconstitucionalidade contra a MP<sup>118</sup>. A ANPR, por sua vez, pressionou o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, a proceder de igual modo. Prevendo uma derrota, o governo recuou<sup>119</sup>.

Afinal, para solucionar um problema que parecia estar acontecendo com alguns procuradores do MPF, o governo baixava uma medida provisória que atingia toda a área judiciária e pesaria, se aprovada, como espada de Dâmocles sobre a cabeça dos agentes do Ministério Público brasileiro. Além disso, recorria atabalhoadamente a uma medida provisória, quando dois projetos de lei sobre a mesma matéria tramitavam no Congresso, sendo que um já estava no Senado às vésperas de seguir para segundo turno de

---

117 “Não façam calúnia”, pede FHC a procuradores. O Estado de São Paulo, 10 de janeiro de 2001, p. 4. “FHC criticou a abertura de ações judiciais baseadas em informações, segundo ele, não checadas, e citou o caso da diretora de Fiscalização do Banco Central, Tereza Grossi, ré em um processo sobre o caso Marka e investigada pelo Ministério Público sob a acusação de ter tirado proveito de processos de liquidação extrajudicial de instituições financeiras.” FHC critica exibicionismo de alguns procuradores. Folha de São Paulo, 10 de janeiro de 2001.

118 Os procuradores não estão acima da lei. O Estado de São Paulo, 10 de janeiro de 2001.

119 FHC chama procuradores para um ‘entendimento aberto’. O Estado de São Paulo, 21 de março de 2001.

votações. Para alívio – fugaz – de policiais, promotores e juízes, a precipitação do governo acabou desarranjando o clima para a almejada Lei de Abuso de Autoridade, pois o Congresso leu o recuo como sinal de fragilidade, depois da medida provisória parecer ter sido feita sob encomenda para os irritantes procuradores Luiz Francisco e Schelb.

O MPF crescera aos saltos, alavancado pela Constituição de 1988, tanto em atribuições e garantias, quanto em seus quadros, sem, no entanto, possuir tradição sólida de atuação na área cível e na criminal, bem como na coletividade. Como registra com pertinência Roberto Gurgel, antes da Constituição, 90% da atuação do MPF se concentrava na defesa da União e do governo. Ora, diferentemente de Ministérios Públicos dos Estados (artífices do projeto da CONAMP sobre o qual se estribou o capítulo da Constituição), como os de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que ostentavam larga experiência nesses domínios, os mecanismos de controle interno do MPF eram frouxos. A Corregedoria-Geral existia apenas no papel, nela atuando somente um membro, desassistido de infraestrutura, de corregedores adjuntos e de servidores em número razoável. Sua atuação, destarte, não tinha eficácia. Considerando que as Corregedorias nos estados haviam já evoluído, algumas desde os anos 1950, de forma a desenvolver atribuições de orientação, além da fiscalização, respeitando, via de regra, a independência dos membros (AXT, 2003: 83; AXT, 2013a: 36-7; SOUTO, 2004), a virtual inexistência de um órgão de controle interno no MPF deixava procuradores federais amiúde soltos nos estados, o que permitia a emergência de arroubos como os que estavam sendo fustigados por setores da imprensa, pelo Palácio do Planalto e pelos presidentes das Cortes superiores. Não por acaso, dentre as grandes contribuições que trouxe a Corregedoria Nacional,

depois de instalado o CNMP, uma das mais valiosas foi estimular os órgãos que não tinham suas Corregedorias locais convenientemente operativas a desenvolvê-las, inclusive, e sobretudo, o próprio MPF.

De qualquer forma, sob o impacto da divulgação das fitas contendo diálogo de Senador Antônio Carlos Magalhães com alguns procuradores, com respeito ao ruidoso caso da violação do painel de votação do Senado, o governo resolveu retroceder na política de enfrentamento com a ala mais assertiva do MPF e chamou ao Palácio os diretores da ANPR para diálogo. O governo anunciou a intenção de abrir canais de negociação para distensionar a relação. O desafio, segundo o Deputado Arthur Virgílio (PSDB-AM), líder do governo no Congresso, seria encontrar um ponto de equilíbrio entre as figuras do perseguidor e do “engavetador”, numa referência aos membros que estariam promovendo ações temerárias e aos que desprezavam reiteradamente representações. No cardápio do encontro, entrou a reforma da Lei n. 7.347/1985, que pretendia limitar à chancela do procurador-geral de República a instauração de inquéritos civis públicos, o que evidentemente concentraria poderes nas mãos do chefe do Ministério Público e era rechaçado pela Associação<sup>120</sup>.

O apelido de “engavetador-geral” foi jocosamente colado a Geraldo Brindeiro pelos opositores do governo FHC, em 1997, quando de sua recondução ao cargo de procurador-geral da República, época na qual ele tinha de decidir se denunciava ou não o Ministro Sérgio Motta (Comunicações) por suposto envolvimento no escândalo da compra de votos a favor da emenda

120 FHC chama procuradores para um ‘entendimento aberto’. O Estado de São Paulo, 21 de março de 2001.

da reeleição. Desde 1995, quando assumira a Procuradoria-Geral, Brindeiro arquivara três inquéritos contra políticos aliados do governo e retardara resposta sobre ações contra três ministros e dois governadores. O estilo rendia críticas dos próprios colegas de classe. Em maio de 1997, Ela Castilho, então presidente da ANPR, registrava que a propalada cautela de Brindeiro se transformara em regra, indicando que ele nada faria, nunca. Ela acreditava que Brindeiro deixara a Procuradoria com uma “imagem negativa” na opinião pública. Os reparos alcançavam sua inação na contestação de medidas provisórias editadas e reeditadas pelo governo. Em abril de 1997, “27 dos 44 subprocuradores assinaram manifesto advertindo FHC de que ele poderia incorrer em crime de responsabilidade, com perda do mandato, por causa do excesso de MPs e pela privatização da Vale do Rio Doce”. Em 1996, a Primeira Câmara da Procuradoria-Geral da República propusera 169 ADIns, mas apenas 12 haviam seguido ao STF.<sup>121</sup> Dos mais de 600 inquéritos criminais que recebeu durante seus oito anos de gestão, Brindeiro aceitou apenas 60 denúncias. Havia membros, inclusive, que reclamavam do extravio de representações na PGR.<sup>122</sup>

Sobre a fama de engavetar processos inconvenientes ao governo, Brindeiro se defendeu em visita ao Senado, quando de sua terceira recondução ao cargo em junho de 2001: “Essa fama [vem] de alguns que acham que devo

---

121 GONDIN, Abnor. Brindeiro segura ações contra o governo. Folha de São Paulo, 25 de maio de 1997.

122 “Reclama-se que o MP somente denuncia quem a Polícia quer que o faça. E eu digo, com base em exemplos recentes, que na PGR existe seleção para o atendimento de pedidos de apuração dos procuradores que moram fora da corte. E a exclusão começa com a falta até mesmo de registro e autuação das peças remetidas. Por isso mesmo, quando remeti expediente à 2ª Câmara, antes de ser remetida a papelada a este órgão, foi dado sumiço a muitos dos documentos que remeti.” Depoimento da procuradora Armanda Figueiredo. Procuradores manifestam apoio a Luiz Francisco. Conjur, 24 de fevereiro de 2001.

abrir mão da minha independência”, reagiu. “Não vou nunca oferecer processo contra ninguém sem provas ou por pressão de quem quer que seja”.<sup>123</sup>

Contudo, o grau de fidelidade de Brindeiro ao Palácio foi observado em julho de 2002, em um episódio que culminou com o pedido de demissão do Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior, o sétimo a ocupar a pasta no Governo FHC. Depois de acerto prévio com o colega, o Procurador-Geral retrocedeu no parecer favorável à intervenção federal no Estado do Espírito Santo, esgarçado pelo impacto de um escândalo envolvendo autoridades dos três Poderes com o crime organizado e com grupos de extermínio. A intervenção havia sido aprovada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, mas o governador do Espírito Santo era filiado ao PSDB, motivo pelo qual FHC teria arguido a falta de viabilidade política da intervenção<sup>124</sup>: “que nesse caso ele engavetou, engavetou”, disse Reale Júnior, sem desejar comentar a fama do procurador-geral em outros casos<sup>125</sup>. A OAB, que havia encaminhado o pedido de intervenção, deixou de participar temporariamente das reuniões do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana e a AMB emitiu nota em repúdio “ao elevado grau de subordinação política do Procurador-Geral da República ao Presidente da República”<sup>126</sup>. Era em parte essa letargia do Procurador-

---

123 FHC reconduz Brindeiro para 4º mandato. Folha de São Paulo, 22 de junho de 2001.

124 FREITAS, Silvana de; LIMA, Sandro. Reale Jr. se demite da Justiça. Folha de São Paulo, 9 de julho de 2002.

125 FHC teria concordado com a intervenção no ES, diz Reale Júnior. O Estado de São Paulo, 9 de julho de 2002.

126 OAB e juízes protestam. E o crime ameaça o ES. O Estado do Paraná, 11 de julho de 2002.

Geral que talvez tornasse aceitável no extremo, para alguns, o vezo militante de alguns procuradores.

Em março de 2001, quando Fernando Henrique Cardoso e a ANPR decidiram abrir canais de interlocução, a crise política ganhava contornos tormentosos. Um ano antes, os Senadores Jader Barbalho (PMDB) e Antônio Carlos Magalhães despoletaram uma rezinga figadal pela presidência da Casa. Pelo trovejo dos dois, ampliou-se a noção sobre malfeitos de apaniguados na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O financiamento a um inexistente ranário da esposa de Jader Barbalho tornou-se a nota mais pitoresca do cenário traçado. Em abril de 2000, o Conselho de Ética do Senado aprovou um pedido de censura contra os dois por quebra de decoro depois de um bate-boca em plenário em que ambos se acusaram de corruptos, ladrões, farsantes, truculentos, indignos e outros mimos. Jader Barbalho acabou conseguindo se aliar ao Deputado Aécio Neves (PSDB-MG) e os dois lograram ser eleitos à presidência das duas Casas Legislativas em fevereiro de 2001, deixando o PFL de fora da sucessão pela primeira vez em anos. ACM considerou o desenlace uma traição do governo e, tendo efetivamente emergido da CPI do Judiciário como um paladino da moralização, passou a atacar o próprio Fernando Henrique Cardoso, acusando-o de acobertar a corrupção, o que provocou por reação logo em seguida à demissão de dois ministros de sua esfera de confiança, Rodolpho Tourinho (Minas e Energia) e Waldeck Ornelas (Previdência). Cada vez mais isolado, ACM, num movimento surpreendente, resolveu procurar o Ministério Público para tentar ressuscitar o caso “Eduardo Jorge”, suscitado pela revista *Veja* em junho de 2000, sugerindo justamente aos procuradores Luiz Francisco de Souza

e Guilherme Schelb que quebrassem, entre 1994 e 1998, o sigilo bancário do ex-secretário da Presidência. Jorge foi questionado por oito horas pelos senadores na Subcomissão Permanente do Judiciário, em 3 de agosto de 2000, quando o próprio Magalhães categoricamente proclamou a falta de elementos concretos para o prosseguimento das investigações<sup>127</sup>. No encontro com os procuradores, ACM, inadvertidamente gravado por Luiz Francisco, confessou que na cassação de Luiz Estevão em junho de 2000 – um dos desdobramentos da CPI do Judiciário – o sigilo do painel de votações do Senado havia sido ilegalmente quebrado. A gravação foi vazada por Luiz Francisco por meio da revista *Isto É*. Em 30 de junho de 2001, ACM, depois de meses de agonia e seguindo o colega José Roberto Arruda (PSDB-DF), igualmente implicado no episódio, decidiu renunciar ao mandato para preservar seus direitos políticos e arquivar as investigações sobre a violação que corriam na CCJ.<sup>128</sup>

Em 5 outubro de 2001, depois de ter se afastado da Presidência do Senado, Jader Barbalho – ex-presidente do PMDB, ex-governador do Pará, duas vezes ministro no Governo Sarney – também palmilhava a vereda da renúncia. A incrível discórdia entre dois titãs da política pela presidência do Congresso foi-lhes autodestrutiva. Magalhães, conseguindo preservar os direitos políticos, retomaria seu mandato nas eleições do ano seguinte. Barbalho chegou, em Belém, a ser preso e algemado pelas denúncias na SUDAN, mas conseguiu voltar como deputado federal mais votado pelo Pará. Dez anos depois da renúncia, retomou seu mandato no Senado.

---

127 Senadores questionam Eduardo Jorge por oito horas. *Jornal do Senado*, 4 de agosto de 2000.

128 Crise no Congresso. *O Estado de São Paulo*, 4 de maio de 2001.

Uma das consequências da virulenta rusga, bem como da divulgação das fitas com a gravação da conversa com o ex-presidente do Senado, foi a revitalização da proposta de instalação de uma CPI da Corrupção. Entre março e maio de 2001, o Palácio jogou todas as suas fichas para abafar a iniciativa, dada inicialmente como certa até por governistas, em virtude da dimensão das denúncias de tráfico de influência e de desmandos. Houve troca de postos nos ministérios e pressão sobre parlamentares. O Senador Jorge Bornhausen, do PFL de Santa Catarina, por exemplo, ameaçou de expulsão os 16 congressistas do partido que haviam subscrito o requerimento. Enquanto Lula, convertido em principal liderança da oposição, considerava a ação de FHC, na ‘operação abafa’, “promíscua”, e peças publicitárias do PT feitas para a TV pelo recém-contratado marqueteiro Duda Mendonça comparavam os governistas a ratos, emplacando slogans como “Xô corrupção” e “Ou a gente acaba com eles, ou eles acabam com o Brasil”, o Presidente defendia-se, alegando que a CPI tinha caráter essencialmente eleitoreiro e que um Senado a braços com o escândalo do painel não podia investigar o governo com isenção. Afinal, em 10 de maio, com grande esforço político, a CPI foi enterrada.<sup>129</sup>

O governo poderia sair da defensiva e retomar a agenda positiva. Mas nada seria assim tão fácil. Em 1º de julho começava a angustiante Crise do Apagão, já anunciada desde maio, que se estenderia até 19 de fevereiro de 2002. Causada pela baixa intensidade de chuvas (à exceção da Região Sul) e pela falta de planejamento e de investimentos adequados na geração e distribuição de energia elétrica, a crise ajudou o corroer a popularidade do Presidente do

129 DAMÉ, Luiza; MADUEÑO, Denise. Governo enterra CPI e tenta ressuscitar a base aliada. Folha de São Paulo, 11 de maio de 2001; Lula considera ação de FHC ‘promíscua’. Folha de São Paulo, 12 de maio de 2001; COSSO, Roberto. Na TV, PT compara governistas a ratos. Folha de São Paulo, 12 de maio de 2001.

Real, que despencou para cerca de 22% de aprovação<sup>130</sup>. No início, chegou-se a especular que o País sofreria *blackouts* forçados, por regiões, mas, afinal, os cortes seletivos, o racionamento voluntário, o controle do desperdício e investimentos emergenciais em termoeletricidade trouxeram bom resultado, sendo o pior evitado. Porém, no momento em que se ensaiava um retorno da atividade econômica, o Apagão foi como um banho de água fria.

Enquanto isso, a oposição, a OAB e boa parte da imprensa continuavam martelando a respeito da CPI. O tom fora dado pelo presidente da OAB, Rubens Approbato Machado, que cobrou apuração das denúncias de corrupção na administração pública em discurso durante a posse do Ministro Marco Aurélio de Mello na Presidência do STF. Dirigindo-se a Mello e colhendo o Presidente FHC de surpresa, Approbato admoestou o governo por legislar de forma “despótica” e cobrou um projeto de desenvolvimento social para o País.<sup>131</sup> Em 19 de junho de 2001, Eduardo Jorge foi novamente ouvido pelos senadores, dessa vez na Comissão de Fiscalização e Controle. Ele reiterou não ter participado da liberação de recursos para a obra do TRT de São Paulo e que seus contatos com o Juiz Lalau, ex-presidente do TRT, agora detido na carceragem da Polícia Federal, se limitaram à discussão sobre a indicação de candidatos ao cargo de juiz classista. Suas explicações, mais uma vez, convenceram.<sup>132</sup>

130 ZIMMERMANN, Patrícia. Popularidade de FHC despenca 7,6 pontos com racionamento. Folha de São Paulo, 29 de maio de 2001.

131 ZIMMERMANN, Patrícia. Gregori diz que Approbato foi “oportunista” ao criticar governo. Folha de São Paulo, 31 de maio de 2001.

132 Eduardo Jorge fala à Comissão nesta terça. Senado notícias, 18 de junho de 2001; Carta de Eduardo Jorge. Blog do Noblat. O Globo, 11 de agosto de 2004. <http://noblat.oglobo.globo.com/cartas-de/noticia/2004/08/carta-de-eduardo-jorge-1-17292.html>

O País já havia, é claro, visto outras crises políticas incendiadas no vórtice por inquéritos ou pareceres lavrados por membros do Ministério Público. Mormente nos estados. O famoso caso do Esquadrão da Morte, em São Paulo, em que a investigação de Hélio Bicudo revelou o envolvimento de autoridades com grupos de extermínio, teve enorme repercussão para a época<sup>133</sup>. Antes disso, o corajoso relatório elaborado pelo Promotor Paulo Cláudio Tovo, em 1967, no Rio Grande do Sul, expusera ao País o drama dos porões da ditadura e suscitara a instalação de uma CPI na Assembleia Legislativa (AXT, 2007). No MPF, o primeiro grande episódio a provocar abalos nas entranhas do poder foi o Escândalo da Mandioca, que culminou com o covarde assassinato à queima roupa do Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva, em Pernambuco, em 1982. O trauma funcionou, como lembra Roberto Gurgel, como divisor de águas na Instituição, que a partir dali queria se distanciar da condição de submissão ao Executivo.

Mas essa era a primeira vez que procuradores federais, por meios, ainda por cima, pouco ortodoxos, pontificavam na desestabilização da República, ao mesmo tempo desgastando o governo e atingindo o coração do Parlamento. No espaço de cerca de um ano, um senador teve seu mandato cassado, vindo a ser em seguida denunciado e posteriormente condenado, e três renunciaram. Luiz Francisco lograra alvejar o ex-todo-poderoso Presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, que apossara o Judiciário com uma flamante CPI, sem que nem ao menos houvesse um inquérito formado. Três grandes partidos – PMDB, PFL e PSDB – eram envolvidos no torvelinho de denúncias. Havia de fato um novo *player* institucional surpreendendo o palco político.

133

FREITAS, Oscar Xavier de. Entrevista concedida a Gunter Axt, em São Paulo, em 2 de julho de 2003. (AXT et al., 2006: 228).

No próprio MPF as atitudes de Luiz Francisco de Souza dividiram opiniões. As fitas originais da gravação da conversa com ACM jamais apareceram. Luiz Francisco disse que depois de uma estralada com os colegas Guilherme Schelb e Eliana Torelly pisoteou-as, destruindo-as e deixando-as no chão para serem jogadas no lixo, gesto que causou espécie na opinião pública e que foi severamente repreendido pelo procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, tanto em função da falta técnica, quanto pela emocionalidade. Consta que as gravações também trariam censuras ácidas dos procuradores ao chefe do Ministério Público e ao Judiciário. Pouco depois, os procuradores Maria Célia Mendonça e João Francisco Sobrinho denunciaram Luiz Francisco no TRF da 1ª Região, por ter tomado a iniciativa de divulgar as fitas antes mesmo de promover uma investigação pertinente. Muitos colegas consideraram seus procedimentos precipitados e personalistas, com vistas ao estrelismo exibicionista<sup>134</sup>. Mas houve também quem o defendesse, como a procuradora Armanda Figueiredo, da Procuradoria Regional em Recife, que enfrentava uma guerra sem quartel contra o Ministro do STJ Francisco Falcão. Durante a CPI do Judiciário, ela o acusara de usar sua influência para impedir o andamento de uma ação de investigação de paternidade.<sup>135</sup>

134 FREITAS, Silvana de. Brindeiro critica destruição de fitas. Folha de São Paulo, 2 de março de 2001; GRABOIS, Ana Paula. Procurador Luiz Francisco é denunciado por quebra de sigilo em fitas da “Isto é”. Folha de São Paulo, 2 de agosto de 2001.

135 SILVEIRA, Wilson. Senado aprova 3 dos quatro indicados para o STJ. Folha de São Paulo, 9 de junho de 1999; Nomeação de juiz deixa FHC em situação delicada. Diário do Grande ABC, 4 de junho de 1999. Disponível em: [http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(er2v2b1auqioxfkqgkg05o2x\)\)/Noticia/362823/nomeacao-de-juiz-deixa-fhc-em-situacao-delicada](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(er2v2b1auqioxfkqgkg05o2x))/Noticia/362823/nomeacao-de-juiz-deixa-fhc-em-situacao-delicada); CARNEIRO, Sonia. Indicações ao STJ causam polêmica. Opinião Pública, 23 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/historico/1999/6/zn06023.htm>; Procuradores manifestam apoio a Luiz Francisco. Conjur, 24 de fevereiro de 2001; Subprocuradora é condenada a pagar R\$ 100 mil para ministro do STJ. Conjur, 15 de maio de 2002; DNA comprova que ministro do STJ é pai de rapazes em Recife. Conjur, 27 de dezembro de 2002.

O Parlamento reagia. No momento em que a CPI da Corrupção era sepultada, a Câmara reunia 200 assinaturas em um requerimento para instalação de uma CPI do Ministério Público. Os deputados estavam decididos a investigar supostas arbitrariedades praticadas por promotores de Justiça e procuradores da República, bem como o “uso abusivo” de ações civis públicas sobre improbidade e corrupção. Tratava-se da mais pesada ofensiva já ensarilhada pela Câmara contra o Ministério Público. A iniciativa partira do Deputado José Janene, do PPB do Paraná, que vociferava contra uma conjeturada ditadura do Ministério Público propiciada pelos excessos de poderes conferidos ao órgão pela Constituição de 1988. Para o procurador-geral de Justiça do Paraná, Marco Antônio Teixeira, todavia, tudo não passava de uma tentativa de retaliação do Parlamentar, alvo de uma série de investigações sobre casos de improbidade administrativa. Janene, de fato, acabou se tornando um dos pivôs do escândalo do Mensalão, três anos depois e, já falecido, teve seu nome visceralmente envolvido no Petrolão, em 2014<sup>136</sup>.

Considerando que o Senado acabara de promover uma ruidosa CPI do Judiciário, a projetada CPI do Ministério Público podia espargir alguma dor de cabeça. Mas a proposta não prosperou, morrendo na casca. O requerimento, junto com outros 27 pedidos de comissão de inquérito, entrou na lista de espera e faltou um Deputado de real prestígio capaz de levá-lo adiante. Além disso, diferentemente do que acontecera com o Judiciário, não havia, até aquele momento, para o Ministério Público (à exceção, talvez, do episódio que redundou na rápida renúncia do procurador-geral de Justiça de Minas

---

136  
maio de 2001.

Câmara já pode abrir CPI dos Procuradores. O Estado de São Paulo, 9 de

Gerais, em setembro de 2000<sup>137</sup>), casos concretos de malfeitos e de corrupção que pudessem ser invocados como ganchos para sensibilizar a opinião pública, mas, tão somente, queixas de supostos abusos de autoridade. Porém, é possível que a proposta tenha preenchido sua função política, pois Schelb e Souza acabaram contidos, em parte pela própria classe, que reagia aos seus métodos pouco ortodoxos. Por seu turno, a base de sustentação governista não apenas não apoiou a concretização da CPI, como não empurrou o andamento da Lei da Mordaza, da Lei de Abuso de Autoridade e dos ajustes que restringiam o uso da Ação Civil Pública.

A todas essas, o clima para se discutir a reforma do Judiciário azedara. No jornal *O Estado de São Paulo*, editoriais e cartas de leitores publicadas na coluna Painel perguntavam: “até quando esperar?”. Em 20 de setembro de 2001, o Senador pelo PMDB do Mato Grosso do Sul Ramez Tebet foi eleito presidente da Casa, substituindo o fragilizado Jader Barbalho.

No dia 31 de outubro, finalmente, o Relator Bernardo Cabral apresentou seu parecer, com mais de 300 páginas, à CCJ. O Senador promovera uma série de audiências públicas, a última das quais com Rubens Approbato, presidente da OAB, acreditando que elas ajudariam a dissolver

137 O escândalo no Ministério Público de Minas Gerais estourou no final de agosto de 2000, com a divulgação da gravação de suposta conversa telefônica entre o ex-superintendente administrativo do órgão, Márcio Miranda Gonçalves, genro do procurador-geral de Justiça Márcio Decat de Moura, e um intermediário de donos de máquinas caça-níquel. Na conversa, ter-se-ia combinado uma propina mensal para que o Ministério Público abrandasse o combate ao jogo ilegal. Gonçalves foi exonerado e Decat pediu férias, enquanto uma CPI era requerida na Assembleia Legislativa. Decat preferiu renunciar ao cargo um mês depois, quando o desencadeamento de um processo de *impeachment* parecia irreversível no Colégio dos Procuradores. BRAGON, Ranier. Procurador-geral da Justiça em Minas deixa cargo após escândalo, Folha de São Paulo, 30 de setembro de 2000.

o *lobby* da classe jurídica que, segundo ele, emperrava a tramitação da PEC. Mas o consenso estava ainda distante. A OAB seguia repelindo a figura da súmula vinculante, aprovada pelos deputados para o STF, e estendida por Cabral ao STJ e ao TST. O Senador, que trazia a experiência da relatoria na Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, também sugeria acabar com os precatórios, substituindo-os por títulos sentenciais, emitidos pela autoridade judiciária. Acolhia ainda a sugestão do Ministro Costa Leite para a criação dos juizados de instrução criminal, que funcionariam no julgamento de crimes contra a ordem econômica, como lavagem de dinheiro e evasão de divisas.<sup>138</sup>

O governo, por meio do seu líder, senador Artur da Távola (PSDB-RJ), sinalizou resistência à ideia dos títulos sentenciais, que ajudariam a acabar com a inadimplência de alguns estados e tinham o apoio do STJ e do STF. A Senadora Heloísa Helena (PT-AL) anunciou que proporia emenda para devolver à composição do CNJ os dois representantes escolhidos pelo Congresso, que foram suprimidos pelo relator.<sup>139</sup> A AMB apresentou como alternativa à súmula vinculante a súmula impeditiva de recursos, que impediria a parte de recorrer, caso a decisão do juiz de primeira instância estivesse de acordo com uma decisão da Corte para a qual se pretendesse apelar.<sup>140</sup> A entidade renovou ofensiva contra a súmula vinculante, distribuindo uma

---

138 COSTA, Rosa. Reforma do Judiciário enfim chega ao Senado. O Estado de São Paulo, 20 de outubro de 2001, p. 8.

139 COSTA, Rosa. Depois de dez anos, reforma chega ao senado. O Estado de São Paulo, 31 de outubro de 2001, p. 10.

140 Entraves à reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 12 de novembro de 2001, p. 3A.

carta a todos os senadores e fixando plantão no auditório da CCJ. Sopesou que a súmula permitiria aos tribunais superiores invadir esfera de atribuição do Legislativo e prejudicaria a esfera mais dinâmica da Justiça, a dos juízes comuns, que em tese estariam mais próximos da realidade social<sup>141</sup>.

Em meio à refrega das emendas ao projeto de reforma do Judiciário, o Senador Romero Jucá (PSDB-RR), vice-líder do governo no Senado, quis restabelecer o foro privilegiado para autoridades que já tivessem deixado o cargo público, privilégio que havia sido eliminado em agosto de 1999 pelo STF, com a revogação da súmula 394. A preocupação de Jucá seria com a longa exposição pública do investigado na primeira instância. Para o presidente da ANPR, Carlos Frederico, a proposta era um retrocesso.<sup>142</sup>

O Senador Bello Parga (PFL-MA), atendendo solicitação da AJUFE, apresentou emenda reintroduzindo a proibição de nepotismo no Judiciário. Uma iniciativa do líder do bloco da oposição, Senador José Eduardo Dutra (PT-SE), aceita por Cabral, impedia a designação para o STF de quem tivesse exercido, até três anos antes, cargos públicos como: presidente e vice-presidente da República, senador, ministro de estado, governador, advogado-geral da União, presidente da OAB, etc... A quarentena valeria para cônjuge e parente consanguíneo até o segundo grau. Os ministros teriam de ser aprovados por 3/5 dos senadores. O Senador Pedro Simon (PMDB-RS) apresentou emenda que obrigava o presidente da República a escolher o

141 ROCHA, Alexandre. AMB tenta alterar reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 2 de novembro de 2001.

142 MACEDO, Fausto. Senador quer restituir foro privilegiado para ex-autoridades. O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2001, p. 7.

procurador-geral com base em uma lista tríplice. Ao todo, foram apresentadas 248 emendas, 29 das quais aceitas pelo Relator, sendo que 22 integralmente.<sup>143</sup> O substitutivo de Bernardo Cabral foi aprovado dia 28 de novembro na CCJ, apesar do congestionamento nos corredores do Senado com representantes de associações de classe, dos tribunais e da OAB.<sup>144</sup>

Todavia, o ano de 2002 começava com a percepção geral de que a reforma do Judiciário não seria votada até o final da Legislatura. O processo eleitoral que se avizinhava dificultava a apreciação de matéria tão complexa. Além disso, haveria Copa do Mundo de Futebol e o Congresso seguia a braços com outras reformas esperadas, como a tributária e a fiscal.

Com o Congresso em recesso, pipocavam na imprensa editoriais e artigos de opinião, reclamando a reforma do Judiciário como prioritária. *O Estado de São Paulo* reconhecia que o Judiciário era emperrado por causas estruturais de natureza legal ou constitucional, que independiam da vontade dos juízes, “em sua maioria idôneos, competentes e submetidos a uma grande massa de trabalho”. Mas a reforma, acreditava, seria importante renovação da Justiça, ainda que incapaz de resolver plenamente todos os seus problemas. Finalmente, o jornal queixou-se novamente do *lobby* excessivo de algumas categorias, que ajudavam a travar o desfecho do processo.<sup>145</sup>

---

143 COSTA, Rosa. Votação da reforma é adiada para 4ª-feira. *O Estado de São Paulo*, 22 de novembro de 2001, p. 7.

144 COSTA, Rosa. Submissão de tribunais passa na CCJ. *O Estado de São Paulo*, 29 de novembro de 2001, p. 8.

145 Como está a reforma do Judiciário. *O Estado de São Paulo*, 6 de janeiro de 2002, p. 3.

O processo eleitoral trouxe ventos de mudanças. Com imagem entibiada após oito anos de mandato, reformas impopulares, denúncias inclementes de parte da oposição e excruciantes crises econômicas internacionais, Fernando Henrique Cardoso não conseguiria emplacar o sucessor. Enquanto a sua base de sustentação sofria baixas e o próprio partido se fraturava, o opositorista melhor mobilizado, Luiz Inácio Lula da Silva, encorpava sua candidatura.

No PSDB, o Ministro da Saúde, José Serra, e o ex-Governador do Ceará, Tasso Jereissati, digladiaram-se encarniçadamente pela pré-candidatura, debilitando ainda mais a figura do partido na opinião pública. Serra foi o ungido, mas a ferida não sarou e Tasso terminou apoiando Ciro Gomes, então no PPS, também ex-governador do Ceará.

Ciro tentava se afirmar como terceira via e alternativa moderna de esquerda no contexto da polarização desenhada entre Lula e Serra, ao mesmo tempo em que propunha recuperar a tradição trabalhista brizolista, o chamado “socialismo moreno”, mas na prática pilotava uma aliança de partidos pequenos. Suas chances de decolar colapsaram diante da repercussão negativa de declarações enviesadas à imprensa, que sugeriram irritação e ironias politicamente incorretas. Por sua vez, parte dos carlistas do PFL, ligados ao senador Antônio Carlos Magalhães, apoiou Lula, em represália ao episódio da disputa pela Presidência do Senado, quando FHC e Serra teriam se enfileirado a Jader Barbalho.

No PMDB, que optou por não lançar candidatura própria e indicar o vice na chapa do PSDB, insinuou-se a defecção do influente clã Sarney, depois de a governadora do Maranhão, Roseana, filha do ex-Presidente, ter renunciado a uma pré-candidatura embalada à Presidência da República, ao

ser abatida pela certa Operação Lunus, desencadeada pela Polícia Federal, que revelou conexões espúrias entre o governo do Estado e uma empresa de seu marido. Como na época difundiram-se suspeições de que a iniciativa partira do Palácio do Planalto, com o intuito secreto de desestabilizar a candidatura, Roseana e o ex-Presidente Sarney deslocaram seu apoio para Lula.

Assim, Lula, o antigo bicho-papão da esquerda, chegava à sua quarta campanha à Presidência reunindo como aliados um arco nada desprezível de antigos caciques da política brasileira. O PT conseguiu ainda atrair agremiações menores, como o PL e o PMN, de estrato mais conservador, bem como o PCB e o PCdoB, situados à extrema esquerda. Grupos do PP e do PTB também aderiram à candidatura Lula.

A estratégia posicionava o PT favoravelmente no seio do processo eleitoral, pois respeitava a dinâmica do presidencialismo de coalizões, segundo a qual é praticamente impossível vencer e governar sem alianças. Num aceno em direção ao mercado e ao empresariado, Lula conseguiu trazer para a sua chapa, na condição de candidato a vice-presidente, o Senador José Alencar, respeitado político e experiente empresário, filiado ao PL, de Minas Gerais. É claro que tanto o PL quanto o PT, dois partidos que abraçavam narrativas bem costuradas ideologicamente, resistiram à composição, mas Lula logrou diluir a birra do setor empresarial. Para acalmar a insegurança do mercado diante dos índices de intenção de votos que alcançava, Lula proclamou uma Carta aos Brasileiros<sup>146</sup>, pela qual se comprometia a perseverar no combate à inflação e na conquista do superávit primário. Em 2002, como reconheciam empresários

146 Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. Folha de São Paulo, 24 de junho de 2002.

do porte de Antônio Ermírio de Moraes, do Grupo Votorantim, o contexto era já bem diferente daquele de 1989, quando Mário Amato afirmou que se Lula vencesse as eleições 800 mil empresários deixariam o Brasil<sup>147</sup>.

O PT deixava o isolacionismo, tendo colaborado para isso também o mau desempenho da ala mais purista, como no governo Olívio Dutra (1999-2002), no Rio Grande do Sul, principal vitrine nacional da agremiação no Poder Executivo até então: sem maioria no Parlamento estadual, o *staff* de Olívio tentara patrolar a Assembleia manejando o Orçamento Participativo, uma forma de democracia direta e participativa que empoderava setores organizados da sociedade civil, mas jugulava o território institucional da representação clássica, numa manobra que exacerbou a irritação política logo no início de um mandato, afinal concluído com base de apoio minguaquíssima (apenas 12 dentre 55 votos no Legislativo) e emparedado por uma CPI da Segurança Pública, debruçada sobre a investigação de suposta partidização das polícias. Ainda que posteriormente reconhecido como uma reserva moral na política gaúcha, naquele momento Olívio não garantiu sequer a indicação do partido para concorrer à reeleição, perdendo as prévias para o correligionário Tarso Genro.

No segundo turno, ainda que depois de certa hesitação, os candidatos derrotados Ciro Gomes e Anthony Garotinho, que se lançara pelo pequeno PSB do Rio de Janeiro, apoiaram o PT. Lula venceu as eleições de 27 de outubro com quase 52 milhões e 800 mil votos, qualificando-se a partir daí como uma das grandes lideranças em ascensão no mundo em

147  
setembro de 2002.

Lula está longe de ser um estadista, diz Ermírio. Folha de São Paulo, 26 de

desenvolvimento e dentre a esquerda global disposta a dialogar com a social-democracia e o liberalismo.

Há basicamente cinco elementos que podem favorecer a eleição de um presidente no ambiente de estabilidade democrática: um bom plano de governo, um partido grande com arco de alianças sustentando a proposta, tempo de TV para a campanha, recursos financeiros para a campanha e carisma do candidato. Lula tinha-os todos, sendo que o carisma, que faltava a José Serra, sobrava fartamente ao líder petista.

São, além disso, três os componentes que comprimem as chances de um governo não prosperar: o mesmo partido grande (para garantir governabilidade), experiência política e sabedoria administrativa. O PT de Lula já era em 2002 um partido médio, com tradição e com potencial evidente de incremento. Lula, certamente, estava dentre as lideranças da República que enfeixavam rico saber político: líder sindical, deputado constituinte, presidente do Partido, três vezes candidato à Presidência da República. Faltava-lhe vivência gerencial: Lula nunca administrara nada.

Essa fragilidade de fato cobraria seu preço no futuro, evidenciando a dificuldade de gestão de obras e políticas em certas áreas, expondo crises como a do Caos Aéreo de 2006, causado antes de mais nada pela incompetência, tessitura que engendrou as condições necessárias para a ascensão no governo e no partido de Dilma Vana Rousseff, ex-secretária de Minas e Energia do Rio Grande do Sul, considerada então uma “gerentona”, mais tarde apelidada por Lula de “Mãe do PAC”, o Plano de Aceleração do Crescimento, que condensava um conjunto ousado de obras públicas em todo o País. Dilma,

uma neófito em política, que jamais se submetera a um processo eleitoral, viria para compensar o calcanhar de Aquiles de Lula, isto é, sua frouxa aptidão executiva, e acabaria unguida candidata a sua sucessão, em 2008.

Em 2002, porém, nada desautorizava uma aposta na habilidade de execução de Lula, até porque o PT vinha de experiências concretas na condução de importantes prefeituras, como a de São Paulo, de Porto Alegre e de Belo Horizonte. De resto, como nenhum dos candidatos reunia todos os oito elementos-chave (Serra carecia de carisma e amargava o peso de carregar a imagem de um governo com popularidade combalida), era preciso fazer uma escolha. A opção do eleitor brasileiro pela mudança na composição de forças que comandaria o País foi razoavelmente madura. Fernando Henrique Cardoso estabilizara o Brasil, cuja economia ainda era, todavia, zurzida pela ameaça de crise. A população ansiava por melhorias na área social. Lula, melhor do que ninguém, soube encarnar essa promessa.

Assim, em outubro de 2002, logo após o desfecho do segundo turno das eleições, quando já se acreditava que a reforma do Judiciário ficaria para as calendas, a matéria voltou a ser debatida na CCJ, e com pressa. O Senador Bernardo Cabral não se reelegera, mas queria deixar sua assinatura cinzelada no plexo jurídico<sup>148</sup>. Se não fosse votada até o final do ano, a legislatura seguinte precisaria indicar um novo relator, o que ensejaria ampla rediscussão. Para agilizar o processo, Cabral recomendou de plano a rejeição de 75 das 133 emendas aprovadas em plenário, e considerou outras 33 prejudicadas, aproveitando apenas 28. Além disso, passou a convocar sessões extraordinárias

---

148

Pressa explicada. O Estado de São Paulo, 4 de novembro de 2002, p. 41.

da CCJ. No que se referia ao CNJ, Cabral seguiu rejeitando a composição do órgão com representantes indicados pelo Congresso, excluindo também os representantes do MP e da OAB. Assim, a figura do controle externo esboroou-se, retroagindo-se ao conceito de controle interno, defendido pela AMB. Por uma questão de coerência, o CNMP seguia igual percurso, sendo a composição do projetado órgão esconsada de todos os representantes exógenos: da OAB, do Congresso e do Judiciário.<sup>149</sup>

No dia 30 de outubro, em uma votação célere, a CCJ aprovou emenda que alterava a forma de composição do STF. A dois meses da posse do novo presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, que nos seis primeiros meses de seu mandato precisaria nomear três novos ministros para a Corte, a Comissão acolheu emenda do Senador Amir Lando (PMDB-RO), inspirada em proposta da AJUFE, que determinava que dois terços dos ministros fossem escolhidos dentre magistrados com mais de dez anos de carreira. A reforma agora voltaria ao Plenário. O presidente do Senado, Ramez Tebet, assegurava que lhe daria prioridade.<sup>150</sup>

A repentina pressa em se votar a reforma do Judiciário em período pós-eleitoral e no final da Legislatura foi criticada pelos juízes. A AJUFE avaliou que emendas aprovadas com açodamento estavam desarranjando a harmonia do sistema, provocando distorções na repartição de competências, enfraquecimento na Justiça Eleitoral e congestionamento na Justiça do

---

149  
de 2002.

A urgência da reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 14 de outubro

150

MACEDO, Fausto. CCJ altera mecanismo de composição do Supremo. O Estado de São Paulo, 31 de outubro de 2002.

Trabalho. Em um dia, a CCJ votou 133 emendas. Uma das poucas retificações festejadas pelos magistrados foi a que alterava os critérios de composição do STF. A Associação, contudo, defendia o aumento do número de juízes federais nas Cortes Eleitorais: havia, então, um juiz federal para seis da Justiça Comum, o que, para a AJUFE, amplificava as chances de injunção política local sobre os julgamentos. Naturalmente, a Justiça Comum rejeitava tal entendimento. A AJUFE criticava ainda a extensão da súmula vinculante ao STJ e ao TRT e informava que insistiria na aprovação de um comando que garantisse eleições diretas para a presidência dos tribunais capaz de mobilizar também os juízes e não apenas os desembargadores. Outro tema polêmico, repellido pela Magistratura de primeiro grau, mas desejado por governistas interessados em aliviar a pressão sobre a Previdência, era a extensão da aposentadoria compulsória dos magistrados de 70 para 75 anos.<sup>151</sup>

No momento em que se tentava acelerar a reforma do Judiciário, o debate sobre a súmula vinculante, um dos temas mais polêmicos do projeto, ganhou novo impulso com o pronunciamento do STF sobre questão de ordem apresentada pelo município paulista de Turmalina, confirmando a constitucionalidade do Artigo 28 da lei 9.868 de 1999, que versa sobre a própria declaração de constitucionalidade. A partir daí, ficou claro que o STF não aceitaria mais interpretações divergentes por parte de outros tribunais. A autonomia ampla que se deu pelo modelo constitucional de 1988 às diversas Cortes fez com que as ADIns funcionassem muitas vezes como um atalho para contestar decisões judiciais, pois ao oferecer a possibilidade de ADIns sem efeito

---

151 MACEDO, Fausto. Juízes criticam pressa em votar a reforma. O Estado de São Paulo, 1º de novembro de 2002.

vinculante a legislação abrisse espaço para um sem fim de processos novos sobre questões antigas, o que se tornou especialmente complexo na contextura de reforma do Estado simulada pelos governos pós-1988, além de sobrecarregar os tribunais, gerando enormes custos operacionais. Em 2001, o STF julgou 106 mil processos e o STJ 198 mil. Em contraste, nos EUA, a Suprema Corte recebia cerca de 7 mil petições por ano. Tal volume de ações instaurava no País uma incerteza jurídica que contribuía para embarçar o fluxo econômico.<sup>152</sup>

Após dois anos de tramitação no Senado, a reforma voltou, no dia 4 de dezembro, à pauta do Plenário, sob pesadas críticas, todavia, do presidente do STF, Ministro Marco Aurélio Mello, e envolta em acesa polêmica entre juízes federais, trabalhistas e estaduais. Marco Aurélio disse que sem a simplificação processual, o compromisso da reforma de dinamizar a Justiça não passaria de um “engodo”. O presidente da AJUFE, Paulo Sérgio Domingues, continuou insistindo que matéria tão abstrusa não poderia ser decidida açodadamente, no apagar das luzes da Legislatura. Cabral rebatia, argumentando ser impossível atender a todas as solicitações dos juízes, até porque muitas seriam conflitantes entre si.<sup>153</sup>

O Ministro Nilton Naves, Presidente do STJ, por sua vez, achava que a reforma deveria ir para a frente, para estabelecer “algo de objetivo” no cenário adusto da crise do Judiciário. Em editorial, *O Estado de São Paulo* conclamava os deputados a votar logo a PEC, ainda que ela estivesse longe do desejado por todos, a fim de não mais procrastinar o desfecho da reforma. O

152 RACY, Sonia. Efeito vinculante. *O Estado de São Paulo*, 18 de novembro de 2002, p. 14.

153 COSTA, Rosa; MACEDO, Fausto. Reforma do Judiciário volta à pauta com críticas. *O Estado de São Paulo*, 4 de dezembro de 2002.

temor de todos é que a discussão voltasse à estaca zero com o novo governo e o projeto se desarranjasse em meio à batalha de *lobbys*.<sup>154</sup>

De qualquer forma, para que a votação em plenário acontecesse no ritmo de urgência almejado por Cabral e Tebez, seria preciso que o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, acicatasse sua base de apoio, o que não chegou a acontecer. Pelo contrário, o PT apresentou de cara um requerimento para adiar a votação. Afinal, o projeto da forma como estava contrariava orientação antiga da agremiação, que advogara desde os primórdios em prol do órgão de controle externo, com participação do MP, da OAB e de representantes indicados pelo Congresso. Além disso, o PT era sensível ao argumento dos juízes no atinente à extensão da súmula vinculante para o STJ e para o TRT. Finalmente, aceitar as novas regras de composição do STF, embora coerente com que o partido sempre defendera, por meio das propostas de Hélio Bicudo e de José Genoíno, que deram origem à PEC da reforma, seria agora abrir mão do poder de indicar ministros, o que dificilmente seria admitido por um governo que nem sequer havia começado.

Em dezembro, Lula anunciou o novo Ministro da Justiça, o criminalista Márcio Thomaz Bastos. A escolha tranquilizou os que esperavam que o PT no poder promoveria o ativismo judicial. Bastos presidira a OAB durante a Assembleia Constituinte, tinha familiaridade com a dinâmica do processo legislativo e conhecia os impasses do plexo institucional do País. Na Constituinte, Bastos fora um dos entusiastas mais destacados do controle externo do Judiciário.

---

154

Fazer já a Reforma é possível. O Estado de São Paulo, 8 de dezembro de 2002.

No dia 29, Bastos prometeu “uma reforma radical” para o Judiciário, que ampliasse significativamente o acesso à Justiça. Mas alertou que não tiraria nenhum coelho da cartola, pois a mudança requeria pesquisa e reflexão. Declarou-se favorável à manutenção da proposta do foro privilegiado após a saída de cargo público, absolutamente entusiasta do controle externo do Judiciário, bem como do Ministério Público – “que exerce um papel decisivo, mas existem abusos que precisam ser contidos” –; prometeu prestigiar e fortalecer a Polícia Federal; destacou, coerente com a posição histórica da OAB, ser contrário à súmula vinculante; sublinhou ser impossível governar sem medidas provisórias, deixando claro, neste particular, que o PT no governo não seria tão inflexível quanto fora o PT na oposição.<sup>155</sup>

Lula cerziu o núcleo de seu governo com o petista pró-mercado Antônio Palocci no Ministério da Fazenda e o banqueiro Henrique Meirelles no Banco Central, dando-lhes autonomia. Um choque nos juros logo de saída selou a confiança do mercado em momento de erosão de credibilidade. Foi o preço a pagar pelas bravatas dos tempos de oposição. O Ministro da Fazenda comprometeu-se com um superávit primário ainda mais elevado do que aquele anteriormente acordado com o FMI. Basicamente, a equipe deu sequência à política macroeconômica de moeda, câmbio e juros implantada pelo Plano Real e desenvolvida durante o Governo FHC.

Para quem apostara desde os primórdios da militância na lógica e no discurso da ruptura, tal contingência era decepcionante. Um grupo de parlamentares descontentes com a guinada, liderados pela Senadora Heloísa

---

155 Bastos pretende reforma radical no Judiciário. O Estado de São Paulo, 29 de dezembro de 2002.

Helena, foi expulso do partido em dezembro de 2003, como punição pelo voto contrário à reforma da Previdência proposta pelo Palácio. Em 2004, ergueram o PSOL, agremiação situada à esquerda.

Em contrapartida, o governo granjeou credibilidade no cenário financeiro internacional, logo materializada na expansão dos investimentos estrangeiros no País. Internacionalmente, o quadro se tornou alvissareiro. Havia oferta de capital, voracidade por matéria-prima (sobretudo de parte da China) e valorização de *commodities*, o que favoreceu um país que vinha se esforçando para corrigir disfuncionalidades estruturais há mais de uma década. Já em 2004, Lula colhia os frutos da conjuntura externa animadora e da estabilidade interna. E surpreendia o País com um crescimento de quase 5% no PIB.

Além disso, o governo empenhou-se numa política de valorização real do salário mínimo e promoveu um sensível alargamento das ações de assistência social, algumas delas concebidas no período FHC, mas tornadas massivas por Lula, como o Bolsa Escola, que virou Bolsa Família. Em consequência, houve um incremento do consumo e fortalecimento do mercado interno, amplificados por uma política crescente de ampliação do crédito ao consumidor (que mais tarde, não obstante, gerou endividamento da população). Estima-se que 40 milhões de pessoas tenham migrado da pobreza para a classe média. A taxa de desemprego começou a registrar trajetória de queda em 2004, passando de 13% a 6% em 2010. Houve aumento das reservas internacionais, crescimento do PIB e precipitação do volume da dívida pública.

Não faltou quem celebrasse a entrada do País em uma nova Era, alicerçada no consenso macroeconômico. As fronteiras entre direita e esquerda

subitamente borraram-se e chegou-se a deblaterar o esgotamento do conflito ideológico. Lula conseguia a façanha de realizar o antigo Pacto Social, surrada bandeira desfraldada nos tempos dos Governos Figueiredo e Sarney. O Brasil parecia ter encontrado um equilíbrio entre Estado e mercado, com empresas públicas, como a Petrobrás, convertendo-se em grandes *players* globais, conformando parcerias com a iniciativa privada e distribuindo riqueza e renda à população. Para o economista francês, paladino do liberalismo, Guy Sorman (2008), por exemplo, o Brasil deixava de ser o “país do futuro” para se tornar o país “onde o futuro já chegara”. E a prestigiosa revista britânica *The Economist* trouxe numa capa de novembro de 2009 uma montagem com o Cristo Redentor decolando do Corcovado como se fosse um foguete e, sob o título “Brasil decola”, arrematava: “a maior história de sucesso da América Latina”<sup>156</sup>.

Lula assumiu seu primeiro mandato prometendo seis reformas: a da Previdência, a tributária, a trabalhista, a agrária, a política e a do Judiciário. A nova reforma da Previdência foi apresentada como a mais urgente, dado o quadro de déficit que se instalara e ameaçava sequestrar o futuro da Nação. Nesse aspecto, o PT revia seu discurso de oposição ao Governo Fernando Henrique Cardoso, assumindo posição ainda mais reformista do que o antecessor.

A reforma agrária, por seu turno, conheceu de fato avanços: no primeiro mandato, Lula prestigiou o MST e assentou 200 mil famílias, embora a meta estabelecida pelo 2º Plano Nacional de Reforma Agrária estipulasse o assentamento de 520 mil famílias. Na prática, contudo, o Incra continuou

156

Em 2013, a mesma revista retrataria o Cristo Foguete dando uma pirueta no ar e caindo, estampando o título “O Brasil estragou tudo?”.

operando como sempre o fizera, realizando assentamentos nos locais onde explodiam conflitos. O certo também é que o número de pessoas engajadas e acampadas nos movimentos sociais pela terra diminuiu no período, seja em função das políticas compensatórias do governo, seja em decorrência da melhora dos indicadores econômicos<sup>157</sup>. Já as reformas tributária, trabalhista e política jamais avançaram.

Mas, para a reforma do Judiciário, o governo decidiu dar prioridade: em janeiro, o Ministério da Justiça anunciou a criação de uma secretaria extraordinária com o intuito de formular propostas e acompanhar de perto a tramitação.<sup>158</sup> Em 26 de março, Bastos designou Sérgio Renault para secretário de Modernização do Judiciário. Na posse do colaborador, que fora secretário de Administração do governo Luiza Erundina em São Paulo, Bastos sugeriu a criação de um mecanismo de quarentena para ex-ministros de tribunais superiores, desembargadores e juízes aposentados, antes de poderem advogar. Ia, assim, aos poucos trazendo a pauta da OAB para a reforma<sup>159</sup>

No dia 24 de março, um fantasma conjurado em julho de 2002 subitamente se manifestou, assombrando a Nação e, muito especialmente, a classe jurídica. Materializou-se no trágico assassinato do juiz da Vara de Execuções Penais de Vila Velha, Alexandre Martins de Castro Filho, que em

---

157 Política agrária do governo Lula valorizou o agronegócio. Carta Capital, 12 de janeiro de 2011.

158 LUIZ, Edson. Secretaria pode apressar Reforma. O Estado de São Paulo, 8 de janeiro de 2003.

159 LUIZ, Edson. Na reforma do Judiciário, Thomaz Bastos quer quarentena para cúpula. O Estado de São Paulo, 27 de março de 2003, p. 45.

dezembro de 2001, juntamente com o colega Carlos Eduardo Ribeiro Lemos, denunciara em um dossiê para a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Espírito Santo um esquema de concessão irregular de progressões de pena e de liberdades condicionais que envolvia magistrados, autoridades policiais e administrativas. A denúncia formara a base do pedido de intervenção federal no Estado, o qual, ao ser então negado pelo Presidente da República, provocara a inopinada renúncia do Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior: “se tivessem adotado as medidas que sugeri, quem sabe o juiz estivesse vivo e os participantes do crime organizado identificados e na cadeia”, disse. Para Alexandre de Moraes, promotor de Justiça e secretário do Estado de São Paulo da Justiça e de Defesa da Cidadania, “a sucessão de duas mortes de juízes das Execuções Penais mostra a necessidade de reforma para que a Justiça seja mais rápida”. Para Bastos, com efeito, a reforma do Judiciário era fundamental para a eficácia de uma nova política de segurança pública, pois se a Justiça se tornasse mais célere, haveria menos impunidade na área criminal. Para Rubens Approbato Machado, presidente da OAB, “o crime organizado está implantando a república do medo e o exemplo disso é o Espírito Santo. O Estado mostra anomia total no cumprimento de suas obrigações. Chegou a hora de a sociedade se manifestar contra o medo”.<sup>160</sup>

O Presidente Lula, que reagiu a plenos pulmões asseverando que o País não perderia a guerra contra o crime, estava por seu lado politicamente às voltas com um caso incômodo. Em 25 de fevereiro, o Ministério Público de São Paulo reapresentara à Justiça pedido de ação criminal contra um grupo de empresários e o vereador Klinger de Oliveira Souza, expoente do PT de Santo André, por suposta

---

160 POMPEU, Carmen. Ministro cancela agenda e segue para o ES. O Estado de São Paulo, 25 de março de 2003;

formação de quadrilha e concussão. Seis promotores de Justiça subscreviam a denúncia perante a 1ª Vara Criminal de Santo André, sustentando que um esquema de arrecadação de propinas operou entre 1997 e janeiro de 2002, quando o Prefeito Celso Daniel foi assassinado. Daniel era um dos mais importantes quadros do PT e havia sido escalado para coordenar a campanha eleitoral de Lula, sendo com seu trágico falecimento substituído na função por José Antônio Palocci, agora no cargo de Ministro da Fazenda. Segundo os promotores, “o prefeito tinha ciência de que parte dos recursos arrecadados pelo grupo era destinada a campanhas eleitorais”. As revelações sobre o financiamento de campanhas haviam sido feitas pelo médico João Francisco Daniel, irmão do prefeito assassinado.

Era a segunda vez que o Ministério Público denunciava o grupo. A primeira denúncia, apresentada em junho de 2002, fora anulada pela 3ª Câmara do TJSP, a pedido da defesa, sob o argumento de que o Ministério Público não poderia investigar eventuais implicações criminais do caso porque essa atribuição seria da Polícia Civil. Os promotores então convocaram os investigados, tomaram seus depoimentos e reapresentaram a denúncia. O inquérito da Polícia Civil finalizado em 1º de abril de 2002 concluiu que Daniel fora sequestrado por acaso por uma quadrilha de raptos comuns, versão com a qual a família do morto jamais concordou. A Polícia Federal também investigara o caso, por ordem do Presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>161</sup>

Concomitantemente, o Governo começou a subir o tom contra o Judiciário e o Ministério Público. Em um improviso verborrágico na cidade de Vitória em 22 de abril de 2003, aludindo ao escândalo no

<sup>161</sup> MACEDO, Fausto. Promotores retomam caso da propina no ABC. O Estado de São Paulo, 7 de fevereiro de 2003; MP pede à Justiça reabertura do caso Santo André, O Estado de São Paulo, 27 de fevereiro de 2003.

Espírito Santo, Lula, ao defender a reforma do Judiciário com controle externo, como nenhum outro presidente o fizera até então, disparou: “é preciso saber como funciona a caixa-preta desse Poder que se considera intocável!”. Na solenidade, em que foi assinado um protocolo de repasse de verbas emergenciais para a Segurança Pública do Estado, Lula disse que o crime organizado estava avançando vergonhosamente e aproveitou também para criticar os advogados que então se negavam a se submeter a aparelhos detectores de metal no acesso a presídios<sup>162</sup>.

A tese do Presidente era coerente com a posição histórica do PT – na qual, diga-se de passagem, o partido nunca esteve só – em prol do estabelecimento do controle externo, mas o arroubo em Vitória repercutiu por semanas. O Presidente do STF, Marco Aurélio Mello, se dizendo perplexo, reagiu com indignação, observando que as críticas prestavam um desserviço à sociedade. O Presidente da AMB, Cláudio Baldino Maciel, ainda que reconhecendo a legitimidade da demanda, afirmou que a categoria foi surpreendida pela “descortesia” em “tom de palanque político” do Presidente.

Porém, liberada de sua ênfase emocional, a proposta colecionava apoios de peso, como do Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, Luiz Antônio Marrey, e de Marfam Martins Vieira, presidente da CONAMP, para quem o Ministério Público sempre apoiou o controle, seja para o Judiciário, seja para o próprio MP, desde que, naturalmente, respeitada a independência de decisão de juízes e promotores. No mesmo sentido se manifestaram Rubens Approbato, Presidente

162

NOSSA, Leonêncio. TOSTA, Wilson. Lula: É preciso abrir a ‘caixa preta’ do Judiciário. O Estado de São Paulo, 23 de abril de 2003.

da OAB, e Geraldo Alckmin, Governador de São Paulo e uma das principais lideranças do PSDB, agora na oposição: “ninguém pretende entrar no âmbito da decisão judicial”, mas o controle “seria um grande avanço” para o País, disse.<sup>163</sup>

Nas semanas seguintes, o assunto preencheu páginas de jornais como nunca dantes. Bem ou mal, Lula de fato ampliou o debate, chamando, com sua frase de efeito, a atenção do povo para a questão.

Em junho, a tese do controle externo ganhou o apoio do novo Presidente do STF, Ministro Maurício Corrêa. Quando Senador pelo PDT do Distrito Federal, Corrêa, nos anos 1980 ligado à direção da OAB do DF, apresentara à Constituinte uma emenda propondo a criação de um órgão de controle externo. A proposta tinha também a adesão histórica do agora vice-presidente do STF, Ministro Nelson Jobim<sup>164</sup>.

Seguiam sendo contra a participação de membros exógenos ao Judiciário no projetado ente de controle a AMB e os presidentes do TST, Francisco Fausto, e do STJ, Nilson Naves.

A relação entre governo e Judiciário continuou enferrujando. Dessa vez em torno da reforma da Previdência. O tema foi abordado no discurso de posse do Ministro Corrêa, em 4 de junho, deixando o Presidente Lula em “saia justa” na cerimônia. Dias depois, em 17 de junho, Corrêa reuniu os

---

163 GALLUCCI, Mariângela. Crítica é um desserviço à sociedade, reage Mello. O Estado de São Paulo, 23 de abril de 2003.

164 Ministro quer controle externo do Judiciário. O Estado de São Paulo, 11 de julho de 2003.

presidentes de todos os tribunais do País no STF, num gesto político inédito, que repercutiu estrepitosamente. Os magistrados deliberaram propor ao governo a sua exclusão do projeto de reforma. Os juízes não estavam dispostos a abrir mão de três pontos capitais: a manutenção das aposentadorias integrais, a igualdade de direitos entre magistrados ativos e inativos, inclusive a paridade salarial, e a fixação dos salários dos desembargadores estaduais em 95% do que era pago aos ministros do STJ. Justificando as reivindicações, argumentavam fazer parte de uma carreira de Estado, que merecia tratamento diferenciado. O argumento foi interpretado pela mídia e pela opinião pública como uma insólita manifestação de elitismo de uma categoria que de fato não se sentia pertencendo à “vala comum”, como exprimiria o próprio presidente do STJ, Nilson Naves. Muito a propósito, em outubro, no Congresso anual da AMB, em Salvador, o marqueteiro Duda Mendonça, incensado pelo êxito da candidatura Lula, criando o “Lulinha Paz e Amor” que convenceu o eleitorado de classe média e alta daqueles tempos, explicou ser muito difícil defender os juízes, porque eles se comunicavam bastante mal com a sociedade.

O azedume de junho foi bem exprimido por Francisco Fausto, que não escondia se sentir vítima de um “estelionato eleitoral”: “Infelizmente [como magistrados], não podemos pintar a cara e sair por aí pedindo que o governo caia, ou ‘Fora Lula’”. O ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, rebateu: “Acho um absurdo um juiz se aposentar aos 53 anos, ou uma juíza aos 48”.<sup>165</sup> Cláudio Baldino Maciel, presidente da AMB, argumentava que a base da magistratura estava disposta a aceitar a elevação da idade mínima,

165 GALLUCCI, Mariângela. Juízes decidem que não abrem mão de nada. O Estado de São Paulo, 18 de junho de 2003.

conforme proposto pelo governo, a ampliação do tempo de contribuição e o aumento do período em que o juiz deveria permanecer no cargo para ter direito à aposentadoria igual ao salário da ativa. Maciel rejeitava a ideia de um regime especial para a magistratura ou a simples exclusão da reforma da Previdência, como propunha a cúpula do Judiciário.<sup>166</sup>

No dia 18 de julho, os juízes estaduais do Paraná decidiram em uma assembleia pelo indicativo de greve. Uma nota conjunta assinada por várias entidades da Magistratura e do Ministério Público alertava para a “instalação do caos no País”. Para o líder do PT na Câmara, Nelson Pellegrino (BA) e para o vice-líder do governo, Professor Luizinho (PT-SP), “é espantoso que representantes sindicais da Magistratura e do Ministério Público, ao exercerem o direito de reivindicação de suas respectivas categorias, se coloquem acima da sociedade, apresentando uma tentativa de superar distorções [a reforma da Previdência desejada pelo governo] como um atentado ao Estado de Direito”.<sup>167</sup>

“Preocupa-nos a excessiva partidarização do Poder Judiciário”, disse o presidente nacional do PT, José Genoíno, para quem, ainda, os tribunais superiores estavam “se transformando no próprio sindicato”. Para o Deputado Paulo Delgado (PT-MG), “juiz é para provocar respeito e não para meter medo”; “não tem sentido a participação do presidente do STF num *lobby* contra a proposta de reforma. O STF não pode se transformar no sindicato dos juízes”.<sup>168</sup>

166 KRAEMER, Dora. Previdência divide Judiciário. O Estado de São Paulo, 6 de julho de 2003.

167 Em nota, PT pede ‘serenidade’ ao Judiciário. O Estado de São Paulo, 19 de julho de 2003.

168 DOMINGOS, João; GALUCCI, Mariângela. Para PT, Judiciário se comporta como partido. O Estado de São Paulo, 20 de julho de 2003.

Em setembro, o Presidente do STF Maurício Corrêa concedeu entrevista à revista *Veja* asseverando que o Presidente Lula devia uma explicação mais honesta aos seus eleitores e ao País a respeito da agenda efetivamente adotada<sup>169</sup>. Na semana seguinte, os dois dividiram o palanque no Desfile de 7 de setembro, nas comemorações da Semana da Pátria, e não se cumprimentaram.

Afinal, em dezembro, na votação final da reforma da Previdência, a Magistratura amargou derrotas, mas a borrasca passara. De qualquer forma, acabou a aposentadoria integral, instaurou-se a contribuição dos inativos, suprimiu-se a paridade nos reajustes para futuros servidores, estabeleceu-se teto e subteto salarial (TAVARES, 2008) mais próximos do que a Magistratura solicitava do que aquilo que o governo originalmente concebera. A vitória somente foi possível com os votos do PSDB e do PFL, ambos na oposição, e, como se ficou sabendo mais tarde, alguns votos contabilizados por meio do Mensalão. Foi a primeira grande vitória do PT no Congresso. Uma guinada em direção às reformas de Estado – historicamente repelidas pela esquerda – que suscitou severas reprimendas da intelectualidade universitária ligada ao partido, bem como dos sindicatos representativos do funcionalismo público. Em seguida, porém, com a economia voltando a crescer, a candência do enfrentamento foi sendo olvidada, esmaecidos seus contornos mais dramáticos.

---

169 “Lula deve ao país e aos seus eleitores uma explicação mais honesta a respeito da agenda adotada. Será que ele fazia aqueles discursos durante a campanha para alcançar o poder e depois mudar de opinião ou foi a realidade do poder que o transformou? (...) Prefiro imaginar que Lula usou o discurso para chegar aonde chegou e, ao chegar, está aplicando a mesma agenda política e econômica adotada por Fernando Henrique Cardoso”. Choque de poderes. Entrevista de Maurício Corrêa. Páginas Amarelas. *Veja*, 3 de setembro de 2003.

Entrementes, a reforma do Judiciário voltava a andar no Congresso, ainda que a passos de cágado. Em fevereiro de 2003, cumprindo o regimento, o Presidente do Senado, José Sarney, determinou o retorno da matéria à CCJ, presidida pelo Senador Edison Lobão, do PMDB do Maranhão. Em junho, José Jorge de Vasconcelos Lima, do PFL de Pernambuco, foi designado novo relator. Sarney até indicara intenção de prestigiar a reforma, inserindo-a na pauta da convocação extraordinária de julho, mas com o Congresso agitado pela controvérsia em torno da Previdência, o tema não avançou. José Jorge tentou costurar acordos em reuniões com os líderes, porém, com o apoio do governo, foram aprovados na CCJ requerimentos convidando para novas audiências públicas os presidentes dos tribunais superiores e das entidades associativas da magistratura. Sendo essa a terceira rodada de audiências, as sessões foram mornas e com audiência esvaziada. Enquanto isso, Jorge criticava a Secretaria da Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça, entendendo que a iniciativa invadia competência do Congresso. O Secretário Sérgio Renault, por sua vez, declarava que o governo era contra a súmula vinculante.<sup>170</sup> Fosse pelo desejo de alterar aspectos da reforma, ou fosse pelo uso do projeto como ferramenta dissuasória na tensa disputa com a Magistratura em torno da Previdência, o governo claramente tentava ganhar tempo.

Enquanto isso, a Câmara encontrava um meio de se reinserir no debate, criando a Comissão Especial de Estudos da Reforma do Judiciário, presidida pelo Deputado José Eduardo Cardozo, do PT de São Paulo. A iniciativa, num primeiro momento, foi recebida por setores da imprensa e até por colegas, como a Deputada Zulaiê Cobra, relatora do projeto que saíra da Câmara, como uma piada, afinal, já fora votado o texto, que agora estava no Senado. Porém, em meio

---

170 COSTA, Rosa. Parada há 4 anos, reforma tem futuro incerto. O Estado de São Paulo, 8 de outubro de 2003, p. 4.

à espiral ascendente de acusações entre líderes do governo e da Magistratura, os deputados lembraram do Projeto de Lei n. 144/1992, que tramitava há onze anos. De iniciativa exclusiva do STF, o projeto pretendia atualizar a Lei Orgânica da Magistratura. Adrede, a base aliada do Governo achou uma excelente oportunidade para eliminar o que considerava antigos privilégios dos juízes, tais como férias de sessenta dias por ano.

Os debates sobre direitos e obrigações da categoria avançaram rapidamente e ventilava-se votar o projeto em novembro. Mas em 8 de outubro, aconselhado por Cláudio Maciel, o Cadico, Presidente da AMB, que argumentava, não sem lógica, estar o rascunho original defasado em face dos novos diplomas em discussão no Congresso (sobretudo a reforma do Judiciário), o Ministro Maurício Corrêa, exercendo sua prerrogativa, retirou o projeto da Câmara. José Eduardo Cardozo, em estilo belicoso, definiu a manobra como um “golpe pesado” e prometeu, em reação, reunir tudo o que transitasse por natureza constitucional em uma nova emenda. Além das férias de 30 dias por ano, a Comissão sugeria ajustes de impacto, como a quarentena de entrada em tribunais, bem como a de saída; vedação a familiares de magistrados para exercício da advocacia em tribunais ou fóruns; a adoção do Orçamento Participativo do Judiciário, prevendo participação de todos os magistrados, de segunda e de primeira instância, na cerzidura da peça orçamentária de cada órgão; a vinculação de gastos com a estrutura; a adoção de compromissos com a modernização da primeira instância e a eleição direta pela classe para a presidência das Cortes. O Deputado Ibrahim Abi-Ackel, do PP de Minas Gerais, relator-geral da Comissão, contrariamente a Cardozo, assoalhou que o Presidente do STF tinha razão, afinal nos 11 anos em que o projeto permanecera parado na Câmara, mais de

40 emendas à Constituição haviam sido aprovadas. O texto fora desenhado em época, por exemplo, na qual ainda existiam juízes classistas.<sup>171</sup>

Nem tudo o que a Comissão e o governo sugeriam desagradava o conjunto da Magistratura. Boa parte das propostas encontrava acolhida na primeira instância. O Presidente da ANAMATRA, Grijalbo Coutinho, achava que a sugestão do Orçamento Participativo e da eleição direta democratizariam o Judiciário: “cada tribunal é uma república independente; é um sistema arcaico, ultrapassado”. Para o Presidente da AJUFE, Paulo Sérgio Domingues, “a proposta é muito boa, porque os juízes querem e devem participar de tudo o que se refere à administração do Judiciário”. O próprio Cadico, da AMB, deixava claro que não pretendia fazer da questão das férias nenhum cavalo de batalha.<sup>172</sup>

Tumultuou algo mais o ambiente a inusitada proposição da relatora da Comissão de Direitos Humanos para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias das Nações Unidas, Asma Jahangir, que estava em visita técnica a seis cidades do País, de realização de uma inspeção da ONU no Judiciário brasileiro. O principal motivo para tal recomendação seria a morosidade no julgamento de casos de homicídios, muitos dos quais em fase de prescrição. A comissária achou a lentidão da Justiça brasileira escandalosa. Além disso, propôs reformas na violenta polícia brasileira e se comprometeu a apoiar a proposta do governo de federalizar os crimes contra os Direitos Humanos.

171 MACEDO, Fausto. STF retira projeto que elimina privilégios de juízes. O Estado de São Paulo, 9 de outubro de 2003, p. 4; Asma quer fim da prescrição para homicídio. O Estado de São Paulo, 9 de outubro de 2003, p. 33.

172 MACEDO, Fausto. Juízes apoiam mudanças que o STF retirou. O Estado de São Paulo, 10 de outubro de 2003, p. 4.

É claro que a Magistratura se encrespou, de norte a sul, com indignação. Como Asma fora recebida em Palácio pelo Presidente Lula e pelo Ministro Bastos, que reforçara a necessidade de uma “reforma radical” no Judiciário, com mecanismo de controle externo, o Presidente do STF, Maurício Corrêa, lascou: “o governo tem gostado de tudo o que seja contra o Poder Judiciário”, sublinhando ser a proposta infeliz e resultado do desconhecimento da realidade do Judiciário. Para Francisco Fausto, presidente do TST, a esdrúxula proposta equivaleria internacionalmente o Brasil ao Iraque, país em guerra sistêmica. A AMB, reunida no 18º Congresso Brasileiro de Magistrados, em Salvador, emitiu manifesto, na última semana de outubro, repelindo iniciativas de elisão da soberania nacional e de amesquinamento do Judiciário.<sup>173</sup>

Mas, para o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, a inspeção da ONU não feria a soberania nacional, já que o País era signatário do TPI e deveria trabalhar em conjunto com organismos internacionais como a ONU e a OEA: “não podemos tapar o sol com a peneira e omitir que há torturas, assassinatos e violação dos Direitos Humanos no Brasil”.<sup>174</sup>

Discursando no 18º Congresso da Magistratura em Salvador, Maurício Corrêa queixava-se das “contumélias e objurgações partidas de fontes oficiais”, mas anunciava que convidaria Lula e os presidentes do Senado, José Sarney, e da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), para conversar sobre a reforma do Judiciário, sem a mediação da Secretaria da Reforma instalada no

---

173 GALUCCI, Mariângela. Bastos defende reforma radical do Judiciário. O Estado de São Paulo, 9 de outubro de 2003, p. 4.

174 MADUEÑO, Denise. Governo reafirma apoio a inspeções pela ONU. O Estado de São Paulo, 10 de outubro de 2003.

âmbito do Ministério da Justiça, que considerava uma interferência inadequada. Depois de quatro meses de desentendimentos vertidos publicamente em um nível até então desconhecido, Corrêa acenava com a retomada do diálogo. Dias antes, tinha criticado os “mercadores de ilusões” que vendiam fórmulas mágicas para a reforma do Judiciário.<sup>175</sup>

Em 30 de outubro, foi deflagrada pela Polícia Federal a Operação Anaconda, resultado de um ano de investigações, que desarticulou um esquema de venda de sentenças no Estado de São Paulo, envolvendo o juiz federal João Carlos da Rocha Mattos, agentes e delegados da Polícia Federal e advogados. Rocha Mattos foi preso ainda em 2003 e acabou condenado a 12 anos de prisão por formação de quadrilha, denúncia caluniosa e abuso de autoridade. O caso logo entrou para a galeria dos maiores escândalos do Judiciário e, como não podia deixar de acontecer, reforçou aos olhos da opinião pública a tese da “caixa-preta” a ser devassada, suscitada no célebre discurso de Lula e que tanto contribuíra para a deterioração das relações entre o Executivo e o Judiciário ao longo de 2003.<sup>176</sup>

A Anaconda replicava o padrão da Operação Diamante, despoletada um ano antes e que resultou no afastamento do desembargador federal do TRF da 1ª Região Eustáquio Silveira, acusado de participação em um esquema de venda de *habeas corpus*<sup>177</sup>. Ironicamente, pouco antes de ser atingido pelas investigações, o Desembargador ministrava palestras com recomendações para enfrentar a

175 GALLUCCI, Mariângela. Corrêa apela ao Planalto para retomada do diálogo. O Estado de São Paulo, 23 de outubro de 2003.

176 Entenda a Operação Anaconda. Folha de São Paulo, 4 de novembro de 2003.

177 DANTAS, Iuri. Juiz Eustáquio Silveira nega ter julgado habeas corpus de traficante. Folha de São Paulo, 19 de dezembro de 2002.

crise do Judiciário e avançar na reforma estacionada no Senado: além de pleitear a criação de uma Escola da Magistratura, ele defendia o órgão de controle do Judiciário sem participação de representantes exógenos (SILVEIRA, 2002).

A Operação Diamante também provocou o afastamento da juíza federal Vera Carla, esposa de Eustáquio. Em abril de 2003, em um julgamento histórico, o Pleno do STJ decidiu ainda afastar de suas funções o Ministro Vicente Leal, igualmente suspeito de vender *habeas corpus* a traficantes. Foi a primeira vez que um tribunal superior tomou uma medida tão grave contra um ministro. O processo administrativo, contudo, não concluiu por sua culpabilidade.<sup>178</sup>

Com a retumbante repercussão das Operações Diamante e Anaconda, a tese do controle externo ganhou mais prestígio. O presidente do PT, José Genoíno, assumiu uma parcela da direção política da reforma, deixando claro que o controle seria a marca do PT. Além dele, o Deputado José Eduardo Cardozo foi encarregado de sistematizar as propostas do partido, divulgando-as em dezembro. Já adiantava que o PT proporia a criação de ouvidorias que operassem de modo a receber denúncias de qualquer cidadão. O partido estava bem azeitado. As divergências viriam sobretudo com os tribunais superiores, que ansiavam pela súmula vinculante e rejeitavam propostas de democratização, como eleição direta dos presidentes dos tribunais pelo conjunto da classe e o Orçamento Participativo. A base da Magistratura, por sua vez, seguia em grande parte refratária à súmula vinculante e ao órgão de controle externo, mas incensava a eleição direta e Orçamento Participativo. A quarentena de entrada e saída dos tribunais não era obviamente bem recebida por ministros e

178 “Nada foi provado”. Ministro Vicente Leal pede aposentadoria do STJ. *Conjur*, 10 de março de 2004.

desembargadores e o dispositivo de combate ao nepotismo continuava gerando constrangimentos a torto e direito, sobretudo nos tribunais.<sup>179</sup> Para o Ministro Thomaz Bastos, com efeito, estava-se “criando uma consciência da necessidade da reforma do Judiciário” que permeava todas as categorias e setores envolvidos no processo<sup>180</sup>. Enfim, o súbito protagonismo do partido na articulação da reforma esvaziava a tentativa de Corrêa de liderá-la a partir do STF.<sup>181</sup>

O governo já não escondia que preferia discutir o projeto com Nelson Jobim e Edson Vidigal, que assumiriam no próximo ano as presidências, respectivamente, do STF e do STJ. Ambos eram receptivos à reforma e, por serem considerados representantes da ala do Judiciário refratária ao corporativismo, foram eleitos pelo governo como interlocutores privilegiados antes mesmo de assumirem seus mandatos. Nem Vidigal, nem Jobim, enxergavam na Secretaria criada para a Reforma uma ameaça de invasão nas suas competências. Bastos, Lula e Jobim haviam participado do processo Constituinte (o primeiro como presidente da OAB, os outros dois como deputados) e desde o princípio acolheram a tese do controle externo. Vidigal já havia sido deputado federal (pela Arena/PP, entre 1979 e 1983) e era aliado político de José Sarney: em 1985, fora nomeado assessor especial do presidente da República para Assuntos do Judiciário e do Ministério Público e, em 1987, Sarney o nomeara ministro do Tribunal Federal de Recursos, convertido em STJ pela Constituição. Tinha, portanto, também experiência com os debates institucionais da área Judiciária.

179 CAETANO, Mariana. PT quer criar ouvidorias para fiscalizar Justiça. O Estado de São Paulo, 16 de novembro de 2003, p. 4.

180 O Estado de São Paulo, 9 de novembro de 2003.

181 FONTES, Cida. PT decide ‘assumir’ a reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 4 de novembro de 2003, p. 5.

Finalmente, Sarney, presidente do Senado, alinhara-se a Lula desde as eleições do ano anterior e não escondia seu entusiasmo pela reforma do Judiciário. Portanto, o cenário para 2004 parecia promissor e em novembro já se falava em Brasília que a reforma do Judiciário sairia antes da tributária e da fiscal<sup>182</sup>.

Lula abriu caminho a fórceps para a reforma do Judiciário com suas declarações aparentemente destrambelhadas sobre a “caixa-preta”, pois, por meio delas, ajudara a suscitar um debate nacional até então sem precedentes sobre o controle externo. O assunto saiu dos escaninhos e gabinetes, ganhando manchetes de capa, correndo as ruas. Os escândalos envolvendo o Judiciário, como o desdobrado na esteira da Operação Anaconda, deram, aos olhos da opinião pública, perspectiva visionária ao suposto destempero verbal de Lula. A reação da Magistratura durante o ano foi tão estridente quanto inútil. Corrêa arvorou-se em liderança quase sindical dos magistrados, mas chegava ao fim de seu mandato falando sozinho.

Dezembro começava com Lula desfraldando a necessidade de rápida aprovação da reforma em 2004. Em entrevista ao programa Canal Livre, da Rede Bandeirantes, disse: “a reforma está se constituindo como uma espécie de consenso nacional.”<sup>183</sup> Lula sabia o que estava fazendo. A oitava pesquisa contratada pela Confederação Nacional dos Transportes ao Instituto Sensus, para avaliar o desempenho do governo e as expectativas da população, apontava que 70% dos brasileiros apoiavam a ação.<sup>184</sup>

---

182 GALLUCCI, Mariângela; LUIZ, Edson. Sucessores no STJ e no STF já negociam com o Planalto. O Estado de São Paulo, 9 de novembro de 2003.

183 Lula: reforma do Judiciário é prioridade. O Estado de São Paulo, 1º de dezembro de 2003, p. 4.

A reforma foi de fato incluída na pauta de convocação extraordinária do Senado. Porém, sem surpresas, não houve tempo hábil para a votação de uma matéria de tamanha complexidade e a tramitação ficou para ser retomada em março.

Mas enquanto a temperatura baixava com a Magistratura e todos se preparavam para polir arestas no ano que começava, curtos-circuitos insinuaram-se na relação entre parte do governo e o Ministério Público. Em 5 de dezembro, quando o MPSP denunciou o empresário Sérgio Gomes da Silva, o Sombra, como suspeito de ser o mandante da morte de Celso Daniel, o presidente do PT, Deputado José Genoíno se ouriçou, lamentando, em tom de denúncia, estarem “querendo matar o Celso Daniel duas vezes”. Visivelmente incomodada com a investigação paralela conduzida pelos promotores de Justiça do Estado, a cúpula do PT, que seguia acolhendo a tese de crime comum, não escondia o desconforto.<sup>185</sup>

O episódio pareceu indicar uma mudança no timbre de setores do PT para com o Ministério Público. O partido, nos últimos anos, tendia a apoiar as pautas da Instituição e dificilmente endossava críticas que se lhe dirigissem publicamente. Lula, inclusive, tornou-se em julho de 2003 o primeiro presidente da República a acolher a lista tríplice informal elaborada pela ANPR, tendo escolhido como procurador-geral de Justiça o mais votado pela classe, Claudio Fonteles, um dos componentes do célebre Grupo dos Tuiuiús, que havia feito oposição interna a Brindeiro durante todo o período FHC e defendia o fortalecimento da independência institucional<sup>186</sup>. Fonteles

---

184 BRESSAN, Sílvio. Governo é reprovado na área social, mostra pesquisa. O Estado de São Paulo, 9 de dezembro de 2003, p. 5.

185 GUAÍUME, Silvana. Para Dirceu, promotoria cria ‘situação estranha’. O Estado de São Paulo, 6 de dezembro de 2003.

assumiu advogando convictamente um envolvimento maior dos membros do MP nas investigações: “se somos titulares da acusação, não podemos ficar de fora do trabalho investigatório”, o que significaria participar de buscas e apreensões, bem como poder tomar depoimentos na fase de apuração<sup>187</sup>.

Por seu turno, o poderoso Chefe da Casa Civil, José Dirceu, considerado o homem-forte do governo, disparou uma série de acoimes à atuação do ente ministerial, cuja culminância foi alcançada em entrevista ao programa Espaço Aberto do canal de TV a cabo Globo News, exibida em 9 de setembro de 2004, quando invocou com entusiasmo o estabelecimento de limites para o poder de investigação do MP, órgão que acreditava cada vez mais politizado e leniente com “abusos inadmissíveis”, a tal ponto de poderem estar surgindo no Brasil “pequenas Gestapos”, em alusão à polícia secreta do regime nazista na Alemanha dos anos 1930/40<sup>188</sup>. Diante das repercussões

---

186 “Essa lista existia como fato político, de pressão, desde o primeiro governo de Fernando Henrique [Cardoso]. (...) O nosso nome era o Antonio Fernando [Barros e Silva de Souza]. Sempre foi. Trabalhei por ele e tudo mais. Mas não emplacava. Daí veio até essa alcunha do tuiuiu. Foi uma brincadeira que fiz, em um almoço de domingo de carnaval na casa do [Roberto Monteiro] Gurgel [Santos], que viria a ser procurador-geral da República depois. Minha escola de samba, a Salgueiro, entrou na avenida no Rio de Janeiro cantando um samba enredo ‘voa..., voa tuiuiu.... Beleza! Deixa em paz a arara azul e a natureza. O Salgueiro na avenida é emoção, a voz mais alta em nome da preservação’. Bem, o tuiuiu é uma ave pantaneira engraçada que vai, tenta emplacar o voo, mas não emplaca. Qualquer outro pássaro no terceiro passo já está voando, mas o tuiuiu segue todo desengonçado. Então o Antonio Fernando [Barros e Silva de Souza] não emplacava. A gente sofria sucessivas derrotas. Mas quando Luiz Inácio [Lula da Silva] foi eleito e empossado na Presidência, ele resolveu prestigiar o MP. Disputaram comigo Antonio Fernando [Barros e Silva de Souza], Wagner Gonçalves e a Ela Wiecko [Volkmer de Castilho].” FONTELES, Claudio. Entrevista realizada por Gunter Axt em Brasília, em 14 de março de 2017.

187 GALLUCCI, Mariana. Fonteles quer que MP ajude a investigar. O Estado de São Paulo, 6 de julho de 2003.

188 “Estão acontecendo abusos inadmissíveis que, em alguns casos, estão constituindo pequenas células que passam a investigar acima da lei. Não é que sejam métodos

tremendamente negativas, José Dirceu telefonou para o procurador-geral de Justiça do Rio Grande do Sul, Roberto Bandeira Pereira, que acabara de assumir a presidência do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do MP, desculpando-se pela expressão e retirando-a das críticas que endereçara à Instituição. Mas o estrago estava feito e o recado dado. Desde dezembro de 2003, Dirceu martelava cada vez mais enfaticamente sobre o Ministério Público.

A proibição para procuradores e promotores atuarem na fase pré-processual, comandando investigações criminais por iniciativa própria, estava sendo analisada no STF, a partir de um *habeas corpus* impetrado justamente pela defesa do empresário Sérgio Gomes da Silva, acusado pelo MPSP. Uma das turmas do STF chegou a decidir que quem investigava era a Polícia e não o Ministério Público. Dentre os ministros defensores dessa tese estava o articulado Nelson Jobim, que assumiria a presidência do STF em 2004. Além disso, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) encaminhou ao STF diversas ADIns contestando o poder de investigação do Ministério Público dos Estados de Tocantins, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Minas Gerais... O julgamento foi paralisado diversas vezes em virtude de pedidos de vistas. Se derrotada a posição do Ministério Público, investigações inteiras, como a do caso Celso Daniel e a da Operação Anaconda, poderiam ser canceladas e prisões de réus revertidas. O Ministério Público operou naqueles anos com certa precariedade na definição de uma atribuição nevrálgica. Em 15 de maio de heterodoxos, são métodos ilegais. A lei não permite. Está evidente a politização. Há tanta participação eleitoral que, muitas vezes, acabam se envolvendo em disputas eleitorais. (...) [Os procuradores têm] que sofrer as consequências da lei, porque, senão, nós vamos ter pequenas gestapos funcionando no Brasil. É muito perigoso." Folha de São Paulo, 11 de setembro de 2004. Jornal do Brasil, 12 de setembro de 2004.

2015, finalmente, o STF reconhecera a legitimidade do MP para promover, por iniciativa própria, investigação de natureza penal.<sup>189</sup>

Enquanto a temperatura subia na relação com o Ministério Público, no dia 2 de fevereiro de 2004, num gesto inédito, o Ministro Maurício Corrêa convidou o Presidente da República e os Presidentes do Senado e da Câmara Federal para participarem da cerimônia de abertura do ano judiciário. De volta à sede do STF depois de um ano de troca de farpas com o Ministro Corrêa, Lula foi recebido como convidado de honra. Era a primeira vez que os chefes dos demais Poderes acompanhavam a solenidade. Corrêa recepcionou-os na porta, com a lhaneza de quem desejava sepultar a guerra da caixa-preta. Lula chegou pontualmente, distribuiu tapinhas nas costas, evitou improvisos e exaltou a importância da harmonia entre os Poderes. Mas, em pleno STF, reiterou a necessidade de um controle externo sobre o Poder, três minutos depois de Corrêa afirmar que a discussão não era fundamental para o povo, que precisaria, sim, de uma Justiça rápida. O evento deixou clara a importância política de que se revestia a reforma do Judiciário (com controle externo e súmula vinculante).<sup>190</sup>

No Senado, depois da convocação extraordinária, a CCJ retomou calmamente sua rotina de audiências públicas. Foram ouvidos os futuros presidentes do STF e do STJ, com um pouco mais de entusiasmo da plateia

---

189 STF fixa requisitos para atuação do MP em investigações penais. Notícias, STF, 15 de maio de 2015. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563&caixaBusca=N>

190 MONTEIRO, Tânia. NO STF, Lula volta a pedir controle do Judiciário. O Estado de São Paulo, 3 de fevereiro de 2004, p. 4.

e melhor repercussão na imprensa. Nelson Jobim fez uma defesa enfática do controle externo. Além dele, apenas Celso de Mello manifestara-se publicamente a favor do dispositivo no STF. Mas estimava-se que a proposta teria o apoio de mais dois ministros. AJUFE, ANAMATRA, Ministério Público e OAB<sup>191</sup> já haviam se declarado favoravelmente à tese do controle externo. Enquanto isso, Cláudio Baldino Maciel, da AMB, tentava convencer os senadores e não aceitarem a presença de representantes exógenos no futuro Conselho e tampouco permitirem que o órgão enfeixasse poderes para determinar a perda de cargo de magistrados. Cadico temia o risco de politização e dava o exemplo de um suposto juiz eleitoral encarregado de julgar a causa de um político, cujo partido mais tarde poderia indicar um representante para o Conselho, que eventualmente apreciaria uma denúncia exatamente contra aquele juiz. O projeto imaginado pelo governo constituiria o Conselho com 15 membros, sendo 9 juízes, dois da OAB, dois do Ministério Público e dois indicados pelo Congresso.<sup>192</sup>

Estavam as coisas nesse pé quando estourou a primeira grave crise política do Governo Lula, conhecida como Escândalo dos Bingos. Em 2002, ano eleitoral, Waldomiro Diniz, nomeado assessor do Ministro José Dirceu depois de empossado o governo, pediu propina ao empresário Carlos Augusto Ramos, o Carlinhos Cachoeira. Na época, Waldomiro ocupava a presidência da Loterj,

---

191 A OAB preparava-se para apresentar novas contribuições ao debate. Em janeiro, Ricardo Tosto assumiu a Comissão da Reforma. Enviou correspondência a parlamentares, colegas e ministros, pedindo sugestões, e se programava para participar de um evento em abril, em Santa Catarina, que reuniria ministros do STF e do STJ para discutir o tema. *Persona. Ordem na casa. O Estado de São Paulo*, 9 de janeiro de 2004, p. 38.

192 COSTA, Rosa. Senado não vai apressar a reforma do Judiciário. *O Estado de São Paulo*, 22 de janeiro de 2004, p. 8; GALLUCCI, Mariângela. Controle externo é inevitável, diz Jobim no Senado. *O Estado de São Paulo*, 5 de fevereiro de 2004, p. 4.

Loteria do Estado do Rio de Janeiro. A conversa foi gravada e revelada pela revista *Época* em 13 de fevereiro de 2004. No governo, Waldomiro era considerado eficiente, capaz de apagar os incêndios mais calcinantes. Mas subitamente se convertia de bombeiro a incendiário. Foi exonerado, sem demoras. O escândalo ofuscou a celebração da festa de 24 anos de fundação do PT. A oposição, que andava retraída em face do bom desempenho do Governo (que inclusive incorporara parte de sua agenda), acordou. Pediu uma CPI no Congresso e o afastamento de José Dirceu. Em meio à crise, Lula proibiu por medida provisória os bingos e os caça-níqueis no País, manteve José Dirceu no posto e abafou, com a ajuda de Sarney, a CPI, contrariando o compromisso histórico do PT em apoiar as investigações de denúncias desse porte. De contumaz algoz, o PT experimentava agora a sensação de ser acuado, como caça. Se antes era dono do estilingue, agora se acomodava atrás da vidraça. A crise começava a cozinhar as entranhas do governo, cuja imagem saía empanada e cujo principal articulador se arranhava.

Como que alheia ao caldeirão que fervia, a CCJ dava sequência ao seu trabalho: em 10 de março, o Senador José Jorge apresentou o seu parecer. Ele recuperou a vedação ao nepotismo, incorporou uma quarentena para magistrados e membros do MP que se afastassem do cargo e restaurou o controle externo no CNJ, como já se antevia<sup>193</sup>. Manteve a súmula vinculante para o STF, mas aplicou a súmula impeditiva para o STJ e o TST. No dia 17 de março, a CCJ aprovou em votação simbólica o parecer de Jorge<sup>194</sup>. A imprensa engajada nas reformas saudou o movimento.

---

193 COSTA, Rosa. CCJ recebe texto sobre controle externo do Judiciário. O Estado de São Paulo, 11 de março de 2004, p. 5.

194 COSTA, Rosa. CCJ aprova controle externo do Judiciário. O Estado de São Paulo, 18 de março de 2004, p. 7.

Os mais de 200 destaques e emendas ao parecer entraram em votação na semana seguinte. A mais polêmica delas, apresentada pela bancada governista, atribuía ao CNJ e ao CNMP competência para decidir pela perda do cargo de magistrados e membros. Muitos, dentre os quais o próprio relator, consideraram a proposta inconstitucional, por acharem que um juiz somente poderia perder o cargo em razão de uma condenação judicial transitada em julgado.<sup>195</sup>

No dia 24 de março, a CCJ aprovou destaque dos senadores Demóstenes Torres (PFL-GO) e Álvaro Dias (PSDB-PR) que estabelecia o fim dos Tribunais de Alçada. Funcionavam ainda apenas duas dessas Cortes, no Paraná e em São Paulo. Os Alçada haviam sido previstos pela Constituição de 1946, podendo ser criados pelos estados quando se entendesse necessário, com o intuito de descongestionar os Tribunais de Justiça. Tinham relativa agilidade no julgamento de recursos de causas de menor valor ou potencial ofensivo, mas suscitaram situações desconfortáveis em torno do entendimento do Quinto Constitucional e das promoções para o desembargo, pois a OAB passava a ver os advogados nomeados juízes de alçada como magistrados, enquanto a Magistratura tendia a percebê-los ainda como advogados, isto é, candidatos à promoção para o desembargo na vaga do Quinto especificamente destinada à OAB. Nos anos 1990, os Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul fundiram seus Alçada aos Tribunais de Justiça, contornando, dessa forma, o problema em relação ao Quinto. Além disso, muitas decisões dos Alçada haviam passado a ser alvo de recursos aos Tribunais de Justiça, o que neutralizava a razão da existência

---

195

Reforma do Judiciário. O Estado de São Paulo, 21 de março de 2004, p. 3.

dos primeiros. O dispositivo tinha sido aprovado no âmbito da reforma pelos deputados, mas ficara fora do parecer do Senador Jorge, que temia poder estar interferindo na zona de competência dos estados, sendo restabelecido na votação dos destaques.<sup>196</sup>

Porém nem tudo estava sendo festejado ou narrado com isenção pela mídia engajada no debate sobre a reforma do Estado. O Estadão, em extenso editorial, chamou a atenção para um destaque que restabeleceu o impedimento para o uso do sistema de Arbitragem na solução de conflitos em que fizessem parte entidades de direito público. A Arbitragem chegara em nosso ordenamento jurídico pela Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, sendo possível percebê-la, ao lado da instituição dos Juizados Especiais, como um dos primeiros passos da reforma do Judiciário no Brasil. Trata-se de um meio alternativo de Justiça, que independe da jurisdição estatal e com ela não rivaliza. O sistema visa promover uma Justiça célere e pouco onerosa às partes interessadas. A Arbitragem assumiu importância no Brasil em função justamente da decantada morosidade na Justiça. Obstá-la, segundo insistia o jornal, seria um retrocesso. O Senador Jorge retirara essa vedação do projeto que veio da Câmara dos Deputados, mas um destaque o reintroduziu. O assunto acabaria sendo debatido em plenário.<sup>197</sup>

Enquanto Aloízio Mercadante, líder do governo no Senado, previa com otimismo que a reforma do Judiciário seria votada em plenário ainda

---

196 COSTA, Rosa. CCJ aprova fim dos tribunais de alçada. O Estado de São Paulo, 25 de março de 2004.

197 Obstar a Arbitragem é retrocesso. O Estado de São Paulo, 13 de abril de 2004.

em abril, e o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos hipotecava seu prestígio pessoal em favor de José Dirceu, a quem elogiava pela honradez e espírito público, e garantia que o espectro da crise política havia sido sufocado sem provocar maiores abalos no Governo, a repentina divulgação de uma nova gravação esquentava o Escândalo dos Bingos (embora tirasse o governo do canto do ringue) e detonava abalo nas relações institucionais com o Ministério Público. No dia 8 de fevereiro, já sabedores da existência da cópia da fita com pedido de propina de Waldomiro que viria a público no dia 13, o Procurador da República Marcelo Serra Azul e o Subprocurador-Geral José Roberto Santoro reuniram-se à noite, por oito horas, na sede da Procuradoria-Geral da República, em Brasília, com Carlinhos Cachoeira, pressionando-o no sentido de obter a gravação diretamente da própria fonte, o que, sem dúvida, seria peça importante na formação das provas. Cerca de 20 minutos de gravação desse interrogatório foram divulgados pelo Jornal Nacional, da Rede Globo de televisão, na noite de terça-feira, 30 de março, mostrando justamente o momento em que Santoro negociava um possível perdão judicial para que o bicheiro entregasse a fita: “Daqui a pouco o procurador-geral vai dizer assim: p...você está perseguindo o governo que me nomeou. Está querendo ferrar o assessor do Zé Dirceu?”, referindo-se a uma eventual reação de Claudio Fonteles. “Ele vai chegar aqui e vai dizer: o sacana do Santoro resolveu acabar com o governo do PT e arrumou um jornalista, juntaram-se com um bicheiro e resolveram na calada da noite tomar um depoimento”. Na oportunidade, não ficou claro quem havia feito a gravação (o advogado e a esposa de Cachoeira também estavam presentes à reunião, assim como um delegado da PF) e como ela chegou à imprensa.

Após a reportagem da TV, Santoro defendeu sua autonomia funcional bem como a decisão técnica de tentar obter a fita, negando peremptoriamente que desejasse atacar o governo. O procurador-geral da República, Claudio Fonteles, não obstante, considerou a presença de Santoro na reunião com Cachoeira uma deslealdade com sua chefia. Sublinhou que a competência para tomar o depoimento era de Serra Azul, procurador regional, e não de Santoro: “O fato, a meu juízo, é extremamente grave. Tem os indicativos claros de violação do princípio do promotor natural”. Fonteles pediu ao Corregedor do Ministério Público Federal, Wagner Gonçalves, a abertura de investigação contra o Subprocurador-Geral.

Santoro era tido como uma espécie de liderança por procuradores mais novos e granjeara celebridade pela participação em grandes investigações de casos de corrupção. Notabilizara-se pelas denúncias contra o governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, e também pela participação nas investigações dos desvios de recursos da SUDAM, em cujo escândalo pontificara em 2001 o Senador Jader Barbalho. Também conseguira a punição do ex-governador do Acre, Orley Cameli, por prática de trabalho escravo; participou da devassa que descobriu irregularidades no governo do Senador Mão Santa, no Piauí, e das inquirições que expuseram as relações entre a empresa Lunus e o Governo do Maranhão, que derrubou a candidatura de Roseana Sarney à Presidência da República em 2002. Teorias de conspiração, desde a época do episódio Lunus, pretendiam ligá-lo a José Serra.<sup>198</sup>

---

198 MP investigará subprocurador que conversou com bicheiro. O Estado de São Paulo, 30 de março de 2004; LUIZ, Edson. Subprocurador nega interesse em atacar governo. O Estado de São Paulo, 1º de abril de 2004.

No Congresso, a chapa esquentou. Na quinta-feira, ao deixar o Senado, onde estivera para se entrevistar com o líder do Governo, o Ministro da Justiça, Thomaz Bastos, disse à imprensa: “sempre defendi essa lei que vocês chamam de Lei da Mordação”. O Senador José Jorge prometeu para depois da Semana Santa seu parecer à Lei de Abuso de Autoridade, de 1965, dando a entender que seria favorável a uma proibição para que magistrados, agentes da Polícia e membros do Ministério Público dessem entrevistas ou vazassem documentos a respeito do objeto investigado: “deve haver um instrumento que crie regras de controle para o Ministério Público”, declarou, independentemente de, na oposição ao governo, ser um dos mais ferrenhos reivindicadores de uma CPI para investigar o Escândalo dos Bingos. Em paralelo, corria um projeto de lei do Senador Jorge Bornhausen, do PFL de Santa Catarina, que fixava normas e penas para a autoridade judiciária que, em razão do cargo, violasse o sigilo, a intimidade, a imagem e a honra de pessoas. Seu projeto acabou anexado ao de iniciativa do Executivo. Em 2003, Bornhausen tivera alteração com o Procurador Luiz Francisco de Souza, que o acusava de ser dirigente de uma instituição financeira, e o mandara “calar a boca”. A emblemática cena foi divulgada pelas emissoras de TV para todo o Brasil, colando no imaginário coletivo. No mesmo dia, Bastos telefonou para o Senador para lhe transmitir solidariedade e apoio. Na Casa Civil, por sua vez, Dirceu não perdia uma oportunidade para espezinhar o Ministério Público e, além da Mordação, questionava a iniciativa do Ministério Público para conduzir investigações. A ideia, segundo se comentava, é que o tema fosse regulado em um dos projetos de lei em discussão no Congresso, independentemente do debate que se tratava a respeito no STF, de onde se esperava, àquele momento, que o plenário confirmasse decisão da turma, desfavorável ao MP.

Mas o consenso em torno dos dois pontos, ainda que unissem políticos governistas e da oposição, não existia nem mesmo na base palaciana. Aloizio Mercadante, José Genoíno e Antônio Carlos Biscaia (do PT do Rio de Janeiro e procurador de carreira) concordavam com mecanismos de controle, mas repeliam a Mordação, que, inclusive, achavam, não resistiria ao escrutínio do Supremo. Pela primeira vez, o Conselho Nacional do Ministério Público era trazido para o centro da discussão e repercutia ganhando matéria de capa nos principais jornais do País: rendia a defesa enfática de sua criação no âmbito da Reforma do Judiciário feita pelo Ministro Thomaz Bastos, no dia 1º de abril. Segundo indicavam os políticos que rechaçavam a ideia da Mordação, o CNMP, inovação discretamente prevista na reforma do Judiciário, como um espelho do CNJ para o MP, poderia encerrar o condão de ajudar a processar a interlocução entre a classe política, a sociedade em geral e o ente ministerial em torno dos supostos abusos de autoridade. De fato, até aquele momento, não existia um fórum adequado para tratar de impasses que estavam se avolumando.<sup>199</sup>

O Ministério Público, por sua vez, não admitia a Lei da Mordação, assim como de resto toda a área judiciária, e indicava que resistiria até o fim a qualquer investida no sentido de sequestrar sua atribuição de participação na fase pré-processual. Mas o conceito de controle externo, ainda que subitamente promovido, no quadro no qual dois procuradores da República tornavam-se suspeitos de conspirar contra o governo, a mais um item na cesta de retaliações à Instituição, pelo menos na percepção de alguns, sempre contara com a adesão dos membros. O subprocurador-geral da República, Henrique Fagundes Filho,

---

199 Bastos defende controle externo do MP. O Estado de São Paulo, 2 de abril de 2004, p. 1; DOMINGOS, João; GALLUCCI, Mariângela. Planalto e Congresso apressam controle sobre o MP. O Estado de São Paulo, 4 de abril de 2004, p. 7.

deixou isso bem claro na cerimônia de posse do Ministro Edson Vidigal na Presidência do STJ, em 5 de abril, ao soltar um petardo contra os próprios colegas: “Os componentes do Ministério Público, como regra infausta, não são os zelosos fiscais da atuação da lei, senão a encarnação de impiedosos verdugos.”. Vidigal pregou a paz: “A beligerância, a agressão, a contumélia, entre nós, advogados, MP, juízes e demais autoridades dos Três Poderes, não ajudam em nada. Só servem para tirar o sossego da República.”<sup>200</sup>

Enquanto isso, a Justiça andava lentamente para Waldomiro Diniz, cujo sigilo bancário fora quebrado somente no dia 22 de março. O pivô do primeiro grande escândalo do governo Lula não tinha ainda sido alcançado por outras medidas restritivas dois meses depois de o caso vir a público, podendo circular livre e tranquilamente pelas vias de Brasília. Para o ex-Procurador-Geral da República Aristides Junqueira podia se identificar a intenção de desviar o foco do ato de corrupção propriamente dito para a atuação de integrantes do MPF: “O que me parece é que estão desviando a atenção para outros assuntos, quando o principal, que é a corrupção, fica em segundo plano. Fica-se discutindo se um procurador podia ou não fazer isso ou aquilo, querendo transformar o MP inteiro em vilão, quando o vilão é outro.”<sup>201</sup>

Mas, em meio à exaltação dos ânimos, cada suspiro poderia parecer um golpe adrede ensarilhado à socapa. Subitamente, a reforma do Judiciário atraía atenção dos agentes ministeriais, sobretudo do MPF. Uma emenda do

---

200 COSTA, Rosa; GALLUCCI, Mariângela. Lei da Mordaza não está na agenda, diz Bastos. O Estado de São Paulo, 6 de abril de 2004, p. 7.

201 LUIZ, Edson; GALLUCCI, Mariângela. Bem-humorado, Waldomiro já não se esconde. O Estado de São Paulo, 9 de abril de 2004, p. 7.

Senador Demóstenes Torres – procurador de Justiça em Goiás e opositor renhido – apresentada em meados de 2003 e aprovada na CCJ alterava a nomenclatura dos cargos no MPF. Os procuradores da República seriam doravante promotores de Justiça Federal. A emenda recuperava um debate antigo, da época da Constituinte. Os membros do Ministério Público dos Estados achavam que a designação dos cargos deveria obedecer a um mesmo critério em todo o território nacional e em todas as jurisdições, facilitando a identificação da Instituição, ao passo que os agentes ligados ao MPF não queriam abrir mão do batismo que carregavam desde 1890, quando a Instituição foi fundada pelo Decreto n. 848, responsável por instalar a dupla jurisdição no Brasil. Ato contínuo, não faltou quem interpretasse a alteração como uma retaliação do governo federal. Muito embora nada mudasse em termos de garantias e atribuições no exercício do cargo, as reações foram estrepitosas, nervosas. Para o procurador regional de São Paulo, Mário Luiz Bonsaglia, tratava-se de “uma violência simbólica contra o MPF”. “É um atentado contra a nossa identidade secular”, atalhou a procuradora da República Luiza Cristina Frincheisen. “O objetivo é nos atingir”, não deixou por menos Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, presidente da ANPR.<sup>202</sup>

Os procuradores federais amargaram outra derrota na CCJ, que rejeitou um destaque, proposto a partir de sugestão de Nicolao Dino, que fixaria a escolha do procurador-geral da República a partir de lista tríplice elaborada pela classe.<sup>203</sup> A questão também era antiga. Na Constituinte, foi considerada

---

202 MACEDO, Fausto. MP critica agora “violência simbólica” do Governo. O Estado de São Paulo, 9 de abril de 2004, p. 7.

203 MACEDO, Fausto. CCJ impede que procuradores escolham chefe. O Estado de São Paulo, 9 de abril de 2004, p. 7.

principal revés do MPF. Mas se, na oportunidade, não havia simpatia política à proposta, por que haveria agora?

De qualquer forma, os membros do MPF decidiram-se a intensificar o *lobby* nos corredores do Congresso, bem no Palácio. Claudio Fonteles anunciou que faria chegar ao Governo a sua insatisfação. Antes das derrotas na CCJ, ele peregrinou pelo Senado, endossando, sem sucesso, nota técnica da ANPR em torno das questões.<sup>204</sup>

Outro destaque aprovado na CCJ, por iniciativa do governo e com apoio de parte da oposição, estendia o foro especial para as ações civis públicas e ações populares. No que se referia às ações populares, o destaque praticamente as inviabilizava, pois, pela Lei n. 4.717, de 1965, o autor podia apresentá-las em qualquer foro. Mas, com a novidade, apenas poderia fazê-lo em Brasília, se a autoridade questionada pertencesse ao

---

204 “Eu não me envolvi com o debate que acontecia no Congresso em torno da criação do CNMP e do CNJ porque centrei forças em dois aspectos. Num tive êxito, noutro não. Lutamos com sucesso para não quebrar a paridade institucional do trabalho do magistrado com o do membro do Ministério Público. Ambas as carreiras têm uma missão constitucional de igual importância, ainda que uma seja revestida de poder e a outra não. A luta era para não nos diminuir. Não era corporativismo, mas a defesa de uma prerrogativa fundamental para a sociedade. O MP pode até lutar equivocadamente em determinadas situações, mas o importante é que possa lutar pela sociedade. Se o Judiciário não for provocado, não age. O juiz não age de ofício. Há quem diga que o poder do juiz é inerte. E é mesmo. Se não houver provocação, não há decisão. Aí no plano de visão pública e de constituição do Estado, aquele que provoca tem o mesmo status, responsabilidade, deveres, obrigações, direitos, daquele que julga, ou seja, daquele que é provocado. Outra luta, na qual saí derrotado, foi o caso do procurador-geral da República. Eu queria consagrar a eleição pela classe e uma só recondução. Teve até um momento em que o Senador Demóstenes [Lázaro Xavier Torres], do Ministério Público de Goiás, ligou dizendo para eu ir rápido para o Congresso porque a coisa estava virando, seria ruim. Daí eu fui e debati. Mas não debati com nenhum parlamentar sobre o CNMP e sobre o CNJ.” FONTELES, Claudio. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Brasília, em 14 de março de 2017.

governo federal, ou nas capitais regionais, se integrasse governos estaduais e municipais.<sup>205</sup>

Em 6 de abril, a CCJ concluiu a votação dos 165 destaques. O CNJ, e agora também o CNMP, eram as estrelas do novo texto. O primeiro ficou com os 15 membros que já constavam na versão anterior do projeto, sendo 9 pertencentes ao Judiciário e seis externos. A proporção, segundo Nelson Jobim, já havia sido negociada na Câmara dos Deputados, com a Relatora Zulaiê Cobra, justamente para esvaziar o discurso de oposição ao controle externo, pois, afinal, os magistrados eram maioria (JOBIM, 2015). O CNMP foi configurado com 14 membros: os representantes do MPU passaram de três para quatro, agora sim contemplando cada um dos seus ramos<sup>206</sup>. A bancada governista, afinal, fracassou na intenção de dar aos Conselhos poderes para cassar o cargo de juízes e membros do MP envolvidos com casos de corrupção, fundamentalmente porque PMDB, PSDB e PFL concluíram que a medida seria inconstitucional. Para impedir que o texto

205 Governo agora quer dificultar ações populares. O Estado de São Paulo, 10 de abril de 2004, p. 5.

206 De acordo com testemunho do Subprocurador-Geral da Justiça Militar, José Carlos Couto de Carvalho, que à época presidia a Associação Nacional do Ministério Público Militar – ANMPM, no projeto original alusivo à estrutura e composição do Conselho Nacional do Ministério Público, não constava a previsão de vaga do Ministério Público Militar, sob a alegativa de que a Justiça Militar também não teria assento no âmbito do CNJ. Contudo, naquela oportunidade, alertado pelo Promotor de Justiça Militar, Jorge Augusto Melgaço, o Dr. Couto fez instâncias ao então Presidente da CONAMP, Marfan Martins Vieira, para que se buscasse sanar tão grave omissão, já que o Ministério Público Militar constituía um ramo autônomo dentro da estrutura do Ministério Público da União, não podendo ser alijado na composição do aludido órgão. Em virtude disso, o Secretário Geral da CONAMP naquela ocasião, Fernando Grella Vieira, do MP/SP, acolhendo integralmente as razões sustentadas pela Presidência da ANMPM, apresentou texto junto ao Congresso Nacional, defendendo a inclusão do Ministério Público Militar em uma das vagas destinadas ao Ministério Público da União. Tal fato foi por ele confirmado, esclarecendo que a CONAMP reconheceu como justas as ponderações da afiliada ANMPM, sobretudo para não se criar uma disparidade na representação dos ramos do MPU perante o CNMP.

da reforma continuasse se arrastando no Congresso, o relator José Jorge dividiu seus dispositivos em duas PECs: a que reunia as matérias já consideradas pelos deputados (que poderia ser imediatamente promulgada em caso de aprovação no plenário do Senado) e uma outra proposta, que englobava temas ainda não apreciados na Câmara, como a súmula impeditiva de recursos para o STJ e TST.<sup>207</sup>

A fórmula de um relatório com dois substitutivos diferentes foi engenhosa e, com efeito, evitou que a reforma fosse procrastinada. A sugestão teria partido de Nelson Jobim, que conhecia bem o regimento interno da Câmara e do Senado, tinha excelente trânsito entre o Congresso e o Palácio e estava prestes a assumir a presidência do STF. A solução só foi possível porque não havia subordinação entre os temas aglutinados nos dois substitutivos diferentes. Dessa forma, garantia-se a aprovação dos temas fundamentais: súmula vinculante, repercussão geral, fim das sessões secretas (inclusive administrativas) e CNJ/CNMP (JOBIM, 2015: 221).

Ainda em abril, a *Revista 75* da Associação dos Advogados de São Paulo publicou um dossiê dedicado à reforma do Judiciário, com textos de Zulaê Cobra, Sérgio Renault e José Renato Nalini. De um modo geral, concluiu-se que as convergências haviam se tornado mais amplas do que as divergências e que havia um consenso em torno da necessidade de fazer avançar a reforma, considerada o primeiro passo em direção a um Judiciário ágil e moderno. Na mesma época, a revista *Teoria e Debate*, da Fundação Perseu Abramo, trazia dossiê com a mesma temática, reunindo textos de Fábio Konder Comparato (2004), José Eduardo Cardozo (2004) e Paulo Sérgio Domingues (2004),

207 COSTA, Rosa. CCJ mantém controle externo do Judiciário. O Estado de São Paulo, 7 de abril de 2004, p. 7.

atingindo conclusões semelhantes. O controle externo e a súmula vinculante seguiam sendo os dois pontos de mais discórdia entre magistrados, advogados e políticos. De qualquer forma, a reforma estava definitivamente na pauta do dia, no Congresso, no governo, na imprensa e, agora, no meio acadêmico.

Embora a reforma estivesse pronta para ser votada em plenário, a previsão divisada por Mercadante em março não se materializou e a PEC acabou estacionada. É provável que o governo tenha preferido dar um tempo para que os ânimos, especialmente com o Ministério Público, serenassem. O MPF não aceitaria a “violência simbólica” da mudança da designação dos cargos e o governo precisava de uma saída honrosa para a defesa desbragada que fizera da Lei da Mordação.

Em junho, o Relator José Jorge se queixava: “Quando o governo quer, tudo é examinado dentro de um prazo razoável, sem essa demora inexplicável”. De fato, para os entusiastas da reforma, era preocupante que a líder do Governo, Senadora Ideli Salvatti, não estivesse sinalizando prioridade. De repente, o governo parecia mais preocupado com os projetos da nova Lei de Falências e das Parcerias Público-Privadas. Começava-se também a falar numa nova Lei da Biossegurança. Além disso, havia um bom volume de medidas provisórias atravancando a pauta. José Jorge prometeu apelar para Nelson Jobim, recém-empossado na Presidência do STF. Acreditava que seria ouvido por Lula.<sup>208</sup>

Coincidência ou não, foi tiro e queda! No dia 7 de julho, o Plenário do Senado aprovou, em primeiro turno, a emenda da reforma do Judiciário. Para o

208 COSTA, Rosa. Reforma do Judiciário acaba engavetada. O Estado de São Paulo, 11 de junho de 2004, p. 6.

substitutivo que não precisaria voltar à Câmara foram, ainda, apresentados 175 destaques, que seriam analisados em agosto<sup>209</sup>.

Na PEC contendo matérias que precisavam ser avaliadas pela Câmara ficaram temas como a mudança da nomenclatura dos cargos do MPF, o fim do nepotismo, a ampliação do foro privilegiado, a súmula impeditiva de recursos para o STJ e para o TST e a redução de 15 para 11 ministros do STM. Essa PEC acabou não sendo votada e sua tramitação na Câmara paralisou.

A aprovação da reforma foi saudada por toda a cúpula do Judiciário em Brasília. O controle externo foi festejado por Jobim, Vidigal, Bastos, Fonteles e Roberto Busatto, presidente da OAB. A súmula vinculante fora também aceita por Bastos e Busatto. Boa parte da base da Magistratura, contudo, continuava chiando. O Desembargador Celso Limongi, presidente da Associação Paulista de Magistrados, interpretou a reforma como uma conspiração urdida pelo Banco Mundial e pelo governo para enfraquecer o Judiciário, submetendo-o ao governo federal e aos grandes conglomerados econômicos. Disse ainda que a reforma fracassaria em tornar a Justiça mais ágil. A tese, é claro, por estapafúrdia, não se confirmou.

Em entrevista ao Estado de São Paulo, com lucidez, o Ministro Thomaz Bastos sublinhou que a reforma não era um ponto de chegada e que a questão não se encerrava nela. Mas destacava o que considerava o aspecto principal da reforma: “O que falta, foi criado: o Conselho Nacional de Justiça, um órgão de coordenação e governança, para que os valores republicanos

209 COSTA, Rosa. Senado aprova reforma do Judiciário em 1º turno. O Estado de São Paulo, 8 de julho de 2004, p. 4.

possam prevalecer. Acho que o nepotismo deve ser combatido. A padronização dos concursos de juizes é outro ponto fundamental do texto, para que se tenha o mesmo nível de exigência em qualquer estado. Mas a grande virtude dessa reforma, além do lado simbólico, é ter criado um organismo que vai permitir a construção de um novo Judiciário. O Conselho vai fazer o planejamento orçamentário, financeiro e estratégico de toda a Justiça brasileira, além de fiscalizar o cumprimento de deveres funcionais de juizes e representantes do MP. No Brasil, nós temos muitas Justicas: a trabalhista, a federal, a penal, a estadual (...). Cada uma trabalha isoladamente, sem coordenação ou articulação.” Bastos achava que a reforma iria ajudar a melhorar a imagem degradada da Justiça no Brasil, pela capacidade de identificação e normatização de boas práticas. Bastos destacou ainda o prestígio à Defensoria Pública como um dos avanços essenciais da reforma. O órgão, afinal, fundamental na democratização do acesso à Justiça, nem sequer funcionava em todo o território nacional.<sup>210</sup>

Enquanto Bastos celebrava o avanço, José Genoíno, presidente nacional do PT, firmava a posição do partido e zurzia o Ministério Público: “Outra reforma conexa deve consistir no aperfeiçoamento do Ministério Público. Não se trata de limitá-lo com a Lei da Mordaca. Mas o fato é que o Ministério Público está incurso numa grave distorção, que fere o princípio do Estado Democrático de Direito: ele escolhe quem deve ser investigado, investiga e formula a denúncia. Para uma correta salvaguarda dos direitos, a democracia reza que quem investiga não pode oferecer a denúncia. Portanto, é necessário

---

210 MENDES, Vannildo; ROSA, Vera. “Há corrupção também no Judiciário”. O Estado de São Paulo, 12 de julho de 2004, p. 6.

suprimir o poder investigatório do Ministério Público.”<sup>211</sup> O ápice da campanha do PT contra o poder investigatório do MP seria atingido em setembro, com a desastrada declaração de Dirceu comparando o órgão à Gestapo. Em 2005, Genoíno e Dirceu se veriam envolvidos no Escândalo do Mensalão, sendo ambos condenados no âmbito da Ação Penal n. 470.

Antes mesmo da emenda constitucional ser promulgada, Jobim já deixava clara sua intenção de não permitir que o CNJ ficasse apenas no papel, como acontecera com o órgão que o precedera, criado pela Emenda n. 7, de 1977. A partir do CNJ, o Presidente do STF nutria planos ambiciosos de promover uma ampla reforma administrativa no Judiciário. O projeto, cujos primeiros efeitos concretos começariam a ser sentidos em cinco ou seis anos, estimava, começaria por um detalhado diagnóstico nacional do funcionamento da Justiça. Jobim já havia começado a visitar os Tribunais de Justiça para sensibilizá-los e também já apresentara suas propostas aos próximos presidentes do STF, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.<sup>212</sup>

Enquanto a radiografia prometida por Jobim não saía, a Secretaria comandada por Sérgio Renault divulgava um diagnóstico, elaborado pela FGV, que irritou os juízes. Em 92 páginas, o governo sustentou que a Justiça no Brasil era lenta, cara, elitista e ineficiente. Os juízes foram retratados como uma classe de privilegiados com ótimos proventos e carga de trabalho inferior à média mundial. Ao Judiciário, sustentava ainda, não faltavam verbas: consumia

---

211 GENOINO, José. A retomada das reformas institucionais. O Estado de São Paulo, 17 de julho de 2004, p. 3.

212 FERNANDES, Diana; GALLUCCI, Mariângela. Radiografia vai mostrar custo real da Justiça. O Estado de São Paulo, 12 de julho de 2004, p. 6.

2,10% dos recursos da União e 6% do orçamento dos Estados. Para Fernando Moreira Gonçalves, diretor da AJUFE, “após propor a Mordaza para o MP e um Conselho para controlar a imprensa, o governo federal divulga agora um estudo repleto de erros, que colocam a opinião pública contra o Judiciário”. Para o juiz, o relatório começava pecando por desprezar os 600 mil processos julgados pelos Juizados Especiais. Já o Desembargador Limongi lembrava que cerca de 80% das causas em tramitação no Brasil tinham o Estado como parte, que recorria sem parar para evitar a execução das sentenças.<sup>213</sup>

Independentemente dos critérios metodológicos adotados, certamente, não foi o melhor momento para divulgar o diagnóstico. O Governo estava sendo cada vez mais acusado por imposições e cerceamentos – depois de ventilar a Lei da Mordaza, a proposta de criação de um conselho nacional para regular a atividade de imprensa suscitava inquietude. Dois golpes contra a liberdade de expressão ensaiados em curto espaço de tempo. O contexto fazia aumentar as reservas dos juízes em relação ao futuro CNJ. Jobim percebeu a ameaça e tratou logo de criticar o diagnóstico do Ministério da Justiça, prometendo um “raio X confiável” da Justiça em até seis meses.<sup>214</sup>

Em meio às polêmicas criadas pelo diagnóstico do Ministério da Justiça, o esforço concentrado do Senado para fazer avançar a pauta de votações em agosto não conseguia contemplar a reforma do Judiciário. Além de MPs que travavam a pauta, a prioridade passou a ser votar a nova Lei de Informática.

---

213 MENDES, Vannildo. Dossiê do Governo critica Judiciário e irrita juízes. O Estado de São Paulo, 17 de agosto de 2004, p. 4.

214 GALLUCCI, Mariângela. Jobim promete raio X do Judiciário em até 6 meses. O Estado de São Paulo, 25 de agosto de 2004, p. 9.

Em setembro, enquanto a reforma patinava no Senado, nova polêmica se acendeu entre Bastos e a AJUFE, que considerou impróprias declarações do Ministro no sentido de que se o CNJ estivesse ativo talvez se pudessem evitar situações como a nova greve dos servidores do Judiciário de São Paulo, que se prolongou por 91 dias, justamente porque o órgão poderia ajudar na estratégia de governança, com potencial efeito preventivo. Para Jorge Maurique, o CNJ não teria poderes para interferir em greves e na autonomia dos estados. De fato, mas Bastos não estava advogando poder de polícia para conter greves ao CNJ. É provável que sua apreciação tenha sido mal interpretada, o que se explicaria em função do clima tenso que continuava formigando entre a base da Magistratura e o Governo.<sup>215</sup>

Depois de quase 13 anos de tramitação, o Senado aprovou em segundo turno, no dia 17 de novembro, a reforma do Judiciário, por 56 votos a 2. A finalização foi possível depois de uma maratona de dois dias para exame dos 165 destaques, graças a um acordo de líderes que acelerou o processo. Os prazos de discussão foram reduzidos de modo a permitir a aprovação dos aspectos já apreciados pela Câmara.

No último momento, o CNJ foi inserido na estrutura do Poder Judiciário. A mudança ajudou a minimizar o argumento dos que se queixavam de interferência externa no Judiciário. Mas promoveu certa disparidade em relação ao CNMP, que não poderia integrar a estrutura do Ministério Público brasileiro, formado por 26 entes autônomos e o MPU, constituído por quatro ramos diferentes também independentes entre si. No Judiciário, o presidente

215 Juizes criticam Bastos, reforma e arrocho salarial. O Estado de São Paulo, 30 de setembro de 2004, p. 21.

do STF enfeixa comando hierárquico, o que não se reproduz com relação ao procurador-geral da República, que dirige efetivamente o MPF, mas tem chefia branda sobre os demais ramos do MPU e nenhuma ingerência sobre os Ministérios Públicos nos Estados. O CNMP foi concebido como órgão constitucional autônomo dissociado dos Poderes de Estado, ocupando um patamar semelhante ao do próprio Ministério Público (GARCIA, 2014: 219).

No último momento, para desgosto da AJUFE, o plenário aprovou um destaque que rejeitava a inclusão de mais um magistrado federal na composição dos Tribunais Regionais Eleitorais. Permaneceria a composição então vigente: um magistrado federal e quatro estaduais.

O texto final, além disso, manteve os Tribunais Militares estaduais e constitucionalizou matérias da jurisdição trabalhista que estavam dispersas em legislação ordinária (como o julgamento de ações relativas a penalidades impostas a empresas por delegacias regionais do trabalho). A reforma também estabeleceu a súmula vinculante, a repercussão geral, a possibilidade de federalização dos crimes contra os direitos humanos<sup>216</sup> e a quarentena para magistrados<sup>217</sup>.

---

216 O primeiro caso avocado foi o do assassinato da missionária estadunidense Dorothy Stang: “A morte da missionária americana Dorothy Stang aconteceu durante meu mandato como procurador-geral. Tive de administrar um conflito entre o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais, pois me vali de um instituto processual da Constituição, que é o Incidente Constitucional de Deslocamento de Competência, criado com a chamada Reforma do Judiciário, Emenda Constitucional n. 45, permitindo ao procurador-geral da República, nos casos de grave violação aos direitos humanos, suscitar perante o Superior Tribunal de Justiça, a competência da Justiça Federal.” FONTELES, Claudio. Entrevista concedida a Gunter Axt em Brasília, em 14 de março de 2017.

217 COSTA, Rosa. Treze anos depois, Senado aprova controle externo. O Estado de São Paulo, 18 de novembro de 2004, p. 1 e 4.

A Emenda Constitucional n. 45 foi promulgada no dia 8 de dezembro e publicada dia 31. No dia seguinte à promulgação, a AMB apresentou uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin n. 3.367), com pedido de medida cautelar, contra a criação do CNJ, com o objetivo de impugnar parte dos artigos 1 e 2 da Emenda Constitucional, sob o argumento de que os mesmos feriam o princípio da separação dos Poderes e a independência do Judiciário. O problema continuava sendo a composição heterogênea do CNJ. Além disso, a AMB acreditava que o Conselho ameaçava a autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos tribunais. Finalmente, a entidade acreditava que o CNJ violava o pacto federativo, na medida em que submetia órgãos do Judiciário dos estados a uma supervisão de órgão da União. A AMB também citava a jurisprudência do STF contrária à tese do controle externo e, ainda, indicava um vício de inconstitucionalidade formal, na medida em que o Senado Federal alterou o Art. 103-B, §4º, inc. III, sem devolver a matéria à Câmara dos Deputados.

Em 13 de abril de 2005, em um julgamento que se prolongou por cerca de cinco horas, o STF rejeitou por sete votos a quatro o pedido da AMB. Votaram a favor da criação do CNJ os ministros Cezar Peluso (relator), Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Eros Grau, Nelson Jobim, Celso de Mello e Carlos Britto. Os ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio de Mello, Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie Northfleet votaram contra o CNJ.

A AMB também continuava refratária à súmula vinculante. Com o advento da Emenda, o STF ganhou poder para aprovar súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. As decisões

definitivas de mérito, proferidas nas ações declaratórias de constitucionalidade e nas ações diretas de inconstitucionalidade, também passaram a ter efeito vinculante<sup>218</sup>.

Dentre os aspectos considerados positivos esteve a determinação para eleição de 50% do Órgão Especial dos Tribunais Plenos, o que era uma antiga reivindicação da base da Magistratura. A Emenda também consolidou a exigência de que as sessões administrativas dos Tribunais fossem abertas<sup>219</sup>.

Passou-se a exigir no mínimo três anos de atividade jurídica anterior para ingresso na carreira por concurso público. Também se estabeleceu a chamada “quarentena” de pelo menos três anos para o exercício da advocacia no Juízo ou Tribunal do qual se afastou o Juiz por aposentadoria ou exoneração. A atividade jurisdicional foi considerada ininterrupta, sendo abolido o instituto

218 “Somos contrários à súmula vinculante. Já há um processo de centralização muito grande no Supremo por conta de algumas medidas, como a ação declaratória de constitucionalidade, que é uma inovação, e o efeito vinculante para algumas decisões. Mas a súmula com efeito vinculante nos parece emblemática no sentido de verticalização do modelo. Isso significa erosão do poder constitucional dos juízes de 1º e 2º graus e concentração de poder inconstitucional nos tribunais superiores.” MACIEL, Cláudio Baldino. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Porto Alegre, em 5 de dezembro de 2002. Revista Justiça & História, v. 3, n. 5, 2003.

219 “Quando fui presidente da AJURIS, um dos bons debates que tive com o Presidente Fabrício foi em relação a esse tema. Em uma ocasião, disse que gostaria de assistir a uma sessão administrativa do Tribunal, uma sessão de promoções promovido para tal comarca, há o interesse da comunidade de que para lá vá o melhor juiz, o que mais mereça e não me deixaram entrar. Então, pedi uma certidão (...), senão não me sobraria outra opção a não ser chamar a imprensa e dizer que não pude entrar. Não houve problema, o Presidente fez uma declaração (...) e ajuizamos um mandado de segurança, ele sabia, pois dissemos a ele. Poderíamos ter ajuizado no Supremo por infringência de norma da Constituição Federal, mas resolvemos ajuizar aqui por infringência de norma da Constituição Estadual, por acreditarmos no nosso Tribunal. Não conseguimos, mas houve procedimento judicial. Perdemos como bons perdedores. Hoje, o Tribunal está com sessões administrativas abertas. Isso é uma mudança de cultura.” MACIEL, Cláudio Baldino. Entrevista concedida a Gunter Axt, em Porto Alegre, em 5 de dezembro de 2002. Revista Justiça & História, v. 3, n. 5, 2003.

das férias coletivas e instituído o plantão permanente nos períodos de recesso. Os critérios de promoção por merecimento foram melhor objetivados.

A Emenda extinguiu os Tribunais de Alçada em todo o País, encerrando um longo debate. Abriu, também, a possibilidade de os Tribunais implantarem Varas especializadas em questões agrárias; funcionarem com Câmaras regionais, descentralizadas; e instalarem sistemas de Justiça itinerante. Concedeu, finalmente, autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas, o que foi saudado como um grande benefício trazido pela reforma.

Alguns aspectos da Reforma foram revertidos pela militância da Magistratura. Um exemplo foi o impedimento aos tribunais de organizarem concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura.

### **Considerações finais**

Quando o conceito de controle externo surgiu no Brasil, foi considerado reflexo do autoritarismo dos militares, uma forma de manietar a autonomia do Judiciário, de interferir na Justiça e de ferir ainda mais o pacto federativo. Mas a proposta, que tinha a adesão do STF e da PGR, foi em grande parte construída por juristas ligados ao antigo e aguerrido Partido Libertador, historicamente defensor das ideias liberais e parlamentaristas no Brasil.

Ao ser reformulado na Comissão dos Notáveis, o conceito foi taxado de entulho autoritário. O conjunto do projeto foi interpretado como uma tentativa do Executivo de intervir e monitorar o percurso do Legislativo.

Na Constituinte de 1987, o Judiciário resistiu às propostas de inovação. Quando o Ministério Público e a OAB apresentaram o controle externo como contrapartida à autonomia orçamentária e administrativa que a Constituição outorgava ao Judiciário, a ideia se estiolou em meio ao vezo corporativo. Com o processo constituinte se desenvolvendo à sombra do edifício autoritário em ruínas, depois de mais de 20 anos do regime civil-militar de 1964, a grande imprensa liberal era sensível aos argumentos da Magistratura, receosa de que a proposta escondesse escolhos à autonomia federativa e à independência dos juízes.

Na revisão constitucional, o raio de simpatizantes ao controle externo aumentou entre a classe política, ao mesmo tempo em que a relutância se aluía na grande imprensa, que se engajava na defesa às reformas de Estado. De qualquer forma, a revisão naufragou na esteira das crises políticas que então sacudiam o País.

No governo que nasceu com o plano de estabilização econômica, depois de anos de desarranjo, as prioridades de reforma do Estado residiram nas questões macroeconômicas, no equilíbrio fiscal e cambial e nas metas inflacionárias. A reforma do Judiciário, estacionada na Câmara dos Deputados, começou a ser cobrada pela grande imprensa depois de algum tempo. Ocasionalmente, recebia impulso de deputados, em geral, ligados ao PT, ao PSDB e ao PFL. Se, por um lado, as crises políticas no Governo e no Congresso absorviam energias que poderiam ser melhor empregadas na aceleração dessa tramitação, por outro a percepção geral de que havia uma crise do Judiciário – com escândalos de corrupção, denúncias de má gestão, morosidade na Justiça, greves de servidores e de magistrados, irritação entre os Poderes – tornava a reforma cada vez mais candente.

No início dos anos 2000, havia quem dissesse que a reforma do Judiciário não avançava porque interesses econômicos não desejavam uma Justiça ágil. Se assim fosse, parlamentares de partidos identificados com a classe patronal não teriam se empenhado tanto, em diferentes momentos, em fazer a reforma progredir. Além disso, veículos da grande imprensa simpáticos às reformas de Estado, que em última análise estimulariam o mercado, não teriam se engajado numa campanha em prol da reforma do Judiciário.

Outros passaram a responsabilizar o lobby da Magistratura por emperrar o projeto. Não obstante, a classe já não ostentava a mesma unidade que no passado. Na cúpula do Judiciário, a súmula vinculante, odiada pela base da Magistratura, era bem aceita. O controle externo começava a ser defendido por ministros dos tribunais superiores e até por parte da Magistratura federal, sendo repellido pela Magistratura nos Estados. A vedação ao nepotismo era mal recebida pelos desembargadores, mas defendida pelos juízes de primeira instância. Teimava-se no Segundo Grau contra a transparência das sessões, inclusive administrativas, mas no Primeiro Grau essa era uma reivindicação. Dividida e já sem o apoio da imprensa, a Magistratura podia sustentar polêmicas, animar o debate, mas não tinha poder para trancar a pauta do Congresso. Se o projeto não seguia adiante, era fundamentalmente porque, nos breves intervalos entre uma crise política e outra, faltava tempo para votação de matéria tão complexa.

Na última fase da tramitação da reforma, o Presidente Lula, o Ministro da Justiça Thomaz Bastos e o Ministro do STF Nelson Jobim tiveram papel fundamental em sua alavancagem. Mas é impossível dizer que essa tenha sido uma reforma do PT, até porque a base das propostas nela contidas não

emanou da PEC n. 96/1992, assinada por Hélio Bicudo, mas essencialmente da relatoria da revisão constitucional conduzida pelo então Deputado Nelson Jobim, do PMDB, mais tarde ministro da Justiça no Governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, os relatores da reforma do Judiciário foram, na Câmara, do PFL (Jairo Carneiro) e do PSDB (Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra), e, no Senado, do PP (Bernardo Cabral) e do PFL (José Jorge). O PT foi historicamente favorável ao controle externo, assim como boa parte do PSDB e do PFL, além da OAB e do MP. O controle externo recebia apoios da esquerda, de conservadores, da social-democracia e de liberais.

O resultado final, evidentemente, foi negociado. A reforma alcançada não foi equivalente à proposta de um ou outro partido, de um ou outro tribunal ou segmento da Magistratura. Não teve este ou aquele vezo ideológico. Apesar da incrível estridência que se formou em torno de sua aprovação, ela foi um dos resultados mais amadurecidos do recente processo democrático brasileiro. Sua lenta tramitação pode ter angustiado e enervado os homens e mulheres daquele tempo, mas, enquanto as propostas decantavam, era possível avaliar na prática o modelo de Justiça desenhado pela Constituição de 1988, com suas vantagens e limitações. Dez anos pode ser muito na vida de uma geração, mas é tempo relativamente curto na trajetória institucional de um País.

Logicamente, a reforma do Judiciário não se esgotou na Emenda n. 45/2004. Ela já havia começado anteriormente, com a legislação que regulamentou os juizados especiais, as penas alternativas e a arbitragem, por exemplo, ou que extinguiu o cargo de juízes classistas. A questão do acesso à Justiça estava posta desde os anos 1980 e as principais alternativas foram concebidas e testadas no seio da própria Magistratura. A reforma teria ainda

seguimento posteriormente, com a simplificação processual. Mas, em muitos aspectos, a reforma foi de fato uma revolução.

Em 2004, quando foi aprovada, ninguém sabia exatamente quantos processos tramitavam na Justiça brasileira. Gargalos que poderiam ser dissolvidos com choques de gestão não eram conhecidos nem mesmo nos tribunais onde se formavam. O País tinha se acostumado com a triste repetição dos retratos caóticos da Justiça, com o Judiciário sendo acoimado de “caixa-preta”. Não havia um modelo de boas práticas. Administração da Justiça e inovação eram temas pouco afetos, com pouca chance de amadurecer. O CNJ e o CNMP suscitaram uma revolução em termos de gestão. Provavelmente, há muito ainda por ser feito, mas é inegável que, apesar dos conflitos e das divergências que suas ações também provocaram, já se avançou bastante.

No CNJ, a Resolução n. 7 tratou da vedação ao nepotismo (no CNMP, a Resolução n. 1 versou sobre igual temática). Dessa vez, a AMB entrou no STF com uma ação declaratória de constitucionalidade. O Tribunal, em uma decisão histórica, reconheceu força de lei à Resolução e varreu para todo o sempre a chaga de nepotismo da administração da Justiça no Brasil. Assim, o CNJ equacionou um dos temas mais polêmicos que perpassou todo o debate em torno da reforma do Judiciário, entrando e saindo várias vezes da PEC. Como o assunto havia sido reinserido pelo Senado, voltou à Câmara na PEC que não chegou a ser votada. Não fossem o CNJ e o CNMP, a ferida até hoje estaria aberta.

O CNMP foi concebido e colmatado a reboque do CNJ. Seria difícil imaginar o controle externo do Ministério Público sem o do Judiciário.

Ademais, no Ministério Público, a questão não era exatamente um problema. A classe ministerial já havia sinalizado simpatia pela proposta durante a Constituinte. Às vésperas da revisão constitucional, a ANPR já lançava a ideia de um Conselho específico para o Ministério Público, proposta que acabou vingando no Congresso.

O debate sobre o CNMP parece ter se ampliado e se independizado do CNJ depois da instalação do Órgão. Sem contar com o apoio de um STF, bem como sem orçamentos generosos, o CNMP se estruturou mais lentamente. Além disso, no CNJ a hierarquia ficou bem definida, pois o Conselho não apenas integrava a estrutura do Judiciário, como foi presidido por ministro do STF.

A impossibilidade de se reproduzir no Ministério Público essa engrenagem hierárquica fez com que o CNMP precisasse construir a sua identidade com relação ao PGR e ao MPF. Administrativamente, o procurador-geral da República, como chefe do MPU e do MPF, estaria sujeito à fiscalização e controle do CNMP, órgão que ele preside? O MPF, além disso, com dois dos 14 membros do Conselho, estava melhor representado que os outros ramos do Ministério Público brasileiro. Note-se, ainda, que o secretário-geral, nomeado pelo procurador-geral da República, tende a ser sistematicamente também membro do MPF. Finalmente, ao nascer, o CNMP não tinha sede, nem orçamento. Foi abrigado em dependências cedidas pelo MPF e fazia suas reuniões na sala do Conselho Superior da Instituição.

Um segundo ponto, que não aparecera, publicamente, pelo menos, durante os debates sobre a construção legislativa dos novos entes, disse respeito

ao equilíbrio de representação interna. Bem ou mal, os MPEs, que são em maior número e que mobilizam maior quantidade de membros, têm menos cadeiras no Conselho do que o MPU. Para alguns, essa disparidade engendrou uma tensão inerente ao órgão, que precisa ser permanentemente administrada.

Se é constante o desafio de trazer as especificidades regionais e jurisdicionais para o CNMP, não há evidências concretas de um processo de centralização sistêmica. O processo de construção das resoluções sempre envolve debates exaustivos, e sua eficácia reside na orientação, não na imposição.

Outro ponto essencial no debate interno que se desenvolveu no CNMP diz respeito aos limites e à metodologia de ação da Corregedoria Nacional. Em que ponto ela deve parar de estimular a ação das Corregedorias locais, para agir de ofício ou avocar processos? O ponto exato de equilíbrio entre esses termos vem sendo construído ao longo do tempo de existência do CNMP. De qualquer forma, a Corregedoria Nacional teve um extraordinário papel indutor na organização e na efetividade de ação das Corregedorias locais. Mais do que isso, a Corregedoria Nacional e o CNMP, com as suas inspeções, tornaram objeto de debate e reflexão cada escaninho, cada procedimento administrativo, não apenas dos órgãos de execução em todo o País, mas, também, dos órgãos colegiados (como o Conselho Superior e o Colégio de Procuradores) e dos de comando, como a Procuradoria-Geral.

Houve um enorme esforço de padronização de boas práticas. A inspeção realizada no Piauí, por exemplo, uma das primeiras, foi recebida pelos membros de primeiro grau como uma libertação, como uma oportunidade de trazer o Ministério Público local para a modernidade que já era conhecida

em outras regiões, em torno de questões aparentemente simples, tais como transparência e organicidade dos critérios de promoção, de substituição, de férias, etc.. Foi um passo decisivo no empoderamento do papel do promotor como guardião da cidadania, estabelecendo um refluxo expressivo da interferência política na jurisdição e no exercício das atribuições dos membros. O perseverante trabalho dos conselheiros promoveu nos últimos anos uma equalização em todo o Brasil das garantias funcionais e institucionais estabelecidas ao ente ministerial, o que, certamente, elevou a possibilidade de eficácia da defesa da Ordem Jurídica a um outro patamar.

Uma das questões mais importantes enfrentadas pelo CNMP em nível nacional foi a padronização e o fortalecimento dos cursos de vitaliciamento e do estágio probatório. Tendo em vista que o membro aprovado é protegido com a estabilidade, o filtro do estágio probatório é fundamental para que se identifique logo cedo aqueles que, embora aprovados em concurso, não dispõem de todas as condições para o exercício da complexa atribuição ministerial.

Por ser uma instituição mais nova, menos aferrada a ritualísticas e tradições internas, mais aberta e muito menos hierárquica do que o Judiciário, problemas envolvendo desvios de conduta de membros eram praticamente desconhecidos antes da criação do CNMP. Mas o órgão mostrou logo ao que veio ao ter de enfrentar uma grave crise no Amazonas, onde um procurador-geral de Justiça foi acusado de ser o mandante de uma tentativa de assassinato de um candidato a sua sucessão.

Do ponto de vista da fiscalização, o CNMP enfrentou questões delicadas e polêmicas em todos os Estados e ramos, consolidando limites

éticos e funcionais nas mais variadas esferas, zelando pela vedação ao exercício da advocacia, disciplinando o exercício do magistério, regulando a participação dos membros em cargos da administração pública, etc...

Questões polêmicas, que antes afligiam a comunidade, tais como o limite da liberdade de comunicação e de expressão do promotor no exercício de suas funções, desaguaram no CNMP. Os casos foram debatidos individualmente e separou-se o joio do trigo. Muitas representações, amparadas em denúncias sem fundamento, foram arquivadas. Mas punições foram aplicadas. Com o CNMP surgiu um fórum no qual as tensões advindas da atuação dos membros poderiam ser debatidas com isenção. O CNMP ajudou a desarmar os ânimos e evitou o choque que estava traçado entre a classe política e o Ministério Público. Logo nos primeiros anos, o Órgão acolheu e analisou inclusive representações contra o procurador-geral da República, despejadas sem freio de tribunas parlamentares e que encontravam algum poder de circulação na imprensa. Dessa forma, questões polêmicas foram esclarecidas e prestou-se satisfação à sociedade.

Há enorme gama de políticas de gestão estratégica que vêm sendo formuladas no âmbito do CNMP nos últimos anos e dali dimanadas para os entes em todo o Brasil. Foi a partir do trabalho realizado no Conselho, por exemplo, que se disseminaram os portais da Transparência no âmbito de todo o Ministério Público. Programas de informatização, metodologias de combate ao crime organizado, reflexões sobre o controle externo da atividade policial e monitoramento da situação dos presídios e dos apenados no Brasil estão entre as inúmeras complexas matérias que o Conselho vem enfrentando.

No seio de suas comissões, permanentes e temporárias, tem-se produzido intensa e profunda reflexão sobre a dinâmica ministerial no Brasil. São comissões permanentes do Conselho: I – Comissão de Controle Administrativo e Financeiro; II – Comissão da Infância e Juventude; III – Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público; IV – Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública; V – Comissão de Planejamento Estratégico; VI – Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência; VII – Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. As comissões têm se aberto para um intenso debate com a sociedade e estão ajudando a aproximar o MP da comunidade. Um exemplo do tipo de trabalho com imenso alcance social produzido pelas comissões é a recente Resolução n. 170, de 13 de junho de 2017, que dispõe sobre a reserva as cidadãos negros de no mínimo 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento dos cargos no CNMP e no MP brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros.

Também por meio das audiências públicas o CNMP estreita o diálogo com a sociedade. Finalmente, o Órgão tem consolidado sua reflexão teórica e metodológica em diversas publicações. Além de manuais, guias e diagnósticos da atuação do MP em todo o território nacional, o CNMP tem publicado fascículos destinados a debater diferentes temas específicos, tais como assédio sexual, fiscalização de instituições de longa permanência para idosos, igualdade étnico-racial na educação, judicialização da saúde, defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, manejo dos lixões e inclusão social dos catadores de lixo, morte decorrente de intervenção policial, a pessoa com deficiência e seus direitos, situação dos presos e dos presídios no Brasil, etc...

Além disso, o CNMP mantém publicações seriadas, como a revista do CNMP e a revista Jurídica da Corregedoria Nacional.

Outro aspecto que não pode passar despercebido é a preocupação do CNMP com a preservação da memória e da história do Ministério Público. Neste sentido, fazendo ecoar as conclusões extraídas dos diversos Encontros Nacionais dos Memoriais dos Ministérios Públicos, a Instituição houve por bem aprovar duas resoluções essenciais ao trato da matéria. A primeira delas, a de nº 138, de 15 de março de 2016, estabelece diretrizes gerais para a preservação, promoção e difusão da memória do Ministério Público Brasileiro. Por sua vez, a Resolução nº 158, de 31 de janeiro de 2017, institui o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME, com o propósito de preservar a memória institucional e a salvaguarda do acervo documental, por seu valor de prova e informação, bem como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico. São Iniciativas que demonstram a sensibilidade do órgão para com questões que guardam pertinência com a própria identidade do Ministério Público e o sentido de continuidade de sua imprescindível missão, envidando-se esforços para resguardar sua trajetória institucional. No bojo da mencionada Resolução 158/2017, instituiu-se o Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – COPLANAME, órgão colegiado vinculado à Presidência do CNMP, cuja finalidade será a de definir a Política de Gestão Documental e de Memória do Ministério Público, além de exercer a orientação normativa, visando a gestão de documentos e a implementação de memoriais nas unidades do Ministério Público. Constituem, portanto, marcos significativos na perenização dos acontecimentos de relevo institucional, bem como no cuidado para com os acervos de valor histórico e cultural do Ministério Público Brasileiro.

Muitos, entretanto, são os desafios que se estabelecem para um órgão tão recente. O equilíbrio entre o dinamismo e a consolidação da jurisprudência de um conselho que funciona sob a forma de um colegiado de composição temporária é certamente um deles. Nesse sentido, as resoluções e as publicações têm desempenhado papel estratégico.

A história do CNMP recém começou a ser contada.

Essa introdução procurou traçar uma síntese da evolução do conceito de controle externo do Judiciário e do Ministério Público, relacionando-a ao seu contexto sócio-político, desde o seu surgimento, em 1977, com a Emenda Constitucional n. 7, até sua concretização jurídica, com a Emenda Constitucional n. 45, de 2004. As entrevistas que se seguem contam a história do CNMP já em funcionamento, na perspectiva de seus presidentes, os procuradores-gerais da República, e dos Corregedores Nacionais.

## Referências

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p.301-332, 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. *O Judiciário e a política no Brasil*. São Paulo: Idesp/ Editora Sumaré/ Fapesp/ Educ, 1997.

AXT, Gunter. *A Constituinte de 1989: história da Constituição dos gaúchos*. Porto Alegre: Projeto Memória do Parlamento, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul/Corag, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica*. Porto Alegre : Procuradoria-Geral de Justiça, Projeto Memória/Corag, 2001.

\_\_\_\_\_. *De homem só a guardião da cidadania: história associativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul (1941-2001)*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ajuris, 60 anos*. O fazer-se da magistratura gaúcha. Porto Alegre: Nova Prova, 2006.

\_\_\_\_\_. As eleições estaduais de 1966 e a formação do bipartidarismo no RS. In: AXT, Gunter, D'ALESSIO, Márcia Mansor; JANOTTI, Maria de Lourdes (Orgs.). *Espaços da negociação e do confronto na política*. Porto Alegre: GT História Política ANPUH/Ed. Nova Prova, 2007. p. 124-150.

\_\_\_\_\_. *A Escola Superior da Magistratura: um ideal de Humanismo na Justiça*. Porto Alegre: Ajuris, 2009.

\_\_\_\_\_. *Histórias de Vida*. Os Procuradores-Gerais de Justiça. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina/Memorial, 2011.

\_\_\_\_\_. *Justiça seja feita! 32 anos de história do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina*. Florianópolis: TRT da 12ª Região, 2013.

\_\_\_\_\_. *Histórias de Vida*. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina/ Memorial, 2013a. v.2.

\_\_\_\_\_. *Histórias de Vida: mulheres do Direito, mulheres no Ministério Público*. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina/Memorial, 2015.

\_\_\_\_\_. *Histórias de Vida do Ministério Público Militar*. Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar/Memorial, 2016.

AXT, Gunter; TORRE, Márcia De La. *Histórias de Vida*. Representações do Judiciário. Porto Alegre: TJRS, 2003. v.3.

AXT, Gunter; TORRE, Márcia De La; SANSEVERINO, P. *A Justiça Militar do Estado: histórico e depoimentos*. Porto Alegre: Projeto Memória do TMERS/Ed. Nova Prova, 2003.

AXT, Gunter; BIANCAMANO, Mary da Rocha; FOGAÇA, Rosimeri S. *Histórias de Vida*, vol. 5. Representações do Judiciário. Porto Alegre: TJRS, 2005.

AXT, Gunter; BISCHOFF, Álvaro Walmrath; SEELIG, Ricardo Vaz. *Histórias de Vida*. A Constituinte de 1988. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2006.

BICUDO, Hélio. A Justiça piorou no Brasil. Entrevista. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.18, n.51 maio/ago. 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência*. 1995-1996. São Paulo: Cia. Das Letras, 2015.

CASTELLO, José Carlos Bruzzi. *Os crimes do Presidente: 117 dias na CPI da Corrupção*. Porto Alegre: L&PM, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *Teoria e Debate*, n. 57, 13 de abril de 2004.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997.

DOMINGUES, Paulo Sérgio. Colocando os pingos nos jotas. *Teoria e Debate*, n. 57, 13 de abril de 2004.

FÉLIX, Loiva Otero. *Histórias de Vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul* – lembranças para o futuro. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2001.

FRENCH, John D. *Afogados em leis*. A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

- KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *O Sistema de Justiça*. São Paulo: IDESP, 1999.
- JOBIM, Nelson. *História Oral do Supremo* (1988-2013). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1996.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2015. 31ª ed.
- PAES, José Eduardo Sabo. Controle externo do Poder Judiciário. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v. 30, n. 118, abril/jun. 1993, p. 167-174. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176130/000476731.pdf?sequence=2>
- PEREIRA, Eduardo Jorge Caldeira. Combatendo uma sombra. In: ROSA, Mário. (Org.). *A Era do escândalo*. Lições, relatos e bastidores de quem viveu as grandes crises de imagem. São Paulo: Geração Editorial, 2007.
- PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (Orgs.). *A sociedade e o estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- PRUDENTE, Antônio Souza. CPI sobre o Judiciário: tribunal de exceção. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 31, 1º maio 1999.
- SADEK, Maria Teresa. O Judiciário em questão. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, maio/ago 2004.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Reforma do Judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.
- SCHNEIDER, Marília. A imprensa e a imagem do Poder Judiciário. *Justiça & História*, Porto Alegre, Tribunal de Justiça do RS/Memorial, v. 3, n. 5, p. 313-326, 2003.
- SILVEIRA, Eustáquio Nunes. Reforma do Judiciário: a crise do Judiciário e a formação do juiz. *Revista CEJ*, Brasília, n. 18, p. 114-116, jul./set. 2002.

SORMAN, GUY. *L'Économie ne ment pas*. Paris: Ed. Fayard, 2008.

SOUTO, Cíntia Vieira. *Os 45 Anos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Rio Grande do Sul (1959-2004)*. Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul/Memória, 2004. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/cintiavs.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/cintiavs.pdf)>.

TAVARES, Marcelo Leonardo. A Magistratura e a reforma da Previdência. Doutrina. *Suplemento Especial da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.4, jul. 2008.