

O MP na Constituinte da CR/88

<http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=1850>

acesso em 08-07-08

Entrevista O MP na Constituinte da CR/88

Carta Forense - Com a CR/88 o Ministério Público ganhou uma nova missão. Qual era o papel do MP antes?

Walter Paulo Sabella - Um exame histórico do caminho percorrido ao longo do período republicano mostrará que a disciplina jurídico-constitucional do Ministério Público passou por sucessivos avanços e retrocessos, constatando-se fases de grande incompreensão do legislador a respeito da instituição. Só para exemplificar, lembremos que o MP já esteve inserido entre os chamados 'Órgãos de Cooperação Governamental', junto com os tribunais de contas e os conselhos técnicos, como ocorreu na Constituição de 1934; já teve título próprio, na de 1946; deslocaram-no para o capítulo do Poder Judiciário em 1967 e, depois, para o do Executivo, com a edição da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Precedentemente à CF/88, o papel do Ministério Público era basicamente identificado por ser o titular da ação penal pública e fiscal da aplicação da lei em litígios cíveis que versassem direitos não disponíveis. Mas essas funções eram previstas em legislação infra-constitucional. Um pouco antes da CF/88, um significativo passo em direção ao que o MP se tornou, pode ser visto na Lei de Ação Civil Pública, de 1985, quando se viu legitimado à defesa dos direitos metaindividuais.

CF - A EC n. 7, de 1977 foi um grande progresso?

WPS - A Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977, foi editada pelo então presidente da República, general Ernesto Geisel, e por ela foram promovidas amplas modificações na Constituição de 1969. Treze dias antes fora decretado, com base no Ato Complementar n. 2, o recesso do Congresso Nacional, e, de acordo com o tristemente famoso Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, em tal situação, o Poder Executivo Federal estava automaticamente autorizado a legislar sobre toda e qualquer matéria. Não obstante se tratasse de legislação constitucional outorgada em período de regime ditatorial, por paradoxal que possa parecer, para o Ministério Público representou um avanço, ao prever a edição de Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, para a fixação de normas gerais a serem observadas na organização dos ministérios públicos estaduais. Essa previsão, posta no parágrafo único do artigo 96, que também foi modificado, correspondia a antiga aspiração do Ministério Público, cujas lideranças classistas vinham, há anos, lutando por um corpo de normas essenciais estruturadoras da Instituição no âmbito dos Estados. Quanto mais regressamos no tempo, maiores serão as diferenças encontradas entre os ministérios públicos estaduais. As normas gerais de amplitude nacional eram decisivas para diminuição dessas diferenças. Essa Lei veio quase cinco anos depois; era a Lei 40, de 1981, e a história de sua edição merece um capítulo histórico próprio. Teve vigência até 1992, quando foi substituída pela atual.

CF - Como começou a mobilização do MP junto à Assembléia Constituinte?

WPS - O processo histórico não pode ser analisado fora de uma perspectiva de continuidade, pois sempre há, entre os fatos, uma relação de encadeamento. Até mesmo as rupturas encontram sua explicação no passado. Por isso mesmo, provavelmente o mais justo seja nos referimos à "mobilização do MP com vistas à Constituinte, e não junto à ela", pois por ocasião de seu início já nos achá-



Entrevistado **Walter Paulo Sabella**

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, é o último na ativa, do grupo de líderes que se destacaram durante a Assembléia Nacional Constituinte, nas lutas pela conquista da posição constitucional que hoje possui o Ministério Público brasileiro

vamos, há muito, mobilizados. Assim, um relato fiel teria que retroceder muitos anos. Apenas para fins didáticos, tomemos como ponto de partida os primeiros anos da década de oitenta, quando teve início uma cruzada por todo o país, liderada pelo Ministério Público de São Paulo, com vistas a sedimentar o que um líder do passado, Carlos Siqueira Neto, chamou de 'uma consciência nacional de Ministério Público'. Nesse período, as lideranças paulistas viajaram o Brasil, proferiram palestras, fomentaram debates, visando ampliar e fortalecer a crença em torno da idéia de um Ministério Público nacionalmente forte, profissional, a serviço da cidadania e da sociedade.

CF - *Foi nesses primeiros anos da década de oitenta que começou sua militância?*

WPS - Sim, a minha e de outros companheiros, como Hugo Nigro Mazzilli, que se tornou o maior doutrinador brasileiro sobre o Ministério Público, Renato Martins Costa, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Pedro Franco de Campos e outros. Nossa geração se somou a uma outra, de líderes que estavam em plena atividade, dentre eles Paulo Salvador Frontini, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Luiz Antonio Fleury Filho, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, José Emmanoel Burle Filho, Tilene Almeida de Moraes. Na década anterior, Oscar Xavier de Freitas, João Lopes Guimarães e outros não menos importantes, fundadores da entidade nacional que, então, tinha a sigla de CAEMP-Confederação das Associações Estaduais de Ministério Público-. Pois bem! Cumprida a etapa da pregação, da difusão das idéias, realizou-se, em São Paulo, o V Congresso Nacional do Ministério Público, cujo tema era "Ministério Público e Constituinte". Foram mais de mil os participantes, de todos os estados brasileiros; dezenas de teses que refletiam as idéias difundidas. Subseqüentemente, a CONAMP-Confederação Nacional do Ministério Público- realizou uma pesquisa de âmbito nacional, distribuindo questionários a todos os membros do MP brasileiro, com vistas a aferir as opiniões predominantes sobre os mais variados temas pertinentes à Instituição, tais como posição no ordenamento constitucional, princípios ordenadores, rol de funções, prerrogativas, garantias, impedimentos, vedações, órgãos de administração superior, sistema de escolha dos procuradores-gerais, dentre muitos outros. Tabuladas as respostas, tinha-se, então, a linha de pensamento predominante sobre os vários aspectos da estruturação normativa do MP, em correspondência com a pregação paulista. Essa aferição de tendências viria orientar a elaboração dos anteprojetos por cuja aprovação se lutaria.

CF - *Neste contexto, o que vem a ser a Carta de Curitiba e qual sua importância?*

WPS - A Carta de Curitiba foi o documento-síntese das reivindicações do Ministério Público brasileiro à Assembléia Nacional Constituinte, e se não fosse também por outras razões, daí mesmo já adviria sua importância absolutamente fundamental na história da evolução institucional. Sua elaboração se deu na capital paranaense, em junho de 1986, um ano após o Congresso de São Paulo, durante o I Encontro de Procuradores-Gerais e Presidentes de Associações do Ministério Público. E aí se tem outra das razões de sua importância, pois pela primeira vez, lideranças classistas e procuradores-gerais do Brasil inteiro promoviam um encontro conjunto e chegavam, a final, a conclusões que, por compromisso ali assumido, defenderiam no processo constituinte. A Carta de Curitiba era um documento extenso, continha a proposta de um capítulo inteiro para o MP, dividindo-se em três partes: A primeira, intitulada "Disposições Gerais", aglutinava princípios e normas aplicáveis aos Ministérios Públicos Federal, Estadual e do Distrito Federal e Territórios; a segunda cuidava de peculiaridades atinentes ao MP da União, a terceira o fazia em relação aos Estados, Distrito Federal e Territórios. Havia, ainda, propostas de dispositivos para outros capítulos. Entre artigos, parágrafos e incisos, algo superior a 70 preceitos constitucionais.

CF - *O senhor participou neste processo?*

WPS - Sim, eu integrei a comitiva paulista. Como lhe disse, meu engajamento nessas lutas se deu no início dos anos oitenta. O grupo de São Paulo era composto por Paulo Salvador Frontini, então Procurador-Geral; Luiz Antonio Fleury Filho, presidente da APMP e da CONAMP, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Cláudio Ferraz de Alvarenga, José Emmanoel Burle Filho, Tilene Almeida de Moraes, Hugo Nigro Mazzilli, Renato Martins Costa, Pedro Franco de Campos, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Moacyr Antonio Ferreira Rodrigues e eu. Cada um de nós tinha um papel definido nos debates e no encaminhamento das votações, com atribuição específica de temas e linha argumentativa previamente articulada. A nossa atuação em plenário fora objeto de cuidadoso planejamento prévio. E, na verdade, o texto da Carta não nasceu no plenário do Encontro, porque nós, de São Paulo, às vésperas da viagem, preparamos um protótipo e o levamos, conseguindo adotá-lo,

com aprovação da maioria, como base das discussões. Ao final, foram poucas as alterações nele introduzidas.

CF - *E a Comissão dos Notáveis, o que era? Como foi o vosso trabalho junto a ela?*

WPS - Tratava-se de um grupo de 49 pessoas, de destacada posição na vida brasileira, convocadas pelo presidente José Sarney, para preparar um anteprojeto de Constituição. Denominava-se Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, e era presidida pelo prof. Afonso Arinos, mas a imprensa passou a chamá-la de Comissão dos Notáveis. Constituída em julho de 1985, sua proposta de texto constitucional foi publicada em setembro do ano seguinte. Nesse momento, a Carta de Curitiba já estava pronta, mas, ainda assim, as lideranças do MP fizeram gestões junto a essa comissão, pois a estratégia correta, embora tivéssemos proposta própria, era reivindicar em todas as frentes. Se o projeto da Comissão "pegasse", o MP estaria nele contemplado. O Procurador-Geral de São Paulo constituiu uma comissão para estudar esse Anteprojeto. Eu a integrava, e dentre outros, também Mazzilli, Cássio Juvenal Faria, Burle, Walter de Almeida Guilherme e Roque Antonio Carraza. Preparamos setenta emendas, que foram levadas à Comissão, por Frontini, Fleury, Cláudio Alvarenga e Araldo Dal Pozzo. Na comissão estavam José Paulo Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República e Fajardo Pereira Faria, promotor paranaense. Mas, o projeto cedo foi abandonado, era parlamentarista demais para o gosto predominante.

CF - *Como era a relação entre as diferentes espécies de MP? Existiam conflitos de interesse entre os próprios colegas? Pode nos dar alguns exemplos?*

WPS - Alguns pontos não eram consensuais. Por exemplo, na parte referente às vedações; estas, conforme sua amplitude, poderiam obstar a completa profissionalização do promotor de justiça, condição inafastável para realizar o projeto institucional que tínhamos em mente. Entra aí o tema do exercício da advocacia por membros do Ministério Público. Em alguns estados, o promotor podia advogar. Como essa possibilidade era anterior à Lei 40, de 1981, que trouxe a vedação, havia os que afirmavam tratar-se de direito adquirido, com o que não estávamos de acordo. Setores do Ministério Público do Rio de Janeiro, por exemplo, bateram-se obstinadamente pela continuidade do exercício simultâneo da advocacia com o exercício das funções de promotor. Esse confronto, anterior à Constituinte, continuou durante boa parte dos trabalhos. Certo é que não se poderia construir uma Instituição a serviço da sociedade permitindo-se aos seus agentes o exercício concomitante da advocacia privada. A incompatibilidade é manifesta.

CF - *Como funcionava o plantão em Brasília para garantir o êxito do pleito?*

WPS - Durante os vinte meses de duração dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, fomos quatro a permanecer ininterruptamente dentro do Congresso: o Presidente Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, indiscutivelmente o grande líder dessa campanha memorável, numa expressão dos afeitos à cultura americana, eu diria "o número um", bom planejador, habilidoso e entregue à causa de corpo e alma; eu, que na época era Secretário-Geral e Tesoureiro da Confederação Nacional, além de Vice-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público; José Emmanoel Burle Filho, escolhido pelo Conselho Superior do Ministério Público Paulista para integrar esse grupo, e Elza Lugon, Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal. Na verdade, era mais que um plantão; a palavra plantão pode não traduzir toda a intensa agitação cotidiana desses vinte meses. Não raro, permanecíamos dentro do Congresso desde o período da manhã até altas horas da noite. Depois disso, algumas vezes, ainda passávamos a noite em claro, no hotel, preparando emendas e justificativas para o dia seguinte.

CF - *E como ficavam as idas e vindas para a cidade de origem?*

WPS - Às sextas-feiras, à tarde ou à noite, como grande parte dos constituintes, que retornavam aos seus estados de origem. Mas, domingo à noite, no máximo segunda-feira pela manhã, já estávamos de volta à Brasília. Houve mesmo ocasiões em que, chegando em São Paulo, tivemos que voltar no mesmo dia, numa das vezes, do próprio aeroporto. Desembarcamos de uma aeronave e ficamos por lá mesmo, à espera de outra, de volta para Brasília. A secretária do Ibsen (deputado Ibsen Pinheiro), Magda, fez contato por telefone e disse para tomarmos o avião de volta, imediatamente, pois as coisas haviam se complicado. No ambiente político, freqüentemente, as coisas sofrem repentinas complicações, e, às vezes, também, felizmente, encontram repentinas soluções. Mas, não é a regra,

tudo, em geral, é moroso, sofridamente negociado, em especial no processo de feitura de uma Constituição. Mas, além de nós, em permanente atividade dentro do Congresso, foram freqüentes as viagens e dedicado o trabalho de outros companheiros, como de Renato Martins Costa, depois presidente da APMP. Com menos freqüência, mas muito ativos, Hugo Mazzilli, responsável por enorme número de emendas e estudos preparados para os constituintes, Cláudio Alvarenga, que era procurador-geral em São Paulo e presidiu o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais.

CF - *Como explicar complexos institutos a constituintes sem formação jurídica?*

WPS - Preparamos uma espécie de cartilha, com linguagem muito clara e simples, acessível aos constituintes que não fossem da área do Direito. Esse texto foi preparado por uma comissão conjunta de gaúchos e paulistas, em Porto Alegre. Por São Paulo, éramos quatro os participantes : Burle, Mazzili, Cassio Juvenal Faria e eu. Pelos gaúchos, dentre outros, Voltaire Lima Moraes, Paulo Emílio Jenisch Barbosa, José Antonio Paganella Boschi e Wladimir Giacomuzzi. Todos os 559 constituintes foram visitados pessoalmente, em Brasília ou em seus estados de origem, numerosas vezes, por nós e por lideranças do MP de outros estados. Era indispensável o contato constante, porque a Constituinte teve várias fases e, não raro, emendas ou textos aprovados numa delas acabavam caindo na subsequente, então era preciso recomeçar tudo de novo, ou propor a mesma coisa em formato diverso.

CF - *Os senhores enfrentaram oposição de algum outro segmento?*

WPS - Lideranças da AMB- Associação dos Magistrados Brasileiros, opunham-se à norma que estabelecia equiparação de vencimentos entre magistrados e promotores, o que existia há quarenta anos em São Paulo e em alguns outros estados; A Polícia Civil lutava contra a instituição do controle externo da atividade policial e pretendia norma de vinculação de seus vencimentos aos nossos, não obstante ausente o pressuposto da assemelhação de carreiras; a Ordem dos Advogados do Brasil formalizava expressa resistência às normas que iriam atribuir ao MP poderes instrumentais como os de requisição e notificação para a instrução de procedimentos investigatórios. Setores da Igreja preferiam que as funções de defensor do povo, algo assemelhado ao ombudsman dos países nórdicos, não ficassem com o MP, mas com alguém escolhido em eleições populares. Foram meses de negociações com essas instituições, algumas intermediadas pelo então constituinte Nelson Jobim.

CF - *Como foi a história do conflito entre o MP Estadual e o Federal na Comissão Temática da Organização dos Poderes e Sistema de Governo?*

WPS - Uma parte dos membros do MP Federal queria continuar nas funções de advogados da União, patrocinando as causas fazendárias e exercendo a advocacia consultiva da Fazenda Pública Federal. Na fase em que funcionou a chamada Comissão Temática da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que era composta por 93 constituintes, travou-se uma autêntica batalha campal no plenário de votação. Promotores de Justiça Estaduais e Procuradores da República tomaram a sala da comissão, passando a um trabalho de abordagem direta aos parlamentares, cada grupo postulando um tipo de Ministério Público. Nós queríamos uma instituição independente, entendendo que a defesa da Fazenda deveria ser dada a uma carreira própria, de advogados da União; os Procuradores dissentiam disso. Os ânimos recrudesceram a tal ponto que o próprio Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, foi chamado e veio ao plenário, envolvendo-se no corpo-a-corpo das conversações com os constituintes. Os trabalhos foram suspensos, até que deixássemos o local da votação.

CF - *Como foi a luta em relação a questão da Ação Penal Pública?*

WPS - A promoção da ação penal pública por um órgão independente do Estado é uma das mais caras garantias da cidadania. Essa previsão estava no Código de Processo Penal, mas nós queríamos a sua constitucionalização. Eu mesmo propusera isso no Congresso Nacional de 1985, e preparei a emenda correspondente, entregando-a a vários constituintes, que a apresentaram. Quanto maior o número de emendas propondo a introdução do dispositivo no texto constitucional, mais força teria no momento das discussões e votações. Mas, havia os que se opunham, por convicção, por ingenuidade, ou até por motivos menos nobres, e propunham que a ação penal pudesse ser promovida por qualquer do povo contra outro cidadão. Já imaginou os conluíus que esse sistema ensejaria, entre réus economicamente poderosos e vítimas hipossuficientes, para o ajuizamento de demandas

criminais deliberadamente mal propostas, de modo a consagrar a absolvição e a impunidade ? Dentre os constituintes que lutaram ao nosso lado, pela adoção do melhor sistema, deve ser lembrado o Ibsen Pinheiro, do Rio Grande do Sul, membro do MP daquele estado, cujo gabinete acabou sendo, durante toda a Constituinte, nosso QG, e seu engajamento na campanha do MP o torna, unanimidade, o mais importante parlamentar na obtenção do capítulo constitucional que hoje temos. Outro nome que a história não deve esquecer é o de Plínio de Arruda Sampaio, paulista, ex-membro do nosso MP e relator da Sub-Comissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. O MP brasileiro deve muito a esses constituintes. Teodoro Mendes, também paulista, especialmente nas votações finais, deu enorme contribuição.

CF - Gostaria de acrescentar algo ?

WPS - Esta matéria do Carta Forense é mais que uma matéria jornalística, é o resgate de episódios históricos importantes para a vida da cidadania, é ato de justiça a pessoas que trabalharam pela causa social e é, sobretudo, uma contribuição à história, sem a qual não se decifra e não se compreende satisfatoriamente o mundo. Os fatos e lances são muitos; impossível, nos limites da entrevista, registrá-los amplamente. Busquei rememorar partes importantes. Poderia ter discorrido, se os limites o permitissem, sobre a comissão que atuou junto a Plínio de Arruda Sampaio, na fase inicial, da qual fazia parte Luiz Antonio Guimarães Marrey, dentre outros paulistas, e que contribuiu com boas propostas para o texto daquela fase. A construção de uma instituição como o MP é obra do dia-a-dia. Continuou depois, quando vieram as reformas constitucionais, nas sucessivas gestões da Associação Paulista do Ministério Público, inclusive na do Presidente Washington Barra, hoje novamente na presidência. Não pode ser esquecido o trabalho de Fernando Grella Vieira, então Secretária-Geral da CONAMP, durante as reformas constitucionais. Nesse período, Grella fez o que fizemos Araldo, eu, Burle e Elza: praticamente mudou-se para Brasília e entregou-se à luta, inteiramente, com vistas à preservação das conquistas normativas de 1988. Nem seria justo deixar sem destaque a atuação de Luiz Antonio Fleury Filho na fase pré-constituinte. Enfim, a construção das instituições é obra diária e perene, inclusive dos que virão.

Jornal Carta Forense (SP, www.cartaforense.com.br), julho 2008, p. 44-45