

A atuação do Ministério Público na segunda instância¹

Hugo Nigro Mazzilli – Procurador de Justiça aposentado, ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público

Nas últimas décadas, o Ministério Público brasileiro muito evoluiu, em especial a partir do momento em que abandonou seu antigo papel de defensor do governo ou do Estado para tornar-se defensor dos interesses sociais.

Seu notável *status* constitucional, se não o fez Poder de Estado, conferiu-lhe as garantias de Poder. De um lado, foi natural que lhe sobreviessem as grandes mudanças de estrutura física — mais membros e servidores, informatização, prédios próprios, melhor remuneração. Na área funcional, suas novas atribuições atingiram diretamente o trabalho da instituição junto à primeira instância. De outro lado, porém, não houve a correspondente mudança na metodologia de trabalho e na atuação dos Procuradores de Justiça, pois o Ministério Público estadual continuou dividido em duas instâncias, quase estanques, sem maior sinergia entre si.

Para nós, porém, os membros do Ministério Público são todos verdadeiros Promotores de Justiça, pois os Procuradores nada mais são que Promotores mais experientes. Seu potencial, contudo, ainda é subaproveitado, pois, não raro, os Procuradores se limitam a dar assessoria jurídica aos tribunais, sem assumir posição processual condizente com a causa que trouxe a instituição ao processo.

Ora, a Constituição conferiu novo perfil ao Ministério Público, com finalidades, garantias, vedações e instrumentos de atuação funcional. Quanto a seus órgãos, só mencionou expressamente o chefe da instituição (o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça); não fez referência nominal aos demais órgãos individuais ou colegiados da instituição, relegando à lei complementar estabelecer a organização, as atribuições e o estatuto da instituição (art. 128 § 5º).

1. Artigo publicado na Revista *Plural*, ano 14, n. 41-42, jan.-jun. 2010, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, p. 5.

Ao cuidar dos órgãos individuais de execução do Ministério Público junto à segunda instância, a LONMP (Lei n. 8.625/93) referiu-se ao Procurador-Geral e aos Procuradores de Justiça (art. 7º). Após enumerar as tarefas do primeiro (art. 29), cuidou dos últimos, a quem cabe “exercer as atribuições junto aos tribunais, desde que não cometidas ao Procurador-Geral de Justiça, e inclusive por delegação deste” (art. 31). Assim, as atribuições dos Procuradores de Justiça passaram a ser: *a*) ou residuais (tudo o que não caiba ao chefe do *parquet*, na atuação junto aos tribunais); *b*) ou supletivas (tudo o que lhes seja delegado pelo chefe do *parquet*).

Já a LOEMP dispôs que “aos Procuradores de Justiça cabe exercer as atribuições do Ministério Público junto aos tribunais, inclusive a de interpor recursos aos tribunais superiores, desde que não privativas do Procurador-Geral de Justiça” (LC paulista n. 734/93, art. 119).

A LONMP e a LOEMP pouco ou nada evoluíram, se comparadas com a legislação anterior. Veja-se que a LC n. 40/81 já considerava como órgãos de execução, no segundo grau de jurisdição, o Procurador-Geral de Justiça e os Procuradores de Justiça (art. 5º, II), cometendo-lhes as funções específicas dos membros do MP estadual na segunda instância (art. 14).

A que se resume hoje, pois, a atuação dos membros do MP estadual na segunda instância, como *órgãos de execução*?

Desconsideremos, naturalmente, suas tarefas junto aos *órgãos de administração* (a atuação na Corregedoria-Geral, ou a participação no Colégio de Procuradores de Justiça, no Conselho Superior do Ministério Público, em Centros de Acompanhamento e Execução ou em atividades de assessoramento). Desconsideremos, ainda, as funções de execução quando sejam excepcionais (como Procurador-Geral de Justiça, ou como partícipes de decisões colegiadas de execução, no Colégio de Procuradores ou no Conselho Superior). Desconsideremos, enfim, as atuações em “equipes”, quando fruto de designações discricionárias do Procurador-Geral, se a elas não corresponderem cargos com atribuições definidas em lei (p. ex., equipes de recursos extraordinários, de crimes de prefeitos). Cuidemos, sim, do dia a dia comum dos Procuradores de Justiça, como órgãos de execução.

Nessa qualidade, eles oficiam normalmente junto ao Tribunal de Justiça, dando pareceres nos processos que lhes são distribuídos. Propõem raríssimas ações nos casos de competência originária dos tribunais, em regra por delegação do Procurador-Geral, e interpõem raríssimos recursos, pois são equipes especializadas de Procuradores que o fazem, sob delegação do Procurador-Geral. E apenas alguns Procuradores oficiam nas sessões dos tribunais.

Na prática, os Procuradores de Justiça limitam-se, pois, a dar pareceres nos processos em que se exija a intervenção do Ministério Público no segundo grau, sendo as sustentações orais geralmente atribuídas a Procuradores designados.

Há nisso um grave erro de enfoque. Em primeiro lugar, o Procurador de Justiça é um Promotor de Justiça da mais alta instância. Deveria ser mais bem aproveitado, e não desestimulado. Enquanto o Promotor é um agente político que toma decisões funcionais (se investiga, se propõe uma ação, se interpõe um recurso), já o Procurador é limitado, e no mais das vezes trabalha em casa, não investiga, não colhe provas, não propõe ações, sequer interpõe recursos, limitando-se a encaminhar às equipes especializadas sugestões para eventuais providências institucionais. E, por último, não raro acaba sendo mesmo um mero substituto ou delegado do Procurador-Geral, quando age sob sua designação ou delegação.

Ora, os membros do Ministério Público, desde o mais novo substituto até o chefe da instituição, todos gozam de independência funcional, não havendo razão para colocá-los no nível de agentes delegados. Já vão longe os tempos em que todos os membros do Ministério Público eram meros substitutos do Procurador-Geral: hoje, ao contrário, como órgãos independentes do Ministério Público, agem sob relação de organicidade, tornando a instituição presente por seus atos. Gozam de independência funcional, e só agem por delegação nos poucos casos em que, por força de lei, a atuação seja privativa do Procurador-Geral.

O princípio do *promotor natural* ainda não encontrou, porém, adequada expressão no que diz respeito às atribuições dos Procuradores de Justiça. Com muitas atribuições ainda centralizadas no chefe do *parquet*, e divididos os Procuradores em Procuradorias sem atribuições agregadas por lei a seus cargos, não raro recebem os processos de acordo com critérios administrativos internos, em sistema que ainda precisa de aprimoramento.

Impõe-se repensar a atuação da segunda instância do Ministério Público, valorizando a atuação dos Procuradores de Justiça e cometendo-lhes misteres que ultrapassem aqueles apenas interventivos (pareceres), e alcancem aqueles ativos (propositura de ações e interposição de recursos em todos os feitos em que atuem). Assim transformaríamos os Procuradores de Justiça em verdadeiros Promotores, com mais dinamismo na atuação, especialmente na promoção de ações civis ou penais públicas que envolvam consequências regionais ou estaduais, em contraponto à atuação dos atuais Promotores, que poderia circunscrever-se aos limites da comarca. Assim, *de lege ferenda* seria possível cometer aos Procuradores de Justiça a instauração de inquéritos civis ou a propositura de ações cíveis ou criminais quando, consoante critérios fixados na lei, fosse conveniente uma atuação coerente e uniforme da instituição, como na defesa de interesses transindividuais

que ultrapassassem os limites de uma comarca, ou no combate a crimes que atingissem o Estado. Na mesma esteira, funções de *ombudsman* poder-lhes-iam ser cometidas, sob os mesmos critérios.

Conviria, pois, que a lei desconcentrasse as funções que atualmente são exercidas pelo Procurador-Geral, por si ou delegação, até porque ele não as pode exercer diretamente, nem as exerce de fato.

Para tanto, seria necessário fazer mudanças nas Procuradorias de Justiça.

Em primeiro lugar, mudança terminológica. Com efeito, posto tenha raízes históricas a terminologia de “procurador” para os representantes do Ministério Público, na verdade o termo se presta hoje a infundáveis confusões com os “procuradores federais” (advogados de autarquias), os “Procuradores do Estado”, “de Município” etc. Deveriam chamar-se todos os membros do Ministério Público “Promotores de Justiça”.

Em seguida, mudança de estrutura. É necessário conferir aos Procuradores atribuições previamente fixadas por critérios legais. Assim, em vez de termos, p. ex., uma centena de Procuradores de Justiça “criminais”, deveríamos ter vários Procuradores de Justiça do júri, outros tantos de repressão a delitos patrimoniais, outros de repressão ao tráfico de entorpecentes, sempre por criação de cargos com atribuições definidas na lei. Em vez de termos uma centena de Procuradores de Justiça “cíveis”, deveríamos ter, p. ex., outros tantos Procuradores de Justiça de família, do meio ambiente, do consumidor etc. – para oficiarem em casos de repercussão regional ou estadual.

Esses cargos seriam regularmente preenchidos por remoção, valorizando-se as opções individuais, as especializações e a experiência de cada qual.

Urge, enfim, valorizar a função do Procurador de Justiça, melhor aproveitando sua vasta experiência funcional, e integrando-o mais adequadamente à pujante atuação da primeira instância do Ministério Público.