

Hugo Nigro Mazzilli

ADVOGADO – OAB-SP n. 28.656

São Paulo, 30 de outubro de 2000.

Senhor Procurador-Geral de Justiça:

1. Extremamente honrado, recebi e aceitei o convite de Vossa Excelência para realizar serviços profissionais, na área de consultoria jurídica, para a revisão da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Estado de Pernambuco (Leis Complementares ns. 12/94 e 21/98), bem como da lei ordinária estadual que estabelece a estruturação de seus órgãos de apoio técnico e administrativo (Lei n. 11.375/96). Em razão disso, subscrevemos a carta-contrato n. 8/2000, que consubstanciou as condições de nosso ajuste.

2. Após minha visita a esse respeitável Ministério Público, seguida de palestra que proferi sobre o tema da posição do Ministério Público na Constituição da República, com substanciosos debates e apresentação de inúmeras questões e sugestões pelos membros da Instituição, bem como após reuniões de trabalho que mantive com membros do Gabinete de Vossa Excelência e encontro com membros da Diretoria do Sindicato dos Servidores do Ministério Público de Pernambuco (entre 15 e 17 de setembro p.p.), e, enfim, após o recebimento de sugestões que me foram enviadas diretamente por correspondência eletrônica por via da Internet, chego hoje à presença de Vossa Excelência para apresentar o resultado de meus estudos, que está consubstanciado no texto de dois Anteprojetos: um, de nova Lei Orgânica Esta-

dual do Ministério Público, e outro, de nova lei para reorganização dos serviços de apoio técnico e administrativo do Ministério Público de Pernambuco.

2. Antes de tudo, cabe dizer que me pautei, nos trabalhos de revisão, por uma filosofia geral consistente em tornar a legislação do Ministério Público de Pernambuco a mais atualizada e moderna, para que possa essa Egrégia Instituição, não só de forma virtual como, principalmente, de forma efetiva e concreta, bem se desincumbir, e na plenitude, de todas as atribuições e deveres que lhe foram outorgados pela Constituição de 1988, e que se destinam a mais adequada atuação ministerial diante dos desafios, alguns já presentes, e outros que se antevêm para os primórdios do próximo milênio.

Procurei apresentar soluções técnicas e ideais para os problemas institucionais. Isso não impede, ao contrário, que essa Egrégia Procuradoria-Geral, atenta às peculiaridades do Ministério Público local, divulgue nossa proposta a todos os membros da Instituição, bem como a encaminhe aos órgãos de Administração Superior do Ministério Público e às entidades de classe, para as críticas, sugestões e debates cabíveis, até que, ao final, ciosa de sua própria iniciativa do projeto de lei, essa E. Procuradoria-Geral possa alterar pontualmente os aspectos que entenda necessários ou oportunos em meus Anteprojetos, ou até mesmo, globalmente, possa alterar na íntegra os Anteprojetos, conforme lhe pareça mais adequado. Da mesma forma, nada impede, ao contrário, que as forças políticas da instituição possam livremente apresentar, dentro de prazo suficiente, em relação aos Anteprojetos, suas colaborações, sugestões, críticas e até seus substitutivos, até porque, por mais dedicado e inspirado pudesse ter sido o esforço de fazer os Anteprojetos, o foro ideal para discutir o novo estatuto do Ministério Público de Pernambuco é e sempre será o próprio Ministério Público local, e, a seguir, inevitavelmente, a Assembléia Legislativa do Estado.

3. Dito isto, vejamos, a seguir, quais os aspectos de ordem geral, levados em conta no primeiro Anteprojeto ora apresentado, referente à organização do Ministério Público.

Foi minha preocupação primeira a valorização não só das funções e instrumentos de atuação do Ministério Público, como também as dos próprios Procuradores e Promotores de Justiça, órgãos de execução pelos quais a Instituição atinge seus fins últimos. Assim, avulta o extremo cuidado, no Anteprojeto de LOEMP, que tive com os instrumentos de atuação, bem como com a independência e autonomia funcionais, tudo a exigir um perfil orgânico e sistêmico avançado para a Instituição.

No Anteprojeto, tomei, obviamente, como fonte primeira o texto da Constituição de 1988 e suas Emendas, que traçam diretamente o perfil básico do Ministério Público nacional; a seguir, atentei para a Constituição Estadual Pernambuco, especialmente para os dispositivos que cuidam do Ministério Público local (v.g., arts. 19, § 4º; 28, § 4º; 32, § 4º; 67 a 71; 130); depois, considerei os parâmetros da Lei federal n. 8.625/93, que estipula normas gerais para o Ministério Público nacional, sem, entretanto, olvidar as limitações que uma lei ordinária tem diante do Poder Constituinte derivado ou complementar dos Estados-membros (como em estudos anteriores, elaborados com o Procurador de Justiça Cássio Juvenal Faria, ficou exposto em *Regime jurídico do Ministério Público*, Cap. 6, 4ª ed., Saraiva, 2000). Assim, o aproveitamento dos princípios gerais da lei federal foi feito sempre que possível, seguidas sempre as cautelas pertinentes.

A partir desses pressupostos, considerei a necessidade de atualizar a legislação vigente, tendo em conta não só a legislação atual, como as necessidades e reivindicações que nos chegaram ao conhecimento, sem perder de vista as críticas doutrinárias e jurisprudenciais, sempre buscando as melhores alternativas conhecidas para os problemas nacionais do Ministério Público.

Sob o aspecto finalístico, o Anteprojeto desenvolveu uma filosofia voltada ao crescimento harmônico da Instituição, com atenção especial para sua estrutura, suas garantias, seus deveres e seu funcionamento.

Ainda como observação de ordem geral, o Anteprojeto deu atenção ao importante aspecto ético da atuação funcional do Ministério Público.

4. Além desses pontos gerais, há aspectos específicos que interessam ao Anteprojeto de LOMPE, a merecerem comentários à parte, como farei a seguir.

5. O Anteprojeto disciplina o alcance do chamado *princípio do promotor natural*, bem como enfrenta a questão da *publicidade* dos atos do Ministério Público, visando a dar maior segurança jurídica na atuação de seus órgãos.

6. A questão da formação da lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça, pela classe, seguida de nomeação pelo Governador do Estado, embora tenha merecido algumas sugestões e até críticas que me foram apresentadas, é matéria sobre a qual a Constituição e a legislação federal já traçaram as principais normas de regência. Assim, ao menos hoje, *de lege lata*, a necessidade de que

não só os membros da carreira forneçam os integrantes da lista tríplice, como os elejam, bem como o poder de nomeação do Procurador-Geral pelo chefe do Poder Executivo do Estado — são pontos sobre os quais meu Anteprojeto não poderia inovar, e assim fica limitado aos contornos já traçados na base de nosso ordenamento jurídico nacional — ainda que, também eu entenda que, *de lege ferenda*, críticas doutrinárias possam e até devam ser feitas à sistemática constitucional ora vigente (como o faço, v.g., em meus *Regime jurídico do Ministério Público*, cit, Cap. 5, e *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 4ª ed., Saraiva, 2000).

7. Cabem algumas considerações sobre os pressupostos de elegibilidade dos integrantes da lista tríplice, dentre os quais vai sair o Procurador-Geral de Justiça. Com efeito, quem pode ser eleito pelos membros da Instituição para integrar essa lista tríplice, ou seja, quem pode concorrer ao cargo de Procurador-Geral de Justiça?

No Anteprojeto, proponho possam concorrer ao cargo os membros da instituição que já tenham alcançado o último grau da carreira, até o momento do encerramento das inscrições para a respectiva eleição.

Nessa matéria, porém, cumpre registrar que tem mais liberdade o legislador estadual. Com efeito, a Constituição e a legislação federal de regência para os Ministérios Públicos Estaduais traçam poucos requisitos para estabelecer quem é que pode concorrer à lista tríplice — basicamente, só aquele de ser integrante da carreira — de forma que os demais requisitos ficam ao alvedrio da lei complementar local. Em alguns Estados, tem funcionado bem o sistema de só poderem concorrer ao cargo Procuradores de Justiça, ou seja, os membros da Instituição que já alcançaram o ápice da carreira, até porque, nesses Estados, geralmente, o quadro de Procuradores de Justiça é suficientemente qualificado e numeroso para assegurar uma disputa bem representativa das diversas forças político-institucionais daquele Ministério Público. Em outros Estados, porém, seja porque o quadro de Procuradores de Justiça, quantitativamente, é muito exíguo, seja porque lideranças de grande expressão político-institucional ainda não atingiram o ápice da carreira, a própria classe aceita com mais naturalidade que a Instituição seja chefiada por um Promotor de Justiça, embora este, nesta só qualidade, paradoxalmente, sequer pudesse ser membro do Colégio de Procuradores de Justiça (art. 12 da Lei n. 8.625/93) e do Conselho Superior do Ministério Público (art.14, II, da Lei n. 8.625/93), ou até mesmo ser Corregedor-Geral do Ministério Público (art. 16 da Lei n. 8.625/93). Tanto assim que, em diversos Estados-

membros, já sob a vigência da Constituição de 1988, já temos tido Procuradores-Gerais que nem mesmo tinham chegado ao cargo de Procurador de Justiça.

Externou-nos informalmente Vossa Excelência que pretende propor à Assembléia Legislativa a possibilidade de que a formação da lista tríplice possa contar com membros da carreira com mais de dez anos de exercício. Assim, no projeto final, cuja iniciativa é de Vossa Excelência, nada impede que faça consignar norma diversa do Anteprojeto apresentado, e proponha que, observadas as normas de inelegibilidade e desincompatibilização previstas nesta lei, poderão concorrer à formação da lista tríplice os membros do Ministério Público que já tenham mais de dez anos de carreira, até o momento do encerramento das inscrições para concorrer à respectiva eleição.

Com efeito, para aqueles que entendam, como Vossa Excelência, ser melhor solução, em vista das peculiaridades de cada Ministério Público local, que a escolha possa recair num círculo mais amplo de opções, nada impedirá seja instituída a regra de que poderiam concorrer à formação da lista tríplice os membros do Ministério Público que já estejam no exercício do cargo de membro do Ministério Público há pelo menos dez anos, completados até o momento do encerramento das inscrições para concorrer à respectiva eleição.

O Anteprojeto preferiu sugerir a solução mais conservadora, própria para aqueles Ministérios Públicos que tenham quadro adequado de segunda instância, que torne viável seja o chefe da instituição escolhido diretamente entre os integrantes desta. Mas, de qualquer forma, é essa uma das matérias em que é possível acolher solução diversa, como se entenda a mais adequada ou mais consentânea com as peculiaridades do Ministério Público de Pernambuco. Afinal, o melhor foro para discutir e decidir sobre essa e todas as demais questões atinentes à Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco, é, sem dúvida, o seio dessa própria Instituição.

8. Mereceu especial atenção no Anteprojeto a questão da substituição do Procurador-Geral de Justiça, em caso de vacância do cargo.

Primeiro, parti do entendimento de que, em que pese a só literalidade da dicção constitucional, sob o aspecto técnico não há propriamente um “mandato” do Procurador-Geral de Justiça, e sim uma *investidura a tempo certo* (a propósito, v. ensinamentos de José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 11^a ed., Malheiros, p. 555; v., ainda, meu *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 5), de forma que, havendo a cessação definitiva da investidura, justifica-se a

reabertura do processo sucessório, para outra investidura integral e autônoma (afastada, assim, a tese do chamado “mandato-tampão”). Daí não há falar em datas fixas para eleição da lista tríplice para preenchimento do cargo de Procurador-Geral, pois a eleição será obrigatoriamente convocada sempre que houver vacância do cargo, a qualquer época do ano (v.g., em caso de morte, renúncia, *impeachment* ou cessação normal da investidura por decurso do biênio).

Resolvida essa questão técnica preliminar, a seguir resta saber quem irá substituir o Procurador-Geral, em caso de vacância do cargo.

Em tese, seria possível cogitar de uma de várias soluções, como: *a)* investidura automática, seguida a ordem de votos dos remanescentes da lista tríplice, como é a solução da atual LOMPE; *b)* investidura do membro do Conselho Superior do Ministério Público mais antigo na instância, como, v.g., é a solução da LOEMP paulista; *c)* investidura do membro mais antigo do Colégio de Procuradores de Justiça ou do membro escolhido por este colegiado, solução cogitável *de lege ferenda*; *d)* investidura do substituto do Procurador-Geral de Justiça, por este próprio escolhido.

À primeira vista, poderia parecer que a solução mais consentânea com a vontade da classe fosse a investidura do nome subsequente integrante da lista tríplice, obedecida a ordem de votação. Contudo, a rigor essa solução não pareceria ideal, pois em alguns casos poderia representar não só a abrupta e provisória solução de continuidade de uma administração, como até a investidura de quem muito distante tenha ficado da representatividade desejada pelos eleitores. Do mesmo modo, a investidura de membros dos órgãos de Administração Superior do Ministério Público, sem legitimação eletiva pelos membros da instituição, poderá representar solução igualmente inadequada.

Assim, para assegurar a continuidade administrativa e evitar sobressaltos passageiros, até que nova e autônoma investidura seja feita em decorrência de eleições a serem imediatamente convocadas, acredito seja mais próprio que a investidura do Procurador-Geral interino recaia nos Subprocuradores-Gerais, assegurando, assim, a presumível continuidade de uma linha de ação já endossada pela investidura anterior, do Procurador-Geral de Justiça que legitimamente os escolheu.

9. No Anteprojeto, minudenciam-se as atribuições administrativas do Procurador-Geral de Justiça, para dar plena efetividade à autonomia funcional, administrativa e financeira do Ministério Público.

10. Quanto ao Colégio de Procuradores de Justiça, além de dar-se organização sistêmica ao órgão, bem como reconhecer seu papel de órgão de execução, conferem-se-lhe atribuições compatíveis, entre as quais dirimir conflitos de atribuições entre Órgãos de Administração Superior da Instituição.

11. Previu-se a expedição de atos normativos e súmulas pelo Conselho Superior do Ministério Público, que não terão caráter normativo quando versarem matéria coberta pela liberdade funcional, mas que a experiência tem demonstrado serem de grande utilidade para a instituição.

12. A Corregedoria-Geral do Ministério Público encontrou disciplina mais adequada no Anteprojeto, para que possa desenvolver a contento suas novas e relevantes atribuições que lhe são asseguradas, instituindo, inclusive, todo um novo sistema disciplinar, como será abordado mais adiante.

13. As Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça são concebidas como centros de competência administrativa que devem receber estrutura funcional adequada que melhor atenda aos órgãos de execução do Ministério Público.

14. Grandes mudanças são propostas no processo disciplinar acusatório, por infrações praticadas pelos membros do Ministério Público.

Para que se cumpra o preceito constitucional da *ampla defesa*, que se aplica não só ao processo penal, mas também ao processo administrativo disciplinar, é imperioso, assim como a partir da Constituição de 1988 já se reconhece em todo no processo penal, que o mesmo órgão não possa acusar e, ao mesmo tempo, julgar. Com efeito, não seria possível garantir a presença de um julgador moralmente isento, se ele próprio também tivesse o ônus de acusar e provar. Assim, se o julgador tivesse ônus acusatório, seria mera falácia a efetividade da presunção constitucional de inocência, pois, para o julgador, esse ônus, por ele próprio assumido, já lhe seria começo da formação da opinião de culpa, ou, pelo menos, constituiria sensível influência que poderia afastar sua isenção, diante da séria quebra do princípio da demanda. Por isso que, a partir da atual ordem constitucional, para levar a bom termo os pressupostos e os fins do devido processo legal, é que se aboliu o teratológico procedimento penal de ofício, que constituía, a um só tempo, o juiz em julgador e parte adversa do acusado.

É verdade que a atual LONMP prevê que o Corregedor-Geral do Ministério Público possa instaurar processo disciplinar contra membros do Minis-

tério Público, presidindo-o e aplicando algumas das sanções administrativas cabíveis, o que transformaria o Corregedor-Geral, ao mesmo tempo, no órgão acusador (formador da *opinio delicti*) e também órgão imparcial (presidente da instrução e órgão julgador). Está claro que esta solução viola as mais elementares garantias do devido processo legal. Com efeito, admiti-la seria tentar manter reunidas, numa só pessoa, as funções de acusar e julgar, o que, na esfera penal, foi abolido, aliás, com tardança, em virtude da supressão do procedimento de ofício. Mas, seja porque, nesse passo, a LONMP afronta o mandamento da Lei Maior, seja ainda porque a LONMP tem natureza ordinária e não poderia impor limitações tais ao Poder Constituinte derivado em seu papel de legislador complementar (v. meu *Regime jurídico do Ministério Público*, Cap. 6, ed. Saraiva, 2000), pareceu-me que a solução tecnicamente mais correta, e que melhor assegura os princípios constitucionais do *due process of law*, é utilizar, de forma integral, o verdadeiro e integral processo acusatório de partes, garantido, assim, e efetivamente, a ampla defesa a ele inerente.

15. Veda-se no Anteprojeto a designação de membros do Ministério Público para integrar organismos estatais, dando-se efetiva concretude à norma do art. 128, § 5º, II, *d*, da Constituição Federal.

16. Assegurou-se que as funções dos Subprocuradores-Gerais de Justiça e de Chefe de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça somente podem ser exercidas por quem preencha, na data da designação, os mesmos requisitos para ocupar o cargo de Procurador-Geral, vedada a designação de membros do Conselho Superior do Ministério Público para tais funções.

Assim, se esse Ministério Público entender de permitir que o Procurador-Geral de Justiça possa ser escolhido entre Promotores, nada impedirá, por evidente, que os Subprocuradores-Gerais ou o Chefe de Gabinete sejam Promotores.

Sobre esse assunto, como em todos os outros, sem dúvida, o Ministério Público de Pernambuco saberá escolher as melhores alternativas.

17. Quanto às atribuições administrativas do Procurador-Geral de Justiça e de outros órgãos da Administração Superior do Ministério Público, poderia ser seguido o modelo sintético, da lei pernambucana hoje em vigor, ou o modelo mais analítico, como aquele preferido pelo Anteprojeto. Sem dúvida, as duas alternativas apresentam vantagens e desvantagens, mas, a meu ver, ainda que correndo o risco de fazer enumeração extensa e ainda assim não exaustiva, a solução analítica pareceu-me mais prática, por facilitar a execução das competências na maioria dos

casos, no trato diário das questões administrativas da Instituição, inclusive no seu relacionamento com outros órgãos do Estado. E, de qualquer forma, se, por qualquer motivo, parecer ao Ministério Público de Pernambuco mais oportuno enveredar por um projeto sintético, será fácil suprimir, a qualquer tempo, a enumeração analítica já empreendida no Anteprojeto ora apresentado.

18. O Anteprojeto fez a distinção entre as funções institucionais do Ministério Público (v.g., defesa do regime democrático) e seus instrumentos de atuação funcional (v.g., o inquérito civil), pois em diversas leis, até nas maiores delas, a confusão a respeito é dominante.

Cuidou-se de dar disciplina básica a toda essa matéria, que constitui, em última análise, a razão de ser do próprio Ministério Público. O Anteprojeto traz, assim, o essencial sobre a ação penal pública, as ações diretas, o inquérito civil e a ação civil pública, o controle externo da atividade policial, entre outras questões afetas à instituição.

19. O Anteprojeto trouxe disciplina para a relevante questão das audiências públicas e expedição de recomendações, campo em que o Ministério Público ainda tem muito a desenvolver. Ademais, previu que, para realizar as audiências públicas ou outros procedimentos a seu cargo, o Ministério Público poderá requisitar informações de agências e órgãos normativos ou reguladores do Estado, em quaisquer matéria relativas à prestação de serviços públicos ou serviços de relevância pública.

20. Na parte referente ao estatuto do Ministério Público, ficou mais bem sistematizada a carreira, desde o concurso de ingresso até a aposentadoria, passando, naturalmente, por todos seus degraus e incidentes.

21. O Centro de Formação e Aperfeiçoamento Funcional, denominado Escola Superior do Ministério Público (redação da LC n. 21/98) passa a chamar-se no Anteprojeto de “Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional” (Lei federal n. 8.625/93, art. 8º, III), denominado de “Escola Superior do Ministério Público do Estado de Pernambuco”. Assim, com a inserção da referência ao Estado, busca-se evitar homônimas, sempre indesejáveis, com centros idênticos, de outros Estados.

22. O exame psicotécnico, como condição de ingresso na carreira do Ministério Público, não é referido expressamente no Anteprojeto, mas, dentro dos limites do poder regulamentar decorrente da própria autonomia funcional do Mi-

Ministério Público, poderá estar compreendido na exigência de “gozar de sanidade física e mental, comprovada em exame médico realizado por órgão oficial do Estado”, tudo conforme venha amanhã a dispor a regulamentação do concurso, feita pela própria instituição.

23. O Anteprojeto procura disciplinar adequadamente a questão do acesso aos cargos públicos por pessoas portadoras de deficiência, para dar, assim, eficácia ao mandamento constitucional constante do art. 38, VIII, da Lei Maior. A disciplina de tal matéria tanto mais importante é quando se sabe que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses e direitos das pessoas portadoras de deficiência, devendo, assim, dar o exemplo desse zelo a começar pela sua admissão na própria Instituição.

24. Ainda a propósito da regulamentação do Concurso de ingresso, poderá em tese ficar a cargo do Conselho Superior do Ministério Público (nos termos da atual LC n. 21/98), ou do Colégio de Procuradores de Justiça (como ora sugerido no Anteprojeto). Mas essa é uma questão que, como outras, poderá ter disciplina diversa daquela antevista no Anteprojeto, tudo como melhor consulte ao Ministério Público local.

25. Afastei no Anteprojeto a possibilidade, prevista na LC n. 21/98, que poderia ser considerada uma espécie de reserva de mercado, a ferir o princípio isonômico, de que “A critério do Conselho Superior do Ministério Público, poderá ser exigido do candidato o título de habilitação em curso oficial de preparação para o Ministério Público” (art. 31, § 3º, da LOMPE, com a redação que lhe deu a LC n. 21/98). Procurei recorrer a outros tipos de providências, mais pertinentes, para reconhecer o relevante papel que pode desempenhar o estágio do Ministério Público, com maior segurança e proveito.

26. Quanto aos direitos, prerrogativas, vantagens e outros predicamentos dos membros do Ministério Público, procurei dar disciplina satisfatória ao assunto, sistematizando-o e conciliando-o com as normas legais ainda vigentes, pois até agora ainda não adveio regulamentação federal às novas normas instituídas pelas Emendas Constitucionais ns. 19 e 20/98, nem mesmo foram feitas as necessárias alterações da lei federal que estabelece normas gerais para os Ministérios Públicos dos Estados, obedecidos o teto e as demais normas federais que ainda sequer foram editadas até o presente momento.

27. Quanto às regras para a aposentadoria, o Anteprojeto adequou-se ao novo sistema, advindo da Emenda Constitucional n. 20/98.

E, no tocante aos membros do Ministério Público que passaram para a inatividade, o Anteprojeto ressalva e garante seus direitos, em sua plenitude.

28. O Anteprojeto abole a reversão por motivo outro que não a cessação dos motivos que levaram à aposentadoria compulsória por invalidez, porque, afora esse caso, de todo lícito, no mais a reversão, como entendo, importaria nova e autônoma investidura originária em cargo público, já que cessada a investidura anterior, tudo em contrariedade à norma constitucional que exige concurso (*Regime jurídico do Ministério Público*, Cap. 6, n. 20, p. 587, 4ª ed., Saraiva, 2000).

29. O Anteprojeto suprime o salário-família, pois, em face da Emenda Constitucional n. 20/98, deixou de ser devido a todo o trabalhador, mas tão-somente “ao trabalhador de baixa renda nos termos da lei” (CF, art. 7º, X).

30. O Anteprojeto propõe a fixação da hora-aula de gratificação de magistério, aos membros do Ministério Público, na proporção de 1/160 dos subsídios mensais de um Procurador de Justiça. Essa proporção será calculada da seguinte forma: supondo o máximo de 8 horas-aula por dia, em 20 dias úteis por mês, teríamos 1/8 de 1/20, o que daria 1/160. Assim, teoricamente, se um membro do Ministério Público lecionasse 8 horas de aulas por dia, durante 20 dias úteis (o que é mera hipótese, pois isso não lhe deixaria condições reais para exercer seu mister principal, no ofício básico de Ministério Público), iria receber, a título de gratificação de magistério, o equivalente à totalidade dos subsídios mensais de um Procurador de Justiça.

31. Para o sistema de fixação de verba indenizatória, destinada a atender a compromissos de ordem profissional ou social inerentes à representação do Ministério Público, o Anteprojeto propõe a mudança do sistema atual, em que essas verbas são fixadas na lei complementar (art. 61 da LC n. 12/94), para assemelhar-se ao sistema paulista, que admite sua fixação por ato do Procurador-Geral, dentro dos limites da autonomia administrativa da Instituição, e respeitados os parâmetros legais.

32. Quanto a adicionais, gratificações e outras verbas, é certo que a Emenda n. 19/98 à Constituição de 1988 alterou o sistema, instituindo a verba única dos subsídios. Entretanto, como essa norma constitucional, para sua plena eficácia, depende de implementação na esfera infraconstitucional, especialmente no tocante ao teto dos três Poderes e ao escalonamento remuneratório entre as entrâncias e

instâncias, e como ainda não foram editadas as necessárias modificações na lei federal que estabelece normas gerais para o Ministério Público dos Estados (art. 61, § 1º, II, *d*, da Constituição Federal), ainda continuaram a coexistir, com o sistema dos subsídios, instituído pela Emenda, algumas verbas remuneratórias do sistema anterior, que a cautela recomenda sejam mantidas, ao menos por ora, até que, a partir de parâmetros nacionais, seja estabelecida a nova disciplina federal sobre a matéria (o advento do teto nacional para os três Poderes, bem como a adaptação das normas gerais para o Ministério Público nacional). Para tanto, o Anteprojeto prevê uma norma transitória, que regula a situação, para quando advier a necessária regulamentação federal do disposto no inc. XV do art. 48 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda n. 19, de 5 de junho de 1998, para, então, ser efetivamente suprimido todo e qualquer acréscimo aos subsídios de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, de que cuida o § 4º do art. 39 da mesma Constituição, com a redação que lhe deu a referida Emenda.

33. O Anteprojeto enfrenta ainda um dos problemas mais delicados do Ministério Público moderno: o seu crescimento desordenado e indiscriminado – um verdadeiro “inchamento”, que indesejavelmente já está ocorrendo, porém, em alguns Estados, como São Paulo. Esse “inchamento” dos quadros do Ministério Público torna a instituição cada vez mais onerosa para o Estado, sem que, entretanto, esse crescimento desordenado encontre instalações adequadas dos membros do Ministério Público nos fóruns e comarcas, nem encontre estrutura adequada para o desempenho eficiente de suas funções institucionais, como se a mera criação de mais e mais cargos de Procurador e Promotor fosse panacéia.

Pelo Anteprojeto, ao contrário, dá-se prioridade às funções de assessoramento (nível universitário) a serem prestadas aos órgãos de execução do Ministério Público, o que, em tese, poderá ocorrer em qualquer grau ou instância; pelo Anteprojeto, ainda, se admite que, a critério da própria Instituição, possam ser instituídos assessores para órgãos de execução junto à segunda instância. A vantagem é que o Ministério Público passará a crescer mais em infra-estrutura, e não desnecessariamente e apenas com a só criação de mais e mais cargos de Promotor de Justiça, o que se torna cada vez mais oneroso e impraticável para o Estado, sem que, ao menos, esse mero “inchamento” represente aumento de eficiência da atuação ministerial.

34. Quanto aos serviços auxiliares do Ministério Público, cabe tecer algumas considerações.

Pelo sistema atualmente em vigor no Estado, somente lei de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça disciplinará os serviços auxiliares de apoio técnico e administrativo do Ministério Público. É possível manter essa solução na nova LOMPE, mas a meu ver seria bem melhor aprimorá-la, pois nem sempre será necessário o advento de lei para organizar os serviços administrativos do Ministério Público. Com efeito, para dar plena eficácia ao permissivo constitucional que confere autonomia administrativa ao Ministério Público, será possível fazer, como já se faz com êxito no Ministério Público paulista, há quase uma década, com que, a partir de normas mais genéricas necessariamente esculpidas na lei, todo o detalhamento mais fino desses serviços seja instituído e organizado diretamente por ato do próprio Procurador-Geral de Justiça, o que nada mais é que complemento de eficácia do mandamento constitucional. E mais do que isso não convém que o Anteprojeto de LOMPE disponha no tocante à organização dos serviços auxiliares e administrativos do Ministério Público, até porque essa organização pode ser feita ou prevista por lei ordinária, diversamente do que ocorre com a organização do próprio Ministério Público, que só pode ser feita por lei complementar à Constituição.

35. Tendo optado por fazer um Anteprojeto próprio para organizar os serviços de apoio técnico e administrativo do Ministério Público, vejamos, agora, quais os aspectos de ordem geral, levados em conta nesse segundo Anteprojeto ora apresentado.

Antes de mais anda, é imperioso dizer que se deve evitar um erro, até mesmo uma grave distorção, da LONMP, de considerar os estagiários e os serviços de apoio e auxiliares como “órgãos” do Ministério Público. Pela teoria da organicidade, o órgão é o ente; tanto que o órgão *presenta* o ente (torna-o presente diretamente), o que é mais do que apenas *representar* (assim, p. ex., o Procurador-Geral e os Promotores e Procuradores de Justiça, mais do que serem meros *representantes* do Ministério Público, na verdade *são* o Ministério Público, porque o tornam *presente* nos feitos e procedimentos em que atuam, e, nessa qualidade, vinculam por seus atos a própria Instituição e, conseqüentemente, o ente estatal de que fazem parte). Na verdade, os estagiários e os serviços de apoio são importantes atividades auxiliares do Ministério Público, mas não são tecnicamente *órgãos* do Ministério Público, pois não tornam a Instituição presente, quer em suas atividades-meio (da própria Instituição ministerial), quer, muito menos, nas atividades-fim do Ministério Público, que são privativas, por força de norma constitucional, de seus órgãos de execução. Da mesma forma, os servidores do Poder Judiciário, embora imprescindíveis a ele, como uma escora pode sê-lo para um muro, na verdade não *são* o Poder Judiciário, não comun-

gam de sua essência, nem tornam o Poder Judiciário *presente* pela sua atividade administrativa e não jurisdicional. Assim, seria igual o absurdo se chamássemos: *a)* de *órgãos jurisdicionais* os serviços dos cartorários, dos oficiais de Justiça e outros serviços administrativos que são prestados ao Poder Judiciário por seus funcionários; *b)* de *órgãos legislativos* os serviços administrativos dos funcionários da Assembléia Legislativa; *c)* de *órgãos do Ministério Público* os serviços técnicos de apoio e os serviços administrativos da própria Instituição.

Com isso, o Anteprojeto evita distorções, pois que os verdadeiros órgãos do Ministério Público (Procurador-Geral, Colégio, Conselho, Corregedor-Geral, Procuradores e Promotores de Justiça) têm prerrogativas e predicamentos próprios da sua atividade funcional, que são inconfundíveis com os de seus servidores, especialmente no tocante à independência funcional dos primeiros em oposição à hierarquia dos últimos, ou no que diz respeito com a integração, escolha, investidura e atuação funcional dos órgãos de administração da Instituição.

Nem se diga que conviria manter o equívoco, porque já advindo da Lei n. 8.625/93, pois que essa lei, de caráter ordinário, não poderia fixar, quando equivocados, limites à legislação complementar, como já foi exposto, em estudos conjuntos com o Procurador de Justiça Cássio Juvenal Faria (v. meu *Regime jurídico do Ministério Público*, cit, Cap. 6, ed. Saraiva, 2000). E a correção a isso já propus em meu Anteprojeto de nova LOEMP.

36. No tocante, pois, à organização dos serviços administrativos do Ministério Público de Pernambuco, somente inseri as linhas mais gerais no próprio Anteprojeto de LOEMP, deixando tudo o mais para a lei ordinária.

Considerarei inadequado disciplinar essa organização dos serviços administrativos do Ministério Público no próprio Anteprojeto de lei complementar do Ministério Público, seja porque esta lei tem objeto próprio, bem definido na Constituição (estatuto, atribuições e organização *do Ministério Público*, cf. art. 128, § 5º), seja porque é a lei ordinária a sede adequada para dispor sobre a organização dos serviços administrativos do Ministério Público, até porque por lei ordinária é que se criam cargos de servidores, fixam-se seus vencimentos e atribuições.

37. No Anteprojeto de reorganização dos serviços administrativos do Ministério Público, preferi sugerir a Vossa Excelência a reformulação total da matéria, o que, espero, seja mais conveniente no caso, tal a importância e a profundidade dos aprimoramentos introduzidos.

38. Tive a intensa preocupação de aprimorar o estatuto jurídico dos funcionários, não só no aspecto remuneratório como funcional. Busquei assegurar-lhes tratamento jurídico condigno e distinto, e ainda eliminar diferenças remuneratórias e degraus injustificáveis, porque sem correspondência com sua qualificação ou atividades funcionais.

Inicialmente, tracei a disciplina básica do concurso de ingresso, prevendo até mesmo exames orais, que só deverão ser aplicados para o preenchimento dos quadros mais elevados da hierarquia funcional (os oficiais de Promotoria e os assistentes de Promotoria), tudo em conformidade com o que disponha o regulamento. Também previ normas para a admissão de pessoas portadoras de deficiência, seguindo os mandamentos da Lei Maior.

Por outro lado, entre as demais providências de alcance prático, o Anteprojeto propõe que os quadros de servidores sejam compostos por quatro grandes categorias.

A **primeira categoria** compreende os Auxiliares de Promotoria (que, apesar do nome, também podem servir junto a Procuradorias), com nível de escolaridade mínima (primeiro grau completo). *Grosso modo*, esses auxiliares correspondem a serventes, que farão as tarefas mais simples na esfera administrativa.

A **segunda categoria** é composta dos Agentes de Promotoria (que, igualmente, também podem servir junto a Procuradorias). Terão nível de escolaridade média (segundo grau completo). *Grosso modo*, têm alguma semelhança com os escreventes ou cartorários dos serviços judiciais, e farão tarefas um tanto mais complexas, dentro de seu nível de conhecimentos ou especialidade.

A **terceira categoria** é a dos Oficiais de Promotoria (que, igualmente, também podem servir junto a Procuradorias). Diversamente do sistema atual, o Anteprojeto agora deles exige nível de escolaridade universitária na área de Direito ou Administração (nível superior completo), e, *grosso modo*, correspondem aos escrivães, ou chefes de secretarias de cartórios judiciais. Terão a direção das unidades administrativas, sempre, naturalmente, sob a direção maior dos órgãos de execução, a que se subordinem. Naturalmente, há norma transitória dispondo sobre o aproveitamento integral dos atuais oficiais de Promotoria, que não tenham grau universitário, que em nada serão prejudicados com a alteração da denominação de seus cargos, para adequação ao novo sistema.

A **quarta e última categoria** é a dos Assistentes de Promotoria (que, por igual, também podem servir junto a Procuradorias). Terão, também, nível de escolaridade universitária, dentro das respectivas áreas de conhecimento (nível superior completo). *Grosso modo*, serão os médicos, engenheiros, advogados e bacharéis em outras áreas do conhecimento, que possam ser considerados necessários para assessorar os trabalhos do Ministério Público (fazendo ou conferindo laudos periciais, prestando informações técnicas etc.).

Noto, aqui, que abandonei em parte o modelo e a terminologia dos cargos empregados no Ministério Público paulista, nesse passo grandemente difundido em todo o País, pois este se vale de terminologia equívoca, que muito se tem prestado a confusões, dentro e fora da Instituição, no tocante aos cargos de servidores administrativos, que compreendem assessor técnico de gabinete, assistente técnico de gabinete, assistente técnico de promotoria, auxiliar de promotoria, agente de promotoria, agente de diligência de promotoria e oficial de promotoria. O Anteprojeto simplifica a questão terminológica e reúne os servidores em quatro grandes categorias em conformidade com os graus básicos de escolaridade, procurando reconhecer, assim, a importância de sua atuação e melhorar sua remuneração.

Para tanto, o Anteprojeto procura implementar uma mudança profunda na estruturação dos órgãos de apoio técnico e administrativo do Ministério Público, visando a dignificá-los e adequá-los às atuais necessidades do Ministério Público, moldadas em face da Constituição de 1988.

O Anteprojeto abandona, pois, a atual terminologia da Lei n. 11.375/96, que distingue agentes de segurança, auxiliares ministeriais, assistentes ministeriais e oficiais de Promotoria, e passa a tratar os servidores conforme seu nível de formação:

a) aqueles para cujo ingresso se exige formação superior — os Assistentes de Promotoria e os novos Oficiais de Promotoria. Nas suas áreas de conhecimento, os primeiros (Assistentes de Promotoria) darão assessoria jurídica, administrativa ou técnica aos membros do Ministério Público, enquanto os segundos (os novos Oficiais de Promotoria, que não guardam paralelo com os antigos Oficiais de Promotoria da Lei n. 11.375/96), dirigirão os serviços administrativos das Promotorias e Procuradorias de Justiça, bem como dos demais órgãos de Administração do Ministério Público. Em face da complexidade e relevância das novas atribuições, pormenorizadas no Anteprojeto, prevê este que a formação exigível seja de conclusão de curso superior, em Direito ou Administração. Naturalmente, os antigos Oficiais de

Promotoria, assim definidos na Lei n. 11.375/96, em nada serão prejudicados, pois continuarão a ser servidores do Ministério Público, apenas alterada a denominação de seus cargos, para adequar-se à nova terminologia proposta no Anteprojeto;

b) aqueles para cujo ingresso se exige nível médio completo — os Agentes de Promotoria, que absorverão todas as tarefas atribuídas pela Lei n. 11.375/96 aos servidores de nível médio;

c) aqueles para cujo ingresso se exige nível de escolaridade correspondente ao curso primário completo — os Auxiliares de Promotoria, que absorverão todas as tarefas atribuídas pela Lei n. 11.375/96 aos servidores de nível primário.

Para o preenchimento dos novos cargos de Oficiais de Promotoria, previsto no Anteprojeto, é indispensável realizar concurso, obedecidos os requisitos da lei. Mas, para a fase de adaptação, insiste-se em que norma transitória do Anteprojeto está a prever que o Procurador-Geral de Justiça possa designar, até regular investidura dos novos Oficiais de Promotoria, os novos Agentes de Promotoria para responder provisoriamente pelas novas funções.

E, ao mesmo tempo, o Anteprojeto prevê, nas normas transitórias, como se fará a adaptação dos cargos atuais para os novos, mantendo a correspondência de requisitos básicos para seu preenchimento, bem como a compatibilidade de funções, e, em todos os casos, melhorando sua posição funcional. Em outras palavras, *a)* os antigos cargos de Técnico Ministerial ficam transformados em Assistentes de Promotoria; *b)* os antigos cargos de Assistente Ministerial ficam transformados em Agentes de Promotoria; *c)* os antigos cargos de Oficial de Promotoria ficam transformados em Agentes de Promotoria; *d)* os antigos cargos de Auxiliar Ministerial ficam transformados em Agentes de Promotoria; *e)* os antigos cargos de Agente de Segurança ficam transformados em Agentes de Promotoria.

39. Como se vê, o Anteprojeto deu nova estrutura e organização aos serviços administrativos do Ministério Público, trazendo-lhes garantias e atribuições efetivas, inclusive assegurando mecanismos legais para reposição remuneratória (correção monetária), progressão e ascensão na carreira.

40. Quanto à pretensão, externada pelos funcionários, de equiparação de vencimentos entre alguns dos atuais cargos da Lei n. 11.375/96, restou prejudicada em face da nova sistematização dada à matéria no Anteprojeto.

41. Outrossim, quando à concessão, por eles pretendida, de adicional por “risco de vida” para os oficiais de Promotoria, também não nos pareceu devida, porque as funções dos oficiais de Promotoria foram alteradas no Anteprojeto, e, ademais, os funcionários ministeriais não se equiparam, ao contrário do que se pretendeu, aos oficiais de Justiça, valendo ainda notar que a Emenda Constitucional 19/98 revogou a norma de equiparação remuneratória entre cargos de atribuições iguais ou assemelhados, do mesmo Poder ou de Poderes diferentes (art. 39, § 1º, da Constituição de 1988, na sua redação original).

42. O Anteprojeto transforma a atual Secretaria-Geral do Ministério Público em Diretoria-Geral do Ministério Público, visando a aprimorar sua atuação, nos moldes do que já se fez na legislação paulista, ou seja, cometendo-lhe a decisão administrativa de toda a matéria afeta aos servidores, assim desonerando o Procurador-Geral de Justiça de inúmeras e absorventes funções administrativas, sem prejuízo, porém, do natural controle hierárquico instituído na Lei Complementar, que inclui o poder de o Procurador-Geral avocar qualquer decisão do Diretor-Geral.

43. O Anteprojeto de organização dos serviços administrativos do Ministério Público prevê a criação de assessorias especiais junto ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, por ato deste último, como assessoria de imprensa ou de cerimonial. Isso é natural, porque nada obsta a que a lei que organiza os serviços administrativos da instituição institua, ou autorize a instituição dessa modalidade de assessoria, que a experiência tenha mostrado ser útil para a divulgação de notícias de interesse da instituição.

Quanto à criação de assessoria policial militar para o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, a ser prestada por policiais militares, não é a lei de organização dos serviços administrativos do Ministério Público que poderá dispor a respeito, e sim o poder regulamentar do chefe do Poder Executivo estadual, à guisa, aliás, do que já se fez a propósito no Estado de São Paulo (Decreto n. 39.269, de 23 de setembro de 1994).

44. Cabem algumas considerações quanto à situação dos estagiários, no Anteprojeto.

A Lei n. 8.625/93 admite o estágio do Ministério Público, dizendo que cada Lei Orgânica disciplinará a seleção, investidura, vedações e dispensa dos estagiários, que serão alunos dos três últimos anos do curso de bacharelado em Direito, em escolas oficiais ou reconhecidas.

Como o prazo por ela fixado para o estágio é de três anos, a interpretação que usualmente tem sido dada é a de que, tendo o aluno concluído o curso, cessa, automaticamente o estágio.

Ora, essa interpretação tem causado grande prejuízo para os fins a que se destina o estágio, pois os alunos que entram no estágio em fase mais avançada do curso de bacharelado (nos últimos anos), são, justamente, os que menos ficam no estágio.

Creio ser possível dar uma interpretação mais construtiva para o estágio. Quando a lei fala que os estagiários serão alunos “dos três últimos anos do curso de bacharelado”, a meu ver é possível admitir que essa exigência se refira ao momento da investidura, ou seja, o candidato a estágio tem de estar nos três últimos anos do curso de bacharelado, *no momento em que se faz o concurso de ingresso e é investido nas funções*. Essa interpretação tanto mais é possível, quando se sabe que não poderia o legislador ordinário estabelecer limitações ao Poder Constituinte derivado e complementar dos Estados, sob pena de violação do princípio federativo, como já foi exposto (*Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 6, n. 1).

Assim, no Anteprojeto, o prazo de sua investidura foi mantido num triênio, mas agora sempre contado a partir da própria investidura (o que permite que um quintanista da Faculdade de Direito possa ficar inteiros três anos no estágio, e não apenas um, o que é muito mais proveitoso para o próprio estagiário, para a própria Instituição, que melhor aproveitará seus maiores conhecimentos, e para a sociedade, que contará com serviços de um estagiário com maior qualificação profissional). De outro lado, sua remuneração foi bastante elevada, e com justiça, pois, sobre exercerem papel auxiliar importante da atuação funcional, sua remuneração condigna concorre para facilitar seu melhor recrutamento, o que vai permitir, inclusive, atrair desde cedo mais potencialidades para a Instituição.

Em suma, ao Estágio e aos próprios estagiários é dada maior importância, como é desejável.

45. Quanto às demais sugestões em geral, que recebi tanto de membros do Ministério Público como de servidores, foram consideradas e incorporadas aos Anteprojeto, em tudo aquilo que me pareceu adequado.

46. Quanto aos aspectos formais, busquei dar aos Anteprojeto mais atualidade e técnica. Além de naturalmente levar em conta a Lei Complementar

Hugo Nigro Mazzilli

ADVOGADO – OAB-SP n. 28.656

federal n. 95/98, abri novas divisões, sempre que, didaticamente, isso melhor conviesse à exposição. Outrossim, quanto à grafia de prazos e números em geral, preferi o sistema de seu registro apenas por extenso, em vez de emprego simultâneo de numerais e números por extenso. Embora entendam alguns que o sistema duplicado facilita a mais imediata leitura, compreensão e assimilação dos números, a atual técnica legislativa, consagrada no modelo da Lei Maior e na Lei Complementar federal n. 95/93, exige seja observado o sistema seguido nos Anteprojetos.

47. Enfim, Senhor Procurador-Geral, procurei apresentar a Vossa Excelência dois Anteprojetos avançados, que espero correspondam na letra e no espírito, em sua plenitude, às ingentes tarefas que ao Ministério Público foram cometidas pela Constituição de 1988.

Assim, ao encaminhar a Vossa Excelência este ofício, bem como os dois Anteprojetos em anexo, de minha parte reputo, *concessa venia*, adimplido o objeto da carta-contrato n. 08/2000, dentro do prazo assinado entre as partes.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de estima e distinta consideração, desejando que esse Egrégio Ministério Público de Pernambuco, que tanto respeito, após as discussões institucionais e os aprimoramentos que certamente virão ao trabalho, saberá compor seu estatuto dentro dos mais elevados padrões técnicos e éticos, muito próprios à Instituição,

HUGO NIGRO MAZZILLI

ADVOGADO – OAB-SP n. 28.656

A Sua Excelência, o Senhor
Doutor **ROMERO DE OLIVEIRA ANDRADE**,
DD. Procurador-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado de Pernambuco