

Entrevista de Hugo Nigro Mazzilli para Marianna Sampaio, mestrande em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, concedida em 25-10-2016, por e-mail

1. O senhor tem conhecimento do que motivou a previsão do Plano Geral de Atuação (PGA) na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista (artigos 97 a 99)?

Esses planos não começaram na Lei Complementar Estadual n. 734/93 (arts. 97 e s.), e sim foram instituídos alguns anos antes, por ato administrativo do então Procurador-Geral de Justiça Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo (Ato n. 16/91-PGJ). Como eu já disse em artigo publicado na Revista MPD Dialógico, o Procurador-Geral de Justiça da época era homem de confiança do Governador, tanto que em 1993 renunciou para ganhar uma Secretaria de Estado.¹ Essa sua ideia era apenas uma, dentre outras tantas centralizadoras daquele Procurador-Geral, contra o que eu e outros colegas lutamos na ocasião com sucesso.² Na ocasião, denunciávamos esse projeto de fazer do Ministério Público como se fosse uma repartição pública com funcionários hierarquizados, subordinados não mais diretamente à Constituição e às leis, mas a uma vontade política vinculada a planos de atuação funcional feitos em última análise pelo Procurador-Geral, como se o Ministério Público fosse extensão da Administração, também sujeito a planos plurianuais de governo.

Desde sua primeira investidura, aquele Procurador-Geral tinha dois grandes projetos: o primeiro era administrar o Ministério Público de maneira centralizada, com grandes poderes ao Procurador-Geral, porque ele entendia que, assim, com um Procurador-Geral poderoso, o Ministério Público seria mais forte. Consoante ele alardeava na época para os próprios Promotores, ele sustentava a ideia de que o Procurador-Geral deveria ter uma “caneta forte” para reivindicações institucionais... Dentro dessa linha, ele queria controlar diretamente todas as investigações e ações civis públicas contra todas as autoridades do Estado, pretensão essa que eu e outros colegas derrubamos no Supremo Tribunal Federal (ADIn n. 1.285). Eu e a maioria dos colegas de instituição na época combatíamos esse projeto de centralização, porque, dos órgãos do Ministério Público, o Procurador-Geral não raro é o menos independente, pois sua investidura e sua recondução se submetem a um processo político externo — a nomeação do Procurador-Geral é feita pelo Governador —, o que o põe, não raro, em linha subalterna ao governo, retirando totalmente a autonomia e a independência do Ministério Público. Eu me insurji contra isso, publicando na época (1993) vários artigos nos jornais *O Estado de*

1. MPD Dialógico, S. Paulo, Ano I, n. 3, junho 2004, ed. pela organização Ministério Público Democrático, artigo disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/planosatua.pdf>.

2. V. meu livro *Regime jurídico do Ministério Público*, Cap. 8, ed. Saraiva, 8ª. ed., 2014; v. ainda meu discurso de posse no Conselho Superior do Ministério Público, *Justitia*, 165/281, este disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/possecsmp.pdf>.

S. Paulo e Folha de S. Paulo, pondo-me contra a centralização de poderes nas mãos do Procurador-Geral.³

O segundo grande projeto daquele Procurador-Geral eram precisamente os chamados planos de atuação funcional. Na sua visão, o plano geral deveria ser elaborado com a participação dos próprios Promotores e dos órgãos de administração, mas seria fechado pelo próprio Procurador-Geral, com o proposto fim de trazer uma estabilidade ou continuidade na atuação dos membros da instituição. De minha parte, também me posicionei contra por entender que as metas de atuação funcional do Ministério Público são aquelas já fixadas nas leis, como, por exemplo, as prioridades em favor das crianças e adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos presos etc. Tudo o mais deve decorrer de decisões fundadas na independência funcional dos membros do Ministério Público, como também já escrevi a respeito em meus artigos e livros.

Os motivos alegados quando da criação do plano geral de atuação funcional, em si, eram hipoteticamente válidos, como o de “viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais” (Ato 16/91), e esse plano deveria ser estabelecido pelo Procurador-Geral, com a participação de Centros de Apoio, Procuradorias e Promotorias, ouvidos o Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público, tudo isso a par dos programas de atuação local, feitos pelas próprias Promotorias. Mas os planos gerais seriam sempre de elaboração direta do “chefe” da instituição, descurando-se que a chefia instituída pela Constituição e pelas leis do Ministério Público é administrativa, não funcional. No exercício da função de Ministério Público, cada agente é dotado de independência funcional, sendo que a instituição como um todo goza de autonomia funcional.

Como eu sustentei em palestra de 2009,⁴ em tese, esses planos poderiam ter méritos, como o suposto aumento de eficiência do Ministério Público, respeitadas as especificidades regionais, por permitir a melhor identificação dos problemas mais gerais, com a procura de soluções ou caminhos, a revisão de métodos e troca de informações, a expedição de relatórios para a comunidade, assim proporcionando o surgimento de uma “posição institucional” a respeito dos problemas mais gerais. Contudo, também tinham deméritos, por ofenderem a independência e a autonomia funcionais e subordinarem hierarquicamente os membros do Ministério Público ao plano feito pelo Procurador-Geral.

A meu ver, esses planos, mesmo que sejam bem-intencionados, não funcionam na prática porque foram imaginados à semelhança dos planos plurianuais do Governo. Entretanto, o Ministério Público é um conjunto de Promotores com independência funcional, garantida na própria Constituição. Como impor um plano a quem tem

3. V. meus artigos Quem investiga o governo?, *O Estado de S. Paulo*, 12-05-1993, p. 2, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/investigagov.pdf>; O Ministério Público e o governo, *Folha de S. Paulo*, 06-06-93, Cad. 4-2, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpegov.pdf>; Por um Ministério Público independente, *O Estado de S. Paulo*, 02-01-1993, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/porummpindependente.gif>.

4. A compatibilização entre plano de atuação e independência funcional, palestra no Grupo de Estudos João Severino de Oliveira Peres – Araçatuba (16-05-2009).

independência funcional? E mais: os planos de atuação funcional são destinados a criar prioridades. O Promotor de Justiça pode entender que as emergências da Promotoria são outras. E tem mais: só a lei pode estabelecer prioridades para agentes funcionalmente independentes. Se a lei diz que criança é prioridade, não preciso do plano de atuação funcional para me dizer isso. E nem se o plano me disser que a prioridade é outra, a criança deixará de ser. O processo do réu preso tem precedência sobre o do réu solto. O social prefere ao particular. E daí por diante. As prioridades já estão na lei. Se a lei diz que são prioridades as crianças, os idosos, os réus presos, que o interesse social sobrepuja o individual, inútil o plano de atuação que o repita; írrito o que o contrarie...

Creio ser necessário evitar que, sob roupagem de um Ministério Público mais “moderno”, se busque uma filosofia centralizadora justamente nas mãos do Procurador-Geral de Justiça, que é o órgão mais fraco do Ministério Público, sob o aspecto funcional.

Como, porém, obter mais eficiência e coerência na atuação ministerial, sem os planos coercitivos de atuação funcional? Minha proposta sempre foi a de contar com menos Promotores, porém com mais estrutura. Assim, exemplificando, em vez de termos dezenas de Promotores do Meio Ambiente, mesmo numa Capital, a meu ver deveríamos ter apenas um, com toda a estrutura adequada (advogados, estagiários, engenheiros, peritos, assessores). Sem dúvida, deveria haver rodízio periódico na função, para evitar *feudos* ou *reizinhas* que se encastelassem no cargo por décadas. Já para questões que ultrapassassem os limites da comarca, deveríamos ter um membro do Ministério Público para questões regionais, por exemplo, um Procurador de Justiça Estadual do Meio Ambiente. Nesses casos, se a imprensa, a população, o Judiciário ou o Congresso quisessem saber qual a “posição do Ministério Público” em determinada matéria, bastaria apenas ouvir ou acompanhar o trabalho daquele Promotor do Meio Ambiente na comarca, ou do Procurador Estadual do Meio Ambiente.

Em suma, vejo hoje os planos de atuação funcional mais como recomendações, não como imposições. Serão inúteis se repetirem as prioridades da lei e serão írritos se as contrariarem; feita ressalva disso, poderão ser tomados como recomendações, boas ou más, conforme o caso, e que não podem comprometer a independência funcional dos membros do Ministério Público, que se subordinam, sim, às prioridades da lei. A eficiência e a continuidade da atuação do Ministério Público devem ser obtidas antes como fruto da evolução da instituição, com menos membros e maior infraestrutura. Para obter mais eficiência na atuação do Ministério Público, é preciso antes repensar os modelos de Promotorias e Procuradorias de Justiça, para que sejam ocupadas por titulares capazes de determinar a política do Ministério Público para a comarca em questões locais, ou para o Estado em questões regionais, devendo essas Promotorias e Procuradorias ser dotadas de completa infraestrutura necessária.

2. O senhor considera que o PGA pode ter sido motivado pela intenção de centralização de poderes na mão do Procurador-Geral, tornando o MP mais

submisso ao Executivo, na medida em que o Procurador-Geral é escolhido e nomeado pelo Governador?

Sim. Aliás, era enorme a ligação daquele Procurador-Geral que imaginou esses planos, com o Governador do Estado, valendo lembrar que aquele Procurador-Geral, dias antes de terminar sua investidura, após perder de seis a zero a eleição para os membros do Conselho Superior do Ministério Público em 1993, renunciou ao cargo de chefe do Ministério Público e foi servir o Governador do Estado, tornando-se secretário de Estado e depois, se não me falha a memória, coordenador ou tesoureiro da campanha do candidato derrotado do partido do governador à sucessão estadual.

3. Houve algum debate entre promotores e procuradores antes ou depois da instituição da previsão legal do PGA? Como a ideia foi recebida pelos membros do MP/SP?

Lembro-me de que as primeiras ideias a respeito foram expostas pelo Procurador-Geral de Justiça da época, logo no início do seu primeiro mandato, numa reunião célebre com quase todos os Promotores de Justiça do Estado, no Memorial da América Latina. Naquela ocasião, as propostas de gestão do Ministério Público foram muito bem recebidas pelos Promotores em geral, e eu próprio gostei de quase todas, menos essas de centralização de poderes do Procurador-Geral e dos planos de atuação, contra o que eu já me pus desde logo por intuição e por desconfiança, talvez até porque eu tenho alguma facilidade em prever desvios. Quanto à classe, com o passar do tempo, também não deu maior respaldo no campo da eficácia a esses planos de atuação.

4. O senhor considera que o Ministério Público de São Paulo precisa de um PGA?

Não. As leis já são muitas e já exigem até mesmo muito mais do que os membros do Ministério Público são efetivamente capazes de fazer. Não precisamos mais regras normativas como planos de atuação para que o membro do Ministério Público tenha de defender o meio ambiente, as pessoas discriminadas ou tomar esta ou aquela medida em defesa do consumidor, ou dos presos etc.

5. Como o senhor enxerga a questão política institucional (PGA) x independência funcional?

Esse é o problema. Quem deve saber dos problemas de Ministério Público ligados à comarca é o Promotor de Justiça da comarca; se ele é omissos ou não, ou se é atuante, mas segue no caminho que a instituição considera errado, então seus erros devem ser apurados e devem ser corrigidos pelos meios legais da instituição, quais sejam as vias disciplinares, que podem incluir punição ou até mesmo o afastamento das funções ou a própria remoção da Promotoria.

6. O senhor acha que o PGA tem algum papel dentro do Ministério Público de São Paulo? Em caso positivo, qual seria tal papel?

Como recomendação, entendo-os válidos; como imposição, não. Fora daí, nestas décadas todas não têm sido realmente importantes.