



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

ISSN: 1807-0191

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas

Sampaio, Marianna

Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional?

Opinião Pública, vol. 28, núm. 1, 2022, Janeiro-Abril, pp. 200-236

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas

DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022281200>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32971992007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional?

Marianna Sampaio¹ 

O artigo analisa o Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP), instrumento que fixa as metas prioritárias anuais de desempenho de promotores e procuradores, examinando (i) a relação entre política institucional e independência funcional e (ii) a visão dos promotores e procuradores acerca do papel do MP e a implicação disso para a judicialização da política. Trata-se de um estudo de caso múltiplo com metodologia qualitativa. As metas dos PGAs foram classificadas e quantificadas. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do MP. Demonstra-se neste artigo que o PGA é concebido como um instrumento para tentar influenciar a agenda do Poder Executivo e que o estabelecimento eficiente de uma política institucional (i) depende da interpretação do conceito de independência funcional e (ii) poderia agravar o quadro de judicialização da política.

Palavras-chave: Ministério Público; independência funcional; política institucional; judicialização da política

Introdução

Após um período de 30 anos em que o Ministério Público (MP) ampliou substancialmente as suas áreas de atuação (Arantes, 2002; Arantes e Moreira, 2019), parece haver uma tentativa de (i) melhorar a qualidade e diminuir a quantidade da atuação de promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 108) e (ii) substituir um modelo individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais (Arantes, 2002, p. 112). Essa substituição do modelo individualista de atuação de promotores e procuradores demandaria a criação do que a literatura denomina política institucional (Kerche, 2007, p. 267).

Reconhece-se, no entanto, a dificuldade no estabelecimento de uma política institucional em razão da independência funcional de promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117), uma vez que a vontade pessoal de promotores e procuradores é mais importante do que os instrumentos de incentivo típicos de uma relação *principal/agent* (Kerche, 2009, p. 86, 2018).

¹ Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <mariannasampaio@gmail.com>.

A despeito de reconhecer o desafio na implementação de uma política institucional dentro do MP, a literatura não se aprofunda em compreender como se daria a relação entre tal política institucional e a autonomia funcional de promotores e procuradores. É, portanto, a lacuna existente na literatura acerca das práticas internas do MP – e de como elas podem aprofundar o fenômeno da judicialização da política – que este artigo intenta preencher. Para tanto, são buscadas respostas às perguntas (i) a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?; e (ii) o que o instrumento de política institucional (Plano Geral de Atuação – PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP?

O objeto empírico adotado é o PGA do MP do Estado de São Paulo, instrumento previsto na Lei Orgânica do MP paulista por meio do qual são fixadas as metas prioritárias anuais que promotores e procuradores devem – ao menos em tese – levar em conta no desempenho de suas funções. Disso se conclui que o PGA equivale ao que a literatura chama de política institucional, com um modelo de atuação centrado no estabelecimento de metas, estratégias e prioridades.

Embora ainda pouco explorado pela ciência política, o tema é de grande relevância para quem pretende compreender a origem e a dinâmica da judicialização da política. A escolha pelo Ministério Público do Estado de São Paulo se deve ao fato de ele ser “o maior, mais rico e um dos mais influentes dos Ministérios Públicos estaduais do país” (Silva, 2001, p. 71).

Para responder às perguntas de pesquisa, este artigo está organizado em quatro seções: (i) a seção “O Ministério Público na literatura de ciência política” revisa a literatura sobre o MP no Brasil; (ii) a seção “Plano Geral de Atuação, política institucional e independência funcional” caracteriza o PGA do MP do Estado de São Paulo como um instrumento de política institucional e discute o tipo de política institucional nele pressuposto e a relação entre política institucional e independência funcional; (iii) em “O que o Plano Geral revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do Ministério Público?” é analisado o que o PGA revela sobre a concepção de promotores e procuradores sobre o MP, com quantificação das metas dos PGAs; e (iv) na “Conclusão”, as perguntas de pesquisa são retomadas e respondidas.

Nota metodológica

O estudo de caso múltiplo em questão teve como objeto empírico as várias edições do PGA e foi feito utilizando-se técnicas qualitativas de pesquisa. Para tanto, foram: (i) estudados documentos disponibilizados pelo próprio Ministério Público do Estado de São Paulo em seu portal na internet; (ii) analisados procedimentos administrativos e publicações relacionados ao tema em questão; (iii) classificadas as metas dos PGAs; e (iv) entrevistados, de maneira semiestruturada, promotores e procuradores do Ministério Público do Estado de São Paulo, tanto integrantes da cúpula do Ministério Público como

promotores que exercem suas atividades no interior do estado². A seleção inicial dos entrevistados deu-se em razão dos nomes identificados nos procedimentos administrativos e, a partir daí, utilizou-se a técnica de bola de neve³.

O Ministério Público na literatura de ciência política

Não são muitos os autores que se dedicam à análise *política* do MP – e isso talvez já revele quanto as instituições do sistema de justiça brasileiro são herméticas e pouco transparentes, dificultando a realização de estudos a seu respeito.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) concedeu ao MP autonomia funcional e administrativa (Art. 127, §2º). Ao retirar o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, a CF/88 buscou conferir àquele a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade (Arantes, 1999, p. 84). Tal alteração pode ser compreendida no âmbito da expansão e institucionalização dos órgãos de fiscalização da administração pública (Arantes e Moreira, 2019, p. 97). Em outras palavras, o MP deixou de ser o defensor do Estado para ser o defensor da sociedade (Arantes, 1999, p. 84) e, nessa condição, teve o seu desenvolvimento potencializado (Arantes e Moreira, 2019, p. 107).

Após a promulgação da CF/88, o MP passou a dispor não apenas de autonomia, mas também de instrumentos de ação, discricionariedade e amplas atribuições (titular da ação penal pública, fiscalizador de políticos, defensor de direitos individuais, difusos e coletivos), elementos que não são comuns em instituições com poucos mecanismos de *accountability* (Kerche, 2007). Trata-se de um quadro institucional que, sob o pretexto da efetividade dos direitos constitucionais dos cidadãos, possibilita a judicialização de conflitos predominantemente metaindividuais e com capacidade de influenciar a vida de um número imenso de pessoas, mas que não prevê nenhum tipo de controle sobre o MP (Arantes, 1999, p. 84): a despeito de seu destaque em diversas dimensões da vida social e política brasileira, o MP não presta contas de sua atuação (Arantes e Moreira, 2019, p. 110).

Isso ocorre porque, apesar de existir uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do MP pelo Legislativo, realizada principalmente pelos Tribunais de Contas, ela não se estende às atividades próprias dos promotores e procuradores (Kerche, 2009, p. 15). O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado no âmbito da reforma do Poder Judiciário em 2004, não atua como um órgão de controle externo (Arantes e Moreira, 2019, p. 112). Ao contrário disso, o desenho institucional do CNMP, formado em sua maioria por representantes de promotores e procuradores, presta-se a fortalecer a independência do MP, não funcionando como um indutor de *accountability* (Kerche, Oliveira e Couto, 2020, p. 1339). Tampouco há o

² Foram entrevistados oito integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo. Metade das entrevistas foi concedida pessoalmente e a outra metade por e-mail. Todas as entrevistas foram realizadas durante o segundo semestre de 2016.

³ Os primeiros entrevistados indicaram expressamente os próximos ou mencionaram em suas entrevistas pessoas que foram posteriormente entrevistadas.

estabelecimento de diretrizes quanto ao que um promotor ou procurador deve ou não fiscalizar ou processar, por exemplo.

É justamente na combinação entre o alto grau de autonomia e discricionariedade com a escassez (ou ausência) de instrumentos de *accountability* que reside a particularidade do MP destacada pela literatura (Kerche, 2009, p. 15). Trata-se de um modelo de promotores independentes incomum a democracias, baseado “mais no ‘acaso’ do que em regras e incentivos institucionais formais típicos da relação entre atores eleitos e não eleitos do Estado” (Kerche, 2018, p. 577).

À dificuldade de controle, a literatura acrescenta o fato de que o *lobby* realizado pelo MP durante a tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, fez com que a instituição fosse extraordinariamente reforçada, pois a “relação tutelar entre a instituição e a suposta sociedade civil frágil” foi fortalecida (Arantes, 2002, p. 75). À promulgação da Lei de Ação Civil Pública, seguiram-se novos textos legais sobre direitos difusos e coletivos, sempre marcados pela ideia de hipossuficiência da sociedade civil, representada extraordinariamente pelo MP (Arantes e Moreira, 2019, p. 109).

Diante de uma sociedade civil tida como incapaz, certo padrão de atuação dos membros do MP pode ser entendido como mais um exemplo do fenômeno da judicialização ou da negação da política, caracterizado pela crescente substituição da política partidária pela tecnicização (jurídica e/ou burocrática) de vários assuntos nas democracias (Kerche, 2009, p. 69) ou, na definição de Casagrande, “a transposição para o Judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo” (Casagrande, 2008, p. 16).

A despeito da mudança ocorrida no MP ao longo dos últimos 30 anos, a literatura indica um esgotamento da “estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público” (Arantes, 2002, p. 108), com sinais de dentro da própria instituição apontando para uma tentativa de (i) melhorar a qualidade e diminuir a quantidade de sua atuação (Arantes, 2002, p. 108) e de (ii) substituir um modelo individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades (Arantes, 2002, p. 108).

Especificamente no caso do estado de São Paulo, a legislação prevê⁴ um PGA que, ao menos em teoria, pautaria a atuação dos integrantes do MP. Estabelece-se que “a atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais”.

A literatura classifica o MP como uma instituição cuja organização se baseia “talvez em excesso, em um modelo em que a vontade pessoal, a ‘zona nebulosa’ das instituições, é mais importante do que os instrumentos de incentivo típicos de uma relação *principal/agent*” (Kerche, 2009, p. 86). A esse baixo grau de hierarquia entre a cúpula do MP e seus membros, combina-se o voluntarismo político de promotores e procuradores

⁴ Art. 97 da Lei Complementar Estadual nº 734/93 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo.

(Arantes, 2002; Arantes e Moreira, 2019, p. 117). Por tais motivos, parece interessante que se analise que tipo de política institucional é produzida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – e que tipo de consequência ela pode ter – e como se daria a relação entre a política institucional e a autonomia dos promotores e procuradores. Isso porque “essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer ‘política institucional’ com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância” (Arantes, 2002, p. 194).

Plano Geral de Atuação, política institucional e independência funcional

Desde a década de 1970, os integrantes do MP têm discussões internas a respeito da necessidade de a instituição contar com instrumentos de planejamento de suas ações que estabeleçam metas prioritárias (Marques, 1970, p. 13-14). Apesar de estar previsto na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista e da visão que o procurador-geral à época da elaboração do anteprojeto e da aprovação da Lei tinha acerca (i) da necessidade de o Ministério Público do Estado de São Paulo ter “uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades” (Dal Pozzo, 1984, p. 23) e (ii) do prejuízo e da ineficiência da inexistência de integração funcional, como um mecanismo institucionalizado (Dal Pozzo, 1984, p. 27), a necessidade de o MP contar com um instrumento de política institucional não é unanimidade entre promotores e procuradores.

Os autores da ciência política destacam a dificuldade no estabelecimento de políticas institucionais dentro do MP em razão da independência funcional dos promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117). Arantes ressalta que a independência funcional, além de garantir o exercício do voluntarismo político pelos membros do MP, também “atrapalha a instituição como um todo nas situações em que as ações articuladas seriam mais eficientes” (Arantes, 2002, p. 194). Para Kerche, “a utilização de instrumentos para a criação de uma política institucional unificada” intensificaria o caráter combativo do MP (Kerche, 2009, p. 110-111). Casagrande reconhece que, a despeito da independência funcional, a centralização decorrente de políticas institucionais dentro do MP “acaba por resultar em considerável coesão interna quanto às linhas de atuação institucional” (Casagrande, 2008, p. 133). Em síntese, a literatura em ciência política parece considerar vantajoso o estabelecimento de uma política institucional tal como o PGA dentro do MP, embora reconheça a dificuldade de sua implementação.

Para Arantes, o dilema entre a independência funcional de promotores e procuradores e a definição de uma política institucional foi resolvido pela criação dos grupos de atuação especial⁵. Tais grupos, todavia, como reconhece o próprio autor, não definem

⁵ Os grupos de atuação especial têm caráter transitório, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos PGA e nos respectivos Programas de Atuação, e sua criação é proposta pelas Promotorias de Justiça (Art.

uma política institucional para todo o MP, mas uma “política da instituição” para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contraproducente da organização ‘individualista’ do Ministério Público” (Arantes, 2002, p. 195). O prejuízo no caso dos grupos de atuação especial poderia estar não na ameaça à independência funcional, mas em eventual afronta ao princípio do promotor natural, segundo o qual a competência de um órgão do MP é determinada previamente e por critérios legais (Mazzilli, 2015, p. 39). Isso porque os grupos de atuação especial têm possibilidade de atuar em todo o território estadual, o que contornaria a limitação decorrente do princípio do promotor natural e permitiria a atuação de grupos autônomos em causas pré-selecionadas (Arantes e Moreira, 2019, p. 122).

Os promotores e procuradores que se dedicam à discussão acerca da necessidade de o MP contar com uma política institucional que preveja metas prioritárias para a atuação dos integrantes da instituição se dividem em duas linhas de argumentação.

A primeira delas, por entender que o desempenho das atividades de promotores e procuradores deve observar apenas disposições legais, é abertamente contrária ao estabelecimento de metas por meio de um PGA:

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. (Hugo Nigro Mazzilli, entrevista concedida por e-mail, 25 out. 2016).

Essa primeira linha de argumentação pressupõe que o ordenamento jurídico é suficientemente detalhado em relação a que, quando e como o MP deve atuar, deixando de considerar que as regras constantes da CF/88 e da legislação conferem ampla margem de discricionariedade à atuação de promotores e procuradores.

A segunda linha de argumentação defende a racionalização das atividades da instituição, sob pena “de tornar-se pesada para o Estado e desacreditada para a população” (Viegas, 2001, p. 91), e pode ser compreendida no contexto do processo que ampliou as competências do MP e culminou no papel que lhe foi atribuído pela CF/88 de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa linha de argumentação, além de ser favorável à diminuição dos casos em que promotores e procuradores atuam – deixando de lado a função de interveniente e a atuação em casos nos quais não haja a presença de interesse público indisponível (Ferraz e Guimarães, 1997, p. 27-28; Viegas, 2001, p. 91-92) –, advoga também por uma política de atuação institucional do MP (Ferraz e Guimarães Júnior, 1997, p. 102).

47, V, d, da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista) e aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça (Art. 47, § 4º da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista).

De acordo com os promotores e procuradores favoráveis à existência de um PGA para o MP, diante do amplo leque de ações possíveis constantes da CF/88, da legislação brasileira e da discricionariedade conferida a promotores e procuradores, o estabelecimento de uma política institucional por meio do Plano Geral serve para corrigir desvios decorrentes da ausência de metas e estratégias para a tutela dos interesses sociais, evitando atitudes isoladas de promotores e procuradores (Viegas, 2001, p. 93).

Para os defensores de tal linha, a política institucional deve não apenas definir as metas anuais que guiarão as ações de promotores e procuradores, mas também ser discutida com setores representativos da sociedade (Ferraz e Guimarães, 1997, p. 102; Viegas, 2001, p. 93): “o processo de definição das prioridades institucionais não pode prescindir da participação da sociedade. O Ministério Público deve consultá-la antes de estabelecer metas prioritárias” (Rodrigues, 2012, p. 97).

A necessidade do estabelecimento de metas – debatidas com a sociedade – capazes de orientar e integrar a ação dos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo foi lembrada também por promotores entrevistados:

Porque na verdade o Plano Geral de Atuação, ele vai nortear, ele é um norteador. E ele pretende justamente evitar futuros conflitos dentro das próprias atribuições – porque o que a gente tem vivenciado muito na prática é que hoje em dia as questões, os problemas sociais, eles tangenciam diversas áreas, né? Então é uma coisa que nós ainda estamos caminhando para uma atuação mais integrada, que nós ainda também não temos, né? Então a ideia é que a gente atue de uma forma mais integrada – até porque às vezes são diversos enfoques de uma mesma questão. E justamente o Plano Geral de Atuação vem como uma diretriz, vem visando evitar determinados conflitos, né? Visando estabelecer prioridades e uniformizar também, porque em algumas áreas também o que se percebe é o que, o que que acontece? (...) Se não eleita a questão como uma prioridade dentro da instituição, a gente não resolve, a gente troca o problema de lugar. Então, tendo em vista tudo isso, é essa finalidade do Plano, essas são as grandes finalidades do Plano Geral de Atuação (Promotor 1).

Não há outra maneira de o Ministério Público sobreviver que não seja trabalhando em torno de metas, de prioridades, que sejam discutidas com a sociedade civil, com movimentos sociais, com a comunidade acadêmica, com sindicatos, enfim, com a sociedade porque nós não somos uma corporação, a razão da nossa existência é servir e consolidar os direitos sociais e defender direitos fundamentais, direitos humanos, discussão de sistema prisional, da nossa maneira de atuar no crime, são todas discussões que estão aí abertas e que passam necessariamente por um Plano Geral de Atuação (Promotor 2).

Acho importante que o Ministério Público tenha uma política institucional clara e precisa, com interlocução abrangente com a sociedade civil. A definição de metas de atuação e política institucional faz com que a instituição se torne referência para as demandas da sociedade, bem como reafirma nosso protagonismo em diversas áreas. Ademais, creio que a medida seja necessária para que os Promotores de Justiça, embora dotados de independência funcional, consigam atuar como uma verdadeira instituição e não de forma individual, por vezes, contraditória (Promotor 6).

Os entrevistados também apontaram que o estabelecimento de uma política institucional, tal como o PGA, pode resultar em ganhos de eficiência decorrentes de uma atuação concertada de promotores e procuradores:

Enfim, a gente tem que dar conta de toda Constituição praticamente e não vai, né? Então, enfim, eu acho aquilo que o Marcelo⁶ sempre bateu muito em cima, de que fica uma atuação... É todo mundo independente na sua ilha e você não dá uma resposta adequada, porque uma política... Por exemplo, uma questão de educação que diz respeito ao estado de São Paulo. É só um promotor faz daqui, outro faz dali, se a gente fizesse todos juntos, né? Podia ser um grande tema naquele ano, mas isso precisa ter um resultado uniforme (Promotor 3).

E usaria esses poucos recursos financeiros que nós temos. Porque se você tem um técnico, ele tem que fazer o trabalho repetido para vários lugares do estado. Se a gente tivesse uma atuação conjunta, única, articulada, ele faria uma vez só, né? Mas não avança... (Promotor 2).

Até mesmo Hugo Nigro Mazzilli, defensor de que o MP não precisa de um PGA, reconhece que o estabelecimento de uma “posição institucional” pode resultar em aumento de eficiência:

Como eu sustentei em palestra de 2009, 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

⁶ Trata-se aqui de Marcelo Pedrosa Goulart, importante ator na criação do Núcleo de Políticas Públicas e na alteração da forma de elaboração do Plano Geral de Atuação.

subordinarem hierarquicamente os membros do Ministério Público ao plano feito pelo Procurador-Geral (Hugo Nigro Mazzilli).

Assim, parece ser possível concluir que, embora promotores e procuradores tenham, segundo a concepção tradicional acerca do princípio da independência funcional⁷, a possibilidade de atuar se atendo apenas à disciplina constitucional e legal, o MP precisa de um PGA. Tal instrumento de política institucional pode evitar medidas conflitantes, evidenciar qual o entendimento da instituição sobre determinados temas, servir como uma forma de diálogo com a sociedade e conferir mais eficiência às ações de promotores e procuradores.

Qual o tipo de política institucional pressuposto no PGA do MP do Estado de São Paulo?

Mas qual tipo de política institucional é pressuposto no PGA segundo a percepção de promotores e procuradores? Os entrevistados, mesmo quando favoráveis ao estabelecimento de um Plano Geral, relataram preocupações acerca de eventual ofensa ao princípio da independência funcional em razão do estabelecimento de metas prioritárias e da eventual vinculação destas ao interesse exclusivo do procurador-geral:

Quando começou essa questão de “vamos pensar e vamos discutir” [o Plano Geral de Atuação], o posicionamento da grande maioria dos promotores foi esse: “Não... O que é isso? A Procuradoria Geral querendo impor... Dentro dos interesses...” Porque, de uma forma ou de outra, a gente tem que reconhecer que ainda existe um atrelamento na eleição do procurador-geral e aí ainda existem vozes... (...) Se você não é politicamente partidário do procurador-geral... “Ah, ele quer impor a atuação”. Então é assim, foi uma coisa muito complicada (Promotor 1).

Agora vamos lá para algumas questões que eram muito colocadas e que sobre elas pesou muita crítica. E a crítica, ela era, ela foi muito inoportuna e inadequada, a crítica ao Plano, porque ela politizava a ponto de afugentar a participação. Então, muitos dos que não queriam envolvimento político institucional eleitoral, acabavam por não se envolver, não é? E lamentavelmente houve muito discurso de tentativa de engessamento da independência funcional usando desse artifício do Plano Geral de Atuação... E no polo crítico figurava um ex-procurador-geral... Então, e havia entidade de classe, não é? Com um discurso um pouco menos qualificado, um pouco mais rasteiro, um pouco mais simplório, mais simplista, né? De que era uma tentativa de esvaziar os promotores, a importância dos promotores, de

⁷ A exposição da discussão acerca do alcance do princípio da independência funcional de promotores e procuradores é feita na subseção a seguir.

supervalorizar a administração. Então havia um discurso mais simplório da entidade de classe e um discurso mais representativo de um ex-procurador-geral (Promotor 7).

As entrevistas demonstram que ainda há promotores e procuradores que enxergam o PGA como um instrumento de política institucional relacionado à figura do procurador-geral, a quem compete, em última instância, estabelecer o Plano e, em decorrência disso, eventualmente cercear o exercício da independência funcional dos integrantes do MP do Estado de São Paulo. Por outro lado, houve também quem considerasse o PGA útil justamente por ser um instrumento que revelava o “plano de governo” do procurador-geral:

Eu entendo que todas as áreas de atuação ministerial devem ser compreendidas, traçando a Procuradoria Geral as metas que a Administração Superior entende mais prementes e que sugere sejam adotadas pelos demais órgãos de execução. Na realidade – em que pese o PGA seja instrumento democraticamente discutido com todos os membros, que podem fazer sugestões, assim como a sociedade civil – o PGA deve ser como um verdadeiro 'plano de governo' ou mesmo uma 'carta de intenções' do Procurador-Geral que esteja à frente do MP durante aquele mandato, com os objetivos e metas que ele, chefe maior da instituição, entende devam ser perseguidos pelos demais órgãos de atuação (Promotor 4).

Diante da desconfiança manifestada por parte dos promotores e procuradores, os promotores envolvidos com a elaboração do PGA buscaram não apenas descolá-lo da figura do procurador-geral, mas também, em suas palavras, despolitizá-lo, caracterizando-o como uma forma de atuação institucional (e pretensamente neutra), uma “política de Estado”, a qual estaria isenta de interesses manifestamente vinculados às preferências pessoais dos chefes do Ministério Público:

Aí surgiu uma comissão do CONEPI para acompanhar o nosso trabalho no Núcleo, que seria muito bom senão fosse a presença de alguns colegas que não estavam ali para ajudar, né? Mas estavam ali para embaraçar politicamente, porque trouxeram um jogo político pequeno, minúsculo, da pequena política para dentro do núcleo de elaboração do PGA. **Aí a gente fez um esforço adicional para, a cada reunião, contornar essas coisas e mostrar “gente, aqui não é política, aqui a gente quer fazer uma coisa maior, institucional e tal”.** Conseguimos parcialmente (Promotor 2, ênfases minhas).

Esse projeto tem que ser um projeto não de curto, nem de médio, mas de longo prazo mesmo, não é? E tem que ser uma história, a gente sempre brinca aqui, né? Uma história que eu tenho que ter a capacidade de contar da

primeira página até a última de maneira a despertar o tempo inteiro o interesse e a curiosidade do leitor, no caso, dos servidores, dos procuradores, dos promotores, né? E também do nosso cliente principal que é a sociedade, não é? **É de que todas essas transformações, elas são transformações sustentáveis, elas se qualificam mais como política de Estado e não como política de governo, não é? De uma administração nova que chegou aí preocupada em querer faturar politicamente. Não, pelo contrário** (Promotor 5, ênfases minhas).

Nota-se que, a despeito de promotores e procuradores fazerem, como se verá a seguir, opções políticas ao elegerem as metas que integrarão o PGA – afinal, dado o amplo leque de possibilidades conferido pela legislação, eles escolhem quais temas receberão prioritariamente a sua atenção –, o discurso que prevalece é o da negação da política. Justamente por isso, buscam vincular o PGA não a um determinado procurador-geral ou a um grupo de promotores e procuradores, mas a uma escolha institucional, uma “política de Estado”, o que, na gramática dos entrevistados, significaria uma modalidade mais legítima de política.

As declarações dos entrevistados quanto à busca da caracterização do PGA como uma política institucional que reflita não as pretensões de determinado procurador-geral, mas as escolhas, a “vontade coletiva”, do MP do Estado de São Paulo coincidem com a posição dos poucos promotores que se dedicaram a escrever sobre o tema.

Dal Pozzo (1984) enxerga no PGA a expressão da “vontade política” do Ministério Público, na medida em que ele é a “clara manifestação de uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades” (p. 23). Para Goulart (2013), os Planos de Atuação, ao contemplarem as prioridades e os meios de atuação para o cumprimento do objetivo estratégico do Ministério Público – para ele, “a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição” (p. 132) –, fornecem, juntamente com a Constituição Federal, os critérios definidores da unidade da instituição.

Destaca-se que Goulart tem a sua própria interpretação acerca da unidade, princípio institucional do Ministério Público constante do Art. 127, §1º, da CF/88. Tradicionalmente, o princípio da unidade consiste no “conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Mesmo essa chefia, porém, é antes administrativa que funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício das funções” (Mazzilli, 2005, p. 36). Para Goulart (2013), além dos aspectos estruturais, o princípio em questão tem conotação política, pois ele informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público (p. 131).

Entre os entrevistados, contudo, não houve consenso acerca do PGA ser ou não capaz de expressar a vontade institucional do MP do Estado de São Paulo:

O/a senhor(a) acha que hoje já dá para dizer, no atual estado do Plano Geral de Atuação, que ele já é a instrumentalização da vontade institucional do Ministério Público ou ainda não? (Entrevistadora).

Não... Ainda não, né? Ainda não. Eu acho que ele ainda está em construção... (Promotor 1).

Eu acho que... Após 2012, ele expressava a vontade da instituição do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ele expressava. Porque contou com a participação de um segmento grande, porque foi redefinido a partir da interlocução com quem legitima o nosso trabalho, que eu chamava de rede de apoio externo. Qual que é a rede de apoio externo ao Ministério Público? A causa do MP (Promotor 7).

Independência funcional x política institucional

O princípio da independência funcional está previsto no Art. 127, § 1º, da CF/88. A visão tradicional acerca desse princípio concebe-o como uma garantia constitucional que assegura que promotores e procuradores se submetam apenas à lei e à CF/88 ao exercerem suas funções (Silva, 2001, p. 73; Mazzilli, 2015, p. 44). No que diz respeito à atividade-fim, não existe hierarquia funcional estrita entre promotores e procuradores – nenhum órgão dirigente estabelece a um promotor ou procurador os casos em que ele deve trabalhar, quais investigações deve instaurar, quais ações deve ajuizar ou, ainda, como lidar em procedimentos de composição de interesses em sede de ajustamento de conduta. Já quanto à atividade-meio, prevalecem as decisões emitidas pelos Órgãos de Administração Superior do MP (Mazzilli, 2015, p. 46).

Em razão do princípio da independência funcional, um promotor não é obrigado a processar criminalmente alguém indiciado, mesmo que o juiz entenda que há elementos para a ação ser instaurada; isso ocorre, de modo análogo, na esfera civil (hipótese em que o arquivamento da investigação é analisado pelo Conselho Superior do Ministério Público). Em ambas as situações, destina-se o caso a outro promotor. Em síntese: nenhum promotor ou procurador pode ser obrigado a praticar ato com o qual não concorde, restando ao procurador-geral ou ao Conselho Superior do MP designar outro promotor ou procurador para o caso⁸.

Transposta para o contexto do PGA, tal concepção acerca da independência funcional resulta na ausência de obrigatoriedade de promotores e procuradores observarem as metas constantes do Plano no desempenho de suas atividades. Na ausência de obrigação legal, promotores e procuradores não podem ser punidos pelo MP por não cumprirem as metas previstas no PGA:

⁸ Art. 28 do Código de Processo Penal e Art. 9º, §4º da Lei de Ação Civil Pública.

Todavia, há necessidade de compatibilização dessas políticas institucionais com a independência funcional atribuída pela Constituição a cada um dos membros, que são completamente livres em seu atuar, não podendo receber ordens ou imposições internas ou externas, pautando-se unicamente pelo ordenamento jurídico e pela sua consciência (Promotor 4).

Embora a independência funcional não seja ilimitada – casos de desvio em razão de negligência, dolo ou fraude não podem ser justificados sob o argumento do exercício da independência funcional (Mazzilli, 1995) –, a interpretação tradicional dada ao princípio realmente torna difícil o estabelecimento de uma política institucional dentro do MP, como lembrado pelos promotores entrevistados (contrários e favoráveis ao estabelecimento de um PGA):

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 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.** (...) Em suma, vejo hoje os planos de atuação funcional mais como recomendações, não como imposições. (...) (Hugo Nigro Mazzilli, ênfases minhas).

Então a ideia, certamente lá atrás e que continua aí por ser feita, é de tornar esse Plano Geral de Atuação vinculativo e isso não se conseguiu superar até hoje. Logo depois surge o grande nó político no Ministério Público de São Paulo, a gente perde o protagonismo nacional quando o Quércio governador convida o Fleury para ser secretário de segurança pública e depois ele se torna o governador e a partir daí a gente entra num nó político que de certa forma estamos até hoje nisso, né? E nunca mais se conseguiu nenhuma medida de avanço institucional que significasse algum tipo de perda de prerrogativa de privilégio, que isso seguramente levaria a uma mitigação do princípio do promotor natural, que teria que se submeter a um projeto de atuação ainda que fosse, como a gente insiste que seja, amplamente discutido internamente, democraticamente elaborado. **Significa que não seria o promotor ceder à vontade do príncipe, mas sim uma discussão coletiva deliberada, um processo controlado, democrático, etc.** Nunca mais se conseguiu fazer isso. (...) **Como é que a gente consegue compatibilizar, no Plano Geral de Atuação, o princípio da independência funcional e essa não vinculação? Não consegue.** E o

resultado mostra que mesmo esses dois planos gerais, que foram elaborados de uma forma ousada e de vanguarda, não se tornaram realidade e a própria administração superior hoje não tem mais força, nem interesse de levá-lo adiante. Por outro lado, as dificuldades políticas internas e o próprio diálogo do Ministério Público com as forças políticas do estado impediram um avanço para uma mudança legislativa importante para isso (Promotor 2, ênfases minhas).

A interpretação acima exposta sobre o princípio da independência funcional é a mais antiga e ainda prevalecente entre os atores do sistema de justiça. “O Conselho Nacional do Ministério Público tem reforçado a importância do princípio da independência funcional ao rechaçar o controle da atividade-fim dos membros do Ministério Público em diversas hipóteses concretas” (Cambi, 2015, p. 100). Segundo o Enunciado nº 6 do Conselho Nacional do MP, “os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público”. No Supremo Tribunal Federal, ainda não há decisão definitiva acerca do alcance do princípio da independência funcional (aguarda-se o julgamento da Repercussão Geral nº 496), mas há vários julgados que confirmam a importância do princípio em questão para o MP (Cambi, 2015, p. 116).

Há, contudo, uma segunda interpretação sobre o princípio da independência funcional. Marcelo Goulart, responsável pela criação do Núcleo de Políticas Públicas do MP do Estado de São Paulo e um dos grandes responsáveis pela mudança na forma de elaboração do PGA, defende que a consagração do aforismo segundo o qual “o membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições, só deve obediência à sua consciência e ao direito” (Goulart, 2013, p. 136) não revela o real sentido do princípio da independência funcional e causa distorções na forma de atuação dos promotores e procuradores.

Para Goulart (2013), o sentido do princípio da independência funcional deve ser buscado em sua relação com o objetivo institucional do MP. Assim, a independência funcional se configura não como uma garantia dos promotores e procuradores, mas da sociedade, na medida em que assegura que os membros do MP poderão atuar livres de eventuais pressões internas e externas (p. 136).

A atuação dos promotores e procuradores, contudo, não pode se dar “com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais” (Goulart, 2013, p. 136). A liberdade assegurada aos membros do MP, em razão da independência funcional, deve ser utilizada para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição.

Goulart (2013) defende que o cumprimento do objetivo estratégico do MP depende da compreensão da “correlação existente entre os princípios da unidade e da independência funcional” (p. 137). Como instituição una, o MP deve buscar o cumprimento de seus objetivos, o que é feito mediante o cumprimento do PGA. Os promotores e procuradores, por sua vez, utilizando a independência funcional para se verem livres de pressões internas

e externas, devem buscar o cumprimento do objetivo institucional pela execução do PGA (p. 137).

Para esse autor, é por meio do PGA que o MP cumpre os objetivos estratégicos que lhe foram impostos por obrigação constitucional. “Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público” (Goulart, 2013, p. 137). Em outras palavras, não haveria nenhuma incompatibilidade entre a independência funcional de promotores e procuradores e o estabelecimento de uma política institucional como o PGA dentro do MP. Pelo contrário, a independência funcional existiria justamente para assegurar a execução do PGA.

Na mesma linha de Goulart, Cambi (2015) defende que a independência funcional de promotores e procuradores não pode ser alegada para violar “a lei, os deveres éticos do Ministério Público e o planejamento estratégico” (p. 112). O fato de a independência funcional afastar o controle da atividade-fim de promotores e procuradores não impede que a administração superior garanta a “unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público, mediante a permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico” (p. 121).

A argumentação de Cambi (2015) diz respeito ao planejamento estratégico estabelecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, mas pode ser aplicada ao PGA, já que ambos tratam de estabelecer metas prioritárias para as atividades-fim dos membros do MP. Cambi ainda acrescenta que a independência funcional dos promotores e procuradores está assegurada diante dos objetivos, metas e indicadores previstos no planejamento estratégico. Isso porque não há forma determinada para que os membros do MP implementem as metas constantes do planejamento estratégico. Pelo contrário, eles podem usar de sua iniciativa e criatividade para a concretização das metas e objetivos constantes do planejamento (p. 127).

A interpretação de Goulart e Cambi sobre o princípio da independência funcional, segundo a qual, em síntese, a independência deve ser utilizada para a consecução dos deveres atribuídos pela CF/88 ao MP, os quais são concretizados por meio da execução dos instrumentos de política institucional (PGA ou planejamento estratégico), também foi identificada entre os entrevistados:

Acredito que as questões [política institucional x independência funcional] são perfeitamente compatibilizáveis. A independência funcional serve como garantia ao Promotor de Justiça, de que não será punido ou responsabilizado se emitir suas manifestações de acordo com as normas legais e sua interpretação circunstancial e concreta. [...]. **Todavia, a independência funcional não confere ao Promotor de Justiça uma liberdade desmedida, sob pena de afastá-lo do próprio corpo que integra (Ministério Público). Tenho a visão de que somos braços do Ministério**

Público e, embora dotados de autonomia circunstancial nos casos concretos (independência funcional), não podemos nos afastar das questões políticas institucionais (Promotor 6).

Eu acho que a independência funcional, ela é uma garantia do Ministério Público. Ao promotor cabe manejar o seu conhecimento técnico para fazer aquilo que o Ministério Público é obrigado. Que não age contra a lei. Não é salvo conduto ao promotor, não é autorização para atuação personalista. E eu condeno veementemente qualquer forma de 'bedelismo' no Ministério Público, não há espaço para amadorismo. A independência funcional, ela é... Curioso, né? Ela decorre do princípio do devido processo legal, eu acho, a exemplo do juiz natural, mas em uma perspectiva de direitos do cidadão. Muito mais do que de direito e de prerrogativa de membros. É o cidadão não vir a ser processado ou acusado por alguém que não esteja motivado só por conhecimento técnico, sabe, jamais por imposição da instituição ou por um preconceito ideológico... Político, partidário. É por isso que independência funcional, ela decorre do devido processo legal, como um direito do cidadão. Agora, o Plano Geral de Atuação, ele tem um propósito, tem a ambição de organizar o Ministério Público. De definir, redefinir espaços de atuação e de qualificar (Promotor 7).

Assim, é possível concluir que há duas grandes linhas de interpretação quanto à relação entre independência funcional e política institucional. A primeira, segundo a qual os promotores e procuradores só devem observar em sua atuação os limites impostos pela lei e pela CF/88, impede o estabelecimento de uma política institucional que vincule a atuação dos membros do MP, tal como destacado pelos autores que se dedicaram ao tema (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117). Ao tornar os PGAs meras recomendações, a independência funcional individual prevalece sobre a política institucional. A segunda linha defende que a independência funcional deve ser utilizada para assegurar o cumprimento do PGA, não podendo o princípio da independência funcional "servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos" (Goulart, 2013, p. 137). Nesse segundo caso, independência funcional e política institucional coexistem sem que um prevaleça sobre o outro, já que o cumprimento das metas é feito da maneira julgada pertinente pelo promotor ou procurador que atue no caso concreto.

O que o Plano Geral revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do Ministério Público?

Histórico e disciplina legal

A CF/88 nada dispôs acerca de eventuais instrumentos que fixem metas ou diretrizes de atuação institucionais para os integrantes do MP. Especificamente no MP do Estado de São Paulo, a primeira menção sobre o PGA foi identificada em um pronunciamento realizado pelo então procurador-geral, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (Dal Pozzo, 1984). Em tal pronunciamento, Dal Pozzo manifestou preocupação com a necessidade de a instituição estadual, em razão das atribuições e do papel conferido pela CF/88 ao MP em geral, definir de maneira mais clara o papel que desempenharia na sociedade e de expressar uma vontade institucional (p. 12).

Segundo Dal Pozzo (1984), a despeito de o MP ter dois campos fundamentais de atuação (titular da ação penal e defensor dos direitos constitucionais do cidadão), a instituição seria “desprovida de vontade, isto é, sem uma política pública clara e definida” (Dal Pozzo, 1984, p. 16). Para o procurador-geral, a expressão da vontade própria e a execução dessa vontade seriam a essência de uma instituição real, não bastando o simples cumprimento das tarefas legalmente previstas (p. 16).

O PGA serviria justamente para manifestar a vontade política do MP do Estado de São Paulo a partir “de uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades” (Dal Pozzo, 1984, p. 23). Assim, o PGA faria com que a instituição deixasse de responder a estímulos externos, como os processos judiciais e as reclamações de cidadãos (p. 22) e conferiria maior eficácia aos atos dos promotores e procuradores, na medida em que permitiria combater a causa dos problemas – e não apenas os problemas em si, criando uma estrutura adequada para tanto (p. 23).

Outra preocupação demonstrada por Dal Pozzo (1984) diz respeito ao relacionamento entre o Ministério Público e a sociedade. O procurador-geral destaca a necessidade de desenvolvimento de “mecanismos de aferição de uma vontade social” para que os promotores e procuradores possam se considerar representantes da sociedade (p. 23).

Em 1991, Dal Pozzo criou, no MP do Estado de São Paulo, a figura dos Planos de Atuação, prevendo que a “atuação do Ministério Público deve levar em conta as diretrizes institucionais estabelecidas para certo período e destinadas a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais”⁹.

A tentativa de se estabelecerem Planos de Atuação para os promotores e procuradores paulistas não se deu sem polêmica, conforme entrevista de Hugo Nigro Mazzilli, avesso ao que considera uma política de interesse do procurador-geral:

⁹ Art. 1º do Ato no 16/91-PGJ.

Na ocasião, denunciemos 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.

A discussão travada no estado de São Paulo acerca da necessidade do estabelecimento de uma política institucional para o Ministério Público aparentemente não chegou ao nível federal. Tanto é assim que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público¹⁰ não tratou de instrumentos de orientação institucional da conduta de promotores e procuradores¹¹.

No MP do Estado de São Paulo, a previsão dos Planos de Atuação constou no anteprojeto de Lei Orgânica da instituição (até então, os Planos eram previstos em ato interno da Procuradoria-Geral de Justiça). A elaboração do citado anteprojeto foi marcada por muita polêmica: a versão inicialmente apresentada por Dal Pozzo sofreu várias críticas dos integrantes da instituição, que se opunham ao que consideravam uma excessiva centralização de poderes nas mãos do procurador-geral de Justiça e reclamavam do exíguo prazo concedido para que se manifestassem sobre a proposta. Em razão disso, a Associação Paulista do MP solicitou ao procurador-geral a realização de uma “consulta à classe” para discutir o anteprojeto da Lei Orgânica. Foi, então, constituída uma comissão para elaborar um novo anteprojeto, finalmente enviado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Apesar de toda a discussão envolvendo a elaboração do anteprojeto de Lei Orgânica do Ministério Público Paulista, em nenhum momento ao longo da tramitação do procedimento administrativo que cuidou do assunto, houve questionamento acerca dos artigos que previam a criação do PGA. A redação desses artigos é a mesma na primeira versão apresentada pelo procurador-geral e na versão que resultou do trabalho da comissão instituída a pedido da Associação Paulista do Ministério Público¹²:

Art. 97 – A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.

Art. 98 – O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das

¹⁰ Lei nº 8.625/93.

¹¹ A Lei Orgânica estabelece normas gerais para a organização do MP. Assim, era de se esperar que nela estivessem previstos eventuais instrumentos institucionais de orientação da conduta de promotores e procuradores.

¹² A única alteração foi na numeração dos artigos.

Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.

Parágrafo único – Para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos:

- I – Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
- II – Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça;
- III – Projetos Especiais.

Art. 99 – O procedimento de elaboração do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação e dos Projetos Especiais será disciplinado em Ato do Procurador-Geral de Justiça.

Enviado à Assembleia, o anteprojeto recebeu mais de 150 emendas durante a sua tramitação. Nenhuma delas teve por objeto a alteração dos artigos que versam sobre o PGA, cuja redação inicial não foi alterada e se mantém até hoje na Lei Orgânica do MP Paulista, a Lei Complementar Estadual nº 734/93. Segundo a Exposição de Motivos que acompanhou o anteprojeto encaminhado pelo chefe do MP do Estado de São Paulo ao Legislativo, em consonância com o pronunciamento realizado em 1990, a intenção ao criar o PGA foi a de fazer com que o MP deixasse apenas de reagir a estímulos externos e passasse a ter uma política pública de estabelecimento das prioridades a serem observadas pela instituição em sua atuação:

Além de conferir indispensável autonomia aos órgãos de execução, possibilita uma atuação planejada e sistematizada.

Deixando de reagir apenas a estímulos externos, com os Planos de Atuação, que se transformam nas Procuradorias e Promotorias em Programas de Atuação Interna e Integrada, o Ministério Público se aproxima da comunidade e passa a ter uma política pública de objetivos e diretrizes prioritários (fl. 4 dos Autos 4348/93 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo).

A intenção de estabelecer prioridades institucionais por meio do PGA foi também destacada por um dos entrevistados, para quem a Lei Orgânica do MP Paulista apontou justamente para a necessidade da escolha de metas de atuação para os promotores e procuradores:

O que o legislador em 93 fez? Estabeleceu, no rosário de obrigações do MP, a elaboração de um plano de metas, um plano estadual e anual de metas. E o que me parece que o legislador pretendeu? Foi indicar para o Ministério Público a necessidade de que, dentre todas as suas atribuições, ele estabelecesse uma escala de prioridades – porque ele não pode se escusar, não pode se eximir de fazer tudo, tudo aquilo que a lei manda que seja feito – mas ele pode racionalizar o serviço, ele pode encontrar formas alternativas

de composição de conflito, tudo certo. Ele não pode, não pode deixar de atuar naquelas atribuições todas que a Constituição e que as leis definem. Mas é lícito o que legislador de 93 já antevia, é legítimo que o Ministério Público eleja prioridades. (...) A instituição tem a obrigação de, levando em conta indicadores de necessidade, de prioridade, ofertar para esse promotor de justiça um norte seguro: ó, o caminho é por aqui, faça isso primeiro, depois aquilo. Bom, isso me parece que foi a intenção do legislador, se não foi a intenção do legislador, pouco importa, foi a interpretação que nós acabamos dando (risos) (Promotor 7).

Embora não haja registros de discussões sobre o PGA nos procedimentos do próprio MP ou durante a tramitação do anteprojeto na Assembleia Legislativa, a criação da figura do PGA não passou despercebida pelos integrantes da instituição. Ao contrário, Mazzilli identificou o PGA como um dos dois grandes projetos do então procurador-geral:

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... (...) 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.

Hugo Mazzilli conclui que a criação do Plano Geral, tal como ocorreu com o restante das disposições constantes do anteprojeto da Lei Orgânica enviado ao Legislativo, tinha como objetivo centralizar poderes e decisões no procurador-geral, a quem compete estabelecer o Plano Geral e disciplinar o seu procedimento de elaboração:

(...) 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.

Outro promotor do MP de São Paulo, contudo, a despeito de não ter participado ativamente da discussão do anteprojeto da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista – tal

como o fez Hugo Nigro Mazzilli – enxerga a previsão do PGA como fruto de um novo projeto do MP, surgido com a Carta de Curitiba e com a Lei de Ação Civil Pública e que culminou com a disciplina do Ministério Público na CF/88:

E nessa época, esse projeto do novo Ministério Público que vai à sociedade, que discute com a sociedade, que tem metas para alcançar, que trabalha em uma articulação política maior em grandes questões da tutela coletiva, estava começando. Aí surge o Código de Defesa do Consumidor, que consolida a teoria geral da tutela coletiva e aí nos coloca como titulares ou legitimados – muito mais que meio ambiente e consumidor, que era o que a gente fazia – para a gente cuidar de qualquer interesse difuso ou fundo coletivo. Então é nesse contexto que surge certamente a ideia do Plano Geral de Atuação. Eu estou falando isso porque eu vivi essa época, faz sentido acrescentar que isso não é lei orgânica (Promotor 2).

Em síntese, é possível identificar ao menos três opiniões no que diz respeito ao surgimento do PGA: a primeira, mais preocupada com a definição de prioridades, com a expressão de uma assim denominada vontade política do MP do Estado de São Paulo, com a atuação preventiva e a eficácia da atuação de promotores e procuradores; a segunda, expressada por Mazzilli, que enxerga no PGA uma tentativa centralizadora do então procurador-geral de tratar o Ministério Público como uma instituição hierarquizada, o que afrontaria a independência funcional de promotores e procuradores; e a terceira, para quem o PGA se relaciona com as questões de tutela coletiva e resulta da necessidade de diálogo dos membros do MP com a sociedade.

Uma vez sancionada a Lei Orgânica do MP Paulista com a previsão do PGA, o procedimento para a elaboração de tal Plano passou a ser regulamentado por Atos Normativos. O primeiro deles (Ato Normativo nº 30/94) centralizava todo o processo de elaboração do PGA na Procuradoria-Geral da Justiça. Já o Ato Normativo nº 87/96, que revogou o Ato Normativo nº 30/94, inovou ao (i) prever a possibilidade de realização da Conferência Estadual do MP, aberta aos membros da instituição, para estudo e discussão de metas e plano de atuação funcional; e (ii) estabelecer a faculdade de as Promotorias de Justiça criarem Núcleos Regionais de Planejamento e Ação Integrada, os quais poderiam promover audiências públicas para colher subsídios, fazer diagnóstico e dar sugestões para elaboração do PGA.

Ao menos em teoria, o Ato Normativo nº 87/96 teve maior preocupação em estimular a participação dos membros do MP do Estado de São Paulo e da sociedade civil no processo de sugestão das metas prioritárias a serem eventualmente incluídas no PGA. Na prática, a elaboração do PGA continuou centralizada na figura do procurador-geral. O exame dos procedimentos referentes à elaboração do PGA demonstra que a possibilidade de mobilização do MP e da sociedade civil trazida pelo Ato Normativo nº 87/96 não se

concretizou imediatamente: as audiências públicas começaram a ser realizadas em 2006 e as Conferências Estaduais apenas em 2012.

Apesar de ter previsão legal desde a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 734/93, a primeira versão do PGA que se conseguiu localizar foi a de 1999, instituída pelo Ato Normativo nº 171/99 do procurador-geral de Justiça¹³. A partir de então, foram identificados Atos Normativos anuais referentes ao PGA até 2016.

As entrevistas revelam que, entre 1999 e 2012, a elaboração do PGA esteve centralizada no gabinete do procurador-geral e com pouca participação dos promotores e procuradores. Além disso, a preocupação com a preservação da independência funcional dava ensejo a metas amplas e repetidas, isto é, com mínima capacidade de verdadeiramente vincular a atuação dos promotores e dos procuradores a uma diretriz que lhes seria imposta:

Antigamente os Planos Gerais de Atuação, que estão previstos na Lei Orgânica desde 93, eles tinham uma existência pró-forma. Então o procedimento era publicar no Diário Oficial um aviso para que quem tivesse sugestões mandasse, por um certo período. Isso era compilado na assessoria do procurador-geral, ultimamente era no Centro de Apoio, e aí se fazia uma peça e ela era publicada e, portanto, não havia nem um segundo de discussão, nenhuma coleta de qualquer informação ou sugestão fora da carreira; e mesmo dentro da carreira era um fala quem quer, uma coisa muito pró-forma mesmo (Promotor 2).

Eu trabalhei na assessoria do procurador-geral há, sei lá... Uns 15 anos atrás? O que que se fazia no Plano Geral de Atuação? Se copiava, você pode olhar. Era mais amplo possível – para não restringir nada de atuação – e se copiava. Então, ano a ano, eram basicamente copiados (Promotor 1).

Em 2012, mediante o Ato Normativo nº 733/12, o procurador-geral de Justiça Márcio Fernando Elias Rosa criou o Núcleo de Políticas Públicas. Segundo a motivação do Ato, o Núcleo de Políticas Públicas foi instituído em razão da necessidade de acompanhamento do PGA, com identificação das prioridades nas áreas de atuação institucional, e a importância de se constituir uma rede de apoio externo para identificar, mediante manutenção de vínculo com a comunidade científica e a sociedade civil, as áreas sensíveis para a atuação do MP.

A criação do Núcleo de Políticas Públicas foi um momento de mudança na forma de elaboração e concepção institucional do PGA. De acordo com informações obtidas no *blog*

¹³ Em pesquisas realizadas no portal do MP na internet, o primeiro PGA identificado foi o instituído pelo Ato Normativo nº 171/99. A confirmação de tal informação foi solicitada ao MP via Lei de Acesso à Informação. A resposta informou que “não foi localizado expediente que trate do Plano Geral de Atuação desse Ministério Público anterior ao ano de 1999”. Um dos promotores entrevistados afirmou que o PGA tem sido editado desde 1994, mas a pesquisa não logrou localizar tais procedimentos nos arquivos do MP do Estado de São Paulo.

Construindo o Plano Geral de Atuação, lançado pela própria Procuradoria-Geral de Justiça¹⁴ e com as entrevistas realizadas, o Núcleo de Políticas Públicas buscou, por meio de debates, identificar a quais demandas a população gostaria que a atuação do MP do Estado de São Paulo atendesse. Para auxiliar nesse processo de diálogo com a sociedade, foram alocados no Núcleo funcionários com formação específica (como sociologia e comunicação). Ainda segundo o *blog*, “O resultado foi um amplo levantamento, inédito, que trouxe às claras as queixas da sociedade e delineou um novo modelo de atuação do MP paulista de agora em diante: o trabalho em aliança com a sociedade para a implementação de políticas públicas e o fortalecimento da atuação integrada”.

Tanto a criação do Núcleo de Políticas Públicas como a mudança na forma de elaboração do PGA são atribuídas a um ator importante, o promotor Marcelo Pedroso Goulart¹⁵, que contava com o respaldo do então procurador-geral, Marcio Elias Rosa:

Quando o Marcelo Goulart assume, cria o Núcleo de Políticas Públicas, quando o Marcio Elias Rosa se torna procurador-geral – nós estamos falando de quase 5 anos atrás – a ideia básica dele era exatamente trabalhar fundamentalmente o Plano Geral de Atuação. Também tinha um outro projeto importante que era a regionalização. Mas o PGA era um ponto fundamental. E no começo ainda muito é, voluntariosamente, quase que sem nenhuma estrutura, praticamente com uma funcionária. Depois ele consegue a contratação de uma socióloga para ajudá-lo nisso, ele faz uma concepção nova de Plano Geral de Atuação dialogado com a sociedade, que é a mudança do patamar de uma corporação para uma instituição. (...) E aí ele começa a correr o estado, para conversar com promotores e começa a conversar com representantes de movimentos sociais e, sobretudo, a comunidade acadêmica. Ele fez muitos contatos com a UNESP, com alguma coisa de USP, uma boa parte de Unicamp e uma outra coisa de PUC (Promotor 2).

Para que se tenha uma ideia das inovações trazidas pelo Núcleo de Políticas Públicas, foi só após a sua criação que a I Conferência Estadual do MP, prevista no Ato Normativo nº 87/96, foi realizada. Também passou a haver uma preocupação com a implementação do PGA e com a criação de mecanismos internos de acompanhamento de sua execução, conforme exposto na “Portaria de instauração de procedimento para acompanhamento da execução do PGA 2014 e para a construção do PGA 2015” (Protocolado nº 96.241/14, fls. 1/2).

¹⁴ “Construindo o Plano Geral de Atuação é o nome desse *blog* que a Procuradoria-Geral de Justiça lança para divulgar as iniciativas bem-sucedidas para implementação dos objetivos dos planos gerais de atuação do MP do Estado de São Paulo. [...] Todos os Promotores de Justiça estão convidados a acompanhar com habitualidade as postagens e a encaminhar ao Núcleo de Políticas Públicas, para divulgá-las, suas atuações exitosas baseadas no PGA, formulando suas sugestões, participando do debate, trocando experiências. Sugestões podem ser enviadas para <npp.mp@mpsp.mp.br>”. Disponível em: <<https://construindoopga.wordpress.com/o-blog/>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

¹⁵ Marcelo Pedroso Goulart não respondeu ao pedido de entrevista.

Em razão da atuação do promotor Marcelo Goulart e dos demais integrantes do Núcleo de Políticas Públicas, a elaboração das edições de 2013 e 2014 do PGA foi bem distinta do padrão até então observado. Em 2013, além de promotores e procuradores, foram também ouvidos representantes da comunidade científica e da sociedade civil, indicados pelos próprios membros da instituição. Grupos temáticos discutiram temas posteriormente levados à Plenária Final, na qual se decidiram os objetivos prioritários por área para o Plano de 2013.

Mesmo com o apoio do procurador-geral e com a atuação do promotor Marcelo Goulart, decidido a mudar a forma de elaboração do PGA, houve dificuldade de mobilização dos promotores e procuradores, conforme relato de promotores que também participaram do processo de construção do PGA de 2013:

Mas acabou que, ainda que aos trancos e barrancos porque não houve grande apoio, ele [Marcelo Goulart] fez o Plano Geral de Atuação. A participação da comunidade acadêmica foi importante, foi presente. Temas que nunca tinham sido trazidos numa discussão aprofundada no Ministério Público foram trazidos por profissionais e pesquisadores de gabarito (...) Enfim, vários profissionais vieram, alguns movimentos sociais – bem menos do que os representantes da comunidade acadêmica – e para promotores variava. (...) Uma coisa bastante precária nesse sentido, que vai desembocar nessa questão primeira que você falou há pouco, do promotor natural, da liberdade funcional, do pouco ou nenhum nível de exigência e de *accountability*... (Promotor 2).

Para o PGA de 2014, o Núcleo de Políticas Públicas propôs a manutenção e a prorrogação dos objetivos, das metas e das ações constantes do PGA de 2013, o que foi aprovado durante a II Conferência Estadual do MP do Estado de São Paulo.

As experiências com a elaboração das edições de 2013 e 2014 do PGA – imediatamente após a instituição do Núcleo de Políticas Públicas – culminaram com a edição do Ato Normativo nº 873/15, também durante o mandato de Márcio Fernando Elias Rosa. Tal ato decorreu de demanda dos integrantes do Núcleo de Políticas Públicas, que solicitaram “auxílio para a elaboração de ato que discipline o novo procedimento para a construção do PGA de 2016/2017”¹⁶. Segundo a portaria que instaurou o procedimento para a elaboração do novo ato, o Núcleo de Políticas Públicas constatou a necessidade de (i) criar mecanismos para assegurar a oitiva dos membros do MP, da sociedade civil e do meio acadêmico para a identificação das prioridades sociais e institucionais a serem incorporadas pelos PGAs; e (ii) estabelecer mecanismos internos de acompanhamento dos objetivos, metas e ações fixados no PGA.

Se o estabelecimento de um canal de comunicação com os próprios promotores e procuradores, com a sociedade civil e com os representantes da academia já havia ocorrido

¹⁶ Fl. 2 do Protocolado nº 7.840/15 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

durante a elaboração dos PGAs de 2013 e 2014, o mesmo não se pode dizer dos mecanismos de acompanhamento das metas constantes do PGA. Embora a necessidade de criação de mecanismos internos destinados ao monitoramento da execução do PGA tenha constado da motivação do Ato Normativo nº 873/15, não há nele sequer um artigo que trate do tema. Quando se buscaram informações sobre eventuais formas de acompanhamento do cumprimento das metas junto aos promotores entrevistados, constatou-se que a questão ainda não está resolvida dentro do MP do Estado de São Paulo¹⁷:

(..) eu sei que a Corregedoria, ela tem prestigiado sim e tentado enaltecer os colegas que de alguma forma seguem o Plano, né? Então, mas, é o que te falei, é um critério, né? É uma coisa que tem ser pensada, não existe ainda uma pontuação porque isso é uma outra questão muito delicada. Tanto que se você pegar as promoções, elas são sempre por antiguidade porque o Conselho nunca definiu critérios de merecimento, é uma briga. É uma briga enorme isso, as pessoas acham que precisa, mas, na hora do vamos ver, ninguém quer, né? Então assim, é um outro ponto de tensão e aí então assim... Como a Corregedoria, se não tem os critérios, né? Como que a Corregedoria... Também fica um pouco complicado porque ela não pode... Ela enaltece, mas ela não premia. Então fica uma coisa, acho que essas são as grandes dificuldades do Plano Geral quando a gente fala em Plano Geral de Atuação. (...) Você cria no plano, dá para criar, mas adotar uma política institucional, isso é uma questão cultural, né? E a gente precisa evoluir, a gente está nessa fase de transição, acho que institucionalmente nós também estamos nos movimentos bem importantes de transição. A sociedade mudou e a gente também está tentando acompanhar, né? A gente tem feito alguns movimentos importantes, mas ainda falta (Promotor 1).

Como é que nós vamos fazer para as pessoas cumprirem o Plano porque não há vinculação. As pessoas têm liberdade funcional, independência funcional... A Corregedoria não observa isso porque não há nem normatização a respeito disso (Promotor 2).

O Núcleo de Políticas Públicas chegou a elaborar um questionário sobre a funcionalidade e eficácia dos PGAs com o objetivo de enviá-lo aos integrantes do MP do Estado de São Paulo, mas a remessa acabou não ocorrendo¹⁸.

Para além da edição do Ato Normativo nº 873/15, a elaboração e a execução dos PGAs de 2013 e 2014 tiveram outra consequência: os integrantes do Núcleo de Políticas Públicas apresentaram proposta de alteração da Lei Orgânica do MP Paulista para que o

¹⁷ O Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo não respondeu ao pedido de entrevista.

¹⁸ Fl. 32 do Protocolado nº 96.241/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

PGA passasse a ter periodicidade quinquenal e necessariamente contasse com mecanismos de escuta social e de consulta aos membros do MP¹⁹. A proposta do Núcleo de Políticas Públicas foi submetida ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, que deliberou que a periodicidade do PGA fosse de dois anos, sob a argumentação de que um Plano de cinco anos engessaria o MP e diminuiria a agilidade na detecção dos problemas e a eficiência na resposta²⁰.

O Projeto de Lei Complementar contemplando a alteração da periodicidade do PGA e a previsão de realização de audiências públicas e participação dos membros do MP foi enviado à Assembleia Legislativa em 8 de abril de 2015²¹. A justificativa que o acompanhou informa que a execução das metas institucionais demanda prazo superior a um ano e que a previsão do incremento da participação é afinada às modernas noções de governança²². O projeto já recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e aguarda análise da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento²³.

Posteriormente, o PGA, transformado em um desdobramento operacional do planejamento estratégico do MP do Estado de São Paulo, passou a ser regulamentado pela Resolução nº 1.000/16, do Procurador-Geral de Justiça Gianpaolo Poggio Smanio. A última edição do PGA identificada foi a de 2016²⁴ (Resolução nº 949/16).

PGA, metas e a visão de promotores e procuradores sobre o MP

O que o PGA revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do MP? A depender do tipo de meta incluída nos Planos Gerais pelos integrantes do MP – como, por exemplo, exigir o aumento de áreas verdes em todas as cidades do estado de acordo com percentuais definidos por promotores e procuradores – os PGAs podem funcionar como instrumentos de judicialização da política, termo utilizado para analisar as relações das instituições judiciais com as instituições políticas (Carvalho e Leitão, 2010, p. 414).

Por judicialização da política, entenda-se “transformação de questões tradicionalmente tratadas pelos Poderes Executivo e Legislativo em ações judiciais” (Kerche, 2009, p. 69), substituindo as escolhas feitas pelos cidadãos por meio das eleições para os Poderes Executivo e Legislativo por decisões judiciais decorrentes de iniciativas tomadas por técnicos – promotores, procuradores e juízes. Trata-se, portanto, de transferir o lócus do debate da arena política para a arena judiciária (Musse, Pessoa e Souza, 2019, p. 17).

¹⁹ Fl. 3 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²⁰ Fl. 22 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²¹ O projeto recebeu o número 21/2015 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

²² Fl. 49 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²³ Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1253628>>. Acesso em: 4 ago. 2021.

²⁴ Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano_geral_atuacao_educ_cao_civel>. Acesso em: 4 ago. 2021.

Não se tem a pretensão de afirmar ou negar o papel do PGA como um indutor efetivo de judicialização da política – isso exigiria a análise de todas as demandas judiciais propostas pelo MP com o intuito de verificar se elas se originaram de metas do Plano Geral, algo praticamente inexequível²⁵.

Metas a serem analisadas e classificadas: o que está no mapa da ação do MP?

O PGA prevê áreas de atuação prioritárias da instituição e as classifica segundo certas categorias. Aqui, a análise será feita a partir das metas escolhidas para integrar as edições do PGA entre 1999 e 2016²⁶ nas áreas de (i) direito constitucional²⁷, (ii) habitação e urbanismo e (iii) meio ambiente, as quais serão classificadas de acordo com o critério exposto a seguir.

A opção pelas três áreas acima mencionadas se deve: (i) ao fato de elas estarem presentes em *todas as edições do PGA* – o que permite comparar se a concepção de promotores e procuradores sobre as suas atuações nas citadas áreas mudou ao longo dos anos; (ii) ao grande número de pessoas impactadas em caso de eventual concretização dessas metas; e (iii) à sua provável interface com o Poder Executivo, o que possibilita a análise acerca da concepção dos Planos Gerais como instrumentos de indução da judicialização da política.

As metas constantes dessas três áreas serão classificadas com o intuito de identificar quem seriam os demandados em caso de sua eventual concretização, verificando-se qual a proporção de metas que requerem providências do Poder Executivo. Da leitura dos PGAs com a intenção de verificar quem, em última instância, será o responsável pelo cumprimento da meta no caso de observação do Plano, resultaram quatro tipos de metas:

- (i) internas: dependem da atuação exclusiva dos integrantes do MP para se concretizarem. Concentram-se em providências referentes a estudos e análises, questões organizacionais e *lobby* institucional;
- (ii) externas: exigem ação de terceiros (como Poder Executivo, particulares, empresas) em face de quem o MP agirá judicialmente ou extrajudicialmente a fim de que as metas sejam alcançadas. Isto é: alguém terá de assumir uma obrigação que lhe será especificamente cominada em razão da iniciativa do MP. Aqui foram inseridas as metas que, embora relacionadas às funções institucionais do MP, como zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na CF/88 e

²⁵ Os próprios promotores entrevistados revelaram a dificuldade de aferir a relação entre as condutas dos promotores e procuradores e o PGA.

²⁶ Não foi possível localizar edições anteriores a 1999. O MP não publicou novas edições do PGA a partir de 2017.

²⁷ Ao longo das edições do PGA, adotou-se a denominação direito constitucional, cidadania e patrimônio público e social para tratar de metas semelhantes, razão pela qual se optou por classificá-las como um único grupo de metas.

promover instrumentos para a proteção do patrimônio público (Art. 129, II e III, CF), não são passíveis de concretização sem a atuação de um outro ator além do membro do MP. Podem demandar ação do poder Executivo ou de outros atores;

(iii) indefinidas: em razão de sua excessiva imprecisão, não permitem a identificação do ator ou instituição responsável por sua efetivação;

(iv) mistas: exigem ações tanto do MP como de outros atores. A tomada de medidas do MP perante o Poder Judiciário não é essencial para o cumprimento das metas.

Quantificação das metas dos Planos Gerais de Atuação

Procedeu-se ao tabelamento de todas as edições do PGA para que se soubesse qual percentual de metas estava sendo examinado ao se fazer opção pela análise de metas nas áreas de (i) direito constitucional, (ii) habitação e urbanismo e (iii) meio ambiente. A quantificação das metas incide apenas sobre uma parte, ainda que relevante, de todos os demais temas presentes nos PGAs:

Tabela 1
Percentual sob exame dos Planos Gerais de Atuação do MP do Estado de São Paulo (1999-2016)

Edição	Direitos Constitucionais/ Cidadania/Patrimônio Público e Social (%)	Habitação e Urbanismo (%)*	Meio ambiente (%)**	Total (%)
1999	2	6	20	28
2000	16	8	25	49
2001	27	4	9	40
2002	25	4	17	46
2003	27	4	8	39
2004	15	0	29	44
2005	27	0	15	42
2006	28	9	7	44
2007	33	0	10	43
2008	9	0	12	21
2009	11	11	0	22
2010	5	5	3	14
2011	9	9	9	27
2012	12	12	12	35
2013	4	14	11	28
2014	4	14	11	28
2015	3	13	10	26
2016	9	8	8	26

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

* Nos anos de 2004, 2005, 2007 e 2008, as metas de habitação e urbanismo integram as de meio ambiente.

** No ano de 2009, as metas de meio ambiente integram as de habitação e urbanismo.

Quanto aos atores responsáveis pela efetivação da meta: o MP provoca terceiros a agir

Ao longo de todas as edições do PGA, predominaram as metas dirigidas a terceiros que não os integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo:

Tabela 2
Evolução absoluta quanto aos atores responsáveis pela efetivação das metas do MP do Estado de São Paulo (1999-2016)

Edição do PGA	Internas	Externas	Indefinidas	Mistas	Total
1999	8	15	1		24
2000	19	50	1		70
2001	3	24			27
2002		32	1		33
2003	1	28			29
2004	7	7	1		15
2005	8	14			22
2006		22	1	2	25
2007		33	1		34
2008	1	31			32
2009	2	31		3	36
2010	1	16		4	21
2011		2		1	3
2012		4		2	6
2013	3	9		4	16
2014	3	9		4	16
2015	3	9		4	16
2016	2	14		3	19

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Para além do predomínio das metas externas, não é possível, seja de maneira quantitativa ou qualitativa, identificar claramente um padrão ou uma tendência quanto aos tipos de atores responsáveis pela efetivação das metas constantes do PGA. A análise demonstra que a distribuição de metas varia de um ano para outro, havendo grandes alterações até mesmo dentro do mandato de um mesmo procurador-geral²⁸, evidência que pode denotar o imprevisto e o caráter meramente formal do PGA. A única característica marcante é a diminuição da quantidade de metas.

²⁸ Conforme Art. 10 da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista, o mandato do procurador-geral é de 2 anos, permitida uma recondução.

A despeito disso, não se pode ignorar que não há sequer uma edição do PGA em que as metas internas superem as metas externas, denotando que – ao menos no período que vai de 1999 a 2016 e nas metas relativas às áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente – promotores e procuradores concebem o MP do Estado de São Paulo como um grande desencadeador de condutas de atores externos à instituição. Isto é, promotores e procuradores estabelecem metas com o intuito de tentar pautar a atuação de atores externos ao MP.

Se, por um lado, tal concepção dos promotores e procuradores do estado de São Paulo acerca da instituição que integram pode ser atribuída ao papel de fiscal da lei e à condição de defensor de direitos – restando ao MP provocar terceiros que deveriam cumprir a lei e promover direitos por meio de políticas públicas –, por outro, é evidente que, mesmo dentro dos limites constitucionais ou legais, há uma razoável margem de discricionariedade acerca dos objetivos a serem perseguidos (Kerche, 2007, p. 276). Em outras palavras: os promotores e procuradores não apenas elegem determinadas metas externas como prioritárias, eles também fazem escolhas políticas ao decidirem o que deve ou não integrar o PGA de sua instituição, e tais escolhas, na grande maioria das vezes, demandariam providências, por exemplo, do Poder Executivo, de particulares e de empresas, para se concretizarem.

Quanto aos demais tipos de meta, nota-se que as indefinidas desaparecem depois de 2007, talvez em decorrência de um processo de aprendizagem ocorrido ao longo das várias edições do PGA, o qual eliminou metas demasiadamente imprecisas. Já as metas mistas aparecem com mais frequência a partir de 2008, denotando quiçá um indício de que promotores e procuradores têm procurado atuar em conjunto com atores externos. Tal tipo de atuação, apesar de não necessariamente demandar a intervenção do Poder Judiciário, pode evidenciar uma tentativa dos promotores e procuradores de influenciar a conduta de terceiros por meio de uma maior interação e proximidade com os demais atores envolvidos em eventual cumprimento da meta.

Quanto às metas externas: Executivo como o principal destinatário

Como a intenção é verificar se o MP do Estado de São Paulo concebe o PGA como um instrumento para acionar o Poder Executivo, o que poderia induzir à judicialização da política, são examinadas agora apenas as metas externas. Quando tais metas são analisadas, o que se nota é que em todas as edições do PGA predominam as metas direcionadas ao Poder Executivo:

Tabela 3
Evolução absoluta quanto aos atores responsáveis pela efetivação das metas externas do MP do Estado de São Paulo (1999-2016)

Edição do PGA	Executivo	Outros	Total
1999	5	10	15
2000	26	24	50
2001	20	4	24
2002	21	11	32
2003	20	8	28
2004	6	1	7
2005	13	1	14
2006	19	3	22
2007	28	5	33
2008	23	8	31
2009	29	2	31
2010	14	2	16
2011	2		2
2012	4		4
2013	8	1	9
2014	8	1	9
2015	8	1	9
2016	11	3	14

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Estado de São Paulo.

O resultado que se extrai da análise das metas externas é: os PGAs – ressaltando-se, mais uma vez, que aqui se trata das edições de 1999 a 2016 e das metas das áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente – são concebidos como grandes instrumentos de cobrança do Poder Executivo, daí a possibilidade de contribuírem para a dinâmica da judicialização da política. Isso porque o Poder Executivo não necessariamente elege prioridades coincidentes com as metas que constam do PGA ou tem disponibilidade orçamentária para implementar as políticas públicas de sua escolha e também as de preferência de promotores e procuradores, o que pode ensejar a intervenção do Poder Judiciário – após a provocação do MP – para viabilizar o cumprimento das metas.

Embora os PGAs não cheguem a estabelecer como as metas devem ser concretizadas, se eles fossem rigorosamente cumpridos por promotores e procuradores, praticamente todas as decisões de políticas públicas referentes às áreas analisadas (da observância das normas urbanísticas ao estabelecimento dos índices de qualidade na prestação de serviços públicos de saúde) seriam potencialmente tomadas com a intervenção do MP – seja por decisão judicial proferida após a provocação de promotores

e procuradores, seja no âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta²⁹ ou de uma audiência pública.

Se há margem de discricionariedade para que o administrador público decida como e quando cumprir as obrigações que lhe são impostas pela CF/88 e pela legislação ordinária, a pretensão do MP do Estado de São Paulo de interferir na agenda do Poder Executivo por meio de metas fixadas no PGA pode, no limite, resultar na ampla judicialização da política.

O fato de promotores e procuradores conceberem o PGA como um potencial instrumento de acionamento do Poder Executivo – ou, no mínimo, de interferência na sua agenda – leva à clássica reflexão da ciência política acerca das dificuldades de controle popular sobre as decisões tomadas por burocratas. Não é por se enxergarem como porta-vozes da sociedade e frequentemente adotarem condutas e medidas aprovadas pelos cidadãos que promotores e procuradores estão sob o controle popular. Em outras palavras: não há nenhuma forma de a sociedade garantir que as metas constantes do PGA contarão com a sua aprovação. Se as expectativas de promotores e procuradores não coincidirem com as da sociedade, não há nada que ela possa fazer para controlá-los na hipótese de concretização das metas do PGA. Em tese, a plena eficácia do PGA pode até mesmo ser profundamente impopular.

A conclusão que se pode extrair do predomínio de metas direcionadas ao Poder Executivo ao longo das edições analisadas do PGA é a de que promotores e procuradores escolhem prioridades de políticas públicas independentemente do juízo dos políticos diretamente eleitos sobre tais questões, transformando o embate político inerente à implementação de qualquer política pública em questão jurídica ou técnica (Kerche, 2007; Musse, Pessoa e Souza, 2019). Como consequência, “perde-se uma dimensão importante da participação e interferência popular” (Kerche, 2007, p. 276).

Conclusão

Este artigo buscou respostas às seguintes perguntas: (i) a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?; e (ii) o que o instrumento de política institucional (Plano Geral de Atuação – PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP? Para tanto, foi realizado um estudo de caso múltiplo, tendo como objeto empírico as várias edições do PGA do MP do Estado de São Paulo. Técnicas qualitativas de pesquisa foram utilizadas para: (i) estudar

²⁹ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um ato negocial em que o Ministério Público exige que um causador de dano adéque sua conduta à lei (Mazzilli, 2005, p. 238), sem a intervenção do Poder Judiciário. Como continua Hugo Nigro Mazzilli, o TAC se presta à defesa de todos os direitos transindividuais: “ressalvada, pois, a questão da impossibilidade de transigência efetiva de direitos, no mais, o compromisso de ajustamento de conduta pode versar qualquer obrigação de fazer ou não fazer relacionada com a defesa de quaisquer interesses transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos), como, por exemplo, questões ligadas ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural, à ordem econômica e à economia popular, à ordem urbanística etc” (p. 13).

documentos disponíveis no portal do MP do Estado de São Paulo na internet; (ii) analisar procedimentos administrativos e publicações; (iii) classificar as metas dos PGAs; e (iv) entrevistar, de maneira semiestruturada, promotores e procuradores do MP do Estado de São Paulo.

No que diz respeito à primeira pergunta (a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?), a relação entre política institucional e independência funcional varia de acordo com as interpretações dadas sobre o princípio constitucional da independência funcional, como se viu pela análise das entrevistas e da literatura. A concepção tradicional acerca do princípio em questão é a de que os promotores e procuradores, no exercício de suas atividades, devem obediência apenas à lei e à CF/88, o que impede o estabelecimento de uma política institucional que efetivamente prevaleça sobre as iniciativas individuais dos promotores. Já a segunda concepção defende que a independência funcional é, antes, uma garantia da sociedade e deve ser usada para o cumprimento do objetivo estratégico do MP como instituição – o que só pode ser feito mediante a observância dos PGAs, já que eles contemplam as prioridades e os meios para o cumprimento daquele objetivo.

Quanto à segunda pergunta (o que o instrumento de política institucional (PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP?), a análise das metas que integram as edições do PGA do Ministério Público do Estado de São Paulo entre 1999 e 2016 nas áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente permite concluir que o PGA é concebido como um instrumento para acionar e tentar influenciar a agenda do Poder Executivo, já que é ele o maior destinatário das metas dos PGAs.

A mesma conclusão acerca do PGA pode ser estendida à visão que promotores e procuradores têm do próprio Ministério Público do Estado de São Paulo, uma vez que as metas constantes do PGA orientam, ao menos em tese, a atuação da instituição. Ao demonstrar que a maior parte das metas dos PGAs é direcionada ao Poder Executivo, evidenciando a intenção de promotores e procuradores de influenciar na agenda daquele, a análise aqui realizada confirma a literatura em ciência política sobre (i) “o voluntarismo político de promotores e procuradores no sentido (...) da sua pretensão de transformar-se em agente político responsável pela defesa da cidadania” (Arantes, 2002, p. 20), e sobre (ii) a intenção de promotores e procuradores de chegarem “ao cerne dos problemas sociais: a definição e a implementação de políticas públicas pelo Estado” (Arantes, 2002, p. 134).

Concluir que os promotores e procuradores concebem o Plano – e o próprio MP – como um instrumento para acionar e tentar pautar a atuação do Poder Executivo para além do que prescreve o ordenamento jurídico, provocando a judicialização da política, induz a outra reflexão, qual seja, a conveniência do aumento da efetividade das atividades do Ministério Público por meio do estabelecimento de uma política institucional. Isso significa perguntar: é desejável que uma instituição cujos membros pressupõem serem formuladores de políticas públicas (apesar de não possuírem mandato para tanto) seja ainda mais efetiva em sua ação? Se o empoderamento do MP e a judicialização da política

já colocam problemas políticos significativos, o que será disso em um quadro de ainda maior efetividade proporcionada por um PGA que dê maior coesão e capacidade de ação concertada ao MP? Se, por um lado, os autores da ciência política, promotores e procuradores reconhecem que uma atuação ordenada por parte dos membros do MP poderia resultar em ganhos de eficiência e até mesmo permitir o maior acompanhamento do Ministério Público (Lemgruber et al., 2016, p. 67), por outro, é necessário que se tenha em mente que essa maior eficiência ocorreria em uma instituição que – ao menos no que diz respeito às metas e ao período aqui examinado – se concebe como responsável por acionar e tentar pautar a agenda do Poder Executivo.

Portanto, o estabelecimento eficiente de uma política institucional dentro do Ministério Público do Estado de São Paulo poderia ser uma contribuição adicional à participação de promotores e procuradores na judicialização da política. A maior efetividade do PGA, contudo, está condicionada à interpretação nos órgãos de administração da justiça acerca do princípio da independência funcional. Tal como tradicionalmente concebida (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117), a independência funcional realmente dificulta o estabelecimento de uma política institucional uniforme e capaz de ensejar a atuação padronizada dos promotores e procuradores.

A possibilidade, ainda que remota, de reinterpretação da independência funcional no sentido de criar alguma vinculação dos promotores e procuradores às instâncias diretivas do MP facilitaria a implementação de políticas institucionais como o PGA. A despeito disso, é razoável supor que qualquer tentativa mais ousada nesse campo seria vista pelos promotores e procuradores como uma diminuição de suas prerrogativas, o que também poderia despertar reações de repúdio por parte de segmentos da sociedade civil.

Daí ser possível concluir que a forma de organização do MP – caracterizada pela ausência de hierarquia em razão da independência funcional – dificulta ou mesmo impede o estabelecimento de políticas institucionais. Mas é de se pensar se seria realmente conveniente a atuação efetiva dos promotores e procuradores da forma como se propõem a fazê-lo no PGA. Isso porque a atuação concertada e coletiva de toda a instituição poderia aumentar o poder de influência do MP, o que, no limite, poderia não apenas multiplicar, mas também fortalecer os casos de judicialização da política.

Por fim, cabe destacar que o fato de não terem sido identificadas edições do PGA posteriormente a 2016³⁰ (Resolução nº 949/16) – contrariando disposição expressa da Lei Orgânica do MP – pode servir como uma evidência de enfraquecimento da política institucional, reforçando a concepção tradicional sobre o princípio da independência funcional e evidenciando que a realização (ou não) do processo de elaboração do PGA depende do perfil do procurador-geral em exercício. Há também impacto na agenda de pesquisa: diante do aparente fim do PGA tal como estudado aqui e vigente até 2016, é necessário desenvolver nova metodologia a ser oportunamente aplicada à análise do

³⁰ Ver: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano_geral_atuacao_educ_cao_civel>. Acesso em: 4 ago. 2021.

planejamento estratégico do MP para dar seguimento à pesquisa sobre independência funcional e política institucional do Ministério Público.

Referências bibliográficas

- ARANTES, R. B. "Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, p. 83-102, 1999.
- _____. *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. "Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 1, p. 97-135, 2019.
- CAMBI, E. "Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público". *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, vol. 14, nº 24, p. 86-137, 2015.
- CARVALHO, E.; LEITÃO, N. "The new Public Attorney and process of judicialization of politics". *Direito GV Law Review*, vol. 6, nº 2, p. 399-422, 2010.
- CASAGRANDE, C. *Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- DAL POZZO, A. A. F. "'Democratização da justiça': atuação do Ministério Público". *Justitia*, vol. 127, p. 42-50, 1984.
- FERRAZ, A. A. M. C.; CAMARGO, M. *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FERRAZ, A. A. M. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. *A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997.
- GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- KERCHE, F. "Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil". *Dados*, vol. 50, nº 2, p. 259-279, jul. 2007.
- _____. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- _____. "Independência, Poder Judiciário e Ministério Público". *Caderno CRH*, vol. 31, p. 567-580, 2018.
- KERCHE, F.; OLIVEIRA, V. E. D.; COUTO, C. G. "Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de *accountability*?". *Revista de Administração Pública*, vol. 54, p. 1.334-1.360, 2020.
- LEMGRUBER, J., et al. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CEsSeC, 2016.
- MARQUES, J. B. D. A. "A implantação do planejamento no Ministério Público". *Revista Justitia*, vol. 32, nº 71, p. 308, 1970.
- MAZZILLI, H. N. "Os limites da independência funcional no Ministério Público". *Revista dos Tribunais*, vol. 715, 1995.
- _____. "Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades-atuação do Ministério Público". *Direito e Liberdade*, vol. 1, nº 1, p. 225-246, 2005.

_____. *Ministério Público*. [s.l.]: D. de Jesus, 2005.

_____. *Ministério Público*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MUSSE, L. B.; PESSOA, O. A. G.; SOUZA, S. L. D. N. S. D. "Entre judicialização e juridicização: por um Ministério Público resolutivo nas políticas públicas de saúde mental". *Texto para Discussão – Ipea*, 2019.

OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

RODRIGUES, J. G. Ministério Público resolutivo: a atual missão institucional. In: Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. *Ministério Público: o pensamento institucional contemporâneo*. [s.l.] 2012.

SADEK, M. T. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, p. 110-129, 2008.

SILVA, C. A. *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça*. São Paulo: USP, 2001.

VIEGAS, J. F. M. "A intervenção do Ministério Público no cível". *Revista Justitia*, vol. 63, nº 196, p. 415, 2001.

Abstract

Public attorney: does functional independence prevent institutional policy?

This article analyzes the General Action Plan (PGA) of the Public Attorney of the State of São Paulo (MP), an instrument that sets the priority annual performance targets for prosecutors, to examine: (i) the relationship between institutional policy and functional independence; (ii) the prosecutors view of the role of the MP and the implication of this for the judicialization of politics. It is a multiple case study with a qualitative methodology. The goals of the PGAs were classified and quantified. Semi-structured interviews were also conducted with members of the MP. It is demonstrated that the PGA is conceived as an instrument to try to influence the executive branch's agenda and that the efficient establishment of an institutional policy: (i) depends on the interpretation of the concept of functional independence; (ii) could aggravate the judicialization framework of politics.

Keywords: Public Attorney; functional independence; institutional policy; judicialization of politics

Resumen

Ministerio Público: ¿la independencia funcional impide la política institucional?

El artículo analiza el Plan General de Acción (PGA) del Ministerio Público del Estado de São Paulo (MP), instrumento que establece las metas anuales prioritarias de desempeño de los fiscales, para examinar: (i) la relación entre política institucional e independencia funcional; (ii) la opinión de los fiscales sobre la papel del MP y su implicación para la judicialización de la política. Es un estudio de caso múltiple con metodología cualitativa. Se clasificaron y cuantificaron los objetivos de los PGA. También se realizaron entrevistas semiestructuradas con miembros del MP. Demostramos que el PGA se concibe como un instrumento para intentar incidir en la agenda del Poder Ejecutivo y que el establecimiento eficiente de una política institucional: (i) depende de la interpretación del concepto de independencia funcional; (ii) podría agravar el marco de judicialización de la política.

Palabras clave: Ministerio Público; independencia funcional; política institucional; judicialización de la política

Résumé

Ministère public: l'indépendance fonctionnelle empêche-t-elle la politique institutionnelle?

L'article analyse le Plan d'Action Général (PGA) du Ministère Public de l'État de São Paulo (MP), un instrument qui fixe les objectifs annuels prioritaires de performance pour les procureurs et le rôle du MP et (i) la relation entre la politique institutionnelle et l'indépendance fonctionnelle ; (ii) son implication dans la judiciarisation de la politique. Il s'agit d'une étude de cas multiple avec une méthodologie qualitative. Les objectifs des PGA ont été classés et quantifiés. Des entretiens semi-structurés ont également été menés avec des membres du MP. Il est démontré que le PGA est conçu comme un instrument pour tenter d'influencer l'agenda du pouvoir exécutif et que la mise en place efficace d'une politique institutionnelle (i) dépend de l'interprétation du concept d'indépendance fonctionnelle ; (ii) cela pourrait aggraver le cadre de judiciarisation de la politique.

Mots-clés: Ministère Public; indépendance fonctionnelle; politique institutionnelle; judiciarisation de la politique

Artigo submetido à publicação em 11 de dezembro de 2020.

Artigo resubmetido à publicação em 11 de agosto de 2021.

Versão final aprovada em 21 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

