AMPERJ ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A **ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, após consulta formulada aos membros do MPRJ pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, vem, no bojo do respectivo procedimento administrativo, apresentar suas considerações acerca da minuta de resolução GPGJ encaminhada virtualmente aos colegas e que, no seu mérito, "*regulamenta a aplicação do princípio constitucional da unidade institucional nas atividades meio e finalística, no âmbito do MPRJ, disciplinando a criação, revisão e cancelamento de diretrizes e enunciados institucionais.*".

I - Sobre a minuta de resolução GPGJ

No dia 21 de junho de 2022, a Procuradoria-Geral de Justiça enviou, por meio eletrônico e para a consulta dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, minuta de resolução GPGJ que regulamenta "*a aplicação do princípio constitucional da unidade institucional nas atividades meio e finalística, no âmbito do MPRJ, disciplinando a criação, revisão e cancelamento de diretrizes e enunciados institucionais.*"

Conforme se depreende dos "considerandos" que antecedem a normatização propriamente dita, o supracitado ato normativo tem por objetivo essencial a definição de regras jurídicas capazes de compatibilizar os princípios institucionais da independência funcional e da unidade, todos previstos no parágrafo único do artigo 127 da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de iniciativa que, na sequência da alteração legislativa que modificou a redação do parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/03, tem

por finalidade precípua induzir no âmbito do MPRJ a formação de precedentes (diretrizes ou enunciados institucionais) capazes de conferir maior harmonização/uniformização ao exercício da atividade ministerial.

Em que pese a importância de se estimular dentro do MPRJ um cultura de precedentes - sobretudo quando elaborados a partir da manifestação dos órgãos de execução (de forma ascendente) -, a AMPERJ, tendo em vista a conclusão do grupo de trabalho e ouvidos seus associados, com o intuito de contribuir para o debate iniciado por provocação da chefia institucional do *parquet fluminense*, pretende, por meio desta petição, apresentar algumas considerações de natureza estritamente técnica que, no seu entender, guardam pertinência com a preservação dos princípios da independência funcional, unidade institucional e da legalidade administrativa.

II - Do fundamento legal da minuta de resolução GPGJ em debate:

Por força do princípio da legalidade administrativa, a minuta de resolução supramencionada tem a pretensão de regulamentar administrativamente norma legal introduzida no ordenamento jurídico pela Lei Complementar estadual n. 187/2019, a qual alterou a redação do parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/03, a saber:

"As diretrizes de atuação estabelecidas no planejamento estratégico do Ministério Público, antecedido de consulta à classe e aprovado pelo Procurador-Geral de Justiça, terão caráter vinculante para os órgãos administrativos e de execução."

Conforme se extrai da redação do texto legal, as diretrizes definidas no plano estratégico, desde que antecedidas por consulta da classe e prévia aprovação do Procurador-Geral de Justiça, deverão ser obrigatoriamente atendidas pelos membros do MPRJ.

Neste sentido, a definição do conteúdo das citadas diretrizes, ao menos nos termos da norma legal, não parece decorrer da atuação criadora e exclusiva do Procurador-Geral de Justiça, a quem apenas competiria aprovar as orientações estabelecidas no Plano Geral de Atuação (PGA), após sua submissão à classe.

Além disso, cumpre registrar que a norma legal em comento não definiu o significado do termo diretriz. Sabe-se apenas, com amparo no vernáculo, que seu

conteúdo se aproxima da noção de "orientações genéricas" ou "linhas gerais" de atuação, devendo, por conta disso, integrar ao seu conceito apenas orientações e obrigações de natureza ampla e inespecífica aptas a não criar vinculações inapropriadas à luz do princípio da independência funcional.

Esse, inclusive, parece ter sido o encaminhamento dado pela Procuradoria-Geral de Justiça que, no âmbito da Resolução GPGJ n. 2358/20, definiu diretrizes institucionais no item 9 do seu anexo I como sendo "objetivos estratégicos", modalidade de direcionamento genérico previsto no PGA, sem maiores repercussões em matéria de independência funcional.

Em apertada síntese, a norma legal, fundamento normativo para a edição da resolução em debate, parece expressa ao tornar vinculante (portanto, obrigatório) apenas o cumprimento de orientações genéricas e abstratas definidas, após consulta à classe, no Plano Geral de Atuação do MPRJ. E, uma vez aprovadas pela chefia institucional, tais diretrizes passariam então a vincular todos os membros da instituição.

Este parece ser o sentido da norma legal.

III – Da constitucionalidade e legalidade da minuta de resolução GPGJ:

O presente tópico pretende analisar aspectos da minuta de resolução em debate e que, segundo concluiu o grupo de trabalho criado pela AMPERJ e após ouvir seus associados, estariam em desconformidade com o parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/03 c/c o parágrafo único do artigo 127 da Constituição Federal, norma constitucional que instituiu o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público.

De início, é importante registrar que o tipo de avaliação jurídica a ser apresentada nesta petição não tratará de matéria atinente à atividade administrativa discricionária do Procurador-Geral de Justiça. Por conta disso, eventuais sugestões associadas ao chamado mérito administrativo, encaminhadas pelos associados individualmente, serão oportunamente encaminhadas à chefia institucional para a sua apreciação.

Por ora, afigura-se necessário, em virtude do princípio da legalidade administrativa, apurar se a regulamentação do parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar 106/03 ateve-se ao autorizado pelo legislador ou se, de algum modo, inova indevidamente em matéria tipicamente regulamentar, afetando direitos e prerrogativas dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

A presente análise jurídica será feita artigo por artigo da minuta de resolução GPGJ.

Artigo 1º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 2º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 3º da minuta de resolução GPGJ:

> *"As diretrizes institucionais são comandos normativos editados pelo Procurador-Geral de Justiça para fins de observância ao estabelecido no planejamento estratégico, que, antecedido de consulta à classe, terá caráter vinculante para os órgãos administrativos e de execução, na forma do parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/2003."*

Da leitura da supracitada norma administrativa, percebe-se, de plano, algumas inovações em relação ao disciplinado pelo legislador. Isto porque as diretrizes, antes definidas no PGA e **aprovadas** (grifos nossos) pelo Procurador-Geral de Justiça, passariam com a nova resolução a ser **editadas** pela chefia institucional. Ou seja, definido o planejamento estratégico, o PGJ, para garantir "sua observância", elaboraria diretrizes institucionais com caráter vinculante. Se pela lei as diretrizes seriam definidas no próprio PGA, com a participação da classe e mera "aprovação" da chefia institucional, a partir da referida resolução tais orientações passariam a ser editadas *a posteriori* pelo PGJ, segundo a sua interpretação e seu entendimento sobre o conteúdo do planejamento estratégico.

Máxima vênia, não parece ter sido esse o sentido conferido pelo parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar 106/03, dispositivo legal que apenas conferiu caráter vinculante às diretrizes definidas no bojo do planejamento estratégico, e não àquelas

editadas após a sua conclusão por meio de interpretação dada pela chefia institucional. Ao se admitir tal hipótese, conferir-se-á efeito vinculante não às conclusões impressas no respectivo planejamento estratégico - como quis o legislador -, mas a ato exclusivo do PGJ, editado após a definição das diretrizes do PGA.

Sobre esta matéria, importante mencionar o inciso XXV do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/03, expresso no sentido de apenas admitir novas atribuições ao PGJ quando autorizadas por norma legal. No caso em concreto, a possibilidade de edição de diretrizes institucionais sobre as conclusões do planejamento estratégico não decorreria da lei, mas de mero ato normativo de natureza administrativa, o que parece contrariar as normas legais que disciplinam a atividade do Ministério Público fluminense.

Acrescente-se que a atribuição conferida ao PGJ pela Lei Complementar n. 106/03 parece ser outra: aprovar as diretrizes do PGA; desta forma, quando ato meramente regulamentar amplia esta atribuição (a de aprovar) para conferir poderes à chefia institucional para criar, rever e cancelar diretrizes, tal ato normativo de índole administrativa se divorcia de seu fundamento legal, passando a disciplinar tema de natureza constitucional (o parágrafo único do artigo 127 da Constituição Federal) sem a intermediação de norma infraconstitucional, portanto, em contrariedade ao princípio da legalidade administrativa.

Artigo 4º da minuta de resolução GPGJ:

> *"Serão objeto das diretrizes institucionais as iniciativas estratégicas, as metas e os indicadores contidos nos instrumentos de planejamento estratégico institucional, dirigidos a membros e servidores, monitorados pela Subprocuradoria-Geral de Planejamento e Políticas Institucionais."*

Segundo o texto da resolução, integrariam o conceito de diretriz as iniciativas estratégicas, as metas e os indicadores contidos no PGA, os quais seriam monitorados pela Subprocuradoria-Geral de Planejamento e Políticas Institucionais.

A nosso sentir, o ato normativo em debate, ao inserir no conceito de diretriz as iniciativas estratégicas, as metas e os indicadores contidos no PGA, deixou de tornar vinculante, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar 106/03, apenas orientações genéricas (diretrizes em sentido estrito), para também obrigar o membro do Ministério Público a aderir linhas específicas de atuação, com as quais outrora poderia funcionalmente se opor com esteio no princípio da independência funcional.

Nesta seara, a ampliação do conceito de diretriz para incluir modos de atuação específicos e concretos, além de se contrapor ao seu próprio significado semântico (linhas gerais), parece inovar em relação ao decidido pelo legislador estadual, que, em nenhum momento, atribuiu caráter vinculante a orientações funcionais específicas.

Apenas como exemplo, o indicador 1.2 da iniciativa estratégica n. 1 do CAO Cidadania constante do PGA de 2021 estabelece que o membro do Ministério Público com atribuição na matéria terá que **"realizar, ao menos, uma reunião com o Estado e Municípios para o fomento do planejamento das ações para os mais vulneráveis**." (grifos nossos)

Em resumo, a partir da vigência da citada resolução, o membro do MPRJ que não se dispusesse a realizar reuniões com gestores estadual ou municipal não poderia, em razão do seu caráter vinculante, justificar tal recusa com fundamento no princípio da independência funcional, passando-se a se sujeitar às consequências correicionais advindas dessa oposição.

Mais uma vez, a minuta de resolução em debate parece inovar em relação ao parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar 106/03, já que faz integrar ao conceito de diretriz orientações específicas (e não gerais) previstas no PGA, as quais, por esta natureza, não deveriam ter caráter vinculante por força do princípio da independência funcional.

Em síntese, a conjugação dos artigos 3º e 4º da supracitada minuta promove uma dupla inovação em matéria puramente regulamentar, ou seja, amplia, a um só tempo, a prerrogativa da chefia institucional de apenas "aprovar" as diretrizes do PGA, bem como lhe confere o poder de aumentar o conceito destas últimas para incluir, além dos objetivos estratégicos, as iniciativas estratégicas, metas e indicadores, espécies de encaminhamentos produzidos no planejamento estratégico com potencial de avançar, sem norma legal, sobre o princípio da independência funcional.

Por fim, cumpre registar que o supramencionado dispositivo inova até mesmo em relação à Resolução GPGJ n. 2358/20, norma administrativa vigente que definiu diretrizes institucionais no item 9 do seu anexo I como "objetivos estratégicos", forma de encaminhamento genérico previsto no PGA, sem maiores consequências em matéria de independência funcional.

Artigo 5º da minuta de resolução GPGJ:

> *"A revisão e o cancelamento das diretrizes institucionais são atos privativos do Procurador-Geral de Justiça."*

Com efeito, o referido texto normativo também inova em relação ao definido no parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n. 106/03. Isto porque a norma legislativa não autoriza a revisão ou o cancelamento de diretrizes estabelecidas no PGA. Fruto de debate interno, tais diretrizes apenas podem ser revistas a partir de novo planejamento estratégico, quando, após a consulta da classe, as orientações definidas no ano anterior poderão deixar de ser seguidas, dando lugar a novos encaminhamentos. Na mesma linha do sustentado acima, o papel do PGJ na elaboração de diretrizes do planejamento estratégico restringe-se à sua mera aprovação, não lhe sendo facultada pela lei a possibilidade de edição de novas orientações, com caráter vinculante, elaboradas a partir do seu entendimento sobre o mérito do deliberado no PGA. Esta hipótese, apesar de constar dos artigos 3º e 4º da minuta de resolução, não encontra amparo no texto da lei e, portanto, não deveria servir de causa para ulterior revisão ou cancelamento. Por coerência argumentativa, a mesma ausência de atribuição para criar diretrizes institucionais deve importar na impossibilidade desta mesma autoridade de revê-las ou

cancelá-las; seria um contrassenso não admitir sua criação pelo PGJ por falta de autorização legal, mas admitir a sua revisão ou cancelamento também sem amparo na lei.

Em apertada síntese, se legislador deixou de autorizar a edição de diretrizes institucionais vinculantes pelo PGJ, por muito mais razão deixou também de autorizá-lo a exercer qualquer juízo de revisão ou cancelamento sobre elas.

Artigo 6º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 7º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 8º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 9º da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 10 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 11 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 12 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 13 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 14 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 15 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 16 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 17 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 18 da minuta de resolução GPGJ: sem observações

Artigo 19 da minuta de resolução GPGJ:

"Serão consideradas aprovadas as propostas que alcançarem maioria simples dos votos, dentre os participantes presentes e remotos."

De início, afigura-se necessário ressaltar que os enunciados institucionais, instrumento de "fomento do princípio da unidade institucional" nos termos do artigo 2º da minuta de resolução, versarão sobre temas relacionados ao exercício das atividades funcionais dos membros do Ministério Público de um modo geral.

Por esse motivo, a não inclusão no dispositivo da supramencionada resolução de quórum mínimo de participação dos membros da carreira do Ministério Público, associada a uma aprovação por maioria simples, parece, ao contrário de privilegiar, enfraquecer o princípio da unidade institucional. Em outras palavras, se o que se pretende com as chamadas jornadas institucionais é promover o debate interno e a formação de posicionamentos que reflitam o pensamento ministerial dominante, a possibilidade de aprovação de enunciados institucionais em discussões esvaziadas e aprovadas com o quórum mínimo cria condições para a imposição da vontade da minoria sobre a da maioria, em detrimento da valorização do princípio da unidade institucional.

Nesta seara, pouco importa se, do ponto de vista procedimental, foi dada a oportunidade a todos os membros da instituição para se manifestarem. Tal argumento, exclusivamente formalista, não parece ter o poder de alterar a realidade dos fatos, qual seja, a presença diminuta de participantes em uma jornada institucional, com eventual aprovação de enunciado, nem de longe servirá ao propósito de "fomentar o princípio da unidade institucional".

Ao contrário, em circunstâncias como essas, a ausência de quórum de participação e a previsão de quórum de aprovação por maioria simples fatalmente criarão condições para a formação de enunciados a partir de um engajamento mínimo de integrantes da carreira, promovendo a desidratação do princípio da unidade. Exemplificando, de uma jornada institucional com a participação de três membros do Ministério Público poderá surgir um enunciado institucional aprovado por apenas dois dos participantes (maioria simples). Ou seja, pelo teor da minuta de resolução, um enunciado aprovado por dois membros da instituição estaria em consonância com o princípio constitucional da unidade, mesmo estando, no mundo dos fatos, em franca colisão com ele.

Artigo 20 da minuta de resolução GPGJ

> *"As propostas aprovadas nas jornadas institucionais, por maioria simples dos participantes, serão publicadas como enunciados de unidade institucional após aprovação pela Chefia institucional."*

Na mesma linha do sustentado em relação ao artigo 19 da minuta de resolução, a aprovação por maioria simples, sem qualquer referência a um quórum de participação mínima, parece atentar contra aquele princípio constitucional que se pretende otimizar: o princípio da unidade institucional. Quanto a esse aspecto, servem aqui os mesmos argumentos apresentados no tópico anterior.

Além disso, cumpre ainda registrar que a parte final do artigo 20 da minuta de resolução em debate também parece contrariar a ordem jurídica. Conforme já afirmado anteriormente, os chamados enunciados institucionais, nos termos do ato normativo em questão, pretendem disciplinar matérias que guardam pertinência com a atividade funcional dos membros do Ministério Público como um todo.

Por conta disso, a possibilidade de o PGJ "vetar" enunciados elaborados pelos integrantes da carreira e que tratam de assuntos relacionados às suas atribuições conferirá à chefia institucional o poder de recusar aquilo que, por meio da resolução, se pretende proteger: o princípio da unidade institucional. Em outras palavras, definido pela classe um enunciado capaz de densificar o princípio constitucional da unidade - por meio de procedimento capaz de identificar o pensamento dominante sobre determinado tema - o PGJ poderá, através de ato unilateral e sem qualquer fundamentação, deixar de aprová-lo de modo discricionário. Em certo sentido, a norma administrativa confere à chefia institucional o poder de definir (discricionariamente) "se" e "quando" o princípio constitucional da unidade será aplicado numa situação concreta, o que não nos parece ser juridicamente possível.

A nosso sentir, a aprovação de enunciado institucional após amplo debate entre os integrantes da carreira merece, por concretizar o princípio constitucional da unidade, ser

prestigiada pelo PGJ, a quem não competiria transigir discricionariamente quanto à sua aplicação.

Artigo 21 da minuta de Resolução GPGJ: sem observações

Artigo 22 da minuta de Resolução GPGJ:

> *"Na hipótese de questão de aparente consenso institucional, poderá o Comitê de Unidade Institucional deflagrar, de ofício ou mediante provocação de qualquer legitimado, consulta sumária objetivando a edição a revisão ou o cancelamento de enunciado, independentemente da realização de jornadas institucionais. § 1º - Para os fins do caput, será publicado edital do qual conste a proposta de enunciado institucional e o extrato da sua fundamentação, assegurando prazo não inferior a dez dias para manifestação de eventual oposição, que será endereçada ao Comitê de Unidade Institucional. § 2º - Considera-se oposição fundamentada aquela que não se refira unicamente a emendas redacionais e esteja acompanhada de fundamentação deduzida na forma do artigo 14 desta resolução. § 3º - Das decisões tomadas pelo Comitê de Unidade Institucional sobre as oposições apresentadas, caberá recurso hierárquico ao Procurador-Geral de Justiça, no prazo de dez dias corridos, contado a partir da data da publicização interna."*

Sobre o dispositivo supracitado, as mesmas observações feitas em relação aos artigos 19 e 20 poderão ser aqui aduzidas. Ou seja, a simplificação da forma de consulta e aprovação de enunciados "aparentemente consensuais" a juízo do Comitê de Unidade Institucional parece criar oportunidades para, em situações concretas, se considerar como dominantes visões sobre determinado tema que nem de longe se aproximam da unidade institucional. Neste sentido, o artigo 22 da minuta de resolução privilegia em excesso a

forma procedimental, admitindo a formação de enunciados que, numa dada circunstância concreta, poderão não representar, em substância, o pensamento dominante.

Com efeito, o princípio constitucional da unidade para se concretizar na realidade do Direito depende do preenchimento de requisitos formais capazes de garantir sua existência em forma e substância (não só em forma). A simplificação do modo de participação dos membros do Ministério Público, em procedimento deflagrado por um comitê responsável por interpretar a expressão difusa "aparente consenso", cria condições discricionárias para se considerar unitário aquilo que, em essência, pode ser objeto de sérias controvérsias. Soma-se a isso prazos exíguos de manifestação, ausência de quórum de participação e aprovação por maioria simples para se alcançar o seguinte resultado: enunciados que em nada representam o princípio constitucional da unidade.

Portanto, a presença de dispositivo que admite a formação de enunciados sem o engajamento real da classe parece violar a ideia de unidade institucional e, por consequência, o espírito da própria resolução. Sua constitucionalidade, a nosso sentir, dependeria da inserção de outros requisitos formais capazes de promover a participação efetiva da classe, otimizando, com isso, o princípio da unidade. Com a redação atual, tal objetivo parece não ser alcançado.

Artigo 23 da minuta de Resolução GPGJ:

> *"Reconhecido o consenso, serão consideradas aprovadas as propostas, aplicando-se o disposto no artigo 19 desta Resolução e, em caso contrário, a proposta segue o disposto nos artigos 16 e seguintes."*

Por conta da referência expressa ao artigo 19 da minuta de resolução, os mesmos argumentos apresentados em relação àquele dispositivo e aos artigos 20 e 22 devem ser neste tópico renovados.

Artigo 24 da minuta de Resolução GPGJ: sem observações

IV - O pedido:

Diante do exposto, requer a **ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, que se conheça o pedido e, no mérito:

i) sejam alteradas as redações dos artigos 3º, 4º, 5º, 19, 20, 22 e 23, de modo a evitar as ilegalidade e inconstitucionalidades supracitadas;

ii) seja mantido e ampliado o debate com a classe acerca do tema em discussão.

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2022.

Claudio Henrique da Cruz Viana

Presidente da AMPERJ