

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, instituição autônoma com sede na Av. Marechal Câmara nº 370, Centro, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ sob o nº 28.305.936/0001-40, neste ato representado por sua Procuradora-Geral de Justiça em exercício, vem, respeitosamente, propor

**AÇÃO ANULATÓRIA PELO RITO COMUM
(COM REQUERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA)**

em face da **1) UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 00.394.411/0001-09, a ser citada na pessoa do Advogado-Geral da União; do **2) CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, inscrito no CNPJ sob o nº 11.439.520/0001-11, com endereço no SAF Sul Quadra 2, Lote 3, Edifício Belmonte, Brasília/DF; do **3) CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - CONFIES**, associação civil com personalidade jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.659.190/0001-41, com sede no SRTVS, Qd. 701, bloco K, sala 327, Brasília/DF; e da **4) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 33.641.663/0001-44, com sede na Praia de Botafogo, nº 190, 6º andar, Rio de Janeiro, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

a) Da observância das condições da ação e dos pressupostos processuais

a.1) Da competência do Supremo Tribunal Federal

1. A presente demanda tem por objeto pedido de invalidação de ato decisório proferido a título de medida liminar pelo eminente Conselheiro Relator Luciano Nunes Maia Freire, do Conselho Nacional do Ministério Público, no bojo do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15, instaurado por provocação do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES em face do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e, em especial, das Promotorias de Justiça de Fundações do *Parquet* fluminense.

2. Ante a pretensão, que ora se deduz, de anulação de decisão emanada do Conselho Nacional do Ministério Público, emerge a competência do egrégio Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente demanda, conforme tese recentemente fixada por essa Corte Excelsa, a propósito do julgamento conjunto da ADI nº 4.412, da Petição nº 4.770 e da Reclamação nº 33.459 (respectivamente, da relatoria dos eminentes Ministros Gilmar Mendes, Roberto Barroso e Rosa Weber).

3. Com efeito, em 18 de novembro de 2020, a Corte Suprema concluiu pela sua própria competência para processar e julgar ações ordinárias que impugnassem decisões e atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, exarados no âmbito de suas atribuições constitucionais.

4. Naquela oportunidade, passou-se a entender que, como as decisões provenientes dos aludidos órgãos de controle têm eficácia e alcance nacionais, tutelar-se-ia de forma mais efetiva o cânone da segurança jurídica com a concentração, no Supremo Tribunal Federal, da competência para decidir todas as demandas - e não apenas as ações constitucionais, como se entendia até então - que tivessem por escopo questionar a validade das decisões do CNJ e do CNMP.

5. Pois bem, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.412, proclamou-se a constitucionalidade do art. 106 do Regimento Interno do CNJ, segundo o qual “o CNJ determinará à autoridade recalcitrante, sob as cominações do disposto no artigo anterior, o imediato cumprimento de decisão ou ato seu, quando impugnado perante outro juízo que não o Supremo Tribunal Federal”. Na Petição nº 4.770, deu-se provimento a agravo

regimental e concluiu-se que a Corte Suprema deveria apreciar decisão do Conselho Nacional de Justiça, que declarara vaga serventia extrajudicial que fora provida sem concurso público. Já na Reclamação nº 33.459, anulou-se decisão da Justiça Federal que havia cassado penalidade de censura aplicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

6. Dos citados precedentes, o Pretório Excelso aprovou a seguinte tese, amplamente veiculada pelos meios de comunicação (conquanto o acórdão ainda não tenha sido publicado), *in verbis*: “**nos termos do artigo 102, inciso I, “r” da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, processar e julgar, originalmente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas no artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º**”.¹

7. Destarte, é patente a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente ação, que, reitere-se, tem por alvo decisão administrativa emanada do Conselho Nacional do Ministério Público. Incide na espécie, pois, a norma do artigo 102, inciso I, alínea “r”, da Constituição da República de 1988, à luz da interpretação que recentemente lhe foi conferida pela própria Suprema Corte.

a.2) Da legitimidade ad causam ativa e passiva

8. No que concerne à legitimação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para ajuizar esta ação, decorre ela da Constituição da República (art. 127, § 2º) e, em nível infraconstitucional, da Lei Nacional nº 8.625/93 (art. 3º, *caput*) e da Lei Complementar Estadual nº 106/2003 (art. 2º, *caput*), que asseguram à Instituição as autonomias funcional e administrativa, atributos cuja preservação é o que se persegue através da tutela jurisdicional aqui vindicada.

9. Como se verá adiante, ao longo da exposição das considerações meritórias da lide, a decisão proferida pelo insigne Conselheiro Relator Luciano Nunes Maia Freire, do Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15, configura grave interferência no exercício da atividade finalística da Instituição, no tocante à atividade de fiscalização dos entes

¹ Disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-define-que-a-corte-e-a-competente-para-julgar-todas-as-aco-es-contr-a-cnj-e-cnmp-18112020>

fundacionais que legalmente lhe compete, no âmbito territorial do Estado do Rio de Janeiro.

10. Ao interpretar - de maneira bem peculiar, diga-se desde logo - resoluções internas do *Parquet* fluminense, para suspender, de modo geral, os efeitos das decisões de desaprovações de contas e de atividades sociais das fundações, proferidas pelas Promotorias de Justiça dotadas de atribuição, determinando-lhes, ainda, que se abstivessem de desaprovar contas e atividades sociais das fundações em certas hipóteses, a decisão ora impugnada inegavelmente cerceou o exercício daquela relevante atividade-fim ministerial.

11. Portanto, está-se diante de um quadro que, delineado a partir da prolação de uma decisão de Conselheiro do CNMP, importou em intervenção na atividade-fim do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na objeção ao exercício da função geral de velamento dos entes fundacionais pela Instituição, o que torna o *Parquet* fluminense legitimado a postular a tutela jurisdicional com vistas a desconstituí-la.

12. Por seu turno, a União Federal é parte legitimada passiva, na medida em que é pessoa jurídica de direito público com personalidade jurídica própria para atuar em juízo; revela-se pertinente, ainda, a integração da lide pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público, ente despersonalizado, mas responsável pela edição do ato impugnado. Neste ponto, avulta a constatação de que é assente a orientação jurisprudencial no sentido de reconhecer a personalidade judiciária - ou capacidade de ser parte - de órgãos que, embora despersonalizados, podem defender em juízo a validade do exercício de suas atribuições institucionais. De resto, essa tendência se compatibiliza com o novo Código de Processo Civil, concebido à luz de um modelo cooperativo que procura, por meio da efetiva intervenção dos atores do processo, conferir maior legitimidade democrática às decisões de mérito ao final proferidas.

13. Quanto ao Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES, este também deve figurar no polo passivo. Isso porque o procedimento instaurado no âmbito do CNMP o foi por sua iniciativa e provocação, resultando na concessão da medida liminar. Daí por que a invalidação de tal provimento, que se persegue nesta demanda, resvalará em sua esfera jurídica de interesses, tornando-o, assim, legitimado para figurar na relação processual.

14. Reflexão similar se aplica à Fundação Getúlio Vargas - FGV, que, em atendimento à intimação editalícia determinada pelo Conselheiro Relator Luciano Nunes Maia Freire, habilitou-se naquele Pedido de Providências, **vindo a aduzir uma série de fatos novos e a ampliar o próprio objeto da lide administrativa**. A título de exemplo, a referida entidade fundacional chegou a requerer, entre outras providências, *“a remoção dos atuais responsáveis pela 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Fundações, notadamente desta última, responsável pelo velamento atual e pela maioria dos atos e omissões narrados na presente, para outras unidades ministeriais”*, ou então, em caráter alternativo, *“que se determine ao eminente Procurador Geral de Justiça do Rio de Janeiro a adoção das medidas cabíveis, avocando o velamento da peticionária com designação de promotor especial, ao seu critério, para que o mister seja executado com isenção...”*.

15. Sem entrar, por ora, em quaisquer considerações meritórias acerca do quão estapafúrdios são tais pleitos administrativos, o certo é que, figurando a FGV nos autos do Pedido de Providências - e, especialmente, tendo ela ampliado sobremaneira o objeto da pretensão originária do CONFIES -, impende concluir pela sua condição de litisconsorte, sendo conveniente, de tal modo, a sua integração ao polo passivo desta demanda.

a.3) Do interesse de agir

16. Da breve exposição feita nos tópicos anteriores, já se podem depreender, também, a utilidade e a necessidade do provimento anulatório que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pleiteia, e bem assim a adequação da via processual eleita, requisitos que, como cediço, consubstanciam o interesse de agir, uma das condições para o regular exercício do direito de ação.

17. A necessidade do provimento jurisdicional solicitado decorre do fato de que a decisão administrativa alvejada traduz-se em lesão permanente ao desempenho das atividades finalísticas do *Parquet* fluminense, relativamente ao velamento de entes fundacionais, e à própria autonomia funcional da Instituição, cujas petições e recursos administrativos interpostos no âmbito do CNMP não têm sido, a despeito da solidez de seus argumentos e da gravidade do quadro fático subjacente, submetidos pelo Conselheiro Relator ao colegiado do órgão de controle externo; não há, pois, outros meios aptos a debelar tal cenário de instabilidade institucional nesse campo.

18. Como também se esmiuçarà mais à frente, a suspensão das funções de fiscalização desenvolvidas pelas Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ também tem impactado gravemente as próprias atividades sociais realizadas pelos entes fundacionais, que, sem a imprescindível chancela do *Parquet*, têm-se visto impossibilitados de praticar uma série de atos gerenciais.

19. Desse modo, a invalidação judicial do ato concessivo da liminar, no âmbito do Pedido de Providências, constitui a única maneira de fazer cessar o quadro de ilegalidades que, conforme se verá, já se instaurou naquele procedimento administrativo.

20. Encerrando este tópico, impende concluir pela adequação da via eleita - ação de rito comum -, haja vista, em primeiro lugar, a necessidade de se assegurar uma cognição mais ampla para as questões que gravitam em torno da decisão administrativa impugnada. Ademais, e conforme já observado no tópico “a.1”, *supra*, o egrégio Supremo Tribunal Federal, muito recentemente, assentou a sua competência para processar e julgar todas as ações ajuizadas contra decisões emanadas do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, independentemente do procedimento que se lhes empreste.

b) Do mérito

21. Sem que possa haver, portanto, qualquer resquício de dúvida quanto à presença, no caso em apreço, das condições da ação e dos pressupostos processuais, passa o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a discorrer sobre os argumentos fático-jurídicos que, *data venia*, conduzirão à inafastável conclusão acerca da ilegalidade e do abuso de poder que maculam a decisão administrativa impugnada, assim justificando a sua anulação pela Corte Suprema.

b.1) Da retrospectiva dos atos do PP nº 1.00932/2019-15

22. Consoante acima já afirmado, o Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15 foi instaurado, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, na esteira da iniciativa do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES, que, questionando a atuação desenvolvida pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, deduziu pretensão no sentido de que o Conselho Nacional do Ministério Público “*regulamente a atividade na área Fundacional com ênfase no controle finalístico e o respeito a anualidade da*

verificação da prestação de contas; assim como a previsão de instância recursal das decisões dos Promotores...” (sic).

23. Como fundamentos desse pleito administrativo, alegou o CONFIES, em síntese, que a aplicação conjunta da Resolução GPGJ nº 68/1979 e da Resolução GPGJ nº 1.887/2013 “*causa insegurança jurídica e permite a escolha arbitrária, pelas Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ, das regras a serem observadas*”, aduzindo que foram vulneradas as garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos administrativos conduzidos pelos órgãos de execução, sendo ilegal a exigência de prévia autorização para registro das atas de eleição de integrantes dos órgãos diretivos das fundações junto ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Sustentou, também, que estaria havendo análise extemporânea das prestações de contas das Fundações de Apoio, a qual deveria se dar em prazo anual, gerando decisões “*ilegais, desproporcionais e irrazoáveis*”, além do retardamento e até da impossibilidade da adoção de decisões pelas Fundações de Apoio **(doc. 1)**.

24. Antes mesmo do decurso do prazo assinado para que a Chefia do *Parquet* fluminense se manifestasse sobre o Pedido de Providências, veio a lume a decisão relatorial de concessão de medida liminar, por meio da qual se decretou a suspensão dos efeitos da Portaria Conjunta da 1ª, 2ª e 3ª PJJ nº 001/2016, das Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ, bem como a sustação dos efeitos das desaprovações de contas e atividades sociais das fundações que, em sua ótica particular, pareciam estar em desconformidade com as Resoluções GPGJ nº 68/1979 e nº 1.887/2013.² Na mesma decisão, determinou-se que as Promotorias de Justiça de Fundações se abstivessem de desaprovar contas e atividades sociais dos entes fundacionais, máxime quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano **(doc. 2)**.

25. Convém transcrever a íntegra do dispositivo do supracitado provimento relatorial, alvo da impugnação veiculada nesta demanda:

“Diante do exposto e com fundamento no poder geral de cautela, defiro a medida liminar requestada para determinar:

² Como resultará claro ao longo da inicial, as atividades das Promotorias de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro se desenvolvem, como sempre se desenvolveram e jamais foram questionadas, em absoluta consonância com a legislação aplicável e, ainda, com as resoluções internas de regência. De qualquer sorte, essa questão se refere exclusivamente à atividade finalística da Instituição - um dos fundamentos da presente demanda -, escapando aos mecanismos de controle desempenhados pelo CNMP, o que, além de patente, também será analisado na exordial.

- 1) a suspensão dos efeitos da Portaria Conjunta 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações para Instauração do Procedimento Administrativo Conjunto das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações nº 01/2016, expedida em 21 de março de 2016, pelas Promotoras de Justiça MARIA DE LOURDES A. FONSECA, CHRISTIANA DE SOUZA MINAYO e DANIELA FARIAS TAVARES, acostada às fls. 88/89;
- 2) a suspensão dos efeitos das desaprovações de contas e de atividades sociais das fundações em desconformidade com as Resoluções GPGJ nº 1887/2013 e nº 68/79, sobretudo quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano;
- 3) às Promotorias de Justiça das Fundações da Capital, do Ministério Público do Rio de Janeiro, que se abstenham de desaprovar contas e atividades sociais das fundações em desconformidade com as Resoluções GPGJ nº 1887/2013 e nº 68/79, sobretudo quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano.”

26. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através de suas três Promotorias de Justiça de Fundações, manejou embargos de declaração em face do provimento monocrático em tela, em cuja peça noticiou os vícios de obscuridade e omissão. Tal recurso foi contra-arrazoado pelo CONFIES e, ao final, rejeitado pelo Conselheiro Relator do procedimento, conforme decisão proferida em 28 de janeiro de 2020 (**doc. 3**).

27. O provimento concessivo da liminar, posteriormente integrado por aquele que rejeitou os declaratórios, já foi alvo de impugnação pelo *Parquet* fluminense, também através das Promotorias de Justiça de Fundações, com a interposição, no dia 10 de fevereiro próximo passado, do recurso interno a que aludem os arts. 153 e seguintes do Regimento Interno do CNMP (**doc. 4**).

28. Em janeiro do corrente ano, procedeu-se, por determinação do Conselheiro Relator (**doc. 5**), à publicação de edital para que possíveis interessados se pronunciassem acerca do Pedido de Providências.

29. Na sequência, o Conselheiro Relator Luciano Nunes Maia Freire determinou a notificação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para se manifestar, **o que ensejou o lançamento de pronunciamento exauriente, da lavra do Procurador-Geral de Justiça signatário**, no qual, em resumo, aludiu a óbices incontornáveis ao acolhimento do Pedido de Providências, tais como a

impossibilidade de incidência de controle do CNMP sobre o exercício de atividade-fim do *Parquet*; a violação à autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, e bem assim ao princípio federativo; a injuridicidade do pleito de remoção compulsória de membros e de avocação de procedimentos (conforme pretendido, especificamente, pela Fundação Getúlio Vargas; **doc. 6**); e, a título de conclusão, o próprio desvirtuamento, pelas entidades, da real finalidade do procedimento de pedido de providências, ainda mais quando se presta à adoção de estratégias de pressão e intimidação contra membros do *Parquet*.

30. Mas, em que pese a extrema consistência jurídica dos argumentos veiculados pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ no recurso interno que se aviou contra a decisão concessiva da liminar, e não obstante os argumentos deduzidos no arrazoado ofertado pelo Chefe da Instituição, a tramitação do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15 passou a assumir contornos deveras inexplicáveis, tornando ainda mais grave o quadro fático gerado pela concessão da medida liminar.

31. Assim é que, embora o procedimento em questão há muito já esteja maduro para ser submetido ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, o seu Relator não se manifesta no sentido de solicitar a sua inclusão em pauta para julgamento pelo colegiado. Aliás, tampouco solicita a inclusão em pauta do próprio recurso interno manejado contra a decisão concessiva da liminar, embora a sua interposição, reitera-se, tenha ocorrido em fevereiro de 2020.

32. Em verdade, o procedimento em curso no CNMP, desde então, passou a ser marcado pela protocolização de sucessivas manifestações em que a PGJ e a AMPERJ - entidade de classe dos membros do *Parquet* fluminense - requeriam a inclusão em pauta do procedimento para julgamento, jamais acolhidas pelo Conselheiro Relator (**doc. 7**). Em vez disso, o que fez Sua Excelência foi ratificar a decisão liminar, procurando esclarecer o seu teor (quando os embargos opostos já haviam sido rejeitados e aquela decisão, cumprida, agravando-se o cenário de instabilidade funcional e institucional), **além de designar uma audiência de conciliação**. Exigiu-se, ainda, a presença física das partes na citada audiência, a demandar o deslocamento, no contexto da pandemia vivenciada no país, de um quantitativo considerável de pessoas - membros do Ministério Público, representantes das fundações, advogados etc. Como esse ponto foi objeto de insurgência pelas partes, acabou por se permitir a participação de forma remota, por videoconferência. Outra estranheza é que, dizendo a matéria respeito à autonomia da própria Instituição, bem como ao poder normativo do Procurador-Geral de Justiça

- que, inclusive, foi instado a se pronunciar no procedimento -, a Chefia Institucional foi excluída da participação na citada audiência (**doc. 8**).

33. Não fosse isso o bastante, tal ato, realizado no dia 09 de dezembro próximo passado, foi marcado pela iniciativa da FGV de propor a retirada dos pedidos formulados contra a Promotora de Justiça titular da 3ª Promotoria de Justiça de Fundações do MPRJ (isto é, remoção compulsória e avocação de seus procedimentos), caso o membro suspendesse as decisões administrativas que proferira em relação àquela entidade, e bem assim a medida judicial já deflagrada com vistas ao afastamento de seus dirigentes e diretores. Evidentemente, a conciliação imaginada pelo Conselheiro Relator não vingou, e jamais poderia, dada a evidente impossibilidade de os órgãos ministeriais transigirem em relação ao exercício de seus deveres funcionais.

b.2) Da ilegalidade e abusividade que maculam a decisão concessiva da liminar do PP nº 1.00932/2019-15

34. Feita a exposição dos atos mais relevantes do procedimento de Pedido de Providências, forçoso é reconhecer que a atuação dos órgãos ministeriais incumbidos do velamento das fundações situadas em território fluminense nunca deixou de se pautar nos princípios reitores da Administração Pública, consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição da República, com ênfase na legalidade, moralidade, razoabilidade, consecução do interesse público e eficiência.

35. Nesse passo, a iniciativa do CONFIES, que deu azo à instauração daquele procedimento administrativo, e a ulterior manifestação da FGV, com os seus deploráveis pleitos de remoção compulsória e de avocação, acabam por denotar um constrangedor desconhecimento do regime jurídico das fundações e da legislação constitucional e infraconstitucional atinente ao Ministério Público brasileiro, o que acabaria por culminar com a formulação de pedidos que violam, às escâncaras, o ordenamento jurídico.

36. Realmente, não se compreendem, *data venia*, as razões pelas quais o Conselheiro Relator - em que pese a sua notória cultura jurídica - ainda não determinou o arquivamento de plano do procedimento; e menos ainda a concessão da medida liminar, a qual, na prática, vem paralisando a atuação das Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ, com reflexos dramáticos para a própria gestão dos entes fundacionais.

37. Pois bem, no intuito de se conferir maior sistematização aos argumentos ministeriais, abordar-se-á, em tópicos destacados, cada um dos pontos cruciais da matéria ora levada à cognição do Pretório Excelso.

b.2.1) Da impossibilidade de incidência de controle do CNMP sobre o exercício de atividade-fim ministerial

38. O primeiro aspecto digno de destaque reside na constatação de que os temas arguidos no Pedido de Providências se acham inteiramente subtraídos à atividade fiscalizatória do Conselho Nacional do Ministério Público, a quem, segundo a sistemática constitucional vigente, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (art. 130-A, § 2º, CF/88, acrescentado pela EC nº 45/2004).

39. Coerentemente com essa disciplina constitucional, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público editou, em 28 de abril de 2009, o Enunciado nº 6, alusivo à impossibilidade de revisão e desconstituição dos atos relativos às atividades finalísticas do Ministério Público. Dada a extrema importância do tema para a sorte da lide, convém transcrever os termos do enunciado em tela:

Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

40. Incontáveis são as decisões em que o CNMP determinou o arquivamento dos procedimentos instaurados, justamente por neles se haver pleiteado um indevido controle sobre o desempenho da atividade-fim ministerial (podendo-se conferir as seguintes ementas de acórdãos, entre tantas outras que também poderiam ser trazidas à colação):

Reclamação Disciplinar. Arguição de suspeição de membros do Ministério Público procedida de forma genérica, mormente porque os Promotores e Procuradores agiram em observância ao princípio da impessoalidade e ao seu livre

convencimento, baseados em laudo técnico que apontou, em inquérito civil, quais as áreas passíveis ou não de edificação. Insurgência que deve ser examinada na via própria, isto é, perante o Poder Judiciário não tendo o CNMP competência para o exame de mérito da atividade fim. Recurso improvido. Arquivada a Reclamação. (Processo CNMP nº 0.00.000.0007/2006-25; Relator Conselheiro Ricardo César Mandarinho Barreto; julg. em 19/03/2007).

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO. ATO INERENTE À ATIVIDADE FIM, INSUSCETÍVEL DE CONTROLE PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NÃO CONHECIMENTO.

1. Não se há de confundir a atividade administrativa sujeita a controle do Conselho Nacional do Ministério Público, prevista no art. 130-A, §2º II, com a aquela desenvolvida pelos órgãos da Instituição no bojo de inquéritos civis públicos e demais procedimentos investigativos, no exercício de sua atividade-fim.

2. Os atos administrativos sindicáveis pelo CNMP são aqueles que dizem respeito à atividade-meio, e não os que pertinem à atuação institucional dos órgãos do Ministério Público

3. Impossibilidade de o Conselho Nacional do Ministério Público rever ato de membros do Ministério Público do Rio Grande do Norte, referente a expedição de Recomendação em decorrência da instauração de inquérito civil público, seja no que toca aos aspectos intrínsecos, seja no que se refere aos elementos extrínsecos da referida recomendação. Tais aspectos - extrínsecos e intrínsecos - da atividade-fim dos órgãos da Instituição, porque imbricados, não estão sujeitos ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo inapropriado falar-se, em casos tais, de controle administrativo.

4. Não Conhecimento do pedido. (Processo CNMP nº 0.00.000.000277/2008-06; Relator Conselheiro Alberto Machado Cascais Meleiro; julg. em 06/10/2008).

RECURSO INTERNO. REPRESENTAÇÃO POR INÉRCIA OU POR EXCESSO DE PRAZO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ARQUIVAMENTO. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO MINISTERIAL. ATIVIDADE FIM. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO DO ATO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ENUNCIADO CNMP Nº 6/2009. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Inexistência de inércia ou de morosidade por parte do Ministério Público do Estado de Pernambuco, uma vez que, após análise do caso concreto, os agentes ministeriais manifestaram-se, com a devida fundamentação, pelo arquivamento da manifestação nº 7574012013-6.
2. O arquivamento de procedimento administrativo, desde que devidamente fundamentado, constitui atividade finalística do Membro ministerial, sendo, por isso, insuscetível de revisão por parte deste Conselho Nacional do Ministério Público, em atendimento ao princípio da independência funcional. Enunciado CNMP nº 06/2009.
3. Desprovisionamento do Recurso Interno. (Processo CNMP nº 0.00.000.000022/2014-83; Relator Conselheiro Jeferson Luiz Pereira Coelho; julg. em 02/06/2014).

RECURSO INTERNO EM RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. DECISÃO DE ARQUIVAMENTO PROFERIDA PELA CORREGEDORIA NACIONAL. INCONFORMISMO. PRETENSÃO DE REVISÃO DE ATO VINCULADO À ATIVIDADE FIM. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. NEGA PROVIMENTO.

1. Manifestação do membro do Ministério Público em processo judicial pautada pela prerrogativa da independência funcional e consoante o devido processo legal.
2. O Recurso interno não deve ser instrumento para a reforma ou revisão de ato vinculado à atividade finalística do membro do Ministério Público, ante o mero inconformismo da parte.
3. Aplicação do Enunciado n. 6/2009 do CNMP. Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo CNMP.
4. Recurso conhecido e desprovido. (Processo CNMP nº 0.00.000.000097/2016-26; Relator Conselheiro Gustavo Rocha; julg. em 31/05/2016).

41. Não pode haver nenhuma dúvida de que, ao exercer a atribuição de velamento das fundações situadas em território fluminense, conforme preconizado na lei civil - o que pressupõe, naturalmente, o exame acurado de todas as suas prestações de contas, em procedimentos administrativos próprios -, as 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações estão desempenhando uma das atividades-fim da Instituição.

42. Releve-se o truísmo, mas as decisões de aprovação e desaprovação de contas proferidas pelas Promotorias de Justiça de Fundações - e o mesmo se diga da análise, precedente ao registro no RCPJ, das atas de eleição

dos dirigentes das fundações - **são atos praticados no contexto do exercício funcional e consubstanciam uma *opinio*, isto é, a convicção pessoal do Promotor de Justiça, baseada em fundamentos jurídicos e nos elementos constantes dos autos de cada procedimento.** Noutras palavras, está-se diante do exercício da independência funcional do membro, princípio basilar consagrado no art. 127, § 1º, da Lei Maior, o qual restaria inteiramente esvaziado caso prosperasse a pretensão manifestada no PP nº 1.00932/2019-15.

43. Atente-se para esse ponto crucial: a pretexto de pugnar pelo controle da legalidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos ministeriais incumbidos do velamento das fundações de direito privado, o que realmente almejam os representantes é a pura e simples revisão de atos concernentes à atividade-fim, o que, reafirme-se, não se compadece com a natureza administrativa do procedimento de pedido de providências.

44. Na própria **seara específica do velamento das entidades fundacionais**, o CNMP já pontuou a impossibilidade de incidência de seu controle sobre atos que, afinal, inseriam-se no âmbito da atividade-fim ministerial e da independência funcional do membro. Confira-se:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO OU TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DE APOIO AO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO OU ÀS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE PÚBLICA E IMPESSOALIDADE. ALTERAÇÃO DE ESTATUTO. FUNDAÇÃO EDUCACIONAL E ASSISTENCIAL. ATIVIDADE FINALÍSTICA. INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Embora não se desconsiderem as dificuldades, em termos de estrutura física e de pessoal, por que passam as instituições responsáveis pela persecução estatal, não se pode concordar com a circunstância de propostas de transação ou de ajustamento de conduta virem a se tornar mecanismos por meio dos quais órgãos do Estado supram eventuais carências materiais de que padecem. Nesse sentido, a destinação de recursos provenientes de transação penal, de suspensão condicional do processo ou termo de ajustamento de conduta ao Poder Judiciário, Ministério Público, à Polícia Civil e à Polícia Militar não se compatibiliza com o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, que estabelece a moralidade pública e a impessoalidade

como princípios da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2. A circunstância de os responsáveis pela imposição da prestação pecuniária figurarem como seus beneficiários, ainda que indiretos, pode gerar dúvida quanto à imparcialidade da resposta jurisdicional e quanto aos fins buscados com a transação realizada.

3. O dever de velar pelas fundações é atividade finalística do membro do Ministério Público, a quem compete aprovar seus estatutos, sugerindo as alterações que considerar pertinentes, examinar-lhes as contas prestadas anualmente, fiscalizá-las, promover-lhes a extinção. Quanto a isso, é pacífico o entendimento de que o Conselho Nacional do Ministério Público não detém competência para reexaminar o mérito da atividade funcional de membros do Ministério Público.

4. **Pedido parcialmente procedente.** (Processo CNMP nº 0.00.000.000135/2007-50; Relator Conselheiro Nicolao Dino de Castro e Costa Neto; julg. em 18/08/2008).

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. PARECER MINISTERIAL QUE AUTORIZOU A COBRANÇA DE COTA PREVIDENCIÁRIA PATRONAL POR FUNDAÇÃO PRIVADA SUJEITA A SEU VELAMENTO. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (ART. 129, II, b). INFRAÇÃO DISCIPLINAR (ART. 148, I, LCE Nº 11/96). AFRONTA AO ART. 129, IX, DA CRFB. CONSULTORIA JURÍDICA DE ENTIDADES PÚBLICAS. LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS (ART. 148, IV, LCE Nº 11/96). INFRAÇÕES DISCIPLINARES NÃO CONFIGURADAS. EXERCÍCIO REGULAR DAS ATRIBUIÇÕES MINISTERIAIS DE VELAMENTO DAS FUNDAÇÕES PRIVADAS. PARECER JURIDICAMENTE FUNDAMENTADO E EMBASADO ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO ÓRGÃO MINISTERIAL. CONSULTORIA PRESTADA A PESSOA JURÍDICA DE NATUREZA PRIVADA. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO CONFIGURADO. ABSOLVIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face de membro do Ministério Público do Estado da Bahia que, no exercício das atribuições de curadoria de fundações privadas, manifestou parecer favorável à cobrança, pela Fundação José Silveira, das cotas previdenciárias patronais nos contratos celebrados com o Estado da Bahia.

2. Conduta a que se imputa as infrações disciplinares de exercício da advocacia e de consultoria jurídica a órgãos públicos em afronta a vedação constitucional ou legal (art.

148, I, LCE nº 11/1996); e de lesão aos cofres públicos (art. 148, IV, LCE Nº 11/1996).

3. A atuação do membro requerido não exorbitou os limites do regular exercício das atribuições ministeriais de velamento das fundações privadas, que compreende o conjunto de medidas destinadas a velar, proteger e orientar as fundações de modo a garantir a realização de suas funções institucionais. Doutrina.

4. Apesar de constatada a prática de consultoria pelo membro do Ministério Público, não se enquadra esta na vedação constitucional do art. 129, IX, da Constituição Federal, uma vez que não se trata a fundação privada de órgão público, mas de pessoa jurídica de direito privado de interesse público sobre a qual cabe o Ministério exercer o velamento em conformidade com as disposições do Código Civil.

5. O parecer exarado pelo membro do Parquet guarda fundamentação jurídica idônea e corresponde a entendimento consolidado do subscritor acerca da matéria em questão, no exercício de sua independência funcional.

6. Prejuízo ao erário não constatado, uma vez que não restou demonstrado o sobrepreço nas contratações realizadas pela fundação privada com o Poder Público, tampouco a ilegalidade da cobrança das contribuições.

7. Processo Administrativo Disciplinar julgado improcedente para absolver o requerido das imputações. (Processo CNMP nº 1.00181/2015-30, Relator Conselheiro Walter de Agra Júnior; julg. em 21/03/2016).

45. Data maxima venia, a clareza dos dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie e da própria posição sedimentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público acerca dos limites de sua atividade de controle já evidencia, por si só, a ilegalidade que macula o provimento liminar alvejado nesta demanda.

46. Que seja, então, bem compreendida a linha de argumentação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: não se está a sustentar, aqui, que a atividade das Promotorias de Justiça de Fundações deve ficar imune a quaisquer impugnações ou questionamentos por quem se considere por ela injustamente prejudicado. Contudo, incumbe aos interessados, amparados na garantia inscrita no art. 5º, inciso XXXV, da Lei Maior, valer-se da via judicial, em vez de promover um inaceitável desvirtuamento das atribuições precípuas do Conselho Nacional do Ministério Público. Aliás, é perfeitamente possível que as fundações, reputando ilegal ou abusiva a atuação dos órgãos ministeriais, batam às portas dos tribunais e persigam a invalidação dos atos administrativos praticados pelas

Promotorias de Fundações. Tal sede - a judicial - é, pois, a única apropriada para o questionamento da validade dos atos praticados pelas Promotorias de Justiça de Fundações no desempenho de sua atividade finalística.

b.2.2) Da violação à autonomia funcional e administrativa do Ministério Público

47. No ano de 1979, foi editada a Resolução GPGJ nº 68, visando a estruturar o sistema de velamento das fundações, tendo estabelecido, para tanto, normas disciplinadoras da atuação dos órgãos ministeriais nessa matéria, de modo a precisar o “conteúdo, e assegurem a continuidade e uniformidade de seu exercício”.

48. Como é de sabença elementar, a partir do advento da Carta Política de 1988, o Ministério Público foi erigido a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, tendo-lhe sido incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Foi-lhe assegurada, assim, a autonomia funcional e administrativa.

49. Em 2013, isto é, já sob a égide da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002 (que preservou a atribuição de velamento das fundações pelo Ministério Público do estado-membro em que estejam situadas), veio a lume a Resolução GPGJ nº 1.887, que instituiu, no âmbito do *Parquet* fluminense, o Sistema de Velamento de Fundações, criando novos órgãos de execução e dando outras providências. Não obstante, a Resolução de 2013 manteve, expressamente, a vigência das normas contidas na de 1979, naquilo que com ela não conflitassem.

50. Ora, ainda que se faça abstração ao outro objetivo perseguido pelo CONFIES - a saber, a desconstituição e revisão de atos praticados pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça no exercício da fiscalização das fundações -, e se atenha, apenas, ao seu pleito de impugnação da validade das Resoluções GPGJ nsº 68/1979 e 1.887/2013, mercê da pretendida regulamentação do tema pelo próprio CNMP, é imperioso reconhecer que, também neste particular, a decisão do Conselheiro Relator que deferiu a medida liminar a requerimento daquela entidade padece de outros vícios de ilegalidade.

51. Reafirme-se: um dos escopos do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15 é a desconstituição das supracitadas Resoluções, editadas pela Chefia do Ministério Público fluminense no exercício de sua autonomia funcional e

administrativa, e a consequente adoção de uma nova normatização, a ser veiculada pelo próprio CNMP.

52. Ocorre que a aplicação conjunta dos dois atos normativos foi fruto de uma escolha legítima da Procuradoria-Geral de Justiça, ao editar a Resolução GPGJ nº 1.887/2013 (que, como já afirmado, preservou a vigência das normas da Resolução GPGJ nº 68/1979 que não lhe fossem conflitantes).

53. Destarte, a pretendida invalidação desses atos internos do MPRJ, com a sua substituição por outra regulamentação - a cargo do CNMP - configura eloquente atentado à autonomia funcional e administrativa da Instituição ora autora. Oportuno é transcrever a valiosa lição do eminente autor Emerson Garcia, que se encaixa qual uma luva ao caso em apreço:

O fato de o verbo ‘zelar’ encontrar-se associado, a um só tempo, à autonomia funcional e à autonomia administrativa, não legitima a conclusão de que operaria, de igual modo, em relação a ambas. Afinal, o § 2º do art. 130-A restringe a possibilidade de controle, por parte do CNMP, à ‘atuação administrativa e financeira do Ministério Público’, o que permite afirmar, a *contrario sensu*, que esse controle não se estende à atuação funcional. Não bastasse essa constatação, a autonomia funcional foi considerada, pela ordem constitucional, característica indissociável do Ministério Público. (Ministério Público - Organização, atribuições e regime jurídico”, Ed. Saraiva, 6ª edição, p. 238).

54. Também se argumentou, no pedido de providências em tela, que o CNMP deveria disciplinar o prazo para a análise das prestações de contas dos entes fundacionais, a fim de que fossem apreciadas em um ano.

55. Releva notar que, no exercício de sua autonomia, o MPRJ poderia até ter fixado, fosse na Resolução GPGJ nº 1.887/2013, fosse em qualquer outro ato normativo, um prazo para a análise final das prestações de contas (não se podendo olvidar que, ao empregar a expressão “anualmente”, a Resolução GPGJ nº 68/1979 pretendeu, apenas, explicitar a periodicidade anual do dever jurídico de se prestarem as contas, ao qual corresponde o poder-dever do órgão ministerial de exigí-las, na mesma periodicidade).

56. Todavia, o *Parquet* fluminense, a exemplo de outros tantos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, optou por não estabelecer o prazo para a conclusão, até porque a sua Chefia nunca esteve alheia ao fato de que

o tempo que se leva para o exame das prestações de contas - ainda mais aquele que se promove no MPRJ, que não se restringe a aspectos puramente formais - decorre de vários fatores, **sendo o principal deles a necessidade de cooperação da própria fundação cujas contas devam ser apreciadas.**

57. Essa obviedade, *data venia*, foi desconsiderada por ocasião da prolação do ato decisório ora alvejado: já há tempos, a experiência prática vem denotando uma clara tendência dos dirigentes de fundações de se manterem inertes ou recalcitrantes no que toca à apresentação das contas e à disponibilização de informes e documentos em conformidade com a legislação de regência. Consequência inevitável dessa postura - dolosa ou culposa, pouco importa - é o prolongamento da tramitação dos procedimentos administrativos em que as análises devem ser feitas (situação que, portanto, nem sequer remotamente pode ser imputada ao Ministério Público, cuja Chefia, ao longo dos últimos anos, vem se empenhando em investir recursos no aprimoramento da estrutura e do quadro de funcionários das Promotorias de Justiça de Fundações).

58. Como chega a ser intuitivo, **a falta de previsão, no âmbito da regulamentação interna do MPRJ, de um prazo certo para a conclusão dos procedimentos de exame de prestações de contas, além de ser fruto de uma opção legítima da Instituição, à luz de sua autonomia funcional e administrativa, consoa com o princípio da razoabilidade, máxime por impedir, ao fim e ao cabo, que a parte infratora acabe por se beneficiar da própria desídia ou, quiçá, torpeza, frustrando-se a *ratio essendi* da atividade de velamento consagrada no art. 66 do Código Civil.**

59. Ademais, a adoção dessa sistemática se harmoniza com o princípio da isonomia, na medida em que, como já afirmado, **outras unidades ministeriais brasileiras tampouco estabeleceram prazo certo para a conclusão de cada procedimento de análise de prestação de contas.**

60. Seja como for, também no que concerne ao tema do prazo para a conclusão dos procedimentos em curso nas Promotorias de Justiça de Fundações, não se pode perder de vista que sempre ficará assegurado à entidade fundacional que reputar abusivo eventual atraso na conclusão do procedimento o exercício de seu direito constitucional de ação, a fim de que o Poder Judiciário dê solução definitiva para a controvérsia. Decididamente, trata-se de matéria que refoge à atuação fiscalizatória do CNMP.

b.2.3) Da ruptura da sistemática consagrada na Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

61. Ao decretar, no item 1 da parte dispositiva da decisão concessiva da liminar no procedimento de pedido de providências, a suspensão dos efeitos da Portaria Conjunta nº 01/2016 (e, por extensão, também dos da Portaria Conjunta nº 02/2017), da 1ª, 2ª e 3ª PJs - que preveem a providência da análise prévia, pelos referidos órgãos ministeriais, da regularidade das atas de eleição dos integrantes dos órgãos diretivos das fundações -, o eminente Conselheiro Relator, *data venia*, acabou por atentar contra a própria disciplina posta pela Corregedoria Geral de Justiça fluminense no tocante à matéria.

62. Explique-se. A par das supracitadas portarias ministeriais, vigora, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Consolidação Normativa - Parte Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça, cujo art. 871, em seus parágrafos 1º e 2º, determina que, para efeito de registro das atas de eleição, deve haver a prévia aprovação das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações (**doc. 9**). Oportuno é conferir o teor das referidas regras jurídicas (que, a propósito, guardam plena correspondência com dispositivos de Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais de outros estados da Federação, como, *v.g.*, os encontráveis em Provimentos Gerais das Corregedorias Gerais de Justiça do Distrito Federal, de São Paulo e do Paraná):

Art. 871. (...)

§1º. **Para o registro das atas de eleição de integrantes dos órgãos diretivos das fundações de direito privado sem fins lucrativos cujas sedes se situam no Estado do Rio de Janeiro, deverá ser exigida a aprovação prévia das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações desse Estado;**

§2º. Na hipótese da sede das referidas fundações não se situarem no Estado do Rio de Janeiro, o registro deverá ser precedido de aprovação do Ministério Público do Estado do local da sua sede. (o destaque não consta do original).

63. Como facilmente se percebe, já a um primeiro exame, a atuação das Promotorias de Justiça de Fundações não foi fruto de uma deliberação isolada sua (ou, pior ainda, de um mero capricho dos membros ali em atuação), tanto mais porque as diretrizes preconizadas nas supracitadas Portarias são de pleno conhecimento do e. Conselho Nacional do Ministério Público pelo menos desde novembro de 2016, época em que a douta Corregedoria Nacional realizou inspeção nas 1ª, 2ª e 3ª PJs, o que, aliás, valeu um elogio formal à sua atuação (**doc. 10**).

64. Pior, a concessão da liminar aqui questionada acaba por infundir um deletério elemento de insegurança jurídica, gerando dúvidas sobre a sistemática a se adotar para que se viabilize o cumprimento do comando veiculado no item 1 da decisão do Conselheiro Relator. Afinal, como deixar de proceder à análise prévia da regularidade das atas de eleição dos integrantes dos órgãos diretivos das entidades fundacionais se subsiste, válida e eficaz, uma normatização, no âmbito da CGJ/RJ, que preconiza, em harmonia com a lei, o desempenho dessa atuação ministerial? (Sem se olvidar a chancela já conferida a essa específica atividade, emanada do próprio CNMP, e, não menos importante, a norma fundamental que se contém no art. 66 do Código Civil, que, ao cometer ao Ministério Público a atribuição de velar pelas fundações, evidentemente lhe quis conferir alcance o mais amplo possível).

65. Com todas as vênias, a ausência de resposta convincente a essa indagação dá a exata medida do caos institucional provocado pela decisão impugnada, cujos efeitos vêm se produzindo com gravidade e prejuízos crescentes.

b.2.4) Do caráter aberrante do pleito de remoção compulsória de membro e de avocação de procedimentos

66. Se a peça inaugural do Pedido de Providências já era pródiga em argumentos e conclusões que importavam numa grotesca subversão do ordenamento pátrio - fator suficiente para denotar a insustentabilidade, tanto sob o prisma jurídico quanto o lógico, da concessão da liminar pelo Conselheiro Relator -, há que convir que a Fundação Getúlio Vargas - FGV conseguiu se superar no quesito do *nonsense* jurídico, tendo chegado ao despautério de postular a “*remoção das atuais responsáveis pela 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Fundações*”, ou, alternativamente, a determinação ao Chefe do *Parquet* fluminense para que avoque “*o velamento da petionária com designação de promotor especial*” (sem prejuízo da “*correção e reforma de todos os atos minuciosamente descritos na presente peça*”).

67. É dizer, não bastasse a flagrante injuridicidade do pleito administrativo de desconstituição dos atos praticados pelas Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ, a aberrante inovação trazida ao procedimento pela Fundação Getúlio Vargas, em vez de levar o Conselheiro Relator a rechaçá-la de plano, acabou por ensejar o indevido prolongamento da tramitação daquele Pedido de Providências, comprometendo o seu julgamento célere pelo colegiado do CNMP.

68. Não se pode perder de vista que a disciplina aplicável àquele procedimento está consagrada nos arts. 138 e seguintes do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (ao qual, como cediço, aplicam-se supletivamente as disposições regimentais relativas ao Procedimento de Controle Administrativo). Portanto, não há como se cogitar, sequer em tese, da incidência das normas regimentais pertinentes à remoção compulsória. Tal fator já seria bastante para obstar à própria cognição dos pedidos da Fundação Getúlio Vargas.

69. Ademais, o caráter absurdo dos pleitos administrativos de remoção compulsória e de avocação de procedimentos fiscalizatórios é tão evidente que basta constatar que, em sua extensa peça, **a FGV não deduziu qualquer fundamento relacionado à consecução do interesse público**, o qual, como é de curial sabença, é o pressuposto fundamental para a decretação da remoção compulsória de membro do Ministério Público. **Ao revés, todas as linhas argumentativas expostas pelo referido ente fundacional se achavam vinculadas à busca da tutela jurídica dos interesses de seus próprios gestores.**

70. E não é só. Sendo a **inamovibilidade** uma garantia fundamental dos membros do *Parquet* (art. 128, § 5º, I, “b”, CF/88), a remoção compulsória há de ser compreendida como uma providência excepcional. Realmente, decorre da própria lógica da disciplina constitucional do Ministério Público a ideia de que os requisitos da medida em comento devem ser aferidos com absoluto rigor, sob pena de se perpetrar rude golpe contra a própria independência da Instituição e o princípio do promotor natural, frustrando-se, ainda, o desempenho ativo e corajoso das atribuições que lhe foram cometidas pelo Poder Constituinte.

71. Mais uma vez, é oportuno invocar o lapidar magistério de Emerson Garcia:

Reconhecida a verdadeira simbiose existencial entre órgão e competência, pode-se afirmar que qualquer alteração desta última influirá no delineamento daquele, que passará a ter características distintas das originais. Competência, assim, não é mero fator agregado e secundário ao órgão, mas a sua própria identidade.

A transposição da análise para o âmbito do Ministério Público nos permite acrescentar um terceiro fator à equação inicial, composta, até então, por órgão e competência. Trata-se do membro da Instituição, que se une aos referidos fatores de modo reforçado em razão da garantia constitucional da inamovibilidade.

A inamovibilidade do membro do Ministério Público foi assegurada no art. 128, § 5º, I b, da Constituição de 1988 e reproduzida no art. 38, II, da Lei n. 8.625/1993. Essa garantia lhe assegura a permanência no órgão de sua titularidade, do qual somente será removido caso o deseje ou, excepcionalmente, de forma compulsória, quando o interesse público o exigir.

(...)

O objetivo da inamovibilidade é evitar que pressões exógenas influam sobre a atuação funcional, fazendo que os juízos valorativos formados pelo agente sejam norteados pelo receio de ser removido. Apesar de a garantia ser primordialmente voltada aos titulares dos órgãos de execução, já que as designações temporárias são caracterizadas pela precariedade, observa-se que, também em relação às últimas, em situações específicas, ela se fará presente. É o caso das designações temporárias que tenham delimitação temporal (v.g.: mensal, bimestral etc.), o que pode decorrer tanto de disposição expressa no ato de designação como de praxe administrativa já sedimentada, daí resultando a impossibilidade de tratamento diferenciado em relação a agentes específicos. Assim, somente quando encerrar o período de designação previamente definido cessará a inamovibilidade.

A inamovibilidade não deve ser compreendida sob uma perspectiva de ordem meramente relacional, como simples vinculação do agente a determinado órgão. É necessário sejam preservadas as características intrínsecas do órgão ocupado, vale dizer, o plexo de atribuições desempenhadas pelo titular do órgão não pode ser suprimido no período de titularidade, isso sob pena de total esvaziamento da garantia. Diante da indissociabilidade dos referenciais de órgão e competência, afigura-se evidente que supressões de atribuição, ainda que imprescindíveis à reorganização administrativa, devem contar com a prévia aquiescência do membro do Ministério Público que titulariza o respectivo órgão. (*op. cit.*, pp. 671/672).

72. Como acima já se afirmou, a manifestação ofertada pela Fundação Getúlio Vargas, passando ao largo de pontos efetivamente atrelados ao interesse público, **está a revelar uma mera insatisfação de seus gestores com a atuação da Promotora de Justiça titular da 3ª Promotoria de Justiça de Fundações, o que, a toda evidência, nem de longe configura fundamento idôneo a justificar a decretação de sua remoção compulsória.** Bem ao contrário, afigura-se, claramente, um lastimável instrumento de pressão e retaliação contra a Promotora de Justiça, que, aliás, continuará a pautar a sua atividade fiscalizatória

com o zelo, a dedicação e a combatividade que sempre marcaram a sua atuação funcional.

73. Ao contrário do que parecem supor as entidades que figuram como representantes no Pedido de Providências *sub examine*, e o próprio Conselheiro Relator, a atividade de velamento não pode ficar limitada aos aspectos puramente formais das prestações de contas, antes devendo abarcar a própria aferição do cumprimento da finalidade social que justificou a criação do ente fundacional, a par de outros pontos cruciais (como, *v.g.*, a adequada fiscalização da destinação de verbas públicas, como ocorre no caso em foco, atinente a fundações de apoio a instituições de ensino superior e de tecnologia).

74. Confira-se a lição dos renomados civilistas Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

Aliás, tendo na tela da imaginação essa atribuição fiscalizatória das fundações privadas, é de ser reconhecida a legitimidade do *Parquet* para, em juízo, adotar todas as medidas cabíveis para a proteção do ente fundacional, inclusive contra terceiros ou contra os próprios gestores e membros dos Conselhos da pessoa jurídica. Trilhando essa senda, lembra Gustavo Saad Diniz que a atividade fiscalizatória do Ministério Público deve almejar o cumprimento proveitoso de suas funções, porque entende o ordenamento que a vontade do *de cuius* é 'de realização obrigatória'. Por isso, é lícito depreender que o espectro da atuação do *Parquet*, em relação às fundações, é o mais amplo possível, podendo se valer de toda e qualquer medida judicial ou extrajudicial.

(...)

Nesses casos, a atuação fiscalizatória do Ministério Público deve ser tendente a obstar a indevida utilização da fundação para fins ilícitos ou o desvirtuamento de seus propósitos. Exemplos comuns que exigem a pronta e eficaz atuação ministerial podem ser colacionados: recusa injustificada de prática de eleições estatutárias, irregularidades eleitorais, malversação do dinheiro fundacional, desvio de verbas etc. Afora as sanções civis (e por eventual ato de improbidade administrativa, se havia destinação de verba pública para a fundação), incumbe ao *Parquet* providenciar medidas em juízo e fora dele com vistas a afastar o dirigente e suprir o cargo. (Curso de Direito Civil - Parte Geral e LINDB, Vol. 1, Ed. Jus Podium, 15ª edição, pp. 445/446).

75. Ora, se assim é, causa absoluta perplexidade o quadro desenhado no Pedido de Providências, até porque, segundo se colhe de uma breve consulta a decisões prolatadas em procedimentos que versavam sobre remoção compulsória de membros de instituições ministeriais, os motivos que levaram à sua decretação se prenderam, invariavelmente, à constatação da prática de condutas inertes e negligentes por Promotores de Justiça, daí resultando prejuízo ao interesse público a que se referia cada processo judicial ou extrajudicial em que oficiavam (cabendo mencionar, *v.g.*, os Procedimentos nsº 1.00753/2017-07, 1.00424/2015-30 e 1.00084/2016-56).

76. Mas, no caso vertente, o que se dá é justamente o oposto! De fato, o viés que se vislumbra na atuação das Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ aponta para uma atividade fiscalizatória que, em última análise, visa a dar plena efetividade à regra contida no art. 66 do Código Civil, tutelando adequadamente os interesses sociais indisponíveis a que alude o art. 127 da Constituição da República.

77. E não são apenas o Procurador-Geral de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que chegaram a essa conclusão (valendo frisar que esse órgão colegiado, nos termos do art. 37 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018, exerce o controle da atuação das Promotorias de Justiça de Fundações, jamais tendo detectado qualquer irregularidade, muito menos idônea a justificar a medida extrema da remoção compulsória, matéria que também se insere no âmbito de suas atribuições; art. 22, V, LC-RJ nº 106/2003; e art. 6º, V, do RICSMRJ). Como acima já afirmado, a regularidade ou, mais que isso, a extrema eficiência do trabalho desenvolvido pelos órgãos ministeriais fluminenses, no campo fundacional, **já foi reconhecida** pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público, tendo a Corregedoria Nacional, no ano de 2017, realizado inspeção nas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações e, ao fim dos trabalhos, consignado elogio formal à atuação ali desempenhada.

78. Embora seja inafastável a conclusão acerca da injuridicidade dos pleitos de remoção compulsória e de avocação dos procedimentos em que oficiam as Promotorias de Justiça de Fundações - um irracional e indigno atentado contra o princípio basilar do promotor natural -, o Pedido de Providências vem tramitando indefinidamente, sem qualquer sinalização por parte do Conselheiro Relator para o seu breve desfecho, à míngua de solicitação de inclusão em pauta para julgamento pelo colegiado do CNMP.

79. Ao contrário, tal procedimento vem se notabilizando pela prática de atos injustificáveis, de que são exemplo a designação e a ulterior realização de uma audiência conciliatória - como se a matéria ali versada tivesse contornos disponíveis que comportassem alguma espécie de transação -, assim afrontando, também, a garantia constitucional da razoável duração do processo (judicial ou administrativo). Não é exagero afirmar que o Pedido de Providências em comento, *data venia*, vem assumindo contornos cada vez mais kafkianos, representando uma “espada de Dâmoçles” sobre as cabeças dos membros do MPRJ incumbidos do velamento das fundações em território fluminense.

c) Da imperiosa concessão da medida liminar

80. Acredita o *Parquet* fluminense que as considerações até aqui expendidas são suficientes para evidenciar os gravíssimos vícios de ilegalidade e de abuso de poder que maculam a decisão administrativa questionada nesta demanda.

81. Assim, fica patente a presença dos requisitos legais para o deferimento da tutela provisória de urgência - de feição eminentemente cautelar -, consubstanciada na concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

82. O *fumus boni iuris* reside na inegável relevância e plausibilidade jurídica das linhas de argumentação em que se estriba esta demanda, à luz das quais se pode concluir que a decisão administrativa impugnada vulnerou uma série de princípios e regras fundamentais do ordenamento jurídico pátrio, de que são exemplos: *i.* a insindicabilidade, em sede administrativa, da atividade-fim ministerial; *ii.* a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público; *iii.* a segurança jurídica; *iv.* a norma de direito civil que preconiza uma atividade de velamento efetiva das fundações, pelos órgãos ministeriais; **tudo isso lastreando-se em uma premissa inexistente, qual seja, a inobservância de resoluções administrativas que decididamente não foram contrariadas.**

83. O *periculum in mora*, por igual, é eloquente, máxime diante da continuidade - e do progressivo agravamento - dos efeitos gerados pela liminar concedida pelo Conselheiro Relator, criando uma situação que pode perfeitamente ser classificada como um verdadeiro caos institucional e jurídico. Salta aos olhos o risco de lesão grave e de difícil (ou mesmo impossível) reparação, e isso, ressalte-se, sob mais de um enfoque.

84. Assim é que, de plano, é digna de nota a introdução de um forte elemento de insegurança jurídica, marcada, sobretudo, pela coexistência de comandos (um abstrato, e o outro, concreto) em sentidos diametralmente contrários, haja vista a subsistência do regramento da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (determinando a submissão, às Promotorias de Justiça de Fundações, da análise prévia das atas de eleição dos integrantes dos órgãos diretivos dos entes fundacionais). Tenha-se em mira, ainda, que os cartórios de Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas, e bem assim os seus delegatários, acham-se diretamente sujeitos à atividade fiscalizatória, correicional e disciplinar das Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais.

85. Mas não se resume a esse aspecto o estado de incerteza jurídica formado. Como outros desdobramentos da decisão aqui impugnada, avulta a própria paralisação, na prática, do trabalho desempenhado pelas Promotorias de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que, no panorama atual, **veem-se impedidas de desaprovar prestações de contas cuja irregularidade já lhes é flagrante**, por ter sido constatada por seu corpo técnico (fator que, por outro lado, e como é intuitivo, tampouco poderá levar à edição de um ato de aprovação).

86. **Na perspectiva dos entes fundacionais fiscalizados, a aludida paralisação igualmente lhes é lesiva, bastando atentar para uma série de restrições que daí poderão advir para a sua normal gestão**. Por exemplo, a ausência de registro das atas de eleição, no RCPJ, poderá impedi-las de movimentar contas bancárias, celebrar contratos, inclusive com o Poder Público, e, de um modo geral, de cumprir a finalidade social que ensejou a sua criação. E isso, ademais, **vem levando à judicialização da questão no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, perante o qual as fundações ajuízam demandas imputando às Promotorias de Justiça de Fundações do MPRJ uma conduta omissiva ilegal, imputação essa, de resto, absolutamente injusta, já que os órgãos de execução ministeriais não podem simplesmente se recusar ao cumprimento da liminar concedida pelo eminente Conselheiro Relator, por maior que seja a sua discordância em relação aos seus termos (**doc. 11**).

87. E nem se objete que o provimento liminar proferido no procedimento administrativo o foi em dezembro de 2019, o que, supostamente, descaracterizaria a urgência que justifica a tutela provisória vindicada na presente demanda.

88. De início, há que destacar o fato de que, tão logo intimado da decisão administrativa questionada, o *Parquet* fluminense, através das Promotorias de Justiça de Fundações, opôs embargos de declaração, ao depois rejeitados. Na sequência, manejou-se o recurso interno de que tratam os arts. 153 e seguintes do RICNMP, que, reitera-se, até agora não foi julgado.

89. Ou seja, além de não se ter configurado qualquer postura inerte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, houve, de sua parte, uma legítima expectativa de que, após a interposição do recurso interno nos autos do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15, se determinasse, num horizonte próximo, a sua inclusão em pauta para julgamento pelo plenário do CNMP, fosse ao menos para julgar a aludida manifestação recursal (art. 7º, § 6º, *in fine* c/c art. 154, § 2º do RICNMP),^{3,4} fosse até para julgar o próprio mérito do procedimento, dando-lhe um desfecho definitivo na seara administrativa.

90. Mas, surpreendentemente, nada disso aconteceu, continuando o procedimento administrativo a tramitar indefinidamente, sem qualquer indicação por parte do Conselheiro Relator de que o seu desfecho ocorrerá tão cedo, constatação essa que se reforça diante da prática de atos inexplicáveis, *data venia*, como a já referida audiência de conciliação. E, enquanto isso, o quadro de instabilidade jurídica e institucional vem se agravando, com o comprometimento, cada vez mais dramático, do desempenho eficiente das atividades fiscalizatórias a cargo dos órgãos ministeriais e da própria gestão dos entes fundacionais.

91. Se, até aqui, o *Parquet* fluminense confiou na solução da questão na esfera administrativa - de modo a evitar, inclusive, a sua judicialização, até por conta do notório assoberbamento da Corte Suprema -, já não mais lhe é possível crer na breve solução do Pedido de Providências, a qual, se já seria imperiosa em condições normais, quanto mais num contexto de vigência de uma decisão liminar que, embora já impugnada pelo recurso administrativo próprio, continua a produzir crescentes prejuízos para a atuação ministerial e para a administração das fundações. É patente, pois, a absoluta compatibilidade entre a tutela de urgência ora requerida e o já citado cânone da segurança jurídica,

³ RICNMP, art. 7º - As sessões plenárias serão ordinárias ou extraordinárias.

[...] § 6º A inclusão de processo em pauta obedecerá, preferencialmente, a ordem cronológica de conclusão no gabinete do Conselheiro relator, ressalvadas as hipóteses do § 4º, de questões surgidas e já decididas em sessão, de julgamento com base em enunciados, de embargos de declaração e de **questões urgentes**.

⁴ RICNMP, art. 154 - O recurso interno será interposto no prazo de cinco dias contados da data da ciência da decisão recorrida pelo interessado e será dirigido à autoridade que praticou o ato atacado, que poderá reconsiderá-lo.

[...] § 2º Mantida a decisão, o Relator **apresentará** o processo para julgamento, ocasião em que proferirá seu voto, salvo nos casos de decisões do Presidente do Conselho e do Corregedor Nacional, que remeterão o recurso para distribuição a um Relator.

conclusão robustecida pelos aspectos circunstanciais da “audiência de conciliação” realizada no último dia 9 de dezembro de 2020, que denotou a ausência de qualquer intenção de se pôr fim àquele procedimento.

92. Destarte, forçoso é reconhecer que a concessão da tutela provisória constitui valiosa providência acautelatória, que, além de contar com explícita previsão legal e regimental, permitirá o estancamento das lesivas consequências provocadas pela decisão do Conselheiro Relator, até a sua invalidação final pelo Pretório Excelso, objeto da tutela jurisdicional definitiva.

d) Da conclusão e dos requerimentos finais

93. Como se procurou esmiuçar ao longo desta petição inicial, o ato administrativo vergastado afronta uma série de princípios e regras basilares do ordenamento pátrio.

94. Seja pela insindicabilidade do tema, em seus diversos enfoques, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (conforme exegese sedimentada em enunciado e decisões reiteradas); seja pela própria absurdidade dos pleitos de desconstituição de atos administrativos emanados dos órgãos ministeriais, de remoção compulsória de membros e de avocação de procedimentos fiscalizatórios; seja, ainda, pela conformação da atuação ministerial com a legislação aplicável (nos planos constitucional, legal e infralegal), da qual defluiu a exigência de uma atividade de velamento ampla e profunda, impende reconhecer, *data venia*, que não há, aqui, nenhum respaldo para a incidência da atividade de controle do CNMP, e muito menos para a prolação de provimento liminar que, em última análise, acaba por afetar drasticamente o desempenho de uma atividade-fim crucial do Ministério Público.

95. As iniciativas do CONFIES e da FGV - aquele, como entidade deflagradora do pedido de providências, e esta, fundação ulteriormente interveniente, ambos autores de pedidos próprios e específicos -, além de carecerem de qualquer vestígio de racionalidade, prestam-se, apenas, ao ilegítimo escopo de ver as suas prestações de contas e, de um modo geral, as suas atividades institucionais subtraídas à criteriosa fiscalização ministerial. Tudo isso sem se olvidar o inacreditável pleito de remoção compulsória e de avocação de procedimentos fiscalizatórios, nítida estratégia de retaliação e intimidação contra um membro que vem exercendo com todo o zelo e combatividade o seu múnus, desvirtuando-se, de resto, as nobres atribuições constitucionais do CNMP.

96. Conquanto não se questione a legitimidade de qualquer interessado para deflagrar os mecanismos de controle perante o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça - com o que se valorizam e democratizam os métodos de fiscalização das atividades da Administração Pública, genericamente considerada -, torna-se necessário, por outro lado, encarar com redobrada cautela iniciativas que podem facilmente ser classificadas como um exercício abusivo do direito de petição, como uma aventura inconsequente (motivadas, muitas vezes, por propósitos particulares e até inconfessáveis), e que, em vez de resguardar o interesse público, acabam por afrontá-lo.

97. Diante do exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

a) a concessão de liminar, *inaudita altera parte*, para se decretar a suspensão da eficácia da decisão concessiva da liminar proferida pelo Conselheiro Relator Luciano Nunes Maia Freire nos autos do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15 (decisão essa ulteriormente complementada pela que rejeitou os embargos declaratórios ministeriais);

b) a citação dos legitimados passivos da demanda, a saber, a União Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES e a Fundação Getúlio Vargas - FGV, para que, querendo, contestem a demanda, no prazo legal, sob pena de revelia;

c) a intimação da Procuradoria-Geral da República, a fim de officiar no processo como *custos iuris* (art. 178, I, CPC/2015);

d) a procedência do pleito, para se anular o supracitado provimento liminar da lavra do Conselheiro Relator do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15 (complementado, repita-se, pela decisão de rejeição dos aclaratórios ministeriais); e

e) a condenação dos réus ao pagamento dos ônus sucumbenciais, inclusive os honorários advocatícios, a serem revertidos, exclusivamente, para o Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, *ex vi* do art. 85, § 2º, do Código de Processo Civil, c/c o art. 4º, inciso XII, Lei nº 2.819/97, do Estado do Rio de Janeiro.

98. Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente documental suplementar e expedição de ofício ao CNMP, requisitando-lhe a apresentação da assentada da audiência de conciliação realizada no dia 9 de dezembro de 2020, e bem assim a disponibilização, em mídia digital, do conteúdo completo daquele ato.

99. Dá à causa o valor de 1.000,00 (um mil reais), considerando a absoluta inexistência de conteúdo patrimonial.

Termos em que
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2020.

Maria Cristina Palhares dos Anjos Tellechea
Procuradora-Geral de Justiça em exercício
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro