Pareceres

• • •

PARECER

Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral de Justiça

SEI nº 20.22.0001.0013020.2024-98

Origem: Conselho Nacional do Ministério Público

Ref.: Proposição que trata da 1ª Revisão do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público – PEN-MP 2020 a 2029

EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA,

I

Trata-se de processo administrativo iniciado a partir do recebimento de ofício da Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de encaminhar o Relatório da 1ª Revisão do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público brasileiro 2020/2029. Destaca-se do referido documento que cada unidade deve definir anualmente 31 ações estratégicas e preencher o formulário eletrônico lá indicado.

Diante da natureza do objeto a ser discutido internamente, foi determinado o relacionamento destes autos com outros processos acerca da mesma temática e encaminhados à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento e Políticas Institucionais para adoção das medidas necessárias, bem como à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas para ciência.

No âmbito da SUBPPI os autos foram analisados pela Secretaria-Geral de Planejamento Estratégico, que inicialmente assim se manifestou, em síntese: (i) a proposta da CPE-CNMP é atualizar programas e ações estratégicas sem modificar missão, visão, valores e objetivos do Mapa Estratégico Nacional; (ii) a interpretação é a de que as unidades do Ministério Público devem executar as ações estratégicas da proposta, embora seja destacado que o PEN-MP é direcionador e de adesão voluntária; (iii) a Secretaria-Geral de Planejamento Institucional considerou as diretrizes institucionais vinculantes com a participação dos membros, por isso solicitou a prorrogação do prazo para resposta ao Ofício-Circular e orientações sobre a natureza vinculante das ações estratégicas e sua incorporação nos planejamentos locais.

Acolhendo a sugestão alvitrada, a douta Subprocuradora-Geral de Justiça de Planejamento e Políticas Institucionais solicita ao Procurador-Geral de Justiça o

encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica, para que forneça orientações à Secretaria-Geral de Planejamento Institucional sobre a natureza vinculante das ações estratégicas na revisão mencionada. Mesmo que não sejam vinculantes, solicita-se orientação sobre a incorporação das ações estratégicas nacionais nos planejamentos estratégicos locais da SUBPPI para 2024/2026.

Em razão da necessidade de prorrogação do prazo inicialmente estabelecido pelo CNMP para o detalhamento das ações, foram adotadas as providências necessárias para o devido ajuste, tendo o prazo sido prorrogado até 30 de abril de 2024.

Em prosseguimento à instrução do feito, os autos vieram a esta Consultoria Jurídica para manifestação.

II

O Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público brasileiro é um documento estrutural que estabelece diretrizes, objetivos e metas para a atuação do Ministério Público Federal e Estadual em todo o país. Esse planejamento visa a orientar as ações da Instituição, alinhando suas atividades com as demandas da sociedade e os princípios institucionais.

A filosofia estabelecida no Planejamento Estratégico Nacional é pautada no fortalecimento do Ministério Público Brasileiro, a partir da construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar os distintos ramos da Instituição em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade. Para tal desiderato, a elaboração da estratégia respeitará a autonomia e a independência funcional de cada Instituição, buscando definir diretrizes convergentes, que possam contribuir para a maior eficiência do Ministério Público, bem como contribuir para identificar pontos fortes e as áreas de melhoria no Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público brasileiro, auxiliando na sua implementação e na consecução dos objetivos já definidos no âmbito da autonomia de cada ramo.

Nesse sentido, o documento orienta que sejam avaliados os seguintes aspectos como relevantes ao Planejamento Estratégico: (i) a visão e a missão Institucional, seara em que se deverá avaliar a clareza e pertinência da visão e da missão estabelecidas no planejamento, ou seja, a visão de futuro que o Ministério Público busca alcançar e sua missão institucional; (ii) os objetivos estratégicos, identificando se os objetivos estratégicos estão alinhados com a visão e a missão, bem como se são específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais; (iii) as metas, avaliando-se a definição de metas para cada objetivo estratégico, considerando sua viabilidade e relevância para o cumprimento da missão institucional; (iv) os indicadores de desempenho, quando se deverá verificar a existência de indicadores claros e adequados para mensurar o desempenho e o alcance das metas estabelecidas; (v) as estratégias e as ações, avaliando-se estratégias e ações propostas para atingir os objetivos estratégicos, considerando sua eficácia e adequação aos desafios enfrentados pelo Ministério Público; e (vi) o monitoramento e a avaliação, estabelecendo os mecanismos de

monitoramento e avaliação previstos no planejamento para acompanhar o progresso das ações e corrigir eventuais desvios. Essa análise pode contribuir para identificar pontos fortes e áreas que carecem de aperfeiçoamento no Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro, auxiliando na sua implementação e na consecução dos objetivos institucionais.

No que diz respeito à questão específica a cargo desta Consultoria Jurídica, é possível indicar que as ações estabelecidas no Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro geralmente são direcionadas ao estabelecimento de diretrizes e orientações para todas as unidades do Ministério Público Federal e Estadual. Isso significa que as ações delineadas no planejamento são recomendadas e incentivadas para serem seguidas por todas as unidades, visando, na medida do possível, ao delineamento da uniformidade dos objetivos e à eficácia na atuação institucional em todo o País.

No entanto, é importante notar que a vinculação efetiva a essas ações pode variar de acordo com a autonomia e a estrutura de cada unidade do Ministério Público. Em alguns casos, o Planejamento Estratégico Nacional pode estabelecer diretrizes que devem ser obrigatoriamente seguidas por todas as unidades, enquanto em outros as unidades terão certa margem de autonomia para adaptar as ações à realidade local, desde que estejam alinhadas com os objetivos estratégicos gerais.

São ainda estabelecidas metas de acompanhamento para garantir a efetividade do planejamento em todas as unidades.

Especificamente quanto à Primeira Revisão do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público 2020/2029, já é possível verificar, no Portal do CNMP (<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-nacional/1-revisao-pen-2020-2029>), o relatório final desenvolvido por meio de um Painel de *Business Intelligence*, no qual foram utilizados dados do Sistema Nacional de Projetos (SisBNP). Da análise desse Painel é possível correlacionar as iniciativas registradas pelas diversas unidades do Ministério Público com os Objetivos Estratégicos Nacionais do Planejamento Estratégico Nacional (PEN-MP 2020/2029).

O metódico processo de revisão conduzido pela Comissão de Planejamento Estratégico visou garantir que o plano estratégico proposto estivesse alinhado às necessidades atuais e às expectativas futuras do Ministério Público Brasileiro, refletindo um compromisso contínuo com a eficiência, a eficácia e a relevância dos programas e ações a serem implementados por toda a Instituição.

A partir dessas considerações de caráter propedêutico, é possível avançarmos na razão de ser do encaminhamento do expediente a esta Consultoria Jurídica, mais especificamente em relação à forma de compatibilizar o planejamento local com o planejamento nacional, isto com os olhos voltados ao caráter vinculante, ou não, deste último.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que os órgãos diretamente envolvidos nessa temática, que interagem com a Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, podem melhor avaliar o contexto no qual o Planejamento Estratégico Nacional foi estruturado, alcançando conclusões que se afeiçoem a uma compreensão sistêmica a respeito dessa temática no âmbito nacional. Esta Consultoria Jurídica, à evidência, tem acesso ao texto, mas não ao contexto que direcionou sua elaboração e que influirá no delineamento do seu sentido.

Feita esta observação inaugural, observa-se que o Planejamento Estratégico Nacional parece ter sido estruturado com o objetivo de estabelecer um fio condutor para todas as unidades federativas, compartilhando boas práticas e difundido resultados exitosos, de modo que toda a população brasileira, sem exceções, possa usufruir dos benefícios obtidos com a atuação do Ministério Público. Unidade e diversidade, apesar de veicular conceitos aparentemente antinômicos, não coexistem nesse processo. Assim ocorre porque a unidade nacional somente pode surgir a partir do processo de construção das diversidades locais. Em outro extremo, as diversidades locais passam a ser delineadas a partir da influência da unidade nacional, colmatando lacunas e propiciando o seu aperfeiçoamento. Como se verifica, em um plano puramente conceitual, há uma relação contínua de osmose recíproca entre unidade e diversidade. E nem poderia ser diferente, porque, no momento em que a unidade nacional pretender subjugar a diversidade local, ela será manifestamente inconstitucional, isto por simplesmente suprimir a autonomia das diferentes unidades do Ministério Público Brasileiro.

Ao analisarmos o Ofício Circular n. 6/2024/CPE, que inaugura o presente expediente, lemos o seguinte:

3. Como resultado, o Relatório Final destaca os programas e ações estratégicas a serem priorizados no triênio 2024-2026. É relevante mencionar que o Mapa Estratégico e demais elementos do plano original foram preservados, e as iniciativas não selecionadas nesta revisão foram incorporadas ao Banco de Ideias, repositório que possibilitará o aproveitamento de todo o conteúdo como sugestão de atuação pelos integrantes do Ministério Público.

4. Registra-se que ao longo dos três anos de vigência do PEN-MP revisado, cada unidade definirá anualmente 31 ações estratégicas (16 da área finalística e 15 da área estruturante) para serem executadas, deixando para os anos subsequentes as ações ainda não contempladas nos anos anteriores. Com isso, o preenchimento do Radar Estratégico também observará essas escolhas, garantindo com que a unidade ou ramo do MP tenha foco e autonomia para contribuir com o Planejamento Estratégico Nacional, de acordo com

suas capacidades institucionais. Assim, o plano poderá ser cumprido de maneira escalonada e planejada, respeitando as particularidades e necessidades de cada unidade do Ministério Público.

A análise do item 3 do Ofício Circular permite afirmar que o planejamento nacional foi construído a partir das iniciativas locais, sendo que as iniciativas não selecionadas foram incorporadas ao banco de ideias, que forma uma espécie de “sugestão de atuação” para os membros. *A contrario sensu*, é possível alcançar a natural inferência lógica de que o que consta do Planejamento Nacional seria de observância obrigatória.

O item 4, por sua vez, assegura a cada unidade a definição de 31 ações estratégicas a serem executadas. Com isso, serão deixadas para os anos anteriores as que superem esse quantitativo. As escolhas realizadas no âmbito das 31 ações estratégicas serão observadas no âmbito do Radar Estratégico, garantindo a autonomia de cada unidade do Ministério Público para contribuir com o Planejamento Estratégico Nacional. Dessa maneira, almeja-se que o Plano Nacional seja cumprido de maneira escalonada e planejada, respeitadas as particularidades e necessidades de cada unidade do Ministério Público.

A partir dos termos desse Ofício Circular, entende esta Consultoria Jurídica, sub censura, considerando a expertise dos órgãos que acompanharam as discussões que culminaram na definição do Planejamento Nacional e de sua Revisão, que: (1) o Planejamento Nacional é de observância obrigatória; (2) a liberdade valorativa das distintas unidades do Ministério Público se situa na definição das 31 ações estratégicas. Essas conclusões, aliás, não se distanciam do que fora ressaltado pelo douto Secretário-Geral de Planejamento Institucional (index 3171883), no sentido de que “a interpretação que se extrai da presente demanda encaminhada pela CPE_CNMP é no sentido de que estariam as unidades do Ministério Público brasileiro vinculadas à execução das ações estratégicas contidas na proposta de revisão, consolidadas através do processo de construção que envolveu segmentos administrativos das unidades do Ministério Público. Embora a CPE_CNMP tenha consignado que o PEN-MO “*Por sua transversalidade, possui caráter direcionador, não vinculativo e de adesão voluntária*”.

Apesar da constatação anterior, ainda remanesce um questionamento: como o planejamento nacional irá coexistir com o planejamento local?

Ao nosso ver, a resposta ao questionamento anterior passa pela definição de uma premissa fundamental, qual seja, a de que o planejamento estratégico no âmbito do MPRJ tem natureza vinculante, caso seja observado o disposto no art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar n. 106/2011 e na Resolução GPGJ n. 2.358/2020, que prevê a participação dos membros da Instituição. A vinculatividade, portanto, encontra origem na lei, o que significa dizer que a lei estadual não pode ter a sua força normativa afastada por ato administrativo do Conselho Nacional do Ministério Público. Com os olhos voltados a essa constatação, deve-se buscar uma forma de compatibilizar o planejamento local com o planejamento nacional.

Mais uma vez emitindo um juízo de valor passível de censura, considerando a existência de órgãos especializados nessa temática no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, entende esta Consultoria Jurídica que a melhor forma de harmonização seria buscar o enquadramento do planejamento local no espaço de conformação oferecido pelo planejamento nacional, e, quando isto não se mostrasse possível, ambos teriam que coexistir. Esta interpretação, é importante frisar, parece destoar, como vimos, do que consta do tópico 4 do Ofício Circular, que posterga para os exercícios seguintes a execução das iniciativas que ultrapassem o espaço de conformação deixado às unidades do Ministério Público em cada ano. Por outro lado, é possível que o Conselho Nacional do Ministério Público não tenha considerado a previsão legal de vinculatividade do planejamento estratégico de âmbito local.

III

É o que esta Consultoria Jurídica tem a dizer em relação à 1ª Revisão do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público.

EMERSON GARCIA

Consultor Jurídico