

# A ATUAÇÃO FISCALIZADORA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL

---

*[The supervisory performance of Office of Internal Affairs of Public Ministry  
and the independence between administrative and criminal instances]*

**José Roque Nunes Marques<sup>1</sup>**

**André Luiz Rocha Pinheiro<sup>2</sup>**

**Resumo:** As Corregedorias do Ministério Público possuem, por excelência e por definição legal, a atribuição orientadora e fiscalizadora dos membros da instituição. A atividade fiscalizadora não configura uma finalidade em si mesma, pois visa verificar a regularidade das condutas dos Membros e avaliar o cumprimento da missão dada pela Constituição Federal. As Corregedorias são imprescindíveis ao bom funcionamento do renovado Ministério Público da Constituição de 1988, com características de resolutivo e não demandista. A atividade fiscalizadora disciplinar, de conteúdo eminentemente administrativo, não se confunde com os procedimentos penais levados a cabo, razão pela qual são independentes. Todavia, verifica que em casos específicos e determinados, a esfera administrativa pode sofrer influência da esfera penal, sendo, pois, a independência considerada relativa. Assim sendo, o presente trabalho de pesquisa procura elucidar os principais pontos da atividade fiscalizadora das Corregedorias e da independência entre as esferas administrativa e penal.

**Palavras-chave:** Corregedoria do Ministério Público. Atividade fiscalizadora. Independência entre as esferas administrativa e penal.

**Abstract:** The Office of Internal Affairs of the various branches of Prosecutors Office has, for legal definition and excellence, the duty of regulation and guiding of the Prosecutors. The guiding activity is not a goal in itself, but the regular action of the Prosecutors and their accomplishment of the mission given by the Constitution. The Office of Internal Affairs is indispensable for the proper functioning of the new Prosecutors Office since Constitution of 1988, that is anymore just the demanded, but the resolution one. The disciplinary monitoring as administrative activity is different from the criminal procedures that could result of it, that the reason why they are so independent. However, in some specific situations the criminal level effects over the administrative level, in these occasion the independence of them is considered mitigated.

---

<sup>1</sup> Corregedor-Geral do Ministério Público do Amazonas (2013-2017). Mestre em Direito Ambiental. Doutor em Biotecnologia pela Universidade Federal do Amazonas (roquemarques@mpam.mp.br).

<sup>2</sup> Agente Técnico Jurídico da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amazonas. Especialista em Direito Processual Civil. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidad Católica Argentina (andrepinheiro@mpam.mp.br).

Therefore, the research paper intends to elucidate the main points of the supervisory activity of the Office of Internal Affairs and the independence between administrative and criminal levels.

**Keywords:** Office Internal Affairs of Public Ministry. Supervisory Performance. Independence between Administrative and Criminal Instances.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Precedente do Ministério Público na Roma Antiga. 3. O Ministério Público a partir da Constituição da República de 1988. 4. As Corregedorias do Ministério Público e a sua Missão Legal Fiscalizadora. 5. Fiscalização e Efetividade na Atuação do Ministério Público. 6. A Atuação Fiscalizadora das Corregedorias e a Autonomia Funcional dos Membros do Ministério Público: uma Necessária Harmonização de Valores. 7. A Possibilidade Repercussão da Conduta de Membros do Ministério Público nas Esferas Penal, Civil e Administrativa. 8. A Apuração de Fatos pelas Corregedorias do Ministério Público e a Independência entre as Instâncias Administrativa e Penal. 9. Conclusão 10. Referências

## 1. INTRODUÇÃO

As Corregedorias do Ministério Público possuem, por definição legal e influência histórica, atribuições predominantemente fiscalizadoras, embora essas não sejam as únicas que lhes foram conferidas. Esse viés de controle é fortemente mencionado nos textos normativos que regulamentam sua existência, sendo, portanto, sua atribuição por excelência, o que pode ser compreendido a partir de uma interpretação sistemática dessas legislações, bem como de normas infralegais aplicáveis ao tema, que definem, em síntese, que a Corregedoria é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

A atividade fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público não possui uma finalidade em si mesma, sendo ela instrumental para a consecução, em primeiro lugar, da adequação das condutas dos membros às balizas das normas disciplinares que lhes são aplicáveis e, em segundo lugar (mas não necessariamente nesta ordem de relevância), da verificação do cumprimento da missão definida no art. 127, *caput*, da Constituição de 1988, qual seja, de que cabe ao Ministério Público defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Fala-se, neste ponto, em objetivos imediatos e objetivos mediatos das Corregedorias do Ministério Público.

Com o novo perfil constitucional delineado pela Constituição de 1988, colocando o *Parquet* como uma instituição resolutive, que preza a efetividade de suas ações, sobretudo por intermédio de instrumentos extrajudiciais que lhes são ofertados, abandonando-se qualquer ranço de uma instituição demandista e pouco efetiva, as Corregedorias tiveram que acompanhar essas mudanças, equacionando o foco de sua atuação para exatamente contribuir com o cumprimento da missão dada ao Ministério Público pela Constituição.

Uma prova desse movimento foi a publicação, em 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, da denominada Carta de Brasília, que trata sobre as diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como

o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro, onde se define que “as Corregedorias constituem-se em Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público”.<sup>3</sup>

Dessa forma, é relevante e necessária a atuação das Corregedorias como órgãos de controle, fiscalização e indutor da efetividade das ações, sendo inócua qualquer discussão quanto à legalidade da atividade, sobretudo, fiscalizatória, ao argumento de que tal atuação, de per se, poderia violar princípios valorosos como o da independência funcional. Em verdade, o que há é a ponderação de valores que, ao final da operação, revelam a necessidade de ação para a proteção de bens tão valiosos quanto à independência funcional.

Em sua atuação, seja por iniciativa própria ou por provocação de terceiros, as Corregedorias possuem ampla liberdade. Obviamente, não poderão ser desatendidos princípios basilares como o da legalidade, o do devido processo legal, o da razoabilidade, o da independência funcional, dentre outros.

Assim sendo, a atividade de fiscalização das Corregedorias do Ministério Público é uma missão dada pela lei e necessária ao cumprimento efetivo dos deveres funcionais por parte dos membros, bem como para o bom desempenho da missão que foi atribuída pela Constituição de 1988, que é de proteger toda a sociedade.

A apuração de fatos no campo administrativo pelas Corregedorias do Ministério Público é independente da apuração de fatos na esfera penal. É dizer que há uma independência entre ambas as esferas, já que o andamento de uma, em regra, não influencia no andamento da outra. Entretanto, verifica-se que em situações específicas e excepcionais o andamento da persecução penal pode influenciar no andamento do procedimento em trâmite na esfera administrativa, o que conduz à ideia de que a independência entre as instâncias é relativa.

## 2. PRECEDENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ROMA ANTIGA

Embora não seja o foco do presente trabalho, o esgotamento do estudo da evolução do Ministério Público no Brasil ou no mundo, torna-se necessário fazer referência a um dado histórico, que em muito contribui para a compreensão do espírito e ideologia que recaem sobre a instituição.

Na Roma Antiga, os “censores”, que pertenciam à magistratura ordinária, eram figuras que em muito se assemelham ao que hoje se conhece por Ministério Público, respeitadas as peculiaridades de cada época. Os ditos censores tinham a missão de censurar atos, públicos ou privados, que violassem a moral pública. Sobre os eles, faz-se importante transcrever a seguinte elucidação:

Os censores eram eleitos a cada cinco anos e atuavam dezoito meses (um ano e meio). Sua função era preparar as listas dos cidadãos e senadores com as altas e baixas. As altas estavam dadas pela introdução ao Senado

3 A Carta de Brasília pode ser acessada integralmente no endereço eletrônico <[www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA\\_DE\\_BRASILIA.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRASILIA.pdf)>.

de membros que tinham lista de senadores, mas não ocupavam bancas por falta de vagas. As baixas se davam pela morte, renúncia ou castigo dos censores. Eram custodiadores da moral pública, censurando atos públicos e privados.<sup>4</sup>

Percebe-se, dessa maneira, que as atribuições dos censores eram, por assim dizer, um esboço, um aceno influenciador do que hoje conhecemos por Instituição Ministério Público no Brasil, porquanto sua missão primordial era custodiar a moral pública e censurar atos públicos e privados, extraindo-se daí, a partir de uma interpretação ontológica, a presença do dever de proteção, ligada ao termo “custodiar” e o dever de fiscalização, ligado ao termo “censurar”.

A moral pública, na Roma Antiga, deveria ser tutelada pelos censores, como visto, isso porque, moral, no sistema romano antigo era verdadeira norma. Clovis Bevilacqua (1929, p. 41), em clássica lição, explica o porquê da importância da tutela da moral pública:

Outra fonte subsidiária do direito civil patrio, segundo a Ord. 3, 64, era o direito romano, que, para ser aplicável à solução das pendências jurídicas, devia mostrar-se conforme á bôa razão. A lei de 18 de Agosto de 1769, § 9, explicando o que se haveria de entender pela bôa razão jurídica, declarou que os preceitos do direito romano deviam ser afastados: 1º quando se fundassem em superstição ou costumes particulares do povo romano; 2º nas materias politicas, economicas, mercantis e maritimas, por serem mais valiosas as regras a respeito estabelecidas pelas nações christãs. **E estabeleceu, como princípio geral decisivo, que os mesmos preceitos do direito romano tinham somente valor, no direito civil patrio, pelas regras de moral e equidade, que contivessem.** (grifos dos autores).

Dessa forma, verifica-se que na Roma Antiga se pode encontrar atividade semelhante à que hoje é atribuída ao Ministério Público no Brasil, embora com formatação diferente e adequada cada uma à sua época.

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Na Constituição brasileira de 1988, o art. 127, situado no Capítulo IV, que trata sobre as Funções Essenciais à Justiça, dispõe que o Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.<sup>5</sup> Tal disposição merece destaque por dois aspectos relevantes: o primeiro, sua disposição topográfica; o segundo, seu conteúdo.

4 Tradução livre: “Su función era preparar las listas de los ciudadanos y senadores con las altas y bajas. Las altas estaban dadas por la introducción al Senado de miembros que tenían el rango de senadores, pero no ocupaban bancas por falta de vacantes. Las bajas se daban por muerte, renuncia o castigo de los censores. Eran custodios de la moral pública, censurando actos públicos y privados.

5 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

No que se refere à sua localização, diferentemente do que ocorrera na Constituição de 1969, em que o Ministério Público havia sido posto em uma das seções reservadas ao Poder Executivo (art. 94, *caput*, Seção VIII, Capítulo VII), bem como na Constituição de 1967, em que o Ministério Público também permaneceu na seção destinada àquele Poder (Seção VII, Capítulo VII), a Constituição de 1988 lhe ofertou espaço adequado, inaugurando o capítulo que trata das funções essenciais à justiça, apartado dos outros Poderes do Estado. Essa medida, longe de configurar singelo capricho, era necessária e pôde ser traduzida como a manifestação constitucional da independência, autonomia e especial condição do Ministério Público perante a ordem jurídica brasileira.

No que tange ao seu conteúdo, ressalte-se a importância à missão dada ao Ministério Público. Como instituição permanente, não pode ser suprimida, pois é como cláusula pétrea, sendo absolutamente vedada alteração tendente a reduzir a feição constitucional que lhe foi atribuída. Como essencial à função jurisdicional do Estado, não é possível existir atividade jurisdicional sem a existência do Ministério Público. Na função de fiscal da ordem jurídica, cabe-lhe zelar não somente pelas leis, mas por todo o ordenamento jurídico.

Houve, então, sensível mudança do objeto de fiscalização, transmudando-se de “lei” para “ordem jurídica”, que traz densidade semântica diametralmente diversa.

Nesse particular aspecto, é ultrapassada a ideia de que ao Ministério Público cabe a fiscalização da lei, em acepção estrita, já que, em verdade, o que deve ser observado e preservado é o ordenamento jurídico como um todo, composto por normas constitucionais, pactos internacionais ratificados pelo Brasil (que compõem o denominado bloco de constitucionalidade), bem como as normas constantes na legislação infraconstitucional.

Assim sendo, alterou-se o perfil do Ministério Público, de simples demandista, muito atuante no campo judicial, para um Ministério Público resolutivo, que transforma a sociedade no campo extrajudicial, num trabalho em que é protagonista da própria história.

Diz-se, pois, que o Ministério Público passou de *custos legis* para *custos societatis*, conforme a lição a seguir reproduzida:

Na defesa dos interesses primaciais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*). Assume agora, pelas razões já expostas, o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, fundamentalmente, o papel de guardião do próprio direito (*custos juris*).

Não se pode olvidar que o Ministério Público brasileiro possui configuração ímpar quando é confrontado com os Ministérios Públicos de outros países. De uma Instituição burocrática e estática, comumente associada só à persecução penal, o Ministério Público brasileiro revela-se verdadeira instituição transformadora, podendo influenciar concreta e diretamente nos destinos da sociedade, seja pelos instrumentos que lhe foram outorgados para atuação fora das bailas da justiça –

que, diga-se, *en passant*, com graduada relevância em tempos hodiernos – seja por sua ampla capacidade de atuação na judicialização de questões que lhes sejam submetidas.

Por tais razões, operou-se verdadeira transformação, ao menos no texto da norma constitucional, das atribuições do Ministério Público, ao atuar diretamente na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público é o maior protetor da sociedade.

#### 4. AS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUA MISSÃO LEGAL FISCALIZADORA

A atividade das Corregedorias do Ministério Público tem como foco principal a atuação na orientação e fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos membros, sendo essa a sua função típica, atribuída pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, no *caput* do art. 17.<sup>6</sup> O Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, por seu turno, também deixa evidente a atribuição fiscalizadora a cargo do corregedor nacional, no art. 18 (I a XVIII).<sup>7</sup>

A Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, assinala, em matéria de Corregedoria, a atribuição fiscalizadora das atividades funcionais da conduta dos membros do Ministério Público, como bem se depreende da leitura do art. 63<sup>8</sup> (Corregedoria do Ministério Público Federal), do art. 104<sup>9</sup> (Corregedoria do Ministério Público do Trabalho), do art. 137<sup>10</sup> (Corregedoria do Ministério Público Militar) e do art. 172<sup>11</sup> (Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios).

Diante da leitura da legislação apontada, torna-se inconteste que uma das funções (mas não somente) das Corregedorias do Ministério Público é a fiscalização das atividades de seus membros, conforme se depreende da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, das Leis Orgânicas Estaduais e reforçada por norma infralegal, a exemplo do Regimento Interno da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

6 “Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

7 “Art. 18 Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete” (BRASIL, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público; Brasília: CNMP, 2015, p. 14).

8 Art. 63. A Corregedoria do Ministério Público Federal, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

9 Art. 104. A Corregedoria do Ministério Público do Trabalho, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

10 Art. 137. A Corregedoria do Ministério Público Militar, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

11 Art. 172. A Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

A redação clarividente das normas mencionadas, cada uma delas afirmando categoricamente a função das respectivas Corregedorias, possui o escopo de reafirmar aos destinatários da atividade fiscalizadora a relevância e destinação como órgãos de controle e fiscalização. Ademais, para que as próprias Corregedorias não olvidem ou se afastem de suas atribuições.

## 5. FISCALIZAÇÃO E EFETIVIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Constrói-se, aqui, o argumento de que a atividade fiscalizatória possui, em suma, dois objetivos, sendo o primeiro deles imediato, ou seja, a verificação do descumprimento dos deveres funcionais pelos membros do Ministério Público, bem como o mediato, que é a verificação da conformidade da conduta dos membros com as funções constitucionais.

Como se verifica nas normas que regem o tema, em especial a Lei Orgânica nacional do Ministério Público, bem como no Regimento Interno da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a atuação primeira da Corregedoria se dá para a verificação de eventual descumprimento dos deveres funcionais por parte do membro do Ministério Público.

Nesse aspecto, tem-se que o objetivo imediato de tal fiscalização é a apuração de determinadas condutas comissivas ou omissivas que representem violação aos deveres funcionais impostos pela legislação nacional, bem como pela norma de regência específica de cada Ministério Público.

Detectada a possibilidade de que tenha havido desvio no cumprimento dos deveres funcionais, a Corregedoria, então, instaura o procedimento adequado para cada caso e leva a cabo a sua investigação, adotando as providências cabíveis, de acordo com o resultado da instrução da investigação.

Nesse caso, verifica-se que a função primeira da atuação fiscalizadora das corregedorias é investigar a adequação das condutas dos membros do Ministério Público aos deveres funcionais que lhes são impostos. Trata-se de objetivo imediato da fiscalização.

A Constituição dá validade a todas as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro e irradia seus efeitos sobre ele. Assim sendo, na interpretação de uma norma infraconstitucional, o responsável por esse exercício deverá ao máximo levar em consideração as disposições constantes no texto da Norma Fundamental.

É por isso, dentre outras razões, que se pode afirmar que o objetivo mediato da atividade de fiscalização das atividades e condutas dos membros do Ministério Público tem por escopo fazer cumprir fielmente o dever de proteção da sociedade imposto ao *Parquet*.

Nesse aspecto, se determinado membro dispensa testemunhas imprescindíveis para a comprovação do delito e, após isso, pede indevidamente a absolvição do réu, está protegendo deficientemente a sociedade. Se determinado membro deixa

de atuar em autos de inquérito civil injustificadamente e por largo espaço de tempo, está desguarnecendo a sociedade. Se um membro deixa de requerer as medidas necessárias para a salvaguarda de direitos difusos e coletivos que lhe era de obrigatória observância, inevitavelmente está agindo aquém do que determinou a Constituição.

Assim sendo, o zelo pelo cumprimento dos deveres funcionais pode ser relacionado, outrossim, com a salvaguarda do dever constitucional dado ao Ministério Público, ainda que reflexamente, o que se optou por chamar de objetivo mediato.

## **6. A ATUAÇÃO FISCALIZADORA DAS CORREGEDORIAS E A AUTONOMIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA NECESSÁRIA HARMONIZAÇÃO DE VALORES**

É cediço que as fiscalizações levadas a cabo pelas Corregedorias, embora constituam seu papel típico e legítimo, não podem avançar sobre valores institucionais, os quais possuem estatura igualmente importante. Daí a necessidade de afirmar que unidade, indivisibilidade e independência funcional, princípios institucionais expressamente previstos no art. 127, § 1º, da Constituição, são garantias da sociedade e, quando utilizado dentro dos limites estabelecidos pela lei, não podem ser olvidados pelas Corregedorias ou qualquer outro órgão da Administração Superior.

A independência funcional dos membros do Ministério Público não é passível de violação, sob pena de desconstruir o próprio projeto constitucional pensado para a instituição, ou seja, só há que se falar em atuação efetiva se houver real independência funcional de seus integrantes.

Há que se ressaltar que a independência funcional dos membros foi pensada para deixá-los livres de qualquer influência ou pressão externa, permitindo que esses fiquem vinculados tão somente à sua própria consciência e à lei. No entanto, como já decidiu o Conselho Nacional do Ministério Público:

A independência funcional constitui princípio inerente aos membros do MP, quando no exercício de suas atividades. Mas é certo também, que tal princípio não garante uma atuação travestida de ilegalidade e arbitrariedade, mormente quando chega a inverter a destinação institucional do MP, como na hipótese em tela (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR 0.00.000.001427/2009-71. RELATOR CONSELHEIRO JEFERSON LUIZ PEREIRA COELHO).

Imaginar que a atividade fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público pudessem, por si só, constituir afronta à independência funcional seria dizer que tais atividades são inconciliáveis, constituindo-se uma dicotomia. Sobre o tema, uma lição útil pode ser obtida em Norberto Bobbio (2005, p. 14):

Podemos falar corretamente de uma grande dicotomia quando nos encontramos diante de uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade de: a) dividir um universo em duas esferas, conjuntamente

exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se referem devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias.

Sobre tal temática, onde se faz necessário harmonizar a independência funcional dos membros do Ministério Público com a atuação das Corregedorias, sem que essa última possa representar ingerência indevida naquele princípio, pode-se dizer que tal operação (de ponderação) é exatamente a que se faz em relação ao equilíbrio entre princípios. De um lado, a independência funcional e, de outro, o interesse público de ver funcionar efetivamente a atividade ministerial.

Em se tratando de harmonização de princípios, ao contrário do que se passa com as regras, que, em termos de cumprimento se aplica o “tudo ou nada”, os princípios dependem diretamente das oportunidades reais e jurídicas postas em cada situação concreta, razão pela qual se pode afirmar que a sua satisfação poderá ser realizada em distintos graus.

## **7. A POSSIBILIDADE REPERCUSSÃO DA CONDUTA DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS ESFERAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA**

As condutas dos membros do Ministério Público que ensejem atuação fiscalizadora das Corregedorias podem, a um só tempo, produzir efeitos nas esferas penal, civil e administrativa, a depender do que tenha ocorrido no contexto fático, bem como daquilo que esteja enunciado pelas normas de cada um desses ramos. Classicamente, a divisão em esferas penal, civil e administrativa é feita porque cada uma dessas áreas possui objetos distintos de tutela.

A possibilidade de produção simultânea de efeitos nas três esferas (penal, civil e administrativa) é decorrência natural da teoria dos fatos jurídicos, bem delineada nas lições de Direito Civil, desde o Direito Romano. Tem-se que um fato, desde que juridicamente relevante, não poderá ser observado de forma apartada de todo o sistema político implementado, mas, ao contrário, tal fato o integra e influencia direta e necessariamente em seu funcionamento, já que esse sistema político funciona com a soma das totalidades das áreas por ele definidas.

Ademais, é possível afirmar que se trata de decisão política a possibilidade de repercussão simultânea de um fato em variadas esferas de competência, isso porque, segundo as regras democráticas, em que prevalece a vontade das majorias – conquanto seja possível observar, hodiernamente, o fortalecimento das demandas das minorias e seus instrumentos de efetivação, como a desobediência civil, representação parlamentar etc. – é decorrência da vontade legiferante, ou mesmo do Poder Executivo, a sistematização de bens jurídicos em sistemas de

proteção e a determinação do grau de suficiência de proteção de tais bens, seja com exclusividade ou com simultaneidade pelas esferas penal, civil e administrativa.

Não há óbice, pois, que uma só conduta possa produzir efeito jurídico relevante nas esferas penal (conduta reprovada e tipificada em Lei), civil (ocorrência de dano) e administrativa (descumprimento dos regulamentos administrativos), num só tempo.

## **8. A APURAÇÃO DE FATOS PELAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL**

Esclareça-se que o que está sob análise é o cenário em que um fato produz efeitos nas esferas administrativa e penal, concomitantemente, desprezando-se os efeitos na esfera civil porque não é o objeto do presente estudo.

Ao produzir seus efeitos em mais de um campo de atuação, determinado ato ilícito pode ensejar a responsabilização do membro do Ministério Público em todas elas, mas cada uma das responsabilidades será levada adiante por órgão competente (GARCIA, 2017).

A atuação na esfera administrativa, eminentemente disciplinar, pode ser deflagrada por iniciativa da própria Corregedoria ou por provocação do interessado. A atuação por iniciativa própria decorre da própria natureza legal de órgão de controle, pois cabe a este a fiscalização das atividades dos membros do Ministério Público, não sendo necessário aguardar a provocação de terceiros.

Segundo Hely Lopes Meireles (2003, p. 470):

Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação da pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal (v. cap. XI, item III).

A atuação após provocação de terceiros, por seu turno, decorre do próprio direito constitucional de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal,<sup>12</sup> já que a qualquer um é possível levar ao conhecimento de autoridades a existência de fato que mereça apuração.

O procedimento disciplinar (sentido amplo) pode ter natureza variada, de acordo com a legislação específica aplicável a cada Corregedoria e a depender de onde esteja vinculada. Neste trabalho, somente será considerada a atuação administrativa disciplinar em sentido amplo, não sendo feita distinção em suas diversas frentes, como as Reclamações Disciplinares, Sindicâncias e/ou Inquéritos Administrativos e Processos Administrativos Disciplinares (Tabelas Unificadas).

<sup>12</sup> Art. 5º (...) XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2017.

Pois bem. Tão logo deflagrado o procedimento na seara administrativa, é possível que o mesmo fato possua relevância penal, ensejando também a instauração de processo judicial criminal, precedido ou não de Procedimento de Investigação Criminal (PIC). Caso a notícia esteja satisfatoriamente clara no que se refere aos indícios de autoria e à prova de materialidade, poderá ser deduzido pedido em juízo diretamente, sem necessidade de apuração precedente.

O fato é que, independentemente do andamento do processo na esfera penal, o procedimento em âmbito administrativo possui regular tramitação, não sofrendo influência da marcha processual dada àquele que corre no campo penal. Assim sendo, não importa se o investigado na esfera administrativa pelas Corregedorias do Ministério Público seja denunciado ou esteja em fase de apresentação de alegações finais no curso de processo judicial penal. O ritmo dado ao procedimento administrativo é peculiar, não sofrendo alterações em função da instância penal.

Como leciona Hely Lopes Meireles (2003), a punição administrativa ou disciplinar não depende de processo criminal ou civil a que esteja sujeito o servidor pela mesma falta, e tampouco obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos.

Um exemplo capaz de corroborar essa linha de pensamento é encontrado em um julgado do Supremo Tribunal Federal, que resultou na seguinte ementa:

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. Policial Militar. Processo administrativo. Falta disciplinar. Exclusão da corporação. Ação penal em curso, para apurar a mesma conduta. Possibilidade. Independência relativa das instâncias jurisdicional e administrativa. Precedentes do Pleno do STF. Repercussão geral reconhecida. Jurisprudência reafirmada. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Apresenta repercussão geral recurso que versa sobre a possibilidade de exclusão, em processo administrativo, de policial militar que comete faltas disciplinares, independentemente do curso de ação penal instaurada em razão da mesma conduta. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 691.306 MATO GROSSO DO SUL. RELATOR MINISTRO CEZAR PELUSO).

O Superior Tribunal de Justiça manifestou-se, categoricamente, sobre a independência entre as instâncias administrativa e penal:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR. ESCRIVÃO DE POLÍCIA. DEMISSÃO. SENTENÇA CRIMINAL ABSOLUTÓRIA, POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. ANÁLISE DA PROVA. DESCABIMENTO NO ÂMBITO RESTRITO DO *WRIT*. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ANALISAR O MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA. LEGALIDADE. A esfera administrativa só se subordina à penal na hipótese de sentença criminal absolutória que reconheça a não-ocorrência do fato

ou negue a sua autoria, o que não é o caso dos autos, em que a absolvição veio lastreada no inciso VI do art. 386 do Código de Processo Penal, ou seja, por insuficiência de provas. É inviável, em sede de mandado de segurança, rediscutir as provas produzidas no processo administrativo-disciplinar e o mérito da decisão final nele proferida. Qualquer manifestação do Poder Judiciário somente pode cingir-se a possíveis ilegalidades, sob pena de intervenção nos critérios de conveniência e oportunidade do administrador, afrontando a independência dos poderes. A presença de membro do Ministério Público o Conselho Superior de Polícia não contraria o disposto no art. 128, § 5º, inciso II, letra 'd', da Constituição Federal, uma vez que as funções afetas ao referido Conselho são compatíveis com a finalidade do Ministério Público. SEGURANÇA DENEGADA. UNÂNIME. BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 32.375 - RS 2010/0106308-3) RELATOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES.

Tal esclarecimento é necessário porque esses casos são especificidades à regra de separação entre as esferas administrativa e penal, ou seja, conduzem à ideia de que tal independência não é completamente absoluta, sofrendo influência da esfera penal em algum momento.

Na esfera penal, deve-se ter em consideração que se está falando de pedido deduzido em juízo com o propósito de imputar responsabilidade a determinado sujeito. Isso para que não se confundam como pertencentes à esfera penal os procedimentos inquisitórios administrativos, a exemplo do Procedimento de Investigação Criminal, que pode existir em fase precedente ao do processo judicial.

O Procedimento Investigatório Criminal surge quando há necessidade de melhor elucidação de fatos com repercussão no campo penal, praticados pelo membro do Ministério Público. Como já fora destacado, a existência do Procedimento Investigatório Criminal em nada influi no andamento do procedimento administrativo disciplinar em curso contra o mesmo investigado, havendo incontestável independência entre um e outro.

Já no que se refere às demandas judiciais na esfera penal, merecem destaque algumas considerações que demonstram ser relativa a independência desta com a administrativa, desde que se enquadre em uma das hipóteses de exceção.

Assim, sendo julgada a pretensão deduzida na ação penal, ela fará coisa julgada na esfera administrativa sempre que reconhecer: a) ter o ato sido praticado em estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular do direito (arts. 65 e 386, V, do Código de Processo Penal); b) a inexistência material do fato ou negativa de autoria (arts. 66 e 386, I, do Código de Processo Penal) ou circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena (art. 386, V, do Código de Processo Penal); e c) existência material do fato e quem seja o seu autor (art. 935 do Código Civil), ressaltando-se que esses efeitos só alcançam os fatos discutidos no curso do processo, sendo livre o valor dado aos demais (GARCIA, 2017).

Se houver absolvição por ausência de provas (art. 386, II, IV e VI, do Código de Processo Penal) ou por não constituir, o fato, infração penal, (art. 386, III, do Código de Processo Penal), a questão pode ser amplamente examinada na esfera administrativa. Igualmente ocorrerá quando for deflagrada a ação penal e houver o arquivamento do procedimento inquisitorial respectivo (art. 67, I, do Código de Processo Penal) (GARCIA, 2017).

Por fim, convém destacar os ilícitos penais praticados por membros do Ministério Público não decorrentes da atuação funcional, com total desvinculação dos deveres do cargo, denominados pela doutrina de crimes não funcionais. Nesse caso, a sentença absolutória sempre terá influência na esfera administrativa, porque a competência para avaliar as provas era exclusiva do Poder Judiciário (GARCIA, 2017).

Assim sendo, verifica-se que, embora haja independência entre as instâncias administrativa e penal que apurem os efeitos do mesmo fato praticado por membro do Ministério Público, em dado momento essa independência será relativizada, porque como se vê, as decisões penais repercutem direta e definitivamente na esfera administrativa.

Vislumbra-se, ainda, a possibilidade de efeitos de condenação criminal por fato típico praticado por membro do Ministério Público. O art. 92, inciso I, alíneas “a” e “b”, do Código Penal Brasileiro,<sup>13</sup> estabelece como efeito da condenação criminal a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo:

- a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;
- b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

Nessas hipóteses, como determina o próprio Código Penal, os efeitos devem ser “motivadamente declarados” na sentença condenatória, sendo a perda do cargo decorrente de uma conduta apurada pelo Poder Judiciário, sem qualquer vinculação com a instância administrativa.

No entanto, tratando-se de membro do Ministério Público vitalício, mesmo a despeito de sentença condenatória com efeitos da perda do cargo, deve-se observar o disposto no art. 38, § 1º, da Lei nº 8.625/1993:

§ 1º O membro vitalício do Ministério Público somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos seguintes casos:

I - prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão judicial transitada em julgado;

II - exercício da advocacia;

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2017.

III - abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos.

§ 2º A ação civil para a decretação da perda do cargo será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça local, após autorização do Colégio de Procuradores, na forma da Lei Orgânica.<sup>14</sup>

Assim, a Ação Civil de Perda de Cargo será proposta no Tribunal competente, após autorização do Colégio de Procuradores, mesmo a despeito de a lei atribuir a sentença condenatória como um de seus efeitos a perda do cargo.

## 9. CONCLUSÃO

O presente estudo foi conduzido com o propósito de esclarecer quais as principais características das Corregedorias do Ministério Público, apresentando, para tanto, um breve histórico sobre a formatação do *Parquet*, desde a Roma Antiga, comparando-o com órgãos semelhantes, bem como fazendo uma comparação com o renovado perfil da Instituição (um Ministério Público resolutivo e não demandista), dado pela Constituição da República de 1988.

Essa noção introdutória serviu de base para avançar em direção ao ponto-chave da pesquisa, que era demonstrar que as Corregedorias atuam fundamentalmente na esfera administrativa disciplinar, orientando e fiscalizando as atividades e as condutas dos membros do Ministério Público. Demonstrou-se que não existe dicotomia ou incompatibilidade entre as fiscalizações levadas a cabo pelas Corregedorias e o princípio da independência funcional dos membros, já que esse último foi estruturado para a proteção da sociedade, não podendo ser subterfúgio para condutas indevidas.

Ademais, demonstrou-se que a atividade fiscalizadora, não tendo uma finalidade em si mesma, possui o objetivo imediato de olhar pelo cumprimento dos deveres funcionais pelos membros e o objetivo mediato, que é de zelar pelo efetivo cumprimento da missão constitucional do Ministério Público.

Analisou-se a possibilidade de um mesmo fato praticado por membro produzir efeito em mais de uma esfera de atuação (penal e administrativa), ensejando a instauração de procedimentos em ambas as instâncias. Um único fato possa produzir efeitos em mais de uma instância de competência, gerando procedimentos em cada uma delas, porque tais esferas são, *ab initio*, independentes.

Portanto, concluiu-se que a atividade fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público possuem a finalidade de zelar pelo cumprimento dos deveres disciplinares de seus membros, bem como pelo fiel cumprimento da missão constitucional do Ministério Público. Ademais, que a independência entre as esferas administrativa e penal, embora independentes, apresentam independência relativa, porquanto, em casos específicos, a decisão judicial penal influenciará na instância administrativa.

14 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2017.

## 10. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FREITAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas Atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: Editora JusPODVM, [S.d.].

BEVILAQUA, C. *Theoria Geral do Direito Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1929.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

BRASIL. *Código Penal Brasileiro*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.625 de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 75 de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA\\_DE\\_BRASÍLIA.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRASÍLIA.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Reclamação Disciplinar 0.00.000.001427/2009-71*. Relator Conselheiro Jeferson Luiz Pereira Coelho.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público*. 2015.

GARCIA, E. *Ministério Público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LORENZO, R. J.; LORENZO, J. E. *Roma derecho e historia*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.

MEIRELES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. *Recurso em Mandado de Segurança nº 32.375 - RS (2010/0106308-3)*. Relator Ministro Mauro Campbell Marques.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 691.306 Mato Grosso do Sul*. Relator Ministro Cezar Peluso.