

# BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DISCIPLINAR CLÁSSICO NO ÂMBITO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*BRIEF CONSIDERATIONS ABOUT THE TRADITIONAL DISCIPLINARY REGIME APPLICABLE TO MEMBERS OF PROSECUTION'S OFFICES OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY AND THE PUBLIC PROSECUTION'S NATIONAL OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY*

**Vera Leilane Mota Alves de Souza<sup>1</sup>**

**Resumo:** Este artigo apresenta algumas considerações sobre o regime disciplinar dos membros do Ministério Público e alguns aspectos do processo disciplinar sancionatório dos mesmos antes e depois da Constituição da República Federativa do Brasil. Ademais, trata da atuação da corregedoria como agente fiscalizador, bem como aponta a necessidade de reflexão da atuação de tal órgão sob o ponto de vista processual e material.

**Palavras-chave:** Regime disciplinar. Responsabilidade administrativa. Corregedorias do Ministério Público. Processo disciplinar. Ministério Público.

**Abstract:** *This article presents considerations regarding the disciplinary regime applicable to members of the Public Prosecutor. It also describes certain aspects of their disciplinary process before and after the publication of the current Brazilian Federal Constitution, in 1988. In addition, it analyses the role of the Office of Professional Responsibility as an inspector and controlling agent, indicating the need for further discussion involving their performance, from a procedural and a material perspective.*

**Keywords:** *Disciplinary regime. Administrative responsibility. Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility. Disciplinary process. The Public Prosecutor.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Da responsabilidade disciplinar de membro do Ministério Público. 3. Do processo disciplinar antes e depois da Constituição de 1988. 4. Do processo disciplinar nas corregedorias do Ministério Público. 5. Conclusões. 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende apresentar algumas reflexões a respeito do processo disciplinar numa perspectiva histórica, principalmente a partir da Constituição anterior em comparação com a atual.

Nesse contexto, cabe analisar o dever de observância do membro do Ministério Público ao regime disciplinar a que está vinculado como servidor público (em sentido amplo) na qualidade especial de agente político, que também se sujeita às normas específicas de natureza disciplinar.

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Estado da Bahia. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Especialista em Direito Comunitário e da União Europeia (Universidade de Cantabria) e Direito do Estado (Faculdade Baiana de Direito).

Por esse viés, percebe-se que o processo disciplinar, antes da Constituição Federal de 1988, era tido como procedimento de caráter simplificado mesmo que resultasse em punição de servidor público. Após a promulgação da atual Constituição, observa-se a ampliação de direitos fundamentais também no que se refere ao processo administrativo disciplinar em seus aspectos processual e substancial.

Com efeito, cabe discutir a possibilidade de responsabilizar membro do Ministério Público em caso de violação às normas disciplinares, mediante o devido processo pelas Corregedorias.

De outro lado, é importante apresentar algumas reflexões a respeito da postura das Corregedorias do Ministério Público da União, dos Estados e do próprio Conselho Nacional no processo disciplinar para apuração de eventuais condutas violadoras das regras disciplinares por parte dos integrantes do Ministério Público.

Assim, passa-se a apresentar alguns problemas sobre o que acima se indicou, com o propósito de provocar reflexões e discussões sobre tais temas.

## 2. DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O servidor público (inclusive o agente político), quando age em nome do Estado, tendo em consideração o princípio da impessoalidade, responde, em tese, pelos atos praticados nesta qualidade nas esferas cível, penal e administrativa.

Para análise da responsabilidade administrativa do servidor público (*lato sensu*), independentemente das demais esferas de conduta, é necessário ter como parâmetro o regime disciplinar de cada categoria.<sup>2</sup>

Como salientado por José dos Santos de Carvalho Filho, “quando o servidor pratica um ilícito administrativo, a ele é atribuída responsabilidade administrativa. O ilícito por verificar-se por conduta comissiva ou omissiva e os fatos que o configuram são os previstos na legislação estatutária”.<sup>3</sup> Por suposto, a legislação estatutária de que fala o autor ora citado será a da pertinente categoria do servidor acusado.

Entende-se, assim, por responsabilidade administrativa aquela que tem por objeto as condutas que lesionam o bom funcionamento da administração pública e se origina da inobservância dos deveres inerentes à qualidade do agente público<sup>4</sup>. Tem-se como bem jurídico protegido o devido funcionamento do serviço administrativo, que deve ser observado sob a ótica da comunidade destinatária do serviço prestado (perspectiva exógena) e também da instituição (perspectiva endógena).

Para além da observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a obediência às leis (*lato sensu*), é imperioso fiscalizar os atos praticados por aqueles quem agem em nome do Estado. E, neste ponto, cabe ponderar que esta responsabilidade é de todos os agentes estatais (políticos e servidores públicos comuns). É claro que a responsabilidade de agentes políticos ao nível do Presidente da República (ou dos parlamentares, por exemplo) não pode ter a mesma conotação da responsabilidade dos servidores públicos comuns. Fala-se, no caso, em responsabilidade política, que se apura em juízo político.

Assim, cabe adiantar o problema relativo à qualificação jurídica dos membros do Ministério Público (e dos juízes, por extensão), na medida em que a investidura destes é, em regra, administrativa, e não política (não se ignora que no Brasil a investidura dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é política, ainda que não por meio do voto popular). De todo modo, cabe salientar que o fato de a investidura dos membros do Ministério Público ocorrer pelo sistema administrativo (concurso público), tal como a da maioria dos juízes, não significa dizer que eles não são agentes políticos, pois integram órgão autônomo, são independentes e

2 Neste sentido, em termos, ao propósito do regime disciplinar do funcionário público comum, por suposto, ver COSTA. José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed., São Paulo: Método 2009, p. 39.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 827.

4 **Capacitación jurídica en educación**: módulo II: derecho disciplinario. Dirección General de Cultura y Educación - Subsecretaría de Educación. Argentina: Buenos Aires. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf>>, p. 09.

tomam decisões de natureza política (por exemplo, o ato de denunciar ou de deixar de denunciar o Chefe do Poder Executivo em caso de crime comum).

Nesse contexto, é fundamental fixar um parâmetro de conduta funcional com o regramento de deveres atribuídos aos servidores públicos (regime disciplinar). Assim, quando o servidor do Estado viola esse conjunto de normas surge a responsabilidade administrativa, ou seja, a possibilidade de aplicações de sanções pela Administração Pública.<sup>5</sup>

Assim, como acima salientado, as normas do regime disciplinar variam, em grande medida, em função da natureza do cargo do agente público, de modo que não são idênticas as normas aplicadas a todos que possuem vínculo funcional com o Estado. Aliás, neste ponto, cabe esclarecer que o regime disciplinar dos agentes estatais deve ser coerente com o interesse público tendo em conta a natureza do cargo e da atividade.

Assim, o membro do Ministério Público está sujeito a regime disciplinar como qualquer outro servidor público. No entanto, sua qualidade de agente político,<sup>6</sup> caracterizada, ademais, pela independência funcional, excludente de uma obediência hierárquica no que se refere a suas atribuições funcionais, pois não está submetido às ordens ou orientações de supostos órgãos ou agentes superiores no que se refere aos seus estritos atos de promotor ou procurador, não exclui o dever de cumprir as normas administrativas que transbordam a função ministerial em si mesma (por exemplo, produtividade, tratamento ao público, frequência, regulação e controle de licenças em geral) ou de atividades abusivas ou ilícitas de outra natureza, inclusive criminal, ainda que no exercício do cargo, como o ato de corrupção para praticar ou deixar de praticar ato inerente ao seu ofício, com a consequente sujeição aos órgãos de controle (corregedoria local e Conselho Nacional do Ministério Público).

Desse modo, no âmbito do Ministério Público, leis complementares regulamentam a previsão constitucional no sentido de expor os deveres e obrigações dos membros de tal órgão, criando regime jurídico para os mesmos.

Assim, conforme a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público),<sup>7</sup> cabe à Corregedoria-Geral do Ministério Público dos Estados e da União (órgão interno, pois composto apenas de membros do respectivo órgão) a função de fiscalizar e orientar a atividade funcional e conduta dos membros do Ministério Público.

De outro lado, por força da Emenda Constitucional nº 45/04, fora instituído o Conselho Nacional do Ministério Público (órgão externo, pois também composto de pessoas estranhas ao órgão), com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.<sup>8</sup> Assim, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público, no que se refere ao cumprimento do regime disciplinar dos membros da instituição ministerial, conhecer de reclamações contra os mesmos, bem como rever de ofício ou mediante provocação, os processos administrativos disciplinares dos citados membros, julgados a menos de um ano<sup>9</sup>. Assim, ambas as Corregedorias do Ministério Público buscam contribuir para a concretização da base de valores que a sociedade, pautada na Constituição, espera da Instituição.<sup>10</sup>

Cabe aduzir que no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público o Regimento Interno deste confere à Corregedoria Nacional a competência específica de orientação e fiscalização no que toca a

5 CARVALHO. Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 168.

6 MAZZILLI. Hugo Nigro. **O membro do Ministério Público como agente político**. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf>>.

7 Ver art. 17.

8 Art. 130-A, § 2º: "Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e cumprimento dos deveres funcionais de seus membros..."

9 Ver art. 130, IV.

10 GARCIA. Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>, p. 26. Acesso em: 25 fev. 2019.

observância do regime disciplinar, elencando os instrumentos aptos a orientar e fiscalizar os membros do Ministério Público.

Desse modo, em que pese divergências doutrinárias acerca do momento do controle do regime disciplinar ou do tipo da atividade, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a atuação da Corregedoria Nacional do Ministério Público pode ser concomitante à das Corregedorias de origem. Entendeu o Relator (Ministro Luiz Fux) que a Constituição “não condicionou a atuação CNMP à inércia do respectivo órgão do MP, mas, ao revés, a ele outorgou a competência para apurar eventuais infrações administrativas praticadas por membros ou órgãos do MP”.<sup>11</sup>

Assim, mediante ato de ofício ou a partir de representação, as Corregedorias locais e o Conselho Nacional do Ministério Público devem agir para verificar o cumprimento do regime disciplinar dos membros da Instituição.

### 3. DO PROCESSO DISCIPLINAR ANTES E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, no âmbito do processo disciplinar, também figurou como um marco de ruptura no que toca ao processo disciplinar.

Com efeito, antes da Constituição de 1988 aceitava-se em muitos processos disciplinares o instituto da “verdade sabida”. Como instituto do direito administrativo disciplinar, a “verdade sabida” é o conhecimento próprio da autoridade administrativa de conduta ilegal, reputada leve, imputada a determinado servidor público, com aplicação sumária da respectiva sanção que não exija o processo administrativo disciplinar (normalmente advertência ou censura) pela referida autoridade. Nesse contexto, entendia-se que também o fato público e notório tido como tal por informação da imprensa autorizava a sanção com base na “verdade sabida”.<sup>12</sup> Utilizando-se da “verdade sabida”, a autoridade administrativa poderia impor penalidades julgadas como leves ao servidor com a finalidade de coibir conduta ilícita, sem o devido processo legal.<sup>13</sup>

Tal situação ampliava de forma incomensurável o poder de autoridade pública, que, sob essa justificativa, agia para punir do servidor público, tido como previamente culpado.

Dessa maneira, atuava-se no âmbito do direito sancionatório, em grande medida, sob o fundamento da supremacia do interesse público e da legalidade estrita, sem observância aos princípios e garantias processuais, como, por exemplo, o contraditório e a ampla defesa.

Sucedo que a Constituição Federal de 1988, incluiu, dentre os direitos fundamentais, a garantia do devido processo legal, à luz dos princípios do contraditório e ampla defesa, também no âmbito do processo administrativo.<sup>14</sup>

Sendo assim, cabe fazer algumas reflexões em torno da denominada “verdade sabida”, pois, ao que tudo indica, descabe, desde a Constituição de 1988, aplicar qualquer sanção contra servidor público em processos sumários, tal como sucedia com a “verdade sabida” pois isso viola a garantia do devido processo e seus consectários, como o contraditório, a ampla defesa, o direito à produção de prova, etc.<sup>15</sup>

Dessa maneira, não se deve perder de vista que o devido processo legal, conforme a doutrina, deve ser analisado sob dois aspectos, quais sejam o processual (*procedural due process*) e o substancial (*substantive*

11 STF. MS 28.810/DF. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 09/12/2015.

12 Assim, por exemplo, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12ª ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 595-596.

13 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 7.

14 Conferir art. 5º, LV.

15 Neste sentido, ver CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública**. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 143. Muito dificilmente, na prática, um promotor de justiça sofreria alguma sanção, ainda que leve, mediante o procedimento de “verdade sabida” antes da Constituição de 1988, mas, ao menos a partir de 1981, com a publicação da Lei Complementar nº 40 (que estabelecia normas gerais para o Ministério Público dos Estados), esta não era muito clara ao gizar no art. 33 que os promotores só poderiam sofrer pena de suspensão e demissão mediante processo administrativo, o que poderia sugerir a possibilidade de procedimentos sumários para aplicação de sanções mais leves. De todo modo, o art. 25 e parágrafo único desta mesma Lei prescrevia a garantia de ampla defesa aos promotores para aplicação de todas as sanções nela previstas.

*due process*). Refere-se o primeiro à observância das garantias processuais (em sentido estrito), tais como o contraditório e a ampla; o segundo diz respeito à análise do problema com referência à aplicação da norma de direito material no processo desde a sua criação pelo órgão legislativo, ou seja, que o julgado só deve aplicar uma lei se constitucional, justa, equitativa e razoável, em respeito, portanto, aos direitos fundamentais.<sup>16</sup> Efetivando-se o processo sob esse aspecto, também se concretizará o princípio do acesso à Justiça na esfera administrativa.

Note-se que o processamento de um agente público, especificamente de um membro do Ministério Público, traz graves consequências para o acusado, mas também para o órgão ao qual ele é vinculado. Eventual punição de um membro da instituição põe em cheque a confiança nesta, bem como a efetiva realização das suas funções constitucionais, já que seus integrantes agem como fiscais da aplicação do ordenamento e promovem demandas muitas contrariando interesses de pessoas poderosas, mas, algumas vezes são processados sob acusação de não obedecerem as leis a que estão submetidos. Quanto ao próprio agente, as consequências são graves, chegando possibilidade de perda do vínculo com a Administração, razão pela qual se impõe a observância fiel dos direitos e garantias processuais da parte processada.

Nesse aspecto, o devido processo garante a observância dos direitos e o afastamento de eventuais arbitrariedades. Importante reiterar que algum membro do Ministério Público, por vezes, no exercício de suas atribuições, não agrada a determinados setores da população ou determinados agentes públicos ou privados, de modo que não pode ter sua independência funcional afetada por possíveis perseguições ou retaliações.<sup>17</sup>

Assim, o devido processo não só garante direitos ao processado, como também à sociedade. Isto porque o servidor público processado deixa de se dedicar integralmente às suas atividades para lidar com a situação de acusado, o que envolve gasto de tempo para organizar sua defesa ao longo de todo o curso processual e desgaste emocional. Ademais, a punição equivocada àqueles que exercem sua atividade buscando o cumprimento dos seus deveres institucionais não só viola o interesse público, que seria a finalidade do processo em si, como também ofende direitos da coletividade na qual o servidor exerce suas funções, pois o afasta do trabalho em tempo integral.

De outro lado, o processo administrativo disciplinar, além da função de apuração de conduta de agente público, tida como ilegal, e aplicação da respectiva sanção, se for o caso, tem também finalidade educativa, pois tende a inibir eventual conduta ilegal no futuro. Sendo assim, um processo disciplinar que descumpra as normas processuais ou se mostre desviante de sua finalidade traria o efeito revés ao esperado, pois tende a repercutir de forma negativa perante os membros da Instituição cumpridores dos seus deveres funcionais, e que, assim, teriam receio de sofrer abalo da sua independência funcional com sanções disciplinares por ato inerente às suas legítimas funções.

Por essa razões, necessário se faz garantir segurança ao servidor público de que o julgamento acerca da sua responsabilidade administrativa será objeto de apuração sempre mediante o devido processo, ou seja, pela via democrática, com sua participação e com a garantia de fiscalizar a atividade acusatória da administração.<sup>18</sup>

#### 4. DO PROCESSO DISCIPLINAR NAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dentre os diversos instrumentos de apuração de responsabilidade administrativa, conferidos aos órgãos correccionais, tem-se o processo administrativo disciplinar como o mais importante.

<sup>16</sup> Neste sentido, conferir MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 119; SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2011, p. 140-142; SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. **A repercussão geral sob a perspectiva do acesso à justiça**. Salvador: Paginae Editora, 2013, p. 68-70.

<sup>17</sup> Nesta linha de raciocínio, em termos, CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 149.

<sup>18</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 151.

Analisando-se as atribuições mais relevantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público (órgão externo), tem-se as atividades anteriores ao processo administrativo disciplinar (PAD), que são essenciais para averiguação da possibilidade de instauração deste. Estas providências prévias são a reclamação disciplinar ou a sindicância.<sup>19</sup> Cabe observar que o Corregedor Nacional do Ministério Público tem competência para, no procedimento de reclamação, expedir portaria de instauração de processo administrativo disciplinar contra membro do Ministério Público em caso de existência de indícios suficientes de materialidade e autoria de infração ou de inércia ou insuficiência de atuação.<sup>20</sup> Ademais, o Corregedor Nacional do Ministério Público também tem a competência para propor ao Plenário a revisão de processo administrativo disciplinar instaurado na origem.<sup>21</sup>

De outro lado, cabe observar que a Corregedoria Nacional é o órgão do Conselho Nacional do Ministério Público com competência para decidir pela instauração, ou não, de processo administrativo disciplinar e, em caso positivo, deverá fazê-lo mediante portaria, a qual deve conter, obrigatoriamente, a qualificação do acusado, a exposição circunstanciada dos fatos imputados, a previsão legal sancionadora e o rol de testemunhas, se for o caso.<sup>22</sup>

Observa-se, assim, quanto às exigências para a portaria instauradora do processo administrativo disciplinar, semelhança com o conteúdo da denúncia criminal, já que, tal como sucede no processo penal, aqui, igualmente, tem o objetivo de apurar fato passível de sanções, às vezes graves, de modo que desde o início os acusados devem ter todas as garantias processuais inerentes ao devido processo.

Após a instauração do processo administrativo disciplinar mediante portaria, esta depende de aprovação pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça.<sup>23</sup> Caso a decisão seja no sentido da instauração do processo disciplinar, este será distribuído a um relator, a quem competirá ordenar, presidir e instruir o processo administrativo.<sup>24</sup>

Na condução da realização das suas atividades, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve observar a Lei Orgânica do Ministério Público de origem do investigado no aspecto material. Já quanto ao procedimento adotado, há previsão expressa no Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual deve ser observado no âmbito dos processos que tramitam perante o referido Conselho.<sup>25</sup>

No que se refere à União, a Lei Complementar n. 75/93 estabelece, dentre as competências do Corregedor-Geral, a de instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo disciplinar. Tal norma está prevista para todos os ramos do Ministério Público da União.<sup>26</sup>

De outro lado, a referida Lei diz que o inquérito administrativo terá caráter sigiloso e será instaurado pelo Corregedor-Geral, mediante portaria, quando tiver conhecimento de infração disciplinar.<sup>27</sup>

Nos termos da mesma Lei, a portaria de instauração do inquérito administrativo deverá constar a designação de comissão composta de três membros, a qual será responsável pela condução do procedimento e apresentar parecer conclusivo ao Conselho Superior pelo arquivamento ou instauração do processo

19 Regimento Interno do CNMP, art. 18, IV e VI.

20 Regimento Interno do CNMP, art. 77, IV.

21 Regimento Interno do CNMP, art. 77, V.

22 Regimento Interno do CNMP, art. 89, § 2º.

23 Ver arts. 77, § 2º, e 84 do Regimento Interno do CNMP. Conferir, sobre este tema, KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018, p. 288.

24 Art. 89 do Regimento Interno do CNMP: “Decidida a instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito do Conselho, o feito será distribuído a um Relator. (Redação dada pela Resolução n° 103, de 2 de dezembro de 2013) -§ 1º Competirá ao Relator ordenar, presidir e instruir o processo administrativo disciplinar, podendo delegar a membro ou servidor do Ministério Público a realização de diligências.

25 Tratando do tema como um problema de autonomia do Ministério Público local, ver, por exemplo, KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares, no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018, p. 288.

26 Ver arts. 174, III, (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), 65, III (Ministério Público Federal), 106, III (Ministério Público do Trabalho), 139, II (Ministério Público Militar), da Lei Complementar n° 75/93.

27 Art. 247.

disciplinar. O parecer que concluir pela instauração do procedimento administrativo deve conter a exposição do fato imputado com todas as suas circunstâncias e a capitulação legal da infração<sup>28</sup>.

Nessa toada, ainda de acordo com a referida Lei Complementar, compete ao Conselho Superior instaurar ou não procedimento administrativo disciplinar, requisitar diligências ou encaminhá-lo ao Corregedor-Geral, caso não acolha a proposta de arquivamento.<sup>29</sup>

Assim, observa-se mais uma vez o papel da Corregedoria com função apuratória de fatos imputados a membro do Ministério Público de forma preliminar, aptos ou não a gerar um procedimento administrativo.

No que se refere às atribuições das Corregedorias do Ministério Público dos Estados, a Lei n. 8625/93 apenas trata genericamente acerca do processo disciplinar, como, por exemplo, a de “instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica”.<sup>30</sup> Ademais, dispõe referida Lei que cabe ao órgão correcional em tela “encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir”.<sup>31</sup>

Nesse contexto, a mencionada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público não previu um modelo geral de processo administrativo disciplinar para o Ministério Público dos Estados, cabendo, portanto, a cada um regulamentar o assunto. Pelo teor do dispositivo legal não haveria limitação das Corregedorias no que toca à cumulação de atribuições de instauração do processo disciplinar, presidência do órgão julgador e de aplicar as sanções cabíveis, “na forma de cada Lei Orgânica”.

Com efeito as Leis Orgânicas Estaduais, ao regularem este tema, apresentam prescrições distintas no que toca à competência das Corregedorias. Vê-se, por exemplo, norma no sentido de a Corregedoria figurar como órgão responsável pela instauração do processo administrativo disciplinar, mas também a de instrução e julgamento, inclusive para aplicação de determinadas sanções.<sup>32</sup>

De outro lado, no Estado da Bahia, por exemplo, a legislação pertinente determina que a Corregedoria local tem competência para instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra membro da Instituição, bem assim aplicar as penas de advertência, censura e suspensão, e, quanto às demais, a competência para aplicá-las é do Procurador-Geral de Justiça, bem como as sanções aplicáveis aos Procuradores de Justiça.<sup>33</sup> Nesse contexto, a Lei baiana mencionada ainda prevê duas espécies de procedimentos administrativos (o sumário e o ordinário), a depender do tipo de pena<sup>34</sup>.

Ainda a título de exemplo, no Estado de São Paulo a legislação pertinente dispõe que cabe à Corregedoria instaurar processo administrativo disciplinar, precedido ou não de sindicância, e encaminhar os autos à Comissão Processante Permanente para instrução, da qual participará como órgão acusatório, podendo postular a produção de provas, pleitear a condenação ou a absolvição do acusado e, se for o caso, recorrer da decisão do Procurador-Geral de Justiça.<sup>35</sup> Ademais, prevê tal Lei a possibilidade de procedimento administrativo disciplinar sumário e ordinário, mediante portaria da Corregedoria, mas à Comissão Processante Permanente compete a instrução do processo, enquanto a competência para julgamento é do Procurador-Geral de Justiça.<sup>36</sup>

28 Arts. 247 e 251 e parágrafos.

29 Art. 251 e parágrafos.

30 Art. 17, V.

31 Art. 17, VI.

32 Nesse sentido, verificar pesquisa realizada pelo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/07/O-Processo-Administrativo-Disciplinar-dos-Membros-do-Ministerio-Publico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

33 Lei Complementar nº 11/1996, art. 211

34 Lei Complementar nº 11/1996, art. 229.

35 Lei Complementar nº 734/1993, art. 6º.

36 Lei Complementar nº 734/1993, arts. 251, 42, VI e 19, VI, a.

Como visto, não existe um padrão comum no que toca ao regime disciplinar dos órgãos do Ministério Público do País, tanto do ponto de vista material quanto processual.

Sendo assim, constata-se a falta de tratamento isonômico entre os membros do Ministério Público que estão sujeitos a procedimentos, prazos e penalidades diferentes para um mesmo tipo de conduta. Paire no ar algo estranho neste ponto, pois agentes públicos que têm o mesmo cargo e, assim, as mesmas responsabilidades, pois exercem funções iguais e estão sujeitos a riscos semelhantes, são processados de forma distinta e podem ser receber punições diversas por condutas idênticas, tudo variando de acordo com a vontade de cada legislador.

O mais grave de tudo isso é que esse tratamento distinto pode advir do mesmo órgão julgador, no caso o Conselho Nacional do Ministério Público, ao menos na perspectiva do direito material, pois, em caso de condenação, a ele incumbe, como visto, aplicar a legislação de origem.

Assim, cabe refletir sobre a possibilidade de este assunto ser disciplinado uniformemente por lei. Sob esse enfoque, inclusive, tramita proposta de emenda constitucional com a finalidade de submeter os membros do Ministério Públicos da União e dos Estados a regime disciplinar único, que será tratado em lei específica.<sup>37</sup> Dessa forma, seria institucionalizada em matéria disciplinar a unidade do Ministério Público, enfatizando-se seu caráter nacional, o que significa respeito à isonomia entre seus membros e se coaduna com a instituição do Conselho Nacional do Ministério Público enquanto órgão fiscalizador.

Quanto à exigência do cumprimento dos deveres institucionais previstos em lei, a variedade de legislação também resulta em variedade de atuação dos membros do Ministério Público. Ainda sobressai a atuação demandista<sup>38</sup>, como aquela que privilegia manifestações em processos judiciais pautadas na formalidade, que transfere ao Poder Judiciário a resolução dos problemas sociais, em detrimento da atuação resolutiva<sup>39</sup>.

Tal aspecto ainda reflete na atualização fiscalizatória das Corregedorias, inclusive, no que se refere à análise de infrações disciplinares, pois fiscaliza o membro do Ministério Público sob a ótica de sua atuação pessoal isolada, abstraindo a estrutura e o desempenho do órgão que integra, assim como enfatiza a atividade funcional processual, presa a aspectos formais, não se observando o conteúdo do trabalho, a qualidade deste e tampouco as demais atribuições relacionadas às atividades extrajudiciais<sup>40</sup>. Dessa forma, esse modo de atuação fiscalizatória e disciplinar resulta em limitar a atuação dos membros do Ministério Público, que não se sentem motivados a ampliar seu leque de atuação como agente fomentador de políticas públicas e, ao contrário, sofre receio de punição, perpetuando a atuação demandista em detrimento da atuação resolutiva do Ministério Público.

Por outro lado, recentes recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público demonstram a necessidade de atuação dos membros do Ministério Público, voltados ao seu aspecto resolutivo, de modo a orientar a adoção de medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros. Para tanto, fixou parâmetros objetivos e diretrizes para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das Unidades dos Ministérios Públicos pelas Corregedorias-Gerais.<sup>41</sup>

37 Cf.: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb2?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb2?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013)>.

38 Ver, citando Marcelo Pedroso Goulart, ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. 462 p. il. p. 49-107. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 55.

39 Neste ponto, conforme o art. 1º, parágrafo primeiro, da Recomendação nº 54 do Conselho Nacional do Ministério Público, atuação resolutiva é □aquela por meio da qual o membro, no âmbito das suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações”.

40 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 230.

41 Nesse sentido, o CNMP editou a Recomendação de Caráter Geral CNMP - CN nº 01, de 15 de março de 2018, bem como a Recomendação de Caráter Geral CNMP - CN nº 02, de 21 de junho de 2018.

Cabe destacar que a atividade orientadora da Corregedoria Nacional do Ministério Público, como órgão externo de controle, repercutirá tanto no aspecto fiscalizatório deste órgão como também das demais corregedorias, conforme acentuado por Marcelo Pedroso Goulart.<sup>42</sup>

Assim, até mesmo no exercício de seu papel fiscalizatório, na responsabilidade pelos processos disciplinares, permite-se que a Corregedoria exerça seu papel constitucional e verifique a conduta regular dos membros do Ministério Público sob o enfoque do exercício da atividade de agente político, em equilíbrio de atuações judiciais e extrajudiciais, o que repercutirá no aprimoramento da atividade do membro processado, assim como dos outros agentes do Ministério Público.

Agindo assim, quando necessária a instauração de procedimentos administrativos disciplinares, efetivará o devido processo tanto no sentido processual como no aspecto substancial, alcançando o interesse público.

## 5. CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, apresenta-se para reflexão as seguintes conclusões:

1. O membro do Ministério Público, apesar de ser agente político, em sentido amplo, é servidor público, de modo que está sujeito ao regime disciplinar próprio para o fim de apuração de responsabilização administrativa.
2. Após a Constituição de 1988 o tema da responsabilidade administrativa mediante processo administrativo disciplinar ganhou novos contornos, de modo que eliminou-se o processo sumário sem garantia de defesa, como a denominada “verdade sabida”, passando-se a exigir o respeito às garantias processuais do acusado, tal como sucede em qualquer processo, e aqui com maior razão tendo em consideração seu caráter sancionatório.
3. A Corregedoria Nacional e as Corregedorias Estaduais e do Ministério Público possuem função fiscalizatória apta a apurar a violação das normas disciplinares.
4. Analisando-se as normas substanciais e processuais sobre o tema no âmbito da legislação federal e dos Estados, observa-se que não há uniformidade nas atribuições das corregedorias, tampouco nas regulamentações acerca das infrações, sanções e do processo administrativo disciplinar. Daí a necessidade de refletir sobre a necessidade de normas de uniformização no objetivo de garantir a isonomia de tratamento entre os membros do Ministério Público.
5. Em que pese o processo disciplinar já resulte de uma possível violação de normas disciplinares, é possível a análise destas com o fim de não reprimir, mas sim fomentar, o membro do Ministério Público com atuação resolutiva, a fim de almejar o papel deste como agente de transformação social, fato que propiciará a atividade do membro, bem como direcionará atuação a partir das corregedorias na efetivação dos direitos.

<sup>42</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 230.

## 6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA. Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. 462 p. il. p. 49-107. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ARGENTINA. **Capacitación jurídica en educación**: módulo II: derecho disciplinario. Dirección General de Cultura y Educación - Subsecretaría de Educación. Argentina: Buenos Aires. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição n. 291, de 2013**. (Senado Federal). Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013)>.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/07/O-Processo-Administrativo-Disciplinar-dos-Membros-do-Ministerio-Publico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. STF. MS 28.810/DF. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 09/12/2015.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA. José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed., São Paulo: Método 2009.

GARCIA. Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>, p. 26. Acesso em: 25 fev. 2019.

GOULART. Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio

probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro:Forense, 2010.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12ª ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. **A repercussão geral sob a perspectiva do acesso à justiça**. Salvador: Paginae Editora, 2013.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2011.