

A INSTITUIÇÃO DO AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO REGIME DISCIPLINAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Rodrigo Iennaco de Moraes¹
Lorena Carmo Sepúlveda²

Resumo: O artigo tem por intuito analisar o papel da resolução consensual de conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Direito Administrativo disciplinar. Discutem-se o alcance e os parâmetros normativos do Ajustamento Disciplinar na perspectiva dos princípios que regem a Administração Pública, tendo em vista as possibilidades e os limites de contribuição para a otimização da eficiência e da primazia do interesse público. Diante dessa situação, procura-se demonstrar, por meio de um paralelo traçado entre outros ramos do Direito e dentro da própria esfera administrativa, a importância de se adotar a justiça consensual como instrumento apto à concretização da tutela adequada do interesse público.

Palavras-chave: Direito administrativo. Ajustamento Disciplinar. Solução Consensual de Conflitos.

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the role of the Consensual Resolution of conflicts, controversies and problems in the scope of Administrative Law. It should be emphasized that the proposed Disciplinary Adjustment does not violate the principles governing Public Administration and, on the contrary, contributes to the optimization of efficiency and primacy in the public interest. In view of this situation, it was sought to demonstrate, through a parallel drawn between other branches of law and within the administrative sphere itself, the importance of adopting consensual justice.*

Keywords: *Administrative law. Disciplinary Adjustment. Consensus Solution of Conflicts.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Princípios constitucionais do Direito administrativo e a necessidade da validação de instrumentos que efetivem a resolução consensual de conflitos. 3. Meios alternativos de resolução de conflitos no cenário jurídico atual: um modelo dialógico para a esfera administrativa. 4. Da adoção de meios autocompositivos pelo Ministério Público no contexto geral dos órgãos da administração pública. 4.1. Implementação e regulamentação do ajustamento disciplinar no Ministério Público de Minas Gerais. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por intuito analisar possibilidades e limites da instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar dos órgãos administrativos, com ênfase na esfera do Ministério Público, como forma de expressão da resolução consensual de conflitos e da manifestação do poder disciplinar não como um fim em si mesmo, mas como forma de estimular a maior eficiência por parte dos órgãos de controle.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Promotor de Justiça Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

² Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora do Núcleo Acadêmico de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito (PUC Minas). Estagiária na Assessoria da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Nesse panorama, apresenta-se um paralelo do que já se faz presente em outros âmbitos do Direito, no intuito de demonstrar que métodos de solução consensual de justiça devem vigorar não apenas em relação à tutela jurisdicional processual civil ou penal, por exemplo, os quais já possuem esse instituto em vigência, mas também na esfera administrativa, argumentando em torno da ideia de que o poder disciplinar deve ter sua indisponibilidade mitigada, trazendo à tona a necessidade de um maior rendimento dos órgãos de controle (inclusive com a destinação de recursos e esforços para o enfrentamento de casos mais graves).

Ademais, a presente exposição é de valia para que se conceba a aplicação da Transação Administrativa e, naturalmente, da solução consensual de conflitos na Administração Pública, como forma de redução de gastos públicos, tendo em vista que se pode desestimular o acionamento da máquina administrativa pela instauração de processo administrativo em casos de ilícitos de natureza leve ou média, que desafiem, respectivamente, as sanções da advertência ou da censura (ou suspensão, conforme o caso).

Seria uma forma de se evitar que o campo administrativo incorresse em grandes despesas intrínsecas, inerentes ao próprio funcionamento e dinâmica da “máquina administrativa”, tornando-a um fim em si mesmo, em circunstâncias que não necessariamente devem demandar o sacrifício do erário, no sentido de que todo gasto com o controle interno representa, em alguma medida, um interesse público secundário, podendo/devendo ser diminuído (princípio da mínima intervenção correccional).

Desse modo, o que se vislumbra é a potencialização do princípio da eficiência, à luz da razoabilidade e da proporcionalidade, compreendido pelo Direito Administrativo a partir do oferecimento de repostas mais rápidas e eficazes no sistema de gestão disciplinar. Aliás, seria uma representação de incoerência o estímulo aos órgãos de execução do Ministério Público para que busquem soluções consensuais para as questões sociais com as quais lidam habitualmente, mas, ao mesmo tempo, a Administração Pública desconsiderasse, como tem ocorrido, a hipótese de tratar os atos irregulares que lhe são atribuídos, em sua relação jurídica administrativa funcional, à luz da solução consensual dos conflitos, dos problemas e das controvérsias.

É nesse panorama que se apresentam as propostas de resolução consensual de conflitos, aqui nomeadas: a) Transação Administrativa; e b) Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar. São meios de demonstração da soma de esforços para que haja um Direito Administrativo Sancionador dotado de maior eficiência e eficácia, atendendo, assim, à finalidade que se harmoniza com uma leitura constitucional do Direito Administrativo, ao nos depararmos com o pilar da supremacia do interesse público em bases hermenêuticas próprias do paradigma democrático. Defende-se, enfim, um modelo consensual e dialógico de procedimento administrativo disciplinar, capaz de recompor o interesse administrativo violado, potencializando o redirecionamento dos recursos humanos institucionais para a regularidade substancial, tendente à produção de ganhos sociais efetivos.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A NECESSIDADE DA VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS QUE EFETIVEM A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Os métodos de resolução consensual de conflitos devem ser entendidos como um meio de resgate à autonomia individual do servidor público, para que se busque não somente desobstruir a esfera administrativa em relação aos processos administrativos, como também estimular o servidor para a conservação de um vínculo harmonioso com o Estado e, conseqüentemente, para que haja a realização de um melhor desempenho de suas atividades, na seqüência, em favor da coletividade a que serve.

Ocorre que a possibilidade de aplicação dessa metodologia tem encontrado óbices na visão tradicional acerca do controle administrativo, ora no plano argumentativo, ora no Direito Positivo, predominando a concepção de um Estado sancionador e aplicador de um poder disciplinar de viés indelegável ou irrenunciável.

Seria como se o poder disciplinar³ administrativo fosse sempre um poder-dever de iniciativa pública e indisponível, raciocínio análogo ao que se empreendia, no ramo do Direito Penal, quanto aos crimes de ação penal pública incondicionada; e desde essa perspectiva clássica não se vislumbra a possibilidade de se transacionar, acordar ou negociar com a Administração Pública, uma vez que só se entendia o seu papel como expressão de um controle sancionador, correspondente ao prisma do formalismo rígido.

Em que pese a persistência em conceber o papel da Administração Pública sob o viés formalista e tradicional, é preciso que se abra espaço para uma “virada conceitual” no sentido de se entender a resolução consensual dos conflitos no âmbito administrativo como uma extensão do que é orientado pelos próprios princípios constitucionais do Direito Administrativo.

Miranda (2008) esclarece que os princípios são linhas gerais aplicadas a determinada área do Direito e constituem as bases que determinam as estruturas em que se assentam institutos e normas jurídicas. Salienta ainda que eles possuem grande importância e aplicação no Direito Administrativo. Na doutrina, colhemos ainda:

No modelo de Estado Liberal, em que o princípio da legalidade tinha a função de defender a sociedade do poder atribuído ao Estado e que este por sua vez era apenas incumbido de zelar pela segurança e a ordem, era adequado exigir-se a aplicação rígida da legalidade. Porém, o papel atual do Estado é outro, o de zelar pelo interesse público consensualmente construído, garantir a efetivação de direitos e prestar serviço público de qualidade. O foco não é mais sobre os meios em que se processam a atividade estatal, mas o fim alcançado. Nesse sentido, a atenção dos estudiosos e atores do setor administrativo está voltada para os resultados, para a substância e o mérito. Em outras palavras “A Administração Pública e o direito administrativo caminham da rigidez autoritária para a flexibilização democrática.” (DIAS, Rogério, 2012, *apud* MOREIRA, 2003, p. 65)

O princípio da supremacia do interesse público, da essência do regime jurídico-administrativo, reflete o fato de que a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem, representado pela coletividade. Ademais, por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública precisam buscar o atendimento do interesse coletivo e não o interesse de seu próprio organismo, tampouco o dos agentes estatais (MELLO, 2015).

Ocorre que a indisponibilidade do interesse público não precisa ser vista como uma dificuldade para que se proceda à Transação Administrativa ou outros meios de resolução consensual de controvérsias, mas como a indicação de que o Estado não pode deixar de tomar providências quando ocorrer algum ilícito administrativo, o que não necessariamente precisa ser feito pela via processual administrativa ou tão pouco pela aplicação inexorável de uma pena (havendo outras sanções ou consequências pedagógicas mais eficazes ou adequadas, com menor custo para a própria Administração e melhor resultado para os administrados).

Nesse panorama, cumpre indagar: o que representa maior importância para o interesse público? A punição em sentido estrito do servidor ou a utilização do instrumento adequado para que tal servidor corrija sua atuação e, na sequência, ofereça um melhor serviço sem que esteja desestimulado com o serviço público devido ao processo administrativo por que eventualmente responderia, para ao final se lhe aplicar, por exemplo, uma penalidade simbólica como a advertência?

Cumpre notar que, ao adotar a solução consensual, a Administração não deixará de garantir que haja a apuração da infração cometida, mas o fará prestigiando a economicidade, a razoabilidade, a proporcionalidade e a eficiência, tudo em favor da supremacia do interesse público.

No que se refere ao princípio da eficiência, espera-se que os órgãos administrativos primem pela busca de outras formas de sanar as irregularidades, que levem à otimização dos recursos públicos, evitando

3 Sobre o poder disciplinar, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa. [...] No que diz respeito aos servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando os seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição. [...] Além disso, a lei costuma dar à Administração o poder de levar em consideração, na escolha da pena, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.” (DI PIETRO, 2014).

gastos excessivos e desnecessários, de maneira que o formalismo e a burocratização sucumbam diante da potencialização da eficiência, por meio da tutela adequada.

Desse modo, ainda que o processo administrativo prevaleça como o instrumento por excelência, à luz do devido processo legal, para a solução de conflitos que desafiem, na órbita pública, o poder disciplinar com a aplicação de penalidades aos agentes públicos em determinadas situações, ele deve ocorrer somente quando for embasado em elementos que tornem imprescindível sua continuidade e sua finalização útil. Tal atitude deve ser tomada sempre diante de pressupostos de racionalidade, sempre diante da gestão inteligente das informações sobre os custos dos procedimentos administrativos disciplinares para as instituições públicas (SOUSA, 2015), em contraposição aos efetivos resultados que se pretendem e que se podem com eles alcançar.

Os processos administrativos disciplinares, no contexto peculiar das “infrações disciplinares *de menor potencial ofensivo*” (para se trabalhar com uma categoria já sistematizada na seara criminal), não são imprescindíveis para que o poder disciplinar da Administração Pública seja exercido, sobretudo quando se tem por parâmetro as modernas técnicas de solução consensual de conflitos. Assim, é possível que gastos improdutivos e desproporcionais ao nível da infração cometida pelo servidor sejam evitados, de modo que o princípio da eficiência seja cumprido ao se escolher o melhor procedimento com o menor custo e melhor ganho de efetividade, com foco no resultado a ser obtido a partir da solução para a infração disciplinar apurada.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 68)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, traz a consagração expressa do princípio da razoabilidade, cujo espectro argumentativo deve concretizar, na realidade da Administração Pública, o respeito à proporcionalidade. Também em razão de proporcionalidade, esta pode ser vislumbrada na instituição de medidas alternativas ao processo administrativo disciplinar ou à sanção disciplinar aos servidores, no caso de infrações consideradas mais brandas (pelo pequeno desvalor do comportamento ou pela inexistência ou irrelevância do dano), constatando-se, assim, que há uma vinculação às limitações do poder discricionário e que não há um desvio de finalidade do papel da administração pública ao permitir-se esse tipo de ação dialógica com o imputado, uma vez que esta obedece à razoabilidade que norteia a implementação do acordo, sempre em favor do melhor serviço à coletividade, com a redução dos custos do controle formal.

Importante destacar que não se pretende a supressão aos direitos constitucionais ínsitos no devido processo legal, até porque, caso o servidor cometa infração disciplinar e se enquadre em situação normativa prévia que possibilite o Ajustamento Disciplinar pelo consenso, mas não manifeste espontânea vontade em firmá-lo, sempre haverá a opção de utilização do processo administrativo disciplinar, na perspectiva de instrumental da ampla defesa.

Assim, a questão do Ajustamento Disciplinar precisa ser vista não como um ponto de contraposição aos preceitos constitucionais, mas como uma expressão do que é disposto já no preâmbulo da Constituição Federal, em relação à solução pacífica dos conflitos, bem como uma forma de prestígio a notáveis princípios que norteiam a Administração Pública, como a supremacia do interesse público, eficiência e razoabilidade, sendo assegurados, portanto, o cumprimento de preceitos e garantias constitucionais.

3. MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO CENÁRIO JURÍDICO ATUAL: UM MODELO DIALÓGICO PARA A ESFERA ADMINISTRATIVA

No intuito de se vislumbrar a importância dos métodos consensuais de solução de conflitos e o espaço que estes vêm tomando no cenário jurídico brasileiro nas últimas décadas, podemos traçar um paralelo entre os institutos já consolidados e utilizados em vários ramos do Direito (como o processo civil, processo penal e responsabilidade por atos de improbidade administrativa), no intuito de se aplicar, agora no âmbito do Direito Administrativo, os benefícios proclamados pela “nova” metodologia.

Com efeito, verifica-se que os meios alternativos de solução de conflitos estão em concordância com os princípios e valores constitucionais brasileiros, de modo que a sua implementação representa um avanço para a democratização do poder disciplinar administrativo, no âmbito do controle interno da Administração, em especial para o Ministério Público.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a apreciação de toda e qualquer lesão ou ameaça de direito pelo Poder Judiciário⁴, não objetivou excluir outras formas de solução de conflitos. É nesse contexto que verificamos uma certa guinada à justiça de conciliação, incentivada pelo Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/15, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, bem assim pela própria Lei da Mediação, que o antecedeu. Em meio às inovações do Código de Processo Civil, deve-se destacar o fomento às práticas consensuais de solução de conflitos, que, desde o Projeto de Lei nº 8.046/10, bem como pela exposição de motivos que levaram à consolidação do Novo CPC, já se mostrava como um assunto enfático para os novos tempos:

(...) pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz. (Exposição de Motivos da Lei nº 13.105/15, p.31).

Diante de um cenário na justiça tradicional que se apresentava burocrático, em descompasso com os primados da celeridade processual e da duração razoável do processo, o que se pretendeu com a nova sistemática, já em vigência, foi uma maior efetividade e rapidez na resolução dos litígios. Exemplo disso é o que dispõe o artigo 3º, §§2º e 3º, do CPC (Lei nº 13.105/15), no sentido de se estimular solução consensual, sempre que plausível a sua utilização:

Art. 3º [...]

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º A conciliação, a mediação e outros Métodos de Solução Consensual de Conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A própria sistemática do Novo Código de Processo Civil buscou incentivar que os órgãos atuantes na prestação jurisdicional, como o Ministério Público, cumprissem o ideal de diálogo do Poder Público com os particulares, visando a encontrar uma solução adequada para o problema.⁵

Analisando o Direito Processual Penal, nos deparamos com os institutos da suspensão condicional do processo e da transação penal, que trazem a possibilidade de mitigação do princípio da indisponibilidade da ação pública e da obrigatoriedade, visando a fortalecer a justiça consensual e dedicar maior importância à tutela dos crimes mais graves.

4 Segundo o artigo 5º, inciso XXXV, Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

5 Em Belo Horizonte/MG, foi implementado pela Administração Pública Municipal o Controle Consensual da Administração Pública e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD), introduzida pelo art. 6º da Lei Municipal nº 9.310/06, e regulamentada pelo Decreto nº 12.636/07. Nessa disciplina, a SUSPAD constitui inovação no curso do processo administrativo disciplinar previsto no Estatuto dos Servidores do Município de Belo Horizonte, inspirada na figura da Suspensão Condicional do Processo Penal (Lei Federal nº 9.099/95). Seus objetivos centrais, além dos de desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública, foram conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria – princípio da economia processual e emitir a autorrecuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração. (FERRAZ, 2007).

A suspensão condicional do processo está prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/95 e traz a possibilidade de o Ministério Público estabelecer um acordo com o acusado, propondo o cumprimento de algumas obrigações para que haja a extinção da punibilidade após o período de dois a quatro anos. Tal instituto mitiga a indisponibilidade da ação penal e apenas pode ser utilizado em crimes em que a pena mínima cominada não exceda a 1 ano e não necessariamente é aplicado apenas aos crimes de competência prevista na referida lei dos Juizados Especiais:

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena.

Outro instituto de composição/acordo que não acontece entre particulares, mas entre o Ministério Público e o autor do fato é a Transação Penal. Na hipótese de não haver composição civil entre o autor do fato e a vítima, pode-se aplicar a transação, de modo que o promotor de Justiça verifica se estão presentes as condições para a propositura da transação que, se for aceita, acarreta na extinção da punibilidade de modo que não haverá mais a instauração da ação penal, o que leva à mitigação do princípio da obrigatoriedade. Assim, na Lei nº 9.099/95 temos:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

§ 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade.

§ 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:

I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;

III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

§ 3º Aceita a proposta pelo autor da infração e seu defensor, será submetida à apreciação do Juiz.

§ 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos. (BRASIL, 1995)

O princípio da indisponibilidade da ação penal decorreria do princípio da obrigatoriedade⁶, que, não obstante, vem sendo mitigado, como salienta Guilherme de Souza Nucci:

Como decorrência desse princípio temos o da indisponibilidade da ação penal, significando que, uma vez ajuizada, não pode dela desistir o promotor de justiça (art. 42, CPP). Logicamente, hoje, já existem exceções, abrandando o princípio da obrigatoriedade, tal como demonstra a suspensão condicional do processo, instituto criado pela Lei 9.099/95, bem como a possibilidade de transação penal, autorizada pela própria Constituição (art. 98, I). (NUCCI, 2010, p.100)

Partindo do pressuposto de que o Direito Penal cuida da lesão aos bens jurídicos em caráter subsidiário aos outros ramos do direito, como *ultima ratio*, e mesmo diante da condição de intensidade sancionatória àqueles que lesam os mais caros bens jurídicos tutelados, caminhou-se para a possibilidade de aplicação de métodos de resolução consensual de conflitos. Então, por que não aplicar tais métodos no âmbito administrativo-disciplinar?

6 "O princípio da obrigatoriedade da ação penal significa não ter o órgão acusatório, nem tampouco o encarregado da investigação, a faculdade de investigar e buscar a punição do autor da infração penal, mas o dever de fazê-lo. Ocorrida a infração penal, ensejadora de ação pública incondicionada, deve a autoridade policial investigá-la e, em seguida, havendo elementos (prova da materialidade e indícios suficientes de autoria), é obrigatório que o representante do Ministério Público apresente denúncia." (NUCCI, 2010, p.100)

Não é demais lembrar que até mesmo no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa se admite, atualmente, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, conforme se extrai da Resolução CSMP nº 3/2017⁷ e na Resolução CNMP nº 179/2017.

Seria possível a composição diante das infrações disciplinares menos graves, mediante o preenchimento de requisitos determinados, por meio da formalização de um Termo de Ajustamento Disciplinar, propondo-se, como espécies, a Transação Administrativa Disciplinar e a Suspensão Condicional do Procedimento Disciplinar Administrativo.

Assim, se um servidor pratica infração disciplinar que enseja sanções mais brandas, como é o caso da advertência e da censura (ou suspensão até um número determinado de dias), por que não adaptar a lógica da transação penal e da suspensão condicional do processo, já consagradas para o processo penal, aos casos que se submetem ao poder disciplinar da Administração⁸?

A propósito, o Conselho Nacional do Ministério Público instituiu, por meio de ato administrativo (Resolução CNMP nº 181/2017), a possibilidade negociada de solução de conflitos criminais de média gravidade, por meio de acordo de não persecução penal, sinalizando para a ampliação da disponibilidade regrada da pretensão punitiva estatal, inclusive na esfera mais grave de responsabilização.

Se o Direito Penal, que assim como o Direito Administrativo também é pautado no princípio da legalidade, adotou a mitigação do princípio da indisponibilidade da ação penal, deve-se pensar seriamente na possibilidade de flexibilização do Poder Disciplinar, de maneira que este se efetive especialmente sobre um viés do poder-dever da Administração Pública de zelar pela eficiência e bom funcionamento do serviço público.

4. DA ADOÇÃO DE MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO GERAL DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando a importância dos mecanismos de resolução consensual dos conflitos e controvérsias na esfera administrativa, é preciso que se pense em maneiras de desenvolver um sistema que funcione de forma célere e efetiva e que seja “praticável” quando da sua implementação.

No âmbito do Ministério Público, já existem previsões normativas que regulam a possibilidade de adoção dos mecanismos alternativos, não jurisdicionais, de conflitos, tendo em vista principalmente o acesso à Justiça não apenas pela via judicial, mas também pela via da autocomposição que remete ao papel do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional e à proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme consta no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal.

Ademais, temos enunciados os princípios e as diretrizes para uma política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público⁹, instituída pelo artigo 1º da Resolução CNMP nº 118/2014, cujo objetivo é assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem

7 Art. 1º Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no âmbito de suas respectivas atribuições, poderão firmar termo de ajustamento de conduta, com pessoas físicas e/ou jurídicas, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Art. 2º O Compromisso de Ajustamento de Conduta disciplinado nesta Resolução objetiva a aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/1992, inclusive com a reparação do dano sofrido pelo erário, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, de forma suficiente para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa.

Parágrafo único. A celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no termo. (CSMP, 2017, p.4)

8 Outro exemplo de método de solução consensual é a possível composição do dano por parte do infrator, como forma de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), bem como a delação premiada incluída na Lei nº 8.137/1990, artigo 16, parágrafo único, na Lei nº 8.072/1990, artigo 8º, parágrafo único, na Lei 9.807/1999, e em tantas outras situações, inclusive atinentes à execução penal, em que é necessária a atuação do Ministério Público.

9 Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos. (CNMP, 2018, p.3)

a atuação institucional, por meio da implementação e da adoção de mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais.

Segundo o artigo 2º da Resolução CNMP nº 118/2014¹⁰, na implementação da política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, devem ser observados os resultados práticos advindos do consenso (como modelo de justiça), bem como a revisão dos métodos utilizados para aperfeiçoamento do procedimento e formação e treinamento de membros para tal.

Temos regulamentado, no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas, desde o advento do Ato CGMP nº 1/2018, havendo apenas a necessidade de prever as circunstâncias de sua realização em situações que envolvam a repercussão disciplinar da atuação fiscalizatória da Corregedoria, notadamente em razão da competência legal do Procurador-Geral de Justiça para o julgamento originário das infrações disciplinares de pequena e média ofensividades, assim consideradas aquelas que ensejam a aplicação das respectivas penalidades de advertência e censura.

Conforme se extrai do artigo 5º do referido ato normativo, as práticas de conciliação, mediação e/ou negociação possuem campo prático para atuação, podendo ser instauradas:

Art. 5º No exercício das funções de fiscalização e de orientação, o Corregedor-Geral do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, por despacho fundamentado, poderá instaurar procedimento visando à conciliação, mediação e/ou negociação, quando, constatada a existência de conflitos, controvérsias ou problemas que estejam prejudicando a atuação do Ministério Público, a resolução consensual for a mais indicada para o caso.

§ 1º O procedimento, que poderá ser presidido pelo Corregedor-Geral, por Subcorregedor-Geral ou por Promotor de Justiça Assessor do Corregedor-Geral, será regido pela máxima informalidade, aplicando-se, no que for compatível, as orientações constantes na Resolução CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014.

§ 2º O procedimento tramitará sob a supervisão direta da Chefia de Gabinete da Corregedoria-Geral.

§ 3º Poderão ser realizadas, inclusive na sede da Corregedoria-Geral, sessões de conciliação, mediação ou negociação entre a Corregedoria-Geral e os órgãos ou servidores do Ministério Público envolvidos no conflito, controvérsia ou problema.

§ 4º Havendo êxito na resolução consensual, o acordo será tomado por termo nos autos do procedimento, fixando-se as cláusulas necessárias ao seu cumprimento, e submetido à homologação do Corregedor-Geral.

§ 5º Homologado o acordo no procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias ou Problemas (RCCP), o Corregedor-Geral dará ciência aos interessados e determinará a fiscalização e o acompanhamento das cláusulas fixadas.

§ 6º Quando o acordo implicar a revisão das atribuições das Promotorias ou Procuradorias de Justiça, o Corregedor-Geral determinará a sua submissão à Câmara de Procuradores, nos termos dos incisos XII e XIII do art. 24 da Lei Complementar Estadual. (CGMP, 2018).

Convém lembrar que, no âmbito do Processo Disciplinar Administrativo, a legislação mineira do Ministério Público (Lei Complementar Estadual nº 34/1994) estipula a competência regulamentar a cargo da própria Corregedoria-Geral, o que se efetivou por ato aprovado, em sede do Regimento Interno da Corregedoria-Geral mineira, pela Câmara de Procuradores de Justiça, que em seu artigo 203 prevê, inclusive, que a Corregedoria regulamentará, por ato próprio, a Resolução Consensual de Conflitos.

¹⁰ Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo. (CNMP, 2018, p.3)

Verifica-se também que os servidores do Ministério Público já estão adstritos a regime consensual de Ajustamento Disciplinar, por força do Decreto Estadual nº 49.906, de 16 de dezembro de 2015, o qual prevê soluções de consenso em casos de notícias de infração administrativa.

Desse modo, é possível se vislumbrar diversos meios que concretizam o ideal da busca por soluções alternativas de resolução de conflitos, já validados no âmbito do Ministério Público, o que nos traz a convicção de que existe a necessidade de se proporcionar mais celeridade na resolução dos casos menos graves na esfera disciplinar administrativa, priorizando os meios e os recursos disponíveis para a investigação, o processo e o julgamento das infrações disciplinares mais graves, não apenas no Ministério Público, mas também para os diversos órgãos administrativos estatais.

4.1. Implementação e Regulamentação do Ajustamento Disciplinar no Ministério Público de Minas Gerais

A partir da análise da importância do tema do presente artigo para o cenário da gestão dos conflitos disciplinares, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais encaminhou proposta de Resolução Conjunta à respectiva Procuradoria-Geral e Justiça, por meio de ofício 481/2018-CGMP, no intuito de se instituir o Ajustamento Disciplinar, bem como regulamentá-lo no âmbito do regime disciplinar dos órgãos de execução do Ministério Público de Minas Gerais.

O projeto de Resolução traz as normas gerais a serem seguidas para que se realize o Ajustamento Disciplinar, bem como as especificações do Termo de Ajustamento Disciplinar e das espécies de tal instituto, quais sejam, a Transação Administrativa Disciplinar (como alternativa à Sindicância) e a Suspensão Condicional do Procedimento Disciplinar Administrativo (como alternativa à instrução do processo disciplinar, após a portaria inaugural com a imputação concreta da infração).

Para fins ilustrativos, procede-se à transcrição de alguns dos dispositivos constantes da proposta:

Art.1º. Fica instituído, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, o Ajustamento Disciplinar, que contemplará medidas alternativas ao processo administrativo disciplinar ou à sanção disciplinar aos membros do Ministério Público, nos termos desta Resolução Conjunta

§1º. O Ajustamento Disciplinar será estritamente adotado nos casos de exercício irregular da função para os quais sejam previstas, nos termos do art. 208, I e II, da Lei Complementar Estadual n. 34/1994, as penalidades de advertência ou de censura.

§2º. O Ajustamento Disciplinar também poderá ser adotado nos casos de inobservância dos deveres do cargo que, por não apresentarem cominação expressa de penalidade, autorizam a inscrição de nota desabonadora nos assentos funcionais do membro, conforme art. 209, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 34/1994.

§4º. O Ajustamento Disciplinar não substitui nem impede a celebração de Acordo de Resultados, nem este é obstáculo à celebração daquele, nos termos do art. 203 do Regimento Interno da Corregedoria, e art. 82, §4º, do Ato CGMP n. 1/2018.

Art. 2º. São requisitos para o cabimento de Ajustamento Disciplinar:

I- inexistência de má-fé por parte do membro do Ministério Público;

II- histórico funcional indicativo da suficiência e da adequação da medida, em atenção à infração funcional apurada;

III- inexistência ou insignificância do prejuízo ao erário, ou manifestação de disponibilidade para sua reparação;

IV- inexistência de procedimento disciplinar administrativo em curso contra o membro do Ministério Público, para apuração de infração para a qual se comine penalidade de censura, disponibilidade compulsória ou remoção (art. 208, II, III, IV e V);

V- inexistência de Ajustamento Disciplinar celebrado nos últimos 2 (dois) anos em favor do membro do Ministério Público;

VI- inexistência de penalidade disciplinar aplicada definitivamente, nos últimos 2 (dois) anos em desfavor do membro do Ministério Público.

Percebe-se, assim, que o resultado almejado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público mineiro resgataria a isonomia no acesso aos meios e instrumentos negociais aos membros da instituição, na gestão da pretensão disciplinar, mas não precisa ser vista apenas sob a perspectiva exclusivamente institucional do Ministério Público, podendo ser utilizada como alicerce para a implementação de procedimentos relativos à Justiça Consensual em outros órgãos administrativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste ensaio foi o fomento do debate sobre as possibilidades e os limites da efetivação de meios de Resolução Consensual de Conflitos, materializado no instituto do Ajustamento Disciplinar, no âmbito do Ministério Público, a partir da proposta de sua institucionalização no Estado de Minas Gerais, com perspectiva de que sirva de referência para a esfera administrativa em geral.

Traçou-se um paralelo com ramos do direito que já possuem métodos de efetivação da justiça consensual contidos em seu sistema normativo, no intuito de se demonstrar a importância de tal implementação em relação às infrações disciplinares de menor gravidade.

Conclui-se que a normatização do Ajustamento Disciplinar está em consonância com os princípios do Direito Administrativo, principalmente a supremacia do interesse público e a eficiência, e revela-se um meio de desconstrução da visão tradicional de poder disciplinar um poder-dever de natureza pública e indisponível, o que paradoxalmente conformaria um fim em si mesmo, sem garantias de efetividade e de ganhos sociais para a coletividade.

Desse modo, seria perfeitamente aplicável ao sistema administrativo o que já se pratica em outros ramos do Direito, de modo a se convergirem maiores esforços para o enfrentamento das infrações consideradas graves e, conseqüentemente, para a diminuição dos custos estatais com processos disciplinares, com foco na tutela preventiva e na reprodução de boas práticas institucionais.

A instituição do Ajustamento Disciplinar, nesse sentido, representará um ponto de progresso no controle disciplinar da Administração Pública, de forma a diminuir os efeitos deletérios de uma penalidade administrativa pautada apenas na visão tradicional do poder disciplinar (e do próprio efeito do processo na vida do servidor) e sem margem para flexibilização por parte dos órgãos públicos, causando, ocasionalmente, desestímulo dos membros e servidores em vez do realinhamento às práticas republicanas democráticas e da otimização dos serviços prestados.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília: 16 de março de 2015.

_____. Senado Federal. **Exposição de Motivos do Código de Processo Civil**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CGMP. **Ato nº 1, de 02 de janeiro de 2018**. Aprova a revisão e a atualização dos Atos Normativos expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/atos-normativos/>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CSMP. **Resolução nº 3, de 23 de Novembro de 2017**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20171129.PDF>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. **A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 12, n. 134, p.52-63, abr. 2012.

FERRAZ, Luciano. **Suspensão do processo administrativo – SUSPAD: instrumento de controle consensual da administração pública e suspensão do processo administrativo disciplinar: a experiência do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. I. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. **Dispõe sobre o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, nos termos do art. 39, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/atos-normativos/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. **Revista Virtual Direito Brasileiro**. Volume 2, número 2, ano 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual De Processo Penal e Execução Penal**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2010.

SOUSA, Josean Pereira de. **Processo Administrativo Disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. 2015. 122 f. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado). Universidade Federal do Tocantins, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11612/71>>. Acesso em 24 fev. 2019