

ACORDO DE RESULTADOS E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: INSTITUTOS CONSENSUAIS DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E O REGIME DISCIPLINAR DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Márcio de Aguiar Ribeiro¹

Resumo: O presente artigo tem por finalidade examinar novo instituto de resolução consensual de conflitos, o Acordo de Resultados, consoante a disciplina elaborada no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), apontando suas possibilidades de aplicação do regime disciplinar de membros do Ministério Público brasileiro.

Palavras-chave: Resolução consensual de conflitos. Acordo de Resultados. Regime disciplinar de membros do Ministério Público.

Abstract: *The purpose of this article is to examine a new agreement for the consensual resolution of conflicts, the Results Agreement Act, according to the discipline elaborated in the General Recommendation CNMP-CN No. 02 of June 21, 2018 (Aracaju Recommendation), pointing out their possibilities of applying the disciplinary regime of members of the Brazilian Public Ministry.*

Keywords: *Consensual resolution of conflicts. Results Agreement Act. Disciplinary regime of members of the Brazilian Public Ministry.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Novos institutos consensuais da ação administrativa e o processo administrativo disciplinar. 3. O Acordo de Resultados e seu emprego pelas corregedorias. 4. Conclusões. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Na qualidade de agentes públicos do Estado brasileiro, os membros do Ministério Público da União sujeitam-se a regime disciplinar legalmente estabelecido. Como tema ínsito ao princípio republicano, ao conjunto de garantias e prerrogativas estabelecidas ao regular exercício do múnus ministerial, corresponderá um agrupamento de vedações, proibições e deveres a que se impõe plena observância. Decorrente, pois, do sistema de prerrogativas e sujeições tão peculiar ao regime jurídico publicista, extrai-se o regime disciplinar dos membros do Ministério Público. Trata-se, inclusive, de matéria cujas linhas primárias foram esboçadas já no plano constitucional, contemplando-se expressa previsão de controle dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público brasileiro.

Uma vez que foi afetado ao Ministério Público o cumprimento da sagrada missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os demais interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, outorgando-lhe, para tanto, as indispensáveis ferramentas de poder, na eventualidade do abuso ou desvio funcional, o próprio ordenamento jurídico albergou os necessários mecanismos de responsabilização,

¹ Membro do Ministério Público do Trabalho. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Professor de Direito Administrativo Disciplinar da Escola de Administração Fazendária. Instrutor de Processo Administrativo Disciplinar em cursos promovidos pela Corregedoria-Geral da União. Ex-Corregedor da Secretária de Controle Interno da Presidência da República.

inclusive, com a sensibilidade de regular o tema em sistema próprio de responsabilização disciplinar, afinal, trata-se do regime disciplinar de agentes públicos que exercem parcela significativa da soberania estatal, devendo-se assegurar as condições necessárias para que os membros do *Parquet* nacional sejam capazes de desempenhar suas atribuições funcionais isentos de intimidações ou embaraços decorrentes de uma exposição demasiada à discricionariedade disciplinar, o que, infelizmente, já foi observado em relação aos servidores públicos em geral.

Atento a essa nota distintiva é que deve ser estudado, estruturado e disciplinado o regime funcional dos membros do Ministério Público. No âmbito federal, o regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União encontra-se sistematizado no bojo da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto funcional dos ramos que integram o Ministério Público da União. Ao seu turno, as linhas gerais do regime disciplinar dos membros do Ministério Público dos Estados encontram-se insculpidas na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, merecendo maior densidade normativa nas correspondentes leis orgânicas de cada órgão ministerial.

A qualificação como agentes políticos, numa lógica republicana, não poderia jamais acomodar o entendimento de que são imunes às regras de responsabilidade aplicáveis aos agentes públicos em geral. Entretanto, considerando a necessidade de atuarem com plena independência funcional no exercício de suas competências e atribuições institucionais, sujeitam-se a regime próprio de responsabilidade, estabelecido diretamente na Constituição e nas leis de regência. Segundo Mazzilli², “colocar os agentes políticos na vala comum de responsabilidade civil seria dar azo a que não cumprissem intimoratamente o seu dever”, afinal não se deve esquecer que no cumprimento das suas atribuições constitucionalmente estabelecidas, dentre as quais a defesa do regime democrático e dos interesses cruciais da sociedade, os membros do Ministério Público poderão atuar em manifesta rota de colisão com agentes detentores do poderio político e econômico.

Nesse sentido, o sistema de responsabilização aplicável aos membros do Ministério Público encontra-se pautado na justa harmonização entre uma atuação dotada de plena autonomia no exercício funcional e a adoção de eficientes medidas de coibição a possíveis transgressões funcionais. Deve-se assegurar ao membro a prerrogativa de agir sem intimidação, embaraço ou interferências indevidas, outorgando-lhe a independência necessária para o desempenho eficaz e destemido de suas funções, submetendo-lhe, ao seu turno, a regime de responsabilidade sóbrio e ponderoso, arregimentado em vetores razoáveis de prevenção e repressão a excessos e desvios funcionais. Consoante os contornos normativos vigentes, os membros do Ministério Público brasileiro submetem-se a quatro esferas distintas de responsabilização: civil, penal, política e administrativa.

Em razão de sua atividade funcional encontram-se os membros do Ministério Público sujeitos à seara de responsabilidade administrativa, que consiste na responsabilização de seus agentes pelo descumprimento de deveres funcionais. Esta singular seara de responsabilidade encontra-se fundamentada no exercício da função administrativa pelos órgãos do Ministério Público. Ou seja, trata-se de atuação do órgão ministerial na qualidade de Administração Pública, vinculada, pois, a regime estatutário que prevê proibições, deveres, infrações e sanções administrativas.

A delimitação ora apontada revela grande importância para a exata compreensão do regime disciplinar dos membros do Ministério Público, pois, muito embora categorizados como agentes políticos do Estado brasileiro, dotados das mais amplas garantias e prerrogativas para o cumprimento do múnus institucional, na seara administrativa encontram-se subordinados aos mesmos princípios que vinculam os demais agentes da Administração Pública, de modo que a apuração de responsabilidade disciplinar dos agentes ministeriais nada mais é do que uma expressão dos poderes da Administração Pública.

Por conseguinte, tem-se que o poder disciplinar é uma decorrência direta do poder hierárquico, que, por sua vez, é ínsito ao exercício da função administrativa. Como sabemos, a função administrativa não é uma exclusividade do Poder Executivo, também estando presente nos demais poderes da República. Neste

² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 7 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 644.

mesmo sentido é o escólio de Maria Sylvania Zanella Di Pietro³, para quem o poder hierárquico, “mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício das funções institucionais, ele existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição”.

Observa-se, portanto, que os membros do Ministério Público, apesar da independência funcional que lhes é peculiar, sujeitam-se ao controle administrativo de órgãos superiores e diretivos da instituição (tais como Procuradoria-Geral, Conselho Superior, Corregedoria-Geral, Conselho Nacional do Ministério Público), sob o aspecto da conduta funcional e atos da vida pessoal que afrontem a probidade e o decoro, que se exigem de todo agente público, especialmente daqueles que exercem significativa parcela de autoridade estatal.

Assim, no regular exercício da função administrativa disciplinar, o Ministério Público, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Dentre os princípios ora arrolados, assumem relevância aos propósitos do presente artigo os princípios da finalidade e da eficiência, a impor aos órgãos correccionais do Ministério Público uma melhor racionalização dos procedimentos administrativos disciplinares, por meio do aperfeiçoamento de medidas controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação aos seus potenciais benefícios.

No curso da práxis administrativa, observa-se, muitas vezes, que as infrações disciplinares leves ou de menor gravidade nem sempre são efetivamente coibidas por meio da instauração do custoso (custo em sentido material e imaterial) processo administrativo disciplinar, seja pela não aplicação das penalidades cabíveis em virtude da cominação do lapso prescricional corresponde, afinal a instrução do processo demanda tempo, por vezes demasiado; seja pela própria inaptidão dessas sanções para a efetiva recomposição da normalidade administrativa.

A paradoxal situação tem desafiado os órgãos correccionais do Ministério Público brasileiro a buscar soluções alternativas que sejam mais adequadas à coibição de desvios funcionais e à restauração da regular atuação dos órgãos ministeriais. Busca-se, então, a adoção de mecanismos de resolução consensual de conflitos, mesmo na seara disciplinar, decorrente da evolução da cultura da eficiência, da resolutividade e do consenso. Dentre esses mecanismos de atuação resolutiva do Ministério Público na seara disciplinar, passa-se a examinar a disciplina do novel instituto do “Acordo de Resultados”, procedimento administrativo que ganhou destaque nacional no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), de iniciativa da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

2. NOVOS INSTITUTOS CONSENSUAIS DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A dogmática jurídico-administrativa, transformada para fins de adequação às novas formas de relacionamento jurídico travado entre administrado e Administração, viu-se obrigada ao desenvolvimento de novos espaços, não só de participação do administrado, mas também de efetiva negociação sob a ótica da reciprocidade de concessões, favorecendo e proporcionando a obtenção de um equilíbrio de interesses originalmente contrapostos.

Consoante acurada lição de Diogo Figueiredo de Moreira Neto⁴, ao tratar dos novos institutos consensuais da atuação administrativa, o interesse em dirimir o conflito e retornar à normalidade nas relações sujeitas à disciplina administrativa é da maior importância, tanto na esfera social quanto na esfera econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público

3 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 22. Ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009, p. 93/94.

4 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro n. 231, 2003. p. 153-154.

envolvido, que nem sempre serão aqueles que deveriam ser unilateralmente aplicados pelo Poder Público. Colacionam-se as palavras do mencionado autor:

Os acordos substitutivos são instrumentos administrativos, que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação do interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menores custos.

O ordenamento jurídico brasileiro passa a absorver esse novo cenário processual que se pauta pelo advento de institutos pró-consensuais a fundamentar uma atuação mais dialógica por parte da Administração Pública, permitindo-se, em complemento ao tradicional modelo unilateral de apuração e sancionamento, a laboração negociada entre Administração Processante e processado, de forma a possibilitar uma oportunidade de acerto de contas com a lei, por meio da suavização da sanção administrativa a ser aplicada em troca de uma colaboração efetiva e continuada por parte do infrator.

Diversamente do que se poderia inadvertidamente imaginar, essas novas modalidades negociais de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública não fundamentarão, jamais, a renúncia do interesse público, mas, em verdade, a negociação dos modos de atingi-lo com maior eficiência e rendimento. Pela autoridade e lucidez dos argumentos expostos, vale-se uma vez mais das lições de Neto⁵:

Afastadas as convicções que se tornaram ideologizadas pelo tempo e pela inércia, a objeção central técnica remanescente se prendia à interpretação dada ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Segundo a ótica então dominante, na esfera administrativa seria impossível negociar com o interesse público, o que proscreveria o emprego de todos os instrumentos do gênero, incluindo-se os de composição extrajudicial de conflitos, como a conciliação, a mediação, a arbitragem, e os ajustamentos de conduta.

Ora, distintamente do que se possa aceitar sem maiores indagações, em todas as modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência

Vale salientar que o ordenamento jurídico brasileiro já de algum tempo prevê a aplicabilidade de alguns instrumentos consensuais com características típicas de acordos substitutivos, a exemplo do Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta (Lei nº 7.347/85) e do Termo de Compromisso de Cessação de Conduta (Lei nº 8.884/94). A tendência pela valorização de uma Administração Pública consensual (ou dialógica) é inegável e irreversível, estando tal diretriz hoje consagrada em diploma legislativo próprio, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispondo expressamente sobre a possibilidade de autocomposição de conflitos no âmbito da própria Administração Pública⁶.

Segundo essa mesma toada, o atual Código de Processo Civil consagrou como normas fundamentais do processo civil os princípios da cooperação e consensualidade, estabelecendo, expressamente, *que 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*.

Observa-se, pois, que o referido comando normativo se dirige diretamente ao Ministério Público, de modo que o ideal de atuação resolutiva e conciliatória também deve ser concretizado pelos órgãos ministeriais. O Conselho Nacional do Ministério Público, **órgão que** congrega a unidade institucional e o caráter nacional do *Parquet* brasileiro, tem publicado relevante normatização que consolida, na seara de

5 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novas tendências da democracia: Consenso e Direito Público na virada do século – O caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado** (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

6 Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

atuação do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição.

Como exemplos de normas que expressamente contemplam esses mecanismos resolutivos, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e outras convenções processuais, pode-se mencionar a **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências; a **Resolução nº 150 de 9 de agosto de 2016**, que dispõe sobre criação de Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos e dá outras providências; a Recomendação nº 54 de 28 de março de 2017; e, com especial importância aos objetivos da presente reflexão, a **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018**, a Recomendação de Aracaju, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.

O panorama normativo ora mencionado coloca fora de dúvidas a possibilidade de utilização de todos esses mecanismos de autocomposição na seara da atuação finalística do órgão ministerial. O que se coloca em questão no presente tópico é sobre a possibilidade de emprego desses mesmos mecanismos no âmbito da atuação-meio do *Parquet*, ou seja, o Ministério Público no exercício da função administrativa. Pautando o tema de forma ainda mais direta, torna-se juridicamente viável a adoção de mecanismos de autocomposição dos conflitos, controvérsias e problemas verificados na seara da responsabilidade disciplinar?

Sustenta-se que sim.

E o ponto de partida para a resposta positiva ao questionamento ora formulado está no próprio aspecto teleológico do processo administrativo disciplinar. Equivocam-se aqueles que supõem ser o objetivo final do processo administrativo disciplinar a aplicação da sanção administrativa. Diversamente, o escopo primordial do processo administrativo disciplinar é promover a recomposição da normalidade administrativa abalada pela prática do ilícito disciplinar. Consoante o escólio de José Armando da Costa⁷, *“embora a maioria dos estatutos e regulamentos seja silente a respeito da aplicação do regime disciplinar, deixa, contudo, entrever implicitamente que o seu objetivo é a regularidade e o aperfeiçoamento gradativo do serviço público”*. Por isso, conclui o mesmo autor, para que tal finalidade seja alcançada, se torna premente

que a sua aplicação não sofra nenhuma deformação, que seja posto em prática em consonância com os legítimos interesses para os quais foi instituído. Deve ser acionado de forma consciente e desapaixonada, bem como de maneira não odienta, a fim de que não degrade o ambiente funcional.

Outro ponto que merece ser destacado é a incidência do princípio da eficiência no exercício da função disciplinar pela Administração Pública processante. Economicidade, produtividade, uso racional da máquina pública, celeridade, redução de custos, qualidade e rendimento funcional são a essência do princípio da eficiência, cujos atributos devem pautar a atuação dos órgãos correccionais do Ministério Público, sempre com o compromisso de buscar a mais legítima e adequada satisfação do interesse público primário na investigação de ilícitos.

Consoante as lições de Di Pietro⁸, o princípio da eficiência administrativa apresentaria dois aspectos principais, que representariam, em verdade, uma dualidade meio/fim. O princípio vincula-se ao modo de conduta dos agentes públicos, assim como o modo de organizar, estruturar e disciplinar a ação administrativa (atividade-meio) e, ao mesmo tempo, à busca pelos resultados mais benéficos à sociedade (atividade-fim). Harmonizando esses dois aspectos do princípio da eficiência ao regime disciplinar de agentes públicos, a recomposição da normalidade administrativa eventualmente abalada pela prática da infração administrativa deve ser realizada através do expediente (processo/procedimento) menos oneroso, e que permita o aproveitamento máximo dos escassos recursos de que a administração dispõe para consecução do interesse público primário.

⁷ COSTA, José Armando. **Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 48.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit., p. 83-84.

No plano legal, a necessidade de observância ao mandamento da eficiência, insculpido na necessidade de adequação entre os meios e fins da ação administrativa, remonta aos auspícios da década de 60, cujo art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (ainda vigente), ao dispor sobre o controle das atividades da Administração Federal, estabelecia que o “*trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco*”. No bojo do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União⁹, órgão central do sistema de correição do Poder Executivo Federal, o qual tivemos a honra de colaborar com a produção do aludido texto doutrinário, consta sóbria recomendação acerca das devidas cautelas a anteceder a inauguração da custosa seara disciplinar:

A instauração da seara administrativa punitiva não deve ser banalizada no âmbito da Administração Pública, requerendo, conforme estudado no tópico sobre juízo de admissibilidade, escorreito exame de prudência e moderação. No âmbito dos procedimentos administrativos, a instância disciplinar deve ser idealizada, em analogia aos institutos da Ciência Criminal, como a *ultima ratio* do Direito Administrativo. Ou seja, apenas quando outros instrumentos não forem mais suficientes à recondução da normalidade administrativa é que deve a instância correicional ser acionada, afinal, o direito punitivo da Administração sempre deve ser visto como área de aplicação residual, excepcional e sem excessos.

Não se está a postular a total dispensabilidade da efetiva inauguração da seara disciplinar por meio da instauração do processo administrativo disciplinar. Sustenta-se, apenas, que, a depender da gravidade da falta disciplinar, podem ser adotados procedimentos outros, menos custosos e mais aptos à recomposição da normalidade administrativa, da regularização da conduta funcional e da recomposição de eventuais danos causados, atendendo-se, dessa maneira, ao curial ditame da eficiência administrativa.

Sob tal vertente já se verifica no âmbito dos órgãos correicionais a aplicação desses valiosos instrumentos consensuais da ação administrativa. Assim, por exemplo, na seara da Administração Pública Federal, nos termos da Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, disciplinou-se a possibilidade de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de celebrarem, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, desde que atendidos os requisitos previstos naquele ato normativo. Em condições semelhantes, também restou autorizada a celebração de Termo de Compromisso no âmbito da Corregedoria do Ministério Público do Trabalho (art. 3º, inciso XX, da Resolução CSMPT nº 144, de 27 de abril de 2017) e do Termo de Ajustamento Disciplinar no âmbito da Corregedoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Também no âmbito do CNMP, a aplicação de institutos de resolução consensual de conflitos na seara da atuação disciplinar do colendo Conselho tem sido objeto de profunda reflexão e estudo. Assim, por exemplo, por iniciativa do Conselheiro Valter Shuenquener, foi apresentado ao Plenário, em 15 de maio de 2018, proposta de resolução que visa a instituir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público nacional, no exercício do poder disciplinar. Vale salientar que, com o intento de fomentar política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de mediação, autocomposição e resolução consensual de conflitos no Ministério Público brasileiro, foi criado, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, o Núcleo Provisório de Solução Alternativa de Conflitos¹⁰, *com o objetivo de fomentar a solução alternativa e amigável dos conflitos, por meio da autocomposição, mediação e conciliação, nos processos de competência deste Conselho que envolvam direito de natureza disponível, a critério de cada Conselheiro Relator.*

9 Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2019.

10 Destaque-se que, em julgamento de Recurso Interno interposto no curso do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00628/2018-04, relatoria do Cons. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, julgado em 26/02/2019, o Plenário ementou que “não se está a afirmar que os direitos envolvidos na esfera disciplinar, por serem indisponíveis, não poderão ser passíveis de autocomposição, mediação ou conciliação”. Pode-se concluir, dessa maneira, que o CNMP detém a competência para aplicar instrumentos consensuais de resolução de conflitos no exercício de sua competência disciplinar.

No âmago desse novo paradigma de exercício da competência disciplinar do Ministério Público, restou disciplinado o instituto do Acordo de Resultados, que poderá ser proposto pela Corregedoria aos membros do Ministério Público quando, em decorrência de correições e inspeções, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais.

3. O ACORDO DE RESULTADOS E SEU EMPREGO PELAS CORREGEDORIAS

Nem sempre a apuração de ilícitos disciplinares e a consequente punição do agente infrator possuem a aptidão para recompor a normalidade administrativa, assegurando-se o bom funcionamento interno dos serviços e da ordem administrativa, a boa imagem da instituição e a preservação dos princípios e valores que devem modelar a conduta funcional, tais como decoro, probidade, urbanidade, zelo, comprometimento, eficiência, etc. Não raras vezes, o emprego imoderado dos procedimentos disciplinares ocasiona efeitos colaterais indesejáveis, distanciando-se o meio empregado, por exemplo, o processo administrativo disciplinar, da finalidade precípua do regime disciplinar de agentes públicos, gerando distorções que fragilizam a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, o aproveitamento dos mecanismos de resolução consensual de conflitos disciplinares constitui uma alternativa para a correção dessas distorções, eliminando-se burocracias e conferindo maior celeridade na efetiva solução da celeuma disciplinar.

A aplicação desses institutos resolutivos pela Administração Processante revela especial pertinência na apuração de infrações administrativas de menor potencial ofensivo, infrações disciplinares leves, que não configurem ilícito penal ou ato de improbidade administrativa nem representem vultosos danos ao patrimônio público, puníveis com sanções de advertência e/ou censura, estando, ainda, submetidas a estreitos prazos prescricionais.

Sensível a essa realidade, ganha destaque a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), por meio da qual a Corregedoria Nacional do Ministério Público dispôs sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas respectivas corregedorias. A Recomendação de Aracaju representa um novo paradigma de atuação das corregedorias dos órgãos ministeriais, contemplando inovações relevantes no campo de suas atividades avaliativas, orientativas, fiscalizatórias e disciplinares, agora norteadas para aferição da eficiência funcional da atuação dos membros do Ministério Público, de modo que a produção de resultados apresentados pelos membros assume importância central no bojo das correições e inspeções. Qualidade da atuação resolutiva; esforço e produtividade; duração razoável e tempestividades dos serviços; eficiência funcional da atuação; proatividade e governança, estes são alguns dos aspectos que merecerão acurada atenção no bojo de correições e inspeções a serem realizadas sob inspiração desse ato recomendatório.

Em síntese, intenta-se promover a consolidação de um compromisso estratégico voltado à produção de resultados socialmente relevantes. É justamente neste novo contexto, de transição de uma atuação burocrática para a construção de um Ministério Público verdadeiramente resolutivo que eventuais desvios funcionais e irregularidades administrativas receberão tratamento diferenciado, com a aplicação de procedimentos que também sejam aptos, para além de recompor a normalidade administrativa abalada, a promover o ajustamento de conduta em prol da realização dos resultados esperados.

Nessa toada, a Recomendação de Aracaju estabelece um procedimento correicional absolutamente consentâneo com os propósitos ali enunciados, o “Acordo de Resultados”. A estrutura básica do novel instituto encontra-se disciplinada nos seguintes termos:

Art. 33. A equipe correicional poderá ainda sugerir ao Corregedor-Geral a propositura de Acordo de Resultados aos órgãos correicionados, que será tomado dos Membros do Ministério Público quando,

em decorrência de correição, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos Ministeriais.

§ 1º O Acordo de Resultados será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade e nele haverá, sempre que for compatível, a fixação de prazos e metas a serem alcançadas.

§ 2º O Acordo de Resultados será também cabível nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 3º O Acordo de Resultados não impede a instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Administrativo Disciplinar quando for constatada hipótese de falta funcional.

§ 4º O Corregedor-Geral analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.

Da análise dos dispositivos trazidos à baila, pode-se conceituar o Acordo de Resultados, como *procedimento administrativo de natureza consensual, que tem por finalidade promover a adequação de condutas funcionais de membros do Ministério Público quando constatados indícios de infrações administrativas decorrentes de inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais, assim como infrações relacionadas à intempestividade no exercício das correspondentes atribuições funcionais.*

Sob o aspecto da abrangência objetiva, cabe destacar que o aludido procedimento correicional tem aplicação limitada, não se mostrando propício ao enfrentamento de toda e qualquer infração administrativa, independentemente de sua natureza. A interpretação teleológica do dispositivo conduz ao entendimento de que o emprego do Acordo de Resultados somente tem procedência em relação a um conjunto delimitado de faltas disciplinares funcionais, que têm, como traço comum, núcleo comportamental afeto ao descumprimento da eficiência funcional da atuação finalística dos membros e da duração razoável e tempestiva dos serviços e expedientes sob responsabilidade dos mesmos.

Tomando como parâmetro o regime disciplinar exposto no bojo da Lei Complementar nº 75, de 2º de maio de 1993, podem servir como exemplo de infrações contempladas pelo instituto em exame, a inobservância dos seguintes deveres funcionais, enumerados no art. 236 do aludido diploma legal: cumprir os prazos processuais (inc. I); atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; ou assistir a outros, quando conveniente ao interesse do serviço (inc. V); adotar as providências cabíveis em face das irregularidades de que tiver conhecimento ou que ocorrerem nos serviços a seu cargo (inc. VII); desempenhar com zelo e probidade as suas funções (inc. IX).

Depreende-se, desde já, que se tratam de faltas disciplinares leves ou médias a justificar, quando cabível, a aplicação de sanções administrativas que variam entre a advertência e censura à suspensão. Talvez, aqui, um dos mais relevantes aspectos do novo instrumental. Tratando-se de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, nem sempre se justifica a deflagração do custoso processo administrativo disciplinar, que, em inúmeros casos, em decorrência do tempo de instrução processual, são fulminados com o reconhecimento do advento do lapso prescricional, ou, mesmo quando encerrado com a aplicação da sanção administrativa admoestativa (advertência ou censura), não existe garantia efetiva de plena recomposição da regularidade da atuação funcional.

Sob o viés da competência, competirá ao Corregedor-Geral de cada ramo do MP ofertar a proposta de acordo ao membro interessado, que poderá ser formalizada de ofício, por sugestão da equipe correicional, ou, ainda, por requerimento do próprio interessado. Aqui uma importante observação. Embora se trate de instituto de natureza consensual, demandando, pois, a plena aquiescência do membro para o aperfeiçoamento do ato negocial, trata-se de competência discricionária do Corregedor, *que analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.* Dito em outras palavras, o acordo somente será formalizado em razão do manifesto interesse da administração, não existindo direito subjetivo do membro inquirido à pactuação do Acordo de Resultados.

Muito embora a norma seja silente, não se tratando de uma das hipóteses legais de inviabilidade de delegação de competência¹¹, entendemos que tal atribuição poderá ser delegada a outras autoridades da estrutura orgânica das corregedorias, a exemplo de Corregedores Adjuntos, Corregedores Auxiliares, Coordenadores Disciplinares, etc. Defende-se, ainda, que sempre que ao Corregedor-Geral for atribuída, pelas correspondentes leis orgânicas, a competência para a instauração do processo administrativo disciplinar, a decisão pela apresentação de proposta de acordo independerá de ratificação ou referendo por parte do respectivo Conselho Superior.

Quanto ao momento de apresentação da proposta de acordo, entende-se que se trata de matéria intrinsecamente ligada à fase pré-processual do juízo de admissibilidade, assim entendido como a análise preliminar em que a autoridade competente examina os elementos existentes de autoria e materialidade e os pondera à vista da necessidade de determinar a inauguração da seara disciplinar, agregando justa causa ao ato de instauração do adequado procedimento de natureza disciplinar¹². É justamente na fase do juízo de admissibilidade que caberá à autoridade competente ponderar acerca da melhor maneira de recompor a normalidade administrativa, escolhendo o procedimento administrativo que, à luz do caso concreto, apresente maior aptidão para o atendimento do interesse público primário, seja através dos tradicionais procedimentos disciplinares, seja através dos mecanismos de resolução consensual de conflitos.

Inobstante o momento usual para apresentação da proposta esteja localizado em etapa anterior à propositura do processo administrativo disciplinar, levando em consideração os princípios da finalidade e do formalismo moderado, entendemos ser plenamente possível que a propositura do acordo seja formalizada em período posterior à instauração do processo administrativo disciplinar, desde que não tenha sido encerrada a fase de instrução processual.

Em relação ao conteúdo do Acordo de Resultados, cumpre ressaltar que se trata de instituto resolutivo que tem por objetivo a plena recomposição da regularidade da atuação funcional, de modo a fomentar o concreto aperfeiçoamento da conduta funcional, objetivamente aferível através das metas de produtividade e de resultados estabelecidas, sendo regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade. Neste sentido, as cláusulas contratuais deverão contemplar, entre outros aspectos, os seguintes: delimitação dos fatos que ensejaram a propositura do acordo; qualificação do membro interessado; reconhecimento pelo membro das condutas irregulares praticadas; descrição pormenorizada das obrigações assumidas, com a fixação de metas de produtividade e prazos a serem realizados¹³; modo de controle e fiscalização das obrigações assumidas; prazo de vigência, etc.

Considerando a natureza jurídica continuativa das obrigações encetadas no acordo, entende-se plenamente possível que ao longo do acompanhamento do seu cumprimento possam ser adotadas alterações em relação ao conteúdo das cláusulas obrigacionais, promovendo-se as adaptações necessárias à obtenção dos melhores resultados possíveis, afinal, o *Acordo de Resultados será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade*. Assim, por exemplo, poderá ser promovida a remodelagem de metas de produtividade; o remanejamento de cronogramas e prazos; a adição, eliminação ou modificação das obrigações estabelecidas; ou seja, toda e qualquer adequação que concorra à produção mais exitosa dos resultados almejados. Registre-se que, em razão da natureza bilateral do instituto em exame, a aquiescência do membro compromissário será sempre indispensável ao aperfeiçoamento das modificações das cláusulas contratuais, cabendo ponderar que a recusa imotivada do interessado em aderir à proposta de alteração do ato negocial poderá ensejar o encerramento do acordo, com a imediata instauração dos procedimentos disciplinares aplicáveis ao feito.

11 O art. 13 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aplicável subsidiariamente ao regime disciplinar do Ministério Público, assim enumera as hipóteses de indelegabilidade de competência: i) edição de atos de caráter normativo; ii) decisão de recursos administrativos; iii) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

12 RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 84/86.

13 Aponta-se como exemplos, entre outros, o estabelecimento do número mínimo de procedimentos extrajudiciais e judiciais a serem instaurados, movimentados e concluídos no mês; os dias e os horários de atendimento ao público e a respectiva quantidade de atendimentos; estabelecimento de parâmetros para aferição da qualidade técnica de peças jurídicas judiciais e extrajudiciais elaboradas pelo membro; participação em treinamentos, cursos e capacitações; quantidade mínima de atividades de interlocução social, tais como audiências públicas, reuniões intergovernamentais, encaminhamento de relatório periódico de atividades, etc.

Pertinentemente aos efeitos decorrentes da formalização do ato negocial, muito embora a Recomendação de Aracaju estabeleça corretamente que *o Acordo de Resultados não impede a instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Administrativo Disciplinar quando for constatada hipótese de falta funcional*, não há dúvidas de que o principal atrativo motivacional para adesão do membro correccionado aos termos do acordo seja a possibilidade de obstar a inauguração da seara de responsabilidade administrativa, possibilitando-se ao membro a recomposição de sua conduta funcional através da demonstração da melhora qualitativa e quantitativa dos resultados oriundos de suas atividades. Sob tal aspecto, sustenta-se que sempre que houver a paralização da seara de responsabilização disciplinar, deverá ser reconhecida, igualmente, a suspensão da prescrição da sanção disciplinar. Na hipótese, deve haver o reconhecimento da aplicação subsidiária da regra insculpida no art. 34 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo a qual *a instauração do procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição*.

4. CONCLUSÕES

O sistema de responsabilização aplicável aos membros do Ministério Público encontra-se pautado na justa harmonização entre uma atuação dotada de plena autonomia no exercício funcional e a adoção de eficientes medidas de coibição a possíveis transgressões funcionais.

Tem-se que o poder disciplinar é uma decorrência direta do poder hierárquico, que, por sua vez, é insito ao exercício da função administrativa. Como sabemos, a função administrativa não é uma exclusividade do Poder Executivo, também estando presente nos demais poderes da República. O poder hierárquico, mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício das funções institucionais, existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição.

Os membros do Ministério Público, apesar da independência funcional que lhes é peculiar, sujeitam-se ao controle administrativo de órgãos superiores e diretivos da instituição (tais como Procuradoria-Geral, Conselho Superior, Corregedoria-Geral, Conselho Nacional do Ministério Público), sob o aspecto da conduta funcional e atos da vida pessoal que afrontem a probidade e o decoro.

No regular exercício da função administrativa disciplinar, o Ministério Público, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99, obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Dentre os princípios ora arrolados, assumem destacada relevância os princípios da finalidade e da eficiência, a impor aos órgãos correccionais uma melhor racionalização dos procedimentos administrativos disciplinares, por meio do aperfeiçoamento de medidas controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação aos seus potenciais benefícios.

Observa-se, muitas vezes, que as infrações disciplinares leves ou de menor gravidade nem sempre são efetivamente coibidas por meio da instauração do custoso processo administrativo disciplinar, seja pela não aplicação das penalidades cabíveis em virtude da cominação do lapso prescricional correspondente, seja pela própria inaptidão dessas sanções para a efetiva recomposição da normalidade administrativa.

Busca-se, então, a adoção de mecanismos de resolução consensual de conflitos, mesmo na seara disciplinar, decorrente da evolução da cultura da eficiência, da resolutividade e do consenso. Dentre esses mecanismos de atuação resolutiva do Ministério Público na seara disciplinar, instituto do “Acordo de Resultados”, procedimento administrativo que ganhou destaque nacional no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju).

Conceitua-se o Acordo de Resultados como procedimento administrativo de natureza consensual, que tem por finalidade promover a adequação de condutas funcionais de membros do Ministério Público quando constatados indícios de infrações administrativas decorrentes de inadequação, ineficiência ou má

qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais, assim como infrações relacionadas à intempestividade no exercício das correspondentes atribuições funcionais.

Sob o aspecto da abrangência objetiva, o emprego do Acordo de Resultados somente tem procedência em relação a um conjunto delimitado de faltas disciplinares funcionais, que têm, como traço comum, núcleo comportamental afeto ao descumprimento da eficiência funcional da atuação finalística dos membros e da duração razoável e tempestiva dos serviços e expedientes sob responsabilidade dos mesmos.

Sob o viés da competência, competirá ao Corregedor-Geral de cada ramo do MP ofertar a proposta de acordo ao membro interessado, que poderá ser formalizada de ofício, por sugestão da equipe correcional, ou, ainda, por requerimento do próprio interessado. Inobstante a natureza bilateral do instituto, ele será sempre firmado no interesse da administração, não havendo direito subjetivo do membro interessado na efetiva formalização do pacto.

Em relação ao conteúdo do Acordo de Resultados, as cláusulas contratuais deverão contemplar, entre outros aspectos, os seguintes: delimitação dos fatos que ensejaram a propositura do acordo; qualificação do membro interessado; reconhecimento do membro em relação às condutas irregulares cometidas; descrição pormenorizada das obrigações assumidas, com a fixação de metas de produtividade e prazos a serem realizados, modo de controle e fiscalização das obrigações assumidas, prazo de vigência, etc.

Considerando a natureza jurídica continuativa das obrigações encetadas no acordo, entende-se plenamente possível que ao longo do acompanhamento do seu cumprimento possam ser adotadas alterações em relação ao conteúdo das cláusulas obrigacionais, promovendo-se as adaptações necessárias à obtenção dos melhores resultados possíveis.

Formalizado o Acordo de Resultados, poderá ser determinada a paralização da persecução punitiva administrativa, hipótese em que deverá ser reconhecida a suspensão da prescrição da sanção disciplinar, nos termos da regra insculpida no art. 34 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo a qual a instauração do procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

Ante tudo o que foi exposto no presente artigo, conclui-se que o novel instituto do Acordo de Resultados é absolutamente consentâneo com os objetivos de construção de um Ministério Público verdadeiramente resolutivo, apto a promover incremento da eficiência da atuação correcional com cumprimento de suas atribuições institucionais, produzindo-se o máximo possível de resultados relevantes, mediante a simplificação de processos e supressão de procedimentos de controle que se evidenciem puramente formais, ou cujo custo seja manifestamente superior aos riscos envolvidos.

5. REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>>.

COSTA, José Armando. **Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. Ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 7 ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novas tendências da democracia: Consenso e Direito Público na virada do século – O caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)**.

Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. n. 231. Rio de Janeiro, 2003.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.