

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I – INTRODUÇÃO

II – DA LEGISLAÇÃO

III – DA DOUTRINA

IV – DA JURISPRUDÊNCIA

V – A SITUAÇÃO EM CADA MINISTÉRIO PÚBLICO

VI – CONCLUSÃO

I – INTRODUÇÃO

O Processo Administrativo Disciplinar, mais conhecido como PAD, destinado a apurar as infrações disciplinares e a aplicar as sanções administrativas aos membros do Ministério Público, merece uma reflexão por parte dos Corregedores-Gerais, enquanto seu principal instrumento de investigação e de punição dos seus pares.

Ultimamente tem aumentado as arguições de inconstitucionalidade dos Processos Administrativos Disciplinares nas defesas dos membros do Ministério Público indiciados, sob a alegação de que o Corregedor não poderia imputar a falta disciplinar e aplicar a sanção administrativa, sob pena do processo ser inquisitório.

Tal tese ganhou guarida no Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP no julgamento dos Embargos de Declaração nº 0.00.000.000100/2010-16 em Revisão de Processo Disciplinar, sendo Embargante o Ministério Público do Estado de São Paulo e Embargado o CNMP, onde no voto do Conselheiro Relator Cláudio Barros Silva constou que o PAD previsto na LOMPSP violaria os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa do art. 5º, incisos LIV e LV da CF, tendo sido alterada sua Lei Orgânica Estadual neste particular.

Assim sendo, visando prevenir futuras nulidades de punições aplicadas pelos Corregedores-Gerais por inconstitucionalidades de PADs, proponho a discussão desse tema neste Colegiado Nacional.

II – DA LEGISLAÇÃO

2.1- A Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 (CF) dispõe sobre o Ministério Público em seus artigos 127 a 130-A, destacando-se:

“Art. 128 – O Ministério Público abrange:

I – o Ministério Público da União que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;*
- b) o Ministério Público do Trabalho;*

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
II – os Ministérios Públicos dos Estados.
(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público...

(...)

Art. 130-A. (...)

2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

IV. rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.”

Assim sendo, de acordo com a CF, temos hoje 30 (trinta) Ministérios Públicos, sendo 4 (quatro) deles da União (Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios) e 26 (vinte e seis) deles dos Estados, regulados por leis complementares federal e estaduais, de iniciativa dos seus respectivos Procuradores-Gerais.

Logo, temos também 30 (trinta) Corregedorias-Gerais, sendo 4 (quatro) delas dos citados ramos do Ministério Público da União (MPU) e 26 (vinte e seis) delas dos Ministérios Públicos dos estados, além do Corregedor Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

Da mesma forma, há 30 (trinta) Ouvidorias, sendo 4 (quatro) delas Ouvidorias Federais dos ramos do MPU e 26 (vinte e seis) delas Ouvidorias Estaduais.

2.2- A Lei Orgânica do Ministério Público da União

A Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU (Lei Complementar Federal nº 75/93) dispõe sobre as Corregedorias dos seus quatro ramos.

A Corregedoria do Ministério Público Federal é tratada nos artigos 63 a 65 da LCF 75/93, competindo ao Corregedor-Geral do MPF, nos termos do art. 65, incisos II e III:

“Art. 65 Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público Federal:

I. (...)

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

II. realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III. instaurar inquéritos contra integrantes da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração de processo administrativo consequente;”

A Corregedoria do Ministério Público do Trabalho é tratada nos artigos 104 a 106 da LCF 75/93, incumbindo ao Corregedor-Geral do MPT, nos termos do art. 106, incisos II e III:

“Art. 106 Incumbe ao Corregedor-Geral do Ministério Público:

I. (...)

II. realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III. instaurar inquéritos contra integrantes da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração de processo administrativo consequente;”

A Corregedoria do Ministério Público Militar é tratada nos artigos 137 a 139 da LCF 75/93, incumbindo ao Corregedor-Geral do MPM, nos termos do art. 139, incisos I e II:

“Art. 139 Incumbe ao Corregedor-Geral do Ministério Público:

I. realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

II. instaurar inquéritos contra integrantes da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração de processo administrativo consequente;”

Por fim, a Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é tratada nos artigos 172 a 174 da LCF 75/93, competindo ao Corregedor-Geral do MPDFT, nos termos do art. 174, incisos II e III:

“Art. 174 Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

I. (...)

II. realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III. instaurar inquéritos contra integrantes da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração de processo administrativo consequente;”

A LCF 75/93 estabelece cinco tipos de sanções aplicáveis aos membros do MPU, em seu art. 239, a saber:

“Art. 239 Os membros do Ministério Público são passíveis das seguintes sanções disciplinares:

I. advertência;

II. censura;

III. suspensão;

IV. demissão; e

V. cassação de aposentadoria ou de disponibilidade.”

Em seu art. 242, a LCF 75/93 trata do Processo Administrativo Disciplinar da seguinte forma:

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

“Art. 242 As infrações disciplinares serão apuradas em processo administrativo; quando lhes forem cominadas penas de demissão, de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, a imposição destas dependerá, também, de decisão judicial com trânsito em julgado.”

Quanto à aplicação das penas, dispõe a LCF 75/93, em seu art. 243, a competência do Procurador-Geral de cada ramo do MPU nos seguintes casos:

“Art. 243 Compete ao Procurador-Geral de cada ramo do Ministério Público da União aplicar a seus membros as penas de advertência, censura e suspensão.”

A sindicância é tratada no art. 246 da LCF 75/93, da seguinte forma:

“Art. 246 A sindicância é procedimento que tem por objeto a coleta sumária de dados para instauração, se necessário, de inquérito administrativo.”

Por sua vez, o inquérito administrativo é regulado pelos artigos 247 a 251 da LCF 75/93, nos seguintes termos:

“Art. 247 O inquérito administrativo, de caráter sigiloso, será instaurado pelo Corregedor-Geral, mediante portaria, em que se designará comissão de três membros para realizá-lo, sempre que tomar conhecimento de infração disciplinar.

§ 1º A comissão, que poderá ser presidida pelo Corregedor-Geral, será composta por integrantes da carreira, vitalícios e de classe igual ou superior à do indiciado.

(...)

Art. 251 A comissão encaminhará o inquérito ao Conselho Superior, acompanhado de seu parecer conclusivo, pelo arquivamento ou pela instauração de processo administrativo.”

Já o processo administrativo está previsto nos artigos 252 a 261 da LCF 75/93, da seguinte maneira:

“Art. 252 O processo administrativo, inaugurado por decisão do Conselho Superior, será contraditório, assegurada ampla defesa ao acusado.

§ 1º A decisão que instaurar processo administrativo designará comissão composta de três membros, escolhidos dentre os integrantes da carreira, vitalícios, e de classe igual ou superior à do acusado, indicará o presidente e indicará os motivos de sua constituição.

(...)

Art. 258 Decorrido o prazo para razões finais, a comissão remeterá o processo, dentro de 15 dias, ao Conselho Superior, instruído com relatório dos seus trabalhos.

Art. 259 O Conselho Superior do Ministério Público, apreciando o processo administrativo, poderá:

- I. determinar novas diligências...;
- II. propor seu arquivamento ao Procurador-Geral;
- III. propor ao Procurador-Geral a aplicação de sanções que sejam de sua competência;
- IV. propor ao Procurador-Geral da República o ajuizamento de ação civil para:
 - a) demissão de membro do Ministério Público da União ...;
 - b) cassação de aposentadoria ou disponibilidade.”

Assim, vê-se que há um modelo federal de PAD, previsto na LOMPU, para os quatro ramos do Ministério Público da União, pelo qual os Corregedores-Gerais do MPF, do MPDFT, do MPM e do MPT instauram apenas sindicâncias e/ou inquéritos administrativos contra seus membros, designando uma Comissão Processante para instruí-los, podendo presidí-la, e encaminham o inquérito ao seu Conselho Superior, com parecer conclusivo pelo arquivamento ou pela instauração de PAD, cabendo a este órgão colegiado de cada ramo do MPU arquivá-lo ou instaurar o PAD, designando uma Comissão Processante para instruí-lo, e

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

aos respectivos Procuradores-Gerais aplicar as sanções disciplinares, com base no relatório da comissão aprovado pelo correspondente CSMP.

2.3- A Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei Federal nº 8.625/93) trata da Corregedoria-Geral dos Ministérios Públicos estaduais em seus artigos 16 a 18, fixando em seu art. 17, dentre suas atribuições, as seguintes:

“Art. 17 A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

(...)

- V. *instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membros da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica;*
- VI. *encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir;”*

Pelo artigo 80 da citada Lei 8.625/93, aplicam-se subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União (LCF 75/93), que por sua vez, em seu art. 287 diz que se aplicam subsidiariamente aos seus membros as disposições gerais referentes aos servidores públicos, respeitadas as normas especiais da LOMPU.

Assim sendo, vê-se que ao contrário da Lei Orgânica do MPU, a LONMP não definiu um modelo de PAD para os Ministérios Públicos estaduais, fixando apenas que os Corregedores-Gerais dos Estados poderão instaurar processo disciplinar contra seus membros, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma de cada lei orgânica estadual, podendo aplicar-se subsidiariamente a LCF 75/93 (LOMPU) e as leis federais nº 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União) e nº 9.784/99 (Processo Administrativo Federal), bem como as leis estaduais dos servidores públicos civis, naquilo em que não contrariar as respectivas normas especiais estatutárias ministeriais.

2.4- O Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público

O novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, aprovado pela sua Resolução nº 92, de 13/03/2013, trata da Corregedoria Nacional do MP em seus artigos 15 a 18, destacando-se dentre as competências do Corregedor Nacional:

‘Art. 18 Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete:

I – receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

IV – determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade e arquivar, sumariamente, as anônimas ou aquelas manifestamente

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

improcedentes ou desprovidas de elementos mínimos para sua compreensão, dando ciência ao interessado;

V – propor ao Plenário a avocação ou a revisão de procedimentos acompanhados por reclamações disciplinares instauradas na Corregedoria Nacional, quando discordar, respectivamente, do trâmite ou das conclusões;

VI – instaurar sindicância de ofício ou, quando houver indícios suficientes de materialidade e autoria da infração, processo administrativo disciplinar, observado o disposto no § 2º do artigo 77 deste Regimento;

XVI – delegar aos demais Conselheiros, membros auxiliares ou servidores expressamente indicados, atribuições para a prática de procedimentos específicos.”

O mesmo Regimento Interno do CNMP também dispõe sobre a Reclamação Disciplinar e a Sindicância em seus artigos 74 a 86, da seguinte forma:

“Art. 74 A reclamação disciplinar é o procedimento investigativo de notícia de falta disciplinar atribuída a membro ou servidor do Ministério Público, proposta por qualquer interessado, nos termos do artigo 130-A, § 2º, III e § 3º, I, da Constituição Federal.

Art. 76 O Corregedor Nacional poderá notificar o reclamado para prestar informações no prazo de dez dias, podendo ainda realizar diligências para apuração preliminar da verossimilhança da imputação ou encaminhar a reclamação ao órgão disciplinar local, para proceder na forma do artigo 78 deste Regimento.

Parágrafo único. O Corregedor Nacional arquivará de plano a reclamação se o fato narrado não configurar infração disciplinar ou ilícito penal, devendo dar ciência da decisão ao Plenário e ao reclamante.

Art. 77 Prestadas as informações pelo reclamado, decorrido o prazo sem manifestação ou encerradas as diligências, o Corregedor Nacional poderá adotar uma das seguintes providências:

I – arquivar a reclamação, se ocorrer a perda do objeto ou se o fato não constituir infração disciplinar ou ilícito penal;

II – instaurar sindicância, se as provas não forem suficientes ao esclarecimento dos fatos;

III – encaminhar cópia da reclamação ao órgão disciplinar local, para proceder na forma do artigo 78 deste Regimento;

IV – instaurar, desde logo, processo administrativo disciplinar, se houver indícios suficientes de materialidade e autoria da infração ou se configurada inércia ou insuficiência de atuação, publicando a respectiva portaria;

V – propor ao Plenário a revisão do processo administrativo disciplinar instaurado na origem;

§ 4º Instaurado o processo administrativo disciplinar, o feito será encaminhado para distribuição a outro Conselheiro. (Incluído pela Resolução n.º 103/2013)

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

Art. 79 Informado da medida adotada pelo órgão disciplinar de origem e divergindo de suas conclusões, o Corregedor Nacional poderá:

I – realizar diligências complementares;

II – adotar uma das medidas previstas nos incisos I, II, IV, e V do artigo 77 deste Regimento.

Art. 81 A sindicância é procedimento investigativo sumário destinado a apurar irregularidades atribuídas a membro ou servidor do Ministério Público, com prazo de conclusão de trinta dias, contados da publicação da portaria inaugural, prorrogável, motivadamente, por prazo certo, a juízo do Corregedor Nacional, que disso dará ciência ao Plenário na sessão imediatamente após sua decisão.

Parágrafo único. A portaria de instauração deve conter ainda, sempre que possível, a qualificação do sindicado, a exposição circunstanciada dos fatos e o prazo para conclusão dos trabalhos.

Art. 84 Encerrada a instrução, será elaborado relatório conclusivo, cabendo ao Corregedor Nacional arquivar a sindicância ou instaurar processo administrativo disciplinar, indicando, neste caso, os fundamentos da decisão, a infração cometida e a sanção que entender cabível.

Art. 85 Os autos da reclamação disciplinar e da sindicância serão apensados ao processo disciplinar dela decorrente, como peça informativa da instrução.

Art. 86 Os procedimentos da reclamação disciplinar e da sindicância contra membro do Ministério Público obedecerão ao disposto neste Regimento e, no que couber, ao disposto na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e na legislação estadual editada com amparo no artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, conforme o caso. “

Igualmente, o RI do CNMP regula o Processo Administrativo Disciplinar em seus artigos 88 a 105, da seguinte maneira:

“Art. 88 O processo administrativo disciplinar, em que se assegurarão o contraditório e a ampla defesa, é o instrumento destinado a apurar a responsabilidade de membro ou servidor do Ministério Público por infração disciplinar.

Art. 89 Decidida a instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito do Conselho, o feito será distribuído a um Relator. (Redação dada pela Resolução n.º 103/2013)

§ 1º Competirá ao Relator ordenar, presidir e instruir o processo administrativo disciplinar, podendo delegar a membro ou servidor do Ministério Público a realização de diligências.

§ 2º A portaria de instauração, expedida pelo Corregedor Nacional, no caso do artigo 77, IV, deste Regimento, ou pelo Relator, nos demais casos, deverá conter a qualificação do acusado, a exposição circunstanciada dos fatos imputados, a previsão legal sancionadora e o rol de testemunhas, se for o caso.

Art. 92 O acusado será citado pessoalmente, recebendo cópia integral dos autos em meio digital, sendo-lhe concedido o prazo de dez dias, contados da citação, para apresentar defesa prévia.

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

Art. 95 Transcorrido o prazo para defesa prévia, o Relator promoverá a instrução, realizando as diligências necessárias, podendo recorrer à prova pericial.

Art. 98 Concluída a instrução, o Relator promoverá o interrogatório do acusado, que poderá requerer diligências complementares.

Art. 101 Superada a fase de diligências complementares, o acusado terá vista dos autos, por dez dias, para alegações finais.

Art. 102 Transcorrido o prazo, com ou sem a apresentação das alegações finais, o Relator apreciará as provas colhidas e as razões de defesa, elaborando relatório no qual proporá, fundamentadamente, o arquivamento, a absolvição ou a punição do acusado, indicando, neste caso, a pena considerada cabível e seu fundamento legal.

Art. 104 Concluídos os trabalhos, o Relator solicitará a inclusão do feito na pauta de julgamento e enviará cópia integral dos autos, em meio digital, aos demais Conselheiros.

Art. 105 Além das disposições deste Regimento Interno, o processo administrativo disciplinar instaurado no âmbito do Conselho obedecerá, subsidiária e sucessivamente, às disposições da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e 9.784, de 29 de janeiro de 1999.”

Vê-se que de acordo com o Regimento do CNMP, o PAD (art. 88) pode ser precedido de Reclamação Disciplinar (art. 74), dirigida ao Corregedor Nacional, ou de Sindicância (art. 77, II e 81), podendo ser instaurado por portaria do Corregedor Nacional ou do Conselheiro Relator (art. 89, § 2º), sendo o membro do MP acusado citado para defesa prévia (art. 92), seguida da instrução (art. 95), do interrogatório do Acusado e das diligências complementares (art. 98, § único), das alegações finais (art. 101), do relatório conclusivo (art. 102) e do julgamento pelo Colegiado (art. 104).

Portanto, o Corregedor Nacional somente acusa, ficando a instrução do PAD a cargo de outro Conselheiro (Relator) e o julgamento a cargo do Pleno do Conselho Nacional do MP.

Registre-se que o CNMP também pode rever, de ofício ou por provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público julgados há menos de um ano, nos termos do artigo 130-A, § 2º, inciso IV, da Constituição Federal.

II – DA DOUTRINA

A melhor doutrina sobre o Processo Administrativo Disciplinar se posiciona de forma não uniforme sobre o tema.

Com relação ao Processo Administrativo Disciplinar em geral, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, in Manual de Direito Administrativo, 26ª edição, Atlas, São Paulo, 2013, páginas 771, 987, 992, leciona:

“... A responsabilidade administrativa deve ser apurada em processo administrativo, assegurando-se ao servidor o direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como a maior margem probatória, a fim de possibilitar mais eficientemente a apuração do ilícito...”

(...)

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

Processo administrativo-disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas.

(...)

Processo disciplinar principal, ou simplesmente processo disciplinar, é todo aquele que tenha por objeto a apuração de ilícito funcional e, quando for o caso, a aplicação da respectiva sanção, seja qual for a expressão adotada para denominá-lo.

(...)

Como regra, os estatutos submetem a direção e a condução do processo a uma comissão disciplinar, cuja composição e atuação se sujeitam a determinadas condições, também previstas na lei estatutária...

Já deixamos anotado que o processo administrativo disciplinar não tem uma regra única de tramitação. Como figuram nos estatutos funcionais, e estes são resultado do poder de auto-organização das pessoas federativas, o procedimento sofre algumas variações, embora não lhes seja lícito afrontar qualquer mandamento constitucional ou legal...” (destacamos)

Da mesma forma, REINALDO COUTO, in Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância, 2ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2014, ao tratar do PAD, às páginas 140/142, 157 e 169/170 aduz que:

“O Processo Administrativo Disciplinar pode ser instaurado sem sindicância prévia ou com base em sindicância investigatória ou punitiva.

(...)

O Processo Administrativo Disciplinar é uma série de atos concatenados, praticados extrajudicialmente pela Administração Pública e pelo servidor público, em contraposição, tendentes a um ato final de aplicação de qualquer das sanções funcionais ou de absolvição.

(...)

A instauração do Processo Administrativo Disciplinar é feita através de portaria que relata resumidamente os fatos, designa os membros da Comissão (processante) e fixa o prazo de apuração.

(...)

O Inquérito é a fase posterior à instauração que compreende a instrução, a defesa e o relatório,...

(...)

Por fim, o Processo Administrativo Disciplinar, com o relatório da Comissão será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento, ficando encerrada a fase de inquérito...

Em regra, a autoridade competente para julgamento do processo é a que o instaurou e terá 20 (vinte) dias, a contar do recebimento dos autos, para proferir a sua decisão, porém, se a

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora, o processo será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.” (grifamos)

Logo, vê-se que, doutrinariamente, com relação ao PAD em face dos servidores públicos em geral, não há questionamento doutrinário com relação à constitucionalidade da praxe da mesma autoridade administrativa instaurá-lo, instruí-lo e julgá-lo, sendo esta a regra geral adotada pelas Administrações Públicas Federal, Estadual e Municipal.

Quanto ao PAD em face de membro do MP, igualmente, CARLOS ROBERTO DE CASTRO JATAHY, in Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público, 3ª edição, Lumem Juris Editora, Rio de Janeiro, 2008, página 192, ao discorrer sobre o tema, nada observa sobre a questão da inconstitucionalidade:

“A responsabilidade administrativa do membro do Ministério Público apurar-se-á sempre através de procedimento disciplinar instaurado pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, conforme previsto no artigo, 17, inciso V, da LONMP.”

Já HUGO NIGRO MAZZILLI, in Regime Jurídico do Ministério Público, 5ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2001, páginas 606 a 609, levanta a questão da inconstitucionalidade do PAD do MP, afirmando sobre o tema que:

“... Quando caiba qualquer sanção a membro do Ministério Público, até mesmo mera advertência, não se dispensam as garantias do devido processo legal e da ampla defesa, entre as quais: a) não se pode permitir que o órgão que acusa seja o mesmo que julga a imputação; b) o ato acusatório tem de ser instaurado por peça que obedeça aos mesmos requisitos de uma denúncia criminal; c) não se admite punição sob mera invocação do vetusto princípio da verdade sabida, sem regular instrução.

(...)

Já antecipamos que os poucos dispositivos na área disciplinar que cuida a LONMP, ainda não se livraram do vício do procedimento de ofício, contra o qual cabem as mesmas críticas que temos lançado quando da sua análise sob o aspecto processual penal: não raro a LONMP admite que o indiciado seja absurdamente julgado pelo mesmo órgão que o acusa e que preside a instrução.

Causa espécie que o Ministério Público, que tanto lutou contra o teratológico procedimento ex officio para os outros, e por isso obteve a privatividade da ação penal pública, dentro do seu seio apure as infrações disciplinares de seus próprios membros por esta forma que tanto condenou.

No processo disciplinar, a lei deve atribuir as funções acusatórias a um órgão – p. ex. ao corregedor-geral – e as funções decisórias a outro – p. ex. o procurador-geral -, sob pena de, não o fazendo, ingressar no campo da inconstitucionalidade: formulada a acusação pelo próprio corregedor-geral do Ministério Público, está criado um impedimento lógico para que o acusador julgue o acusado; admitir o contrário é violar a ampla defesa.

Não será sem tempo que se deve combater o procedimento de ofício, pois leis assim não podem ter eficácia reconhecida. “(destacamos)

Igualmente, EMERSON GARCIA, in Ministério Público Organização, Atribuições e Regime Jurídico, 3ª edição, Lumem Juris Editora, Rio de Janeiro, 2008, páginas 461 e 462, ao tratar do tema concorda com Mazzilli:

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

“A Lei Orgânica Nacional não estabelece a sistemática do processo administrativo disciplinar, tendo relegado esta tarefa às leis estaduais. De qualquer modo, deverão ser observados os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

(...)

Assim, comungando a conclusão de Hugo Nigro Mazzilli nos parece ser de duvidosa constitucionalidade uma norma que atribua a um mesmo órgão o poder de iniciar e de decidir o processo disciplinar. Por comprometer a mezinha exigência de imparcialidade do órgão julgador, é incompatível com esse princípio a regra do art.17, V, da Lei nº 8.625/1993..., nos casos em que concentre no Corregedor-Geral as atribuições de instauração e de decisão do processo disciplinar. Ainda que não esteja ele obrigado a concluir pela aplicação de uma sanção e que suas decisões possam ser revistas pelo Colégio de Procuradores (art. 12, VIII, b), é inegável que a prova será produzida em harmonia com as diretrizes e a impressão inicial declinadas na portaria de instauração do processo disciplinar, isto sem olvidar que, não raras vezes, a vaidade pessoal erige-se como verdadeiro óbice ao reconhecimento de um erro.” (grifamos)

Portanto, com relação ao PAD em face de membro do MP parte da doutrina especializada em Ministério Público concorda com a tese de inconstitucionalidade do artigo 17, inciso V, da Lei Federal nº 8.625/93, o qual permite aos Corregedores-Gerais estaduais acusar e julgar seus pares em processos administrativos disciplinares, bem como dos dispositivos das leis orgânicas estaduais que reproduzam esta regra nacional.

IV – DA JURISPRUDÊNCIA

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o processo administrativo disciplinar de membros do Ministério Público não encontramos julgados específicos sobre a sua inconstitucionalidade, todavia o Supremo editou a Súmula Vinculante nº 5 (**A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição**), a qual se aplica também aos nossos PADs.

Já o Superior Tribunal de Justiça, possui a Súmula nº 343 (É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar), a qual restou superada pela Súmula Vinculante nº 5 do STF supra, além de julgados sobre a legalidade de PADs do Ministério Público, dentre os quais destacamos:

“Administrativo. Mandado de Segurança. Promotora de Justiça. Pena de advertência. Corregedor-geral do Ministério Público do Estado do Paraná. Atribuições. Processo disciplinar. Instauração. Cerceamento de defesa. Indeferimento de prova testemunhal. Inocorrência. Correição ordinária. Investigação sumária.

- A proposta de instauração de processo administrativo deve ser oferecida pelo Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná, a quem cabe o efetivo exercício da presidência da comissão processante, nos termos do artigo 97, da Lei Orgânica do Ministério Público daquele Estado.

- Se o artigo 17, I, da Lei Orgânica do Ministério Público assegura ao Corregedor-Geral a realização de correições e inspeções, perde vitalidade a alegação de impedimento para, na qualidade de responsável pela instauração de processo administrativo, integrar a comissão processante.

- Não há cerceamento de defesa se o requerimento de prova testemunhal foi motivadamente indeferido, tendo em vista o caráter protelatório e desnecessário da diligência.

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

- A sindicância administrativa é meio sumário de investigação das irregularidades funcionais cometidas, desprovida de procedimento formal e do contraditório, dispensando a defesa do indiciado e a publicação do procedimento.

- Instaurado o inquérito disciplinar mediante Resolução contendo a narração dos fatos apurados em procedimento prévio de correição ordinária, o que ensejou a submissão da Promotora de Justiça a Comissão Disciplinar, em que se lhe assegurou o exercício pleno do direito de defesa, reveste-se de legalidade a aplicação da pena disciplinar de advertência. - Recurso ordinário desprovido.”(RMS 10.872/PR, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, STJ, julgado em 11/04/2000, DJ 02/05/2000, p. 184).

Assim sendo, tanto a jurisprudência como as Súmulas do STF e do STJ acima citados não abordam a questão específica da inconstitucionalidade da atuação do Corregedor-Geral, enquanto órgão instaurador, instrutor e julgador de PADs.

V – A SITUAÇÃO EM CADA MINISTÉRIO PÚBLICO

De acordo com a pesquisa da Presidência do nosso Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais sobre o Processo Administrativo Disciplinar dos membros do Ministério Público, a nosso pedido, abrangendo os 30 (trinta) Ministérios Públicos do Brasil, podemos traçar o seguinte quadro nacional:

MINISTÉRIO PÚBLICO	AUTORIZAÇÃO PARA PAD	ÓRGÃO JULGADOR	ÓRGÃO INSTRUTOR	OBSERVAÇÕES
ACRE	N	CSMP	CG	
ALAGOAS	N	CG / PG	CG / CP	
AMAPÁ	S*	PG	CG	*PAD ordinário
AMAZONAS	S	CSMP	CP	
BAHIA	N	CG / PG	CG	
CEARÁ	N	PG	CP	
DISTRITO FEDERAL	S*	PG	CP	*CSMP
ESPÍRITO SANTO	N	PG	CP	
GOIÁS	N	PG	CG	
MARANHÃO	S*	CG	CP	*CSMP
MATO GROSSO	S*	PG	CG	*PAD ordinário
MATOGROSSO DO SUL	N	CG/PG	CG	
MINAS GERAIS	N	PG/CSMP	CP	
PARÁ	N	PG	CG	
PARAÍBA	N	CG / PG / CSMP	SUBCG	

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

PARANÁ	N	PG	CP	
PERNAMBUCO	N	PG/CSMP	CG	
PIAUI	N	PG/CSMP	CG	
RIO DE JANEIRO	S*	CG / PG	CG / CP	*OESP para PAD de Procurador
RIO GRANDE DO NORTE	N	PG / CSMP	CG / CSMP / CPJ	
RIO GRANDE DO SUL	N	CSMP	CG	
RONDÔNIA	S*	CSMP	CP	*CSMP
RORAIMA	N	PG	CG	
SANTA CATARINA	S*	CG/PG	CG	*CPJ para PAD de Procurador
SÃO PAULO	N	PG	CP	
SERGIPE	N	CG/PG	CG/CP	
TOCANTINS	N	PG	CSMP	
MP FEDERAL	S*	PG	CP	*CSMP
MP MILITAR	S*	PG	CP	*CSMP
MP DO TRABALHO	S*	PGJ	CP	*CSMP
TOTAIS = 30 MPs 30 respostas	N= 19 S= 11	PG= 24 CSMP= 9 CG= 8	CG= 16 CP= 15 CSMP= 2 SUBCG= 1 CPJ= 1	
PERCENTUAIS: 100% = 30	N= 63,3% S= 30,6%	PG= 80% CSMP= 30% CG= 26,6%	CG= 53,3% CP= 50% CSMP= 6,6% SUBCG= 3,3% CPJ= 3,3%	
SIGLAS:	N= Não	S= Sim	PG=Procurador-Geral	CG= Corregedor-Geral
OESP= Órgão Especial	CPJ= Colégio de Procuradores de Justiça	CSMP= Conselho Superior do MP	CP=Comissão Processante	SUBCG= Subcorregedor-Geral

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

Com base na tabela acima, podemos constatar que:

I – Com relação ao Corregedor-Geral depender de autorização de outro órgão para instauração de PAD, dos 30 MPs, em 19 deles (63,3%) não dependem e em 11 deles (30,6%) dependem;

II – Com relação ao órgão do MP que julga o PAD, dos 30 MPs, em 24 deles (80%) é o Procurador-Geral, em 9 deles (30%) é o Conselho Superior e em 8 deles (26,6%) é o Corregedor-Geral;

III – Com relação ao órgão do MP que faz a instrução do PAD, dos 30 MPs, em 16 deles (53,3%) é o Corregedor-Geral, em 15 deles (30%) é uma Comissão Processante, em 2 deles (6,6%) é o Conselho Superior, em 1 deles (3,3%) é o Subcorregedor-Geral e em um outro deles (3,3%) é o Colégio dos Procuradores de Justiça.

VI – CONCLUSÃO

A questão da inconstitucionalidade do Processo Administrativo Disciplinar (PAD ou Sindicância Punitiva) instaurado, processado e julgado pelos Corregedores-Gerais, presente, em tese, em 8 dos 30 Ministérios Públicos do Brasil, o que representa 26,6% do total, s.m.j. não deve ser acolhida por este Colegiado.

Isto porque as defesas dos membros do Ministério Público processados ao arguirem como preliminar ou questão prejudicial tal questão, confundem o processo penal com o processo administrativo.

Data vênia dos doutrinadores citados que defendem tal inconstitucionalidade, um PAD não se confunde com um processo crime, conforme leciona nosso renomado administrativista JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em sua citada obra, à página 72, *verbis*:

“... A disciplina funcional resulta do sistema hierárquico...”

...Disciplina funcional, assim, é a situação de respeito que os agentes da Administração devem ter para com as normas que os regem, em cumprimento aos deveres e obrigações a eles impostos...

O Direito Penal deriva do poder punitivo geral atribuído ao Estado na sua relação com os indivíduos em geral, ainda que no exercício de função pública. Já o direito punitivo funcional se enquadra dentro do Direito Administrativo, e emana da relação entre Administração Pública e os seus servidores, exatamente para preservar a disciplina que deve reinar na organização administrativa...”

No processo penal, onde há uma lide e partes, tem pleno cabimento a exigência da separação entre o órgão acusador (promotor natural) e o órgão julgador (juiz natural), nos termos da garantia constitucional do art. 5º, inciso LIII da CF (ninguém será processado e nem sentenciado senão pela autoridade competente).

Já no processo administrativo, onde não há lide, nem partes, o que se exige é a observância do contraditório, da ampla defesa e da possibilidade de recurso, nos termos da garantia constitucional do art. 5º, inciso LV das CF (aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes), tanto que pela súmula vinculante do STF nº 5 transcrita acima, a falta de defesa técnica por advogado no PAD não é inconstitucional.

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

93ª REUNIÃO ORDINÁRIA – 18 E 19/09/14 – TERESINA/PI

Neste sentido já decidiu Supremo, consoante os seguintes julgados:

“... o princípio do promotor natural está ligado à persecução criminal, não alcançando o inquérito, quando, então, ocorre o simples pleito de diligências para elucidar os dados relativos à prática criminosa...” (STF, RHC 93.247, rel. Min. Marco Aurélio).

*“... Assiste, ao interessado, mesmo em procedimento de índole administrativa, como direta emanção da própria garantia constitucional do **due process of law** (CF art. 5º, LIV) – independentemente, portanto, de haver previsão normativa nos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado -, a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF, art. 5º, LV)...” (STF, RMS 28517, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 01.08.2011).*

Assim, o PAD é um exemplo de autocontrole e autotutela da Administração Pública, com base no poder disciplinar a ela inerente, que é a competência atribuída às autoridades administrativas de hierarquia superior ou aos representantes de órgãos administrativos, de impor penas disciplinares aos servidores sob sua direção ou subordinação pelas faltas cometidas ou pelas transgressões aos deveres funcionais, segundo o Vocabulário Jurídico De Plácido e Silva.

Anote-se que os deveres funcionais e sanções disciplinares dos membros do MP devem ser estabelecidos somente em legislação própria, conforme já decidiu o Supremo:

“... Os deveres funcionais dos membros do Ministério Público encontram-se elencados no art. 129 da Constituição Federal, bem como em seus respectivos estatutos e na respectiva Lei Orgânica Nacional. Não cabe a uma lei estadual, portanto, que pretende regular procedimentos decorrentes de comissões parlamentares, instituir, além de novas atribuições ministeriais, sanções pelo seu descumprimento...” (STF, ADIn 3.041, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 10.11.2011).

Portanto, não há que se confundir o PAD, no qual se assegure o contraditório, a ampla defesa e os recursos ao Indiciado, com um processo penal e muito menos com um processo inquisitório, como um inquérito civil ou policial, onde não há contraditório, nem ampla defesa e nem recursos assegurados ao investigado.

Conclui-se, assim, que somente por razões de conveniência e oportunidade dos Ministérios Públicos se deva propor alteração legislativa nas suas Leis Orgânicas para retirar das suas Corregedorias o poder de punir seus pares, via PADs com contraditório, ampla defesa e recursos, sob pena de haver um esvaziamento político-administrativo das suas funções, enquanto órgão da administração superior da instituição, devendo-se analisar a mudança legislativa ocorrida no Ministério Público de São Paulo por força do voto de um Conselheiro num processo do CNMP, como um caso isolado e que não deve levar à unificação dessa situação para todos os Ministérios Públicos do Brasil.

Teresina, 18 de setembro de 2014.

Pedro Elias Erthal Sanglard

Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro