

NOTA TÉCNICA PEC 05/2021 - CNMP

Desde a sua criação, a composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) possui característica extremamente democrática, pois contempla de forma plural as origens das indicações. O Procurador-Geral da República é membro nato do CNMP, escolhido pelo Presidente da República. 07 (sete) Conselheiros são oriundos de indicação dos ramos do Ministério Público, sendo 04 (quatro) de cada um dos ramos do Ministério Público da União e 03 (três) dos Ministérios Públicos dos Estados. Das 06 (seis) outras vagas, a Câmara dos Deputados, o Senado, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm direito a uma indicação cada e a OAB, a 02 (dois) representantes. De salientar que o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) oficia junto ao Colegiado, podendo intervir nos julgamentos sem direito voto, conforme previsto no art. 130-A, § 4º, da Constituição Federal.

O Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 05/2021, para alterar a redação do art. 130-A, incisos I a VI e §§ 1º e 3º da Constituição Federal, objetivando remodelar a composição do CNMP, para que:

1. ministros do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça possam integrar o Colegiado;
2. a representação do Ministério Público da União seja segmentada entre as carreiras do Ministério Público Federal, Ministério do Trabalho e Ministério Público Militar, suprimindo-se a vaga do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT;
3. a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que já indicam, cada um, um membro do CNMP, tenham mais um representante em vaga a ser preenchida em regime de alternância, e
4. o Corregedor Nacional do Ministério Público não mais seja escolhido entre os membros da instituição, permitindo a eleição de membros externos para a função.

Pretende, nessa linha, o parlamentar paulista dar mais uma vaga para o Congresso, aumentando de duas para três as vagas que o Legislativo tem direito a indicar e retirar a exigência de o Corregedor Nacional ser da carreira, sob o fundamento de que os órgãos externos estariam sub-representados, o que possibilitaria o corporativismo no seio do CNMP, a impedir a punição dos membros da Instituição.

A PEC 05/2021 se encontra, desde 29 de março de 2021, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos-PE).

No entanto, não se pode correr o risco de que a conjuntura política tenha mais peso que a análise técnica de cada caso concreto.

A atividade do membro do Ministério Público nem sempre é compreendida e, por vezes, também sofre ataques injustos por parte dos atingidos. Com efeito, o Ministério Público, pela natureza das atividades que desenvolve, sempre assume uma postura adversarial e acaba contrariando os interesses de alguém, gerando insatisfação em relação àqueles que tenham sua esfera jurídica atingida pela atividade da Instituição.

Outro aspecto que parece passar voluntariamente despercebido por muitos é que o Ministério Público, por si só, não restringe a esfera jurídica de quem quer que seja. Se requer uma apreensão, um juiz precisa deferir; se ajuíza uma ação, um juiz precisa recebê-la; se pede a prisão de alguém, um juiz precisa decretá-la.

De salientar que a composição do CNMP sempre foi política, eis que seus integrantes, mesmo os provenientes do Ministério Público, passam por processo de eleição em duas etapas, sabatina e aprovação de seus nomes por maioria absoluta do Senado Federal, até serem nomeados pelo Presidente da República.

Instalado há 15 (quinze) anos para fiscalizar procuradores e promotores de justiça, como fator de transparência das atividades institucionais do Ministério Público, o trabalho do Conselho é satisfatoriamente exercido com isenção e tecnicidade. Seu índice de punições é alto se comparado ao do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado na mesma época. Assim é que, no período de 2005 a 2019:

1. o CNMP instaurou 18,35 PADs para cada 1.000 membros do Ministério Público, ao passo que, o CNJ instaurou 7,74 PADs para cada 1.000 membros do Poder Judiciário, índice 137,13% superior à dos instaurados no CNJ;
2. o CNMP aplicou, considerando apenas os PADs, 10,69 penas para cada mil membros do Ministério Público, ao passo que o CNJ aplicou 4,81 penas, índice 122,19% superior à de penas aplicadas pelo CNJ, e
3. a quantidade absoluta de PADs julgados pelo CNMP é 101,9% superior à dos julgados pelo CNJ.

Este levantamento pode ser acessado na página do CNMP da internet, pelo link https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/mar%C3%A7o/corregedoria_atuacao.pdf.

Não procede o argumento que a forma de composição do CNMP dificulta a punição de membros do Ministério Público.

Os casos que traduzam desvio de conduta funcional recebem a punição devida. Até março de 2021, o CNMP aplicou 298 sanções, nos PADs, procedimentos avocados, revisões de PADs julgados nas Corregedorias locais e remoções compulsórias por interesse público. Entre as sanções, houve 96 suspensões, 72 advertências e 67 censuras, além de 22 demissões e 12 cassações de aposentadoria, totalizando a perda de cargo de 34 integrantes da carreira. Temos, portanto, que o CNMP aplicou mais de duas penas máximas por ano de existência, sendo o ramo do Ministério Público mais atingido foi o Ministério Público Federal, cujos membros receberam 25 penas disciplinares.

Eventual demora em alguns julgamentos ocorre devido à complexidade dos casos. Outras questões, que poderiam configurar excesso, v.g., por utilização de prova com origem ilícita, aguardam posicionamento do Supremo Tribunal Federal, inclusive por parte de Conselheiros não oriundos do Ministério Público.

Cumpram também considerar que o CNMP se dedica apenas a casos que tomaram maior relevância ou apresentados por autoridade federal, a justificar seu julgamento no Colegiado, porque existem 31 (trinta e uma) Corregedorias locais que também atuam firmemente na apuração da maioria das infrações disciplinares. A Corregedoria Nacional tem se pautado por uma conduta cooperativa e de ampla deferência às Corregedorias locais. Os dados,

portanto, devem de ser interpretados com cuidado porque, em muitos procedimentos arquivados no CNMP, houve punição a partir da atuação da Corregedoria local.

A título de ilustração, sem computar os casos de disponibilidade compulsória, temos que:

1. no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), foram aplicadas 09 (nove) penas de demissão;
2. no Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (MPMS), no Ministério Público da Bahia (MPBA) e no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), 02 (duas) penas de demissão cada um, totalizando 06 (seis) demissões;
3. no Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP), 01 (uma) pena de demissão, porém o membro pediu exoneração, antecipando-se à execução da sanção;
4. no Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), 01 (uma) pena de demissão, cada um, totalizando 04 (quatro) demissões;
5. no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), foram aplicadas 02 (duas) penas de demissão, inclusive a Procurador de Justiça que exerceu a Chefia institucional;
6. no Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), foram aplicadas 02 (duas) penas de demissão e 01 (um) Promotor de Justiça não foi vitaliciado, por inaptidão para o cargo;
7. no Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), houve 03 (três) casos de Promotores de Justiça não vitaliciados.
8. No Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) e no Ministério Público do Estado do Mato Grosso (MPMT), houve 02 (dois) casos de não vitaliciamento, cada um.

Daí decorrem, pelo menos, 32 perdas de cargo ao longo de 15 anos em atuação paralela com o CNMP, média superior a 02 casos por ano de existência do Conselho. Lícito concluir que, com o sistema de duplo filtro das Corregedorias locais e do CNMP, qualquer desvio de conduta pode ser alcançado, da mais leve falta disciplinar ao crime.

Relevante ressaltar, ainda, que o trabalho do CNMP não se restringe à apuração da conduta dos membros de Ministério Público da União e dos Estados. Na verdade, a questão disciplinar é apenas uma das faces da atuação do CNMP, que também age no controle administrativo e financeiro de todos MP do Brasil, padronizando atuações, ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade de visitas e fiscalizações a estabelecimentos prisionais, programas de acolhimento de menores de idade e de atendimento a idosos. Recentemente, o CNMP vedou o exercício de atividades de *coaching* e similares pelos Promotores e Procuradores, matéria de suma importância para as Corregedorias.

Outrossim, o CNMP tem servido de arcabouço de denúncias manifestamente improcedentes, cabendo à Corregedoria Nacional realizar um trabalho de investigação preliminar, para determinar o arquivamento ou a abertura de procedimento disciplinar, a ser julgado pelo Colegiado, na forma do art. 31, I, do Regimento Interno do CNMP.

Assim, o índice geral de punição é puxado para baixo pelo fato de muitas reclamações disciplinares que chegam ao órgão escaparem da competência do CNMP, por tratar, na verdade, de inconformismo com a atuação de membros que adotaram as providências cabíveis, nos limites das suas atribuições. O CNMP não possui competência para intervir na

atividade finalística de membro do Ministério Público, corrigindo conteúdo de manifestação em que o membro externa convicção jurídica, conforme seu Enunciado 06/2009. O STF, também, já decidiu que “*para reverter eventuais provimentos que considera incorretos, ilegais ou desfavoráveis aos seus interesses, deve a parte valer-se dos meios processuais adequados*” (MS 27.148/DF e MS 28.028/ES).

Por outro lado, ao permitir pleno acesso a todos tipos de reclamações e reivindicações por parte da sociedade, muitas denúncias são apresentadas por quaisquer cidadãos que não preenchem os requisitos ou não trazem evidências de infração. Isso explica o grande número de processos que são liminarmente descartados pela Corregedoria Nacional.

Há, ainda, a possibilidade de os membros conseguirem liminares na Justiça para barrar os casos dos quais são alvo.

O fato é que, se for feito recorte dos casos que ultrapassaram a análise preliminar da Corregedoria Nacional, a proporção de punições é considerável, verificando-se que o CNMP aplica penalidades em quase 2/3 dos procedimentos julgados.

Importa notar, ainda, que nos termos do art. 128 da Constituição, o Ministério Público brasileiro se divide em dois grupos distintos: de um lado, o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; de outro, os Ministérios Públicos dos Estados.

Assim sendo, se o MPDFT passar a concorrer com as três vagas dos MP Estaduais, como consta da PEC 05/2021, haverá evidente perda da já diminuta representatividade dos MP Estaduais no CNMP, que poderão eventualmente contar com apenas dois dos conselheiros oriundos de suas indicações, o que também gera nítido desequilíbrio de representatividade federativa.

Já o Corregedor Nacional do Ministério Público é eleito por voto secreto entre integrantes do Ministério Público que compõe o CNMP (art. 130-A, §3º da Constituição), sendo vedada a recondução, em homenagem aos valores republicanos, contemplados pela alternância. A Corregedoria deve ser, sobretudo, técnica, exercida por alguém que conheça a Instituição, que a tenha vivenciado, tal como ocorre no órgão nacional de controle da magistratura, coirmão de nascimento com o CNMP.

A previsão de um Corregedor estranho aos quadros ministeriais, *data maxima venia*, poderia caracterizar, *data maxima venia*, nefasta tentativa de influir na atuação funcional do Ministério Público. A teoria das garantias institucionais estuda os órgãos cuja função última é tornar operativos os direitos fundamentais, entre os quais se encontra o Ministério Público. Eliminá-los ou enfraquecê-los afeta, em última *ratio*, os direitos fundamentais. Esse é o ponto a ser lembrado.

Certas instituições jurídicas carecem de uma salvaguarda perante qualquer atentado ou forma de inibição da sua atuação por parte do Estado ou de seus legisladores. Assim, tal garantia não é dada pelo Estado, mas sim oponível em face dele.

Os Estados contemporâneos possuem um Ministério Público pelos benefícios que este traz para a coletividade na defesa do meio ambiente, do patrimônio público e dos direitos fundamentais. Esta atuação somente foi possível devido à observância, respeito e

garantia de sua autonomia e independência funcional, não podendo ser reprimida a partir de propósitos correccionais por pessoas estranhas à Instituição.

Cabe ao CNMP, em sua missão de imprimir visão nacional ao Ministério Público, com uniformidade de orientação na fiscalização administrativa, financeira e disciplinar, buscar um equilíbrio entre o controle eficiente da Instituição e o respeito à autonomia de cada uma das unidades ministeriais e à independência funcional de seus membros.

Ante todo o exposto, o CONSELHO NACIONAL DE CORREGEDORES GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNCGMPEU se posiciona em sentido contrário à aprovação da proposta de emenda à Constituição.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2021

LUCIANA SAPHA SILVEIRA
Presidente do CNCGMPEU