

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## APRESENTAÇÃO À TERCEIRA EDIÇÃO

### ENTREVISTA DO MÊS

**WALTER DE AGRA JÚNIOR**

*Advogado*

*Conselheiro Nacional do Ministério Público*

*Presidente da Comissão de Infância e Juventude do CNMP*

### TEMÁTICAS AFETAS À CORREGEDORIA NACIONAL

**TOMADA DE DECISÃO (IR)RACIONAL: O PAPEL ORIENTADOR DAS  
CORREGEDORIAS**

*Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino*

**A EXCEPCIONALIDADE DA RESIDÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FORA DA LOCALIDADE DE ATUAÇÃO**

*Armando Antônio Lotti*

*Adriano Teixeira Kneipp*

*Lenna Nunes Daher*

**PRESSUPOSTOS DA REVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR NO CNMP**

*Ricardo Rangel de Andrade*

**CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO APROVAM A CARTA DE BRASÍLIA**

### PLENÁRIO EM FOCO

**NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE  
PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

*Rodrigo Oliveira Carvalho Santos*

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## CONSELHO EDITORIAL

### Presidente

*Cláudio Henrique Portela do Rego - Corregedor Nacional do Ministério Público*

### Organizadores

*Gregório Assagra de Almeida - Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público*

*Rodrigo Leite Ferreira Cabral - Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional*

### Coordenadora da Corregedoria Nacional

*Lenna Nunes Daher*

### Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional

*Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino*

### Membros Auxiliares da Corregedoria Nacional

*Luis Gustavo Maia Lima*

*Ludmila Reis Brito Lopes*

*Mariano Paganini Lauria*

*Renée do Ó Souza*

Boletim Informativo da Corregedoria Nacional

ISSN 2525-3808

Contato: [boletim-corregedoria@cnmp.mp.br](mailto:boletim-corregedoria@cnmp.mp.br)

Telefone: (61) 3315-9469

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## APRESENTAÇÃO À TERCEIRA EDIÇÃO

Fechando o mês de setembro, a Corregedoria Nacional a terceira edição do Boletim, dando continuidade à sua proposta de apresentar ao público externo e interno notícias e temáticas de interesse correcional e institucional do Ministério Público brasileiro.

Nesta oportunidade, gostaria de dar especial destaque à realização do 7º Congresso de Gestão do Ministério Público, que pela primeira vez contou com a participação da Corregedoria Nacional em um painel próprio voltado à discussão sobre a modernização do controle da atividade extrajudicial.

O tema “Inovar para o cidadão: o desafio de criar experiências que gerem valor” não poderia ser mais oportuno. Com a colaboração dos Corregedores-Gerais e membros auxiliares de muitas unidades do Ministério Público brasileiro, o principal resultado destes três dias de debates está materializado na Carta de Brasília, documento que define um novo paradigma para a atividade-fim do Parquet, um compromisso interinstitucional de gestão e atuação voltadas para resultados de transformação social.

Igual destaque merece o lançamento do Volume I da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério, um produto bem-sucedido

que reúne participações dos mais consagrados pensadores do Ministério Público acerca do papel constitucional das Corregedorias, um verdadeiro marco no desenvolvimento de uma doutrina especializada e séria sobre a matéria correcional.

Reitero, portanto, os sinceros agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para o sucesso destes desafios.

**Cláudio Henrique Portela do Rego**  
Corregedor Nacional do Ministério Público

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## ENTREVISTA DO MÊS

A LEALDADE PROCESSUAL, A CORDIALIDADE, A CORREÇÃO NO AGIR E A OBEDIÊNCIA ÀS LEIS SÃO CONDUITAS A SER TOMADAS POR TODOS OS PRESENTES NO PROCESSO, POIS SÓ ASSIM VEJO POSSÍVEL A CONCRETIZAÇÃO DA VERDADEIRA JUSTIÇA.



### WALTER DE AGRA JÚNIOR

Advogado

Conselheiro Nacional do Ministério Público

Presidente da Comissão da Infância e Juventude do CNMP

Como advogado indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para ocupar um assento no Conselho Nacional do Ministério Público, como Vossa Excelência vê a atuação do CNMP no papel de fiscalização da atuação dos órgãos do Ministério Público brasileiro?

O CNMP tem demonstrado, diuturnamente, sua importância não só para o Ministério Público

brasileiro, mas para todo o país.

O olhar atento do Conselho, quer seja sobre a transparência dos diversos ramos do Ministério Público, quer seja sobre a atuação individual dos membros, ou orientando macroatuações através de Recomendações, Resoluções, Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho, é uma demonstração clara de sua relevância para o funcionamento do Ministério Público no Brasil.

Longe de sermos um órgão exclusiva ou eminentemente fiscalizador, correicional ou punitivo, vejo o CNMP muito mais como um órgão agregador, orientador e guia dessa instituição tão importante para a Estado Democrático de Direito.

Embora o CNMP possua, inegavelmente, atribuições para “o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”, como estampa o parágrafo segundo do artigo 130-A da Constituição, penso que a principal vocação do órgão está na prevenção, pois a melhor forma de controlar desvios administrativos, financeiros ou funcionais no Ministério Público, é evitando-os através de orientações claras, controles preventivos e fiscalizações frequentes.

Com tais medidas, otimizamos não só o trabalho do próprio CNMP, mas de todo o Ministério Público brasileiro, sem precisarmos estar sempre em busca de punir ou de reparar danos

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

eventualmente causados às leis, aos cidadãos ou aos cofres públicos.

## **De que forma os integrantes da advocacia podem contribuir para o aperfeiçoamento do Ministério Público?**

Os integrantes da advocacia podem contribuir de diversas formas para o aperfeiçoamento do Ministério Público.

Isto porque muitas vezes quem tem um olhar externo enxerga com mais nitidez determinados pontos que podem ser melhorados nas instituições.

Os advogados provocam o CNMP não só diante de eventuais atuações irregulares de integrantes do Ministério Público, quer em suas condutas funcionais, quer em suas condutas como administradores (no caso dos Procuradores Gerais). Mas também são os advogados que, muitas vezes, se apresentam ao Conselho Nacional defendendo os interesses de membros do Ministério Público, clientes deles, que estão sendo alvos de punições indevidas ou desproporcionais por parte de seus órgãos de controle.

Dessa forma, tanto buscando punições para os membros do MP que atuam em desconformidade com a lei e com suas obrigações funcionais, quanto tentando evitar que sanções injustas sejam aplicadas a integrantes do Ministério Público, a advocacia auxilia muito o trabalho do CNMP.

Mas não param por aí esses auxílios.

Através dos integrantes do CNMP representantes da advocacia, a Ordem dos Advogados do Brasil pode propor, e de fato tem proposto, resoluções e recomendações para o aperfeiçoamento efetivo dos trabalhos ministeriais. É através destes representantes que se mostra o olhar da advocacia para o Ministério Público, reconhecendo o seu papel importante e agindo para corrigir excessos.

## **Promotores de Justiça e advogados costumam atuar na representação e defesa de interesses opostos, por vezes se envolvendo em embates mais acirrados, explicados como algo que faz parte da atuação processual. Vossa Excelência, no entanto, acredita que há limites éticos para o debate?**

Antes de mais nada, é preciso salientar que embora advogados e promotores de justiça e procuradores da república costumem “atuar na representação e defesa de interesses opostos” como foi afirmado, ambos (advogados e membros do Ministério Público) buscam a Justiça.

E o justo não está, muitas vezes, na aplicação de uma pena severa ou na total absolvição. Em diversas ocasiões, a Justiça está na imposição de uma sanção dentro dos verdadeiros limites da reprovabilidade dos atos praticados. Em outros termos: o justo pode estar no meio termo entre o que pretende o Ministério Público, e o que defende o advogado.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

É neste ponto que eu passo a responder o que foi indagado, com uma outra pergunta. Como se pode defender o justo, a Justiça, sem respeitar limites éticos? Impossível!

A conduta ética é exigível não só do integrante da advocacia, mas também dos membros do Ministério Público. Embates ou debates mais acirrados e acalorados sempre existirão, mas deverão ocorrer com respeito e retidão.

A lealdade processual, a cordialidade, a correção no agir e a obediência às leis são condutas a ser tomadas por todos os presentes no processo, pois só assim vejo possível a concretização da verdadeira Justiça.

**À frente da Comissão da Infância e Juventude, como Vossa Excelência entende o papel do Conselho Nacional do Ministério Público na proteção dos direitos das crianças e adolescentes? Quais projetos podem ser destacados?**

Embora a defesa e proteção de crianças e adolescentes seja uma prioridade constitucional, nós podemos observar que na prática, esta prioridade ainda está longe de ser efetivada.

Por isso, é tão importante a atuação da Comissão da Infância e Juventude - CIJ do CNMP.

Nesta área, o papel do Conselho Nacional, por intermédio da CIJ é desenvolvido em diversas frentes. Nós participamos de discussões de políticas públicas, sobretudo através de diálogos com

instituições dos Poderes Executivo e Legislativo Federal; fiscalizamos a atuação dos membros do Ministério Público e cobramos providências, nos casos de violações a direitos de crianças e adolescentes com maior repercussão; apresentamos ao Plenário do CNMP propostas de recomendações e resoluções que aperfeiçoam o trabalho do Ministério Público nessa área, bem como realizamos eventos voltados à orientação e padronização da atuação na defesa da infância e da juventude, com a propagação entre os membros do Ministério Público brasileiro das melhores práticas que encontramos.

Dentre as diversas formas de atuar da CIJ, podemos destacar o acompanhamento do funcionamento das Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativas (Resolução CNMP nº 67) e das Unidades de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (Resolução CNMP nº 71). Através do preenchimento periódico de formulários por parte dos promotores de justiça, da alimentação de nosso banco de dados e do processamento das informações por meio de um sistema de *business intelligence*, podemos constatar onde estão os maiores gargalos no sistema protetivo e recomendar providências específicas a cada Ministério Público.

Destaco também as visitas técnicas *in loco*.

Uma coisa é analisarmos gráficos, planilhas e formulários, na busca de problemas ou inconsistências no sistema protetivo. Isto é

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



**EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016**

importante e necessário, inevitavelmente.

Mas outra, tão ou mais importante quanto, é visitarmos os locais de internação, pois é lá que nós vemos, conversamos e sentimos as angústias dos adolescentes. É nessas visitas que os nossos números e nossas planilhas se tornam gente, pessoas. Com seus sofrimentos, suas culpas, suas penas.

O fruto dessas visitas é um acompanhamento mais próximo, mais efetivo da atuação de cada Ministério Público e, sobretudo, um maior apoio aos membros da instituição, na busca pela efetivação de uma política justa para os adolescentes em conflito com a lei.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## TEMÁTICAS AFETAS À ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL

### TOMADA DE DECISÃO (IR)RACIONAL: O PAPEL ORIENTADOR DAS CORREGEDORIAS

Este texto é um comentário ao artigo “*Improving prosecutorial decision making: some lessons of cognitive science*”<sup>[1]</sup>, de Alafair S. Burke<sup>[2]</sup>.

Há vasta literatura nos Estados Unidos sobre o processo de tomada de decisão de promotores de Justiça. A doutrina coloca o problema da seguinte maneira: os promotores norte-americanos são incentivados a atingir altas taxas de condenação, o que obscureceria o valor da Justiça no caso concreto. Do ponto de vista da *racionalidade*, a abordagem é esta: o agente *escolhe* infringir regras legais e éticas (custo) *desde que* maximize o seu índice de condenações (benefício). E a solução seria desequilibrar a balança para o peso do *custo*: regras éticas mais duras, penalidades mais altas, incentivos profissionais e financeiros a fatores outros que não as taxas de condenação.

O olhar de Burke é diferente. Ele adota o ponto de vista da *irracionalidade*. A questão passa a ser modelada da seguinte forma: vieses

cognitivos, pontos de irracionalidade, afetam a tomada de decisão do ser humano, e os promotores de Justiça não estão livres do problema. Desse ponto de vista, a abordagem é esta: o agente às vezes falha em tomar decisões escorregadas não porque desvaloriza a Justiça ou a Ética, mas porque é um agente parcialmente irracional.

Quatro exemplos de vieses cognitivos são elencados por Burke: (i) segundo o *viés da confirmação*, ao testar a validade de hipóteses, as pessoas tendem a escolher informações que as confirmem, em detrimento das informações denegatórias; (ii) de acordo com o *viés do processamento seletivo de informações*, ainda quando apresentadas expressamente as informações denegatórias, estas tendem a ser desvalorizadas;<sup>[3]</sup> (iii) segundo o *viés da perseverança*, ainda que confrontadas com provas não ambíguas de que as informações preliminares são falsas, as pessoas tendem a aderir à teoria pré-formada; (iv) por fim, de acordo com o *viés da evitação de dissonância cognitiva*, as pessoas tendem a ajustar as suas crenças na direção de seus comportamentos, evitando dissonância entre valores (internos) e condutas (externas).

As situações em que esses vieses podem



# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

afetar o trabalho do promotor de Justiça são apresentadas por Burke: o viés da confirmação sugere uma natural tendência a escolher informações condenatórias, se esta for a inclinação do agente (fenômeno da visão de túnel); o viés do processamento seletivo de informações atrapalharia a perfeita valoração de uma prova exculpatória; o viés da perseverança dificultaria uma manifestação justa em caso de revisão criminal (tendência a se manter com a teoria original); e o viés da evitação de dissonância cognitiva dificultaria o pedido de absolvição pelo promotor de Justiça (a denúncia seria comportamento dissonante em relação à convicção absoluta).

Mas esses pontos de irracionalidade podem ser evitados: primeiro, é importante reconhecê-los. Para Burke, a mera conscientização dessas categorias pelo promotor diminui a possibilidade de ocorrência. Segundo, o contato prévio do promotor com todas as provas relevantes (afirmativas e negativas) deve ser incentivado, já que o pico de neutralidade desse agente acontece antes da convicção pela culpa do investigado. Terceiro, a construção, pelo próprio agente, de contra-argumentos para a sua tese original pode ser estratégia efetiva: Burke aponta pesquisas no sentido de que essa atitude mitiga o viés da perseverança. Quarto, a tomada de segunda opinião: *fresh looks*, segundo

Burke, podem ser dados dentro da própria promotória, por outros agentes sem conhecimento prévio da tese original do promotor. Quinto, o incentivo à participação de promotores de Justiça em grupos que reforcem a sua integridade profissional: Burke demonstra que o viés da evitação de dissonância cognitiva tem ligação com a proteção da integridade do agente. A ele é naturalmente difícil reconhecer um erro, que pode ser a incompatibilidade entre a atitude de denunciar e a convicção posterior pela inocência do acusado. Reforços alternativos de integridade profissional podem ajudá-lo a lidar mais facilmente com essas situações.

O texto de Burke analisa a atividade persecutória no contexto do sistema legal norte-americano, substancialmente diferente do brasileiro. No entanto, algum aproveitamento pode ser feito, principalmente quanto à descrição dos vieses cognitivos, que são inerentes ao ser humano, e não propriedade exclusiva de promotores americanos.

Este comentário serve de provocação quanto ao tema. Analisar as dificuldades na tomada de decisão pelos promotores e procuradores brasileiros pode se mostrar tarefa proveitosa, principalmente no âmbito das corregedorias, órgãos que, por excelência, tem acesso aos erros, às infrações e às dificuldades funcionais dos agentes do Ministério Público. Um

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

bom programa de orientação funcional pode surgir do aprofundamento desse estudo, incluindo a demonstração dos principais vieses a que esses agentes estão expostos no exercício de suas atribuições<sup>[4]</sup>.

**Eduardo P. de Vasconcelos Aquino**

Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público

[1] Em tradução livre: “Aperfeiçoando a tomada de decisão na atividade persecutória: algumas lições de ciência cognitiva”.

[2] BURKE, Alafair S. *Improving prosecutorial decision making: some lessons of cognitive science*. William & Mary Law Review. 2006. Disponível em: <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr>>.

## A EXCEPCIONALIDADE DA RESIDÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FORA DA LOCALIDADE DE ATUAÇÃO

As correições da Corregedoria Nacional realizadas nas Corregedorias-Gerais das unidades do Ministério Público tem avaliado o funcionamento do Órgão Disciplinar no exercício de um conjunto de atribuições relacionadas à orientação e à fiscalização da atuação funcional, que não se limitam à apuração disciplinar e à atividade executiva (inspeções e correições), mas abrangem também atividades de caráter administrativo, como a manifestação prévia aos atos de autorização de residência do membro fora da Comarca. A respeito deste último tópico, tem-se constatado expressivo número de membros autorizados a residir fora da localidade em que atuam, especialmente nas entrâncias iniciais,

[3] Apesar disso, Burke alerta que o processamento seletivo de informação pode ser normativamente racional: quando nova informação é compatível com as já existentes, encontra-se provavelmente correta (um escrutínio mais cuidadoso consumiria recursos cognitivos desnecessariamente); ao passo que informações incompatíveis com as já existentes podem ser falaciosas, e um esforço cognitivo de análise mais profunda pode ser bem empregado.

[4] A esse respeito, o Departamento de Justiça norte-americano acaba de anunciar (em 27/6/16) um programa de treinamento sobre vieses cognitivos para seus empregados, que incluem procuradores da República e agentes do FBI, com o objetivo de torná-los conscientes do problema e de provê-los de técnicas de mitigação dos pontos de irracionalidade. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-new-department-wide-implicit-bias-training-personnel>>.

verificando-se, ademais, a abrangência de alguns atos normativos que disciplinam as autorizações como verdadeiros atos vinculados.

Diante desse cenário, a Corregedoria Nacional instaurou Procedimento de Estudos e Pesquisas, com a finalidade de obter panorama da situação de moradia fora da comarca de atuação no âmbito do Ministério Público brasileiro, e com base nos dados e informações colhidos, embasar a tomada de decisão do Corregedor Nacional quanto à necessidade de aprimoramento dos atos normativos locais e nacional (Resolução-CNMP nº 26, de 17 de dezembro de 2007), bem como outras providências nos casos concretos.

A questão mostra-se especialmente relevante face à necessidade de dar efetivo cumprimento ao comando constitucional de moradia do membro no local de lotação, como regra no Ministério Público (artigo 129, § 2º, da Constituição da República). Da mesma forma, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

8.625/93) inscreveu no artigo 43, inciso X, o dever funcional de residência do membro na unidade territorial em que atua.

A residência do membro do Ministério Público na comarca é, em realidade, mais que um dever funcional, na medida em que constitui um direito fundamental da sociedade de que o membro designado vincule-se àquela comunidade, o que certamente permite melhor aferir as demandas da sociedade como guia para sua atuação, além de proporcionar agilidade e eficiência no exercício da função, e viabilizar um controle social mais efetivo.

No bojo do Procedimento de Estudos e Pesquisas foram coligidas informações quanto à existência de ato normativo interno que regule a autorização de residência fora da Comarca em cada unidade do Ministério Público, assim como dados relativos ao quantitativo de autorizações concedidas, por entrância.

Os estudos iniciais já permitiram traçar um panorama inicial. De um total de 12.891 membros do Ministério Público brasileiro, 1.707 estão atualmente autorizados a residir fora do local de lotação, o que representa 13,24% do total, concentrados especialmente nas entrâncias iniciais.

O gráfico a seguir apresenta o *ranking* dos Ministérios Públicos por ordem do maior para o menor percentual de membros autorizados a

morar fora da Comarca:



Nota-se grande variação de percentual de autorizações concedidas em cada Ministério Público, o que pode ser resultado da diversidade regional, mas também ocasionado pelo teor dos atos normativos, principalmente no estabelecimento aleatório da distância máxima permitida entre o local de atuação e o que o membro pretenda residir.

Mediante a análise dos atos normativos em vigor e dos demais dados coletados, a Corregedoria Nacional espera apresentar propostas que contribuam para que a residência fora do localidade em que o membro exerce sua atividade

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

funcional seja de fato autorizada em caráter excepcional, em cumprimento ao mandamento constitucional, que viabiliza maior eficiência na defesa dos direitos fundamentais da comunidade assistida pelo Ministério Público.

O Procedimento de Estudos e Pesquisas está em fase de recebimento de manifestações dos Procuradores-Gerais de Justiça, Corregedores-Gerais e entidades representativas do Ministério Público. Quaisquer interessados podem enviar contribuições por meio do e-mail [corregedoria@cnmp.mp.br](mailto:corregedoria@cnmp.mp.br), até o dia 20 de outubro de 2016. Ao final, será elaborado e divulgado relatório com as propostas de

## PRESSUPOSTOS DA REVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR NO CNMP

### Introdução

No I Encontro Nacional dos Membros Auxiliares de Corregedorias do Ministério Público, realizado nos dias 14 e 15 de abril de 2016, em Brasília - DF, um dos temas abordados foi a revisão de processo disciplinar pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. Na ocasião, as questões sobre o assunto gravitaram em torno de possíveis respostas à seguinte indagação: quando e em que condições processos e/ou procedimentos de natureza disciplinar

providências a cargo da Corregedoria Nacional do Ministério Público

**Armando Antônio Lotti**

Procurador de Justiça/MPRS  
Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do  
Ministério Público  
(Presidente do Procedimento de Estudos e Pesquisas - CN  
03/2016)

**Adriano Teixeira Kneipp**

Promotor de Justiça/MPRS  
Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério  
Público

**Lenna Nunes Daher**

Promotor de Justiça/MPDFT  
Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério  
Público

decididos pelo órgão disciplinar de origem podem ser revisados pelo Conselho Nacional do Ministério Público?

Nessa perspectiva, contentar-me-ei em fazer breves apontamentos e considerações sobre a revisão de processo disciplinar pelo CNMP. Apresentar noções preliminares do instituto, a fim de auxiliar a sua compreensão, sem maiores pretensões.

### 1. Conceito e cabimento da revisão de processo administrativo disciplinar

A revisão de processo disciplinar está prevista na Constituição da República, nos seguintes termos:

**Art. 130-A.**  
(...)

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

§ 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;* (ênfases acrescidas)

No regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, instituído pela Resolução nº 92, de 13 de março de 2013, a revisão de processo disciplinar está assim regulamentada:

**Art. 109.** *Os procedimentos e os processos administrativos disciplinares contra membros do Ministério Público, definitivamente julgados há menos de um ano, poderão ser revistos de ofício ou mediante provocação de qualquer cidadão.*

*Parágrafo único. Não será admitida a reiteração do pedido de revisão, sob os mesmos fundamentos.*

**Art. 110.** *O pedido de revisão será fundamentado e instruído com a certidão de julgamento e a comprovação dos fatos alegados, devendo ser dirigido ao Presidente do Conselho, que o distribuirá a um Relator.*

*Parágrafo único. Caso o requerente não tenha acesso às peças necessárias à instrução do pedido, por restrição do órgão disciplinar de origem, o Relator diligenciará para que sejam enviadas ao Conselho.*

(...) (ênfases acrescidas)

Da análise dos dispositivos acima transcritos, vê-se que a Constituição faz referência a “processos disciplinares”, enquanto o regimento interno do CNMP a “procedimentos” e “processos administrativos disciplinares”. Desponta, assim, uma dessemelhança na redação. Pode-se atribuir algum significado e/ou efeito jurídico a essa diferença? A regra regimental do CNMP contraria a norma

constitucional?

O problema ou conflito a ser resolvido pode ser tratado de duas maneiras distintas, cada qual possuidora de mérito próprio e capaz de contribuir para o aprimoramento do instituto da *revisão de processo disciplinar*.

A primeira considera que *processo* implica (requer como imprescindível) contraditório e ampla defesa, exigência que não se aplica ao *procedimento*, de modo que, de acordo com a Constituição, caberia tão somente revisão de *processo disciplinar* portador desses atributos (contraditório e ampla defesa), nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República<sup>1</sup>.

A competência revisional disciplinar do CNMP, por conseguinte, não estender-se-ia ou englobaria qualquer expediente e encadernamento de atos, desprovidos da capacidade de se aplicar sanção disciplinar; ou seja, procedimentos em geral tidos como preliminares, prévios, destinados à averiguação sumária da falta disciplinar atribuída ao membro do Ministério Público, tais como reclamações disciplinares, pedidos de explicações, inquéritos administrativos, sindicâncias não punitivas - dentre outros, inclusive, inominados -, não seriam passíveis de revisão pelo CNMP.

<sup>1</sup> Art. 5º, inciso LV - *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

Nesse sentido, Rui Stoco afirma que o processo administrativo disciplinar “*terá, obrigatoriamente, de existir como antecedente lógico e pressuposto da revisão*”, reputando um equívoco a possibilidade da procedência da revisão conduzir à instauração de processo administrativo disciplinar<sup>2</sup>.

Então, o porquê da alusão expressa ao termo *procedimentos* no âmbito da revisão disciplinar pelo regimento interno do CNMP? A resposta mais plausível fundamenta-se na inexistência de tratamento uniforme nas leis orgânicas do Ministério Público dos Estados em relação às denominações dos instrumentos processuais e procedimentais nelas previstos. Por exemplo, em alguns estados *procedimento disciplinar* é tomado como gênero e *processo disciplinar* como espécie; em outros, *procedimentos* e/ou sindicâncias - destinadas usualmente à averiguação sumária de irregularidades -, possuem caráter punitivo, mediante contraditório e ampla defesa.

Assim, a dupla referência - “*os procedimentos*” e “*os processos administrativos disciplinares*” - no regimento interno do CNMP cumpriria a função e o propósito de aclarar e afastar qualquer objeção acerca do cabimento de revisão em relação a quaisquer *processos disciplinares* que tramitaram nos órgãos

disciplinares de origem, ainda que nominados de modo diverso nas respectivas leis orgânica (v.g. procedimento ou sindicância), pouco importando a terminologia empregada. Tanto é que o título do capítulo atinente à revisão no regimento interno do CNMP - 2.5.6. *CAPÍTULO VI* - não faz referência a *procedimentos*, estando redigido da seguinte forma: *DA REVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR*.

Tal justificativa, em princípio, mostra-se razoável e compatível com a Constituição; não a contraria textualmente, e preserva o sentido e alcance da acepção *processos disciplinares* nela mencionada. Além disso, nos remete à intenção, ou melhor, ao espírito da regra regimental, o motivo pelo qual a expressão “*os procedimentos*” precede à “*os processos administrativos*”.

Incabível a revisão por esse prisma, firma-se a possibilidade de se instaurar no âmbito do CNMP *processo administrativo disciplinar* sobre as mesmas faltas disciplinares apuradas em procedimentos não punitivos, definitivamente julgados na origem. A *contrario sensu*, supondo-se vedada a reanálise dos fatos, tornar-se-iam inalteráveis/imutáveis, na via administrativa/disciplinar, os efeitos de decisões emitidas em procedimentos de modo geral desprovidos de contraditório e ampla defesa e caracterizados por uma análise perfunctória das provas. O que se reputa, salvo melhor juízo,

<sup>2</sup> In *Processo Administrativo Disciplinar*. SP: RT, 2015, pág. 188.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

desarrazoado.

A segunda maneira de considerar a situação rejeita essa interpretação - pela “letra da lei”, como se diz. Todo e qualquer *procedimento* de natureza disciplinar também seria passível de revisão pelo CNMP, com base nos seguintes fundamentos: a expressão *processos disciplinares* contida na Constituição deveria ser tomada como gênero - mediante uma interpretação extensiva, por assim dizer -, de maneira a abranger o processo disciplinar propriamente dito e o procedimento disciplinar; há previsão expressa de revisão de *procedimentos administrativos disciplinares* no regimento interno do CNMP (artigo 109, retrotranscrito); o Ministro Gilmar Mendes do STF proferiu decisão monocrática no MS 30072 MC /DF, julgado em 15.12.2010 e no qual consignou que a expressão “*processos disciplinares*” não afasta, em princípio, a plausibilidade de o CNJ vir a revisar também processos administrativos investigatórios e prévios, arquivados por se ter concluído pela não instauração de um PAD.

Nos mesmos autos (Mandado de Segurança 30072 - DF), em recente pronunciamento, datado de 13.05.2016, o Procurador-Geral da República, ao se manifestar pelo cabimento de instauração de processo administrativo disciplinar por meio de revisão disciplinar, secundou o entendimento de que esta

(revisão disciplinar) pode ter como objeto “*qualquer decisão proferida em processo administrativo contra magistrado que, independentemente da denominação, tenha natureza disciplinar*”:

*De início, ressalte-se que a competência do CNJ para instaurar, inclusive de ofício, processar e julgar revisão disciplinar é ampla e abrange qualquer decisão proferida em processo administrativo contra magistrado que, independentemente da denominação, tenha natureza disciplinar. Deve ser apenas respeitado o prazo inferior a um ano, contado do julgamento na origem.*

*Não importa, portanto, que o processo na origem esteja classificado como pedido de providências, procedimento avulso ou sindicância, pois o que é relevante é o seu conteúdo. Referindo-se à possível prática de infração disciplinar por juiz ou membro de Tribunal, a decisão final do Tribunal está sujeita à revisão pelo CNJ.*

*É de se lembrar que não trata aqui de condenação ou imposição de penalidade, mas de simples determinação de instauração de PAD, no curso do qual serão respeitados o contraditório e a ampla defesa. Trata-se do reconhecimento de que as condutas imputadas à impetrante devem ser apuradas, diante da consistência dos indícios.*

*Assim, é de todo irrelevante a alteração do Regimento Interno citada pela impetrante, uma vez que, por força do texto constitucional (art. 103-B, § 4º, III e V) e da jurisprudência, o CNJ sempre teve competência, originária e concorrente, para determinar a instauração de PAD. A alteração do texto regimental veio apenas esclarecer o que a jurisprudência já havia reconhecido.*

*No presente caso, o TRF da 1ª Região, por seu Plenário, acolheu a proposta do Corregedor e determinou o arquivamento do feito, por entender que não existiam motivos para a instauração de PAD. A decisão, portanto, finalizou a atuação disciplinar daquele Tribunal, sendo cabível a revisão disciplinar. O CNJ, por considerar que existiam fundamentos suficientes, discordou da decisão e determinou a abertura do processo administrativo disciplinar.*

*A prevalecer a tese sustentada pela autora, não seriam passíveis de revisão todas as decisões dos Tribunais que deliberassem pela não abertura de PAD. O CNJ poderia até instaurar um PAD originariamente, mas*

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

não poderia fazê-lo por meio de revisão. Tal entendimento, por certo, contraria frontalmente a Constituição Federal.

Lembre-se que o CNJ também pode condenar ou absolver o magistrado, em sede de revisão ou originariamente, não havendo motivo para que lhe seja proibida a instauração do PAD, medida muito menos grave.

O alcance das decisões prolatadas em revisão disciplinar, portanto, deve ser interpretado de acordo com a relevância da missão constitucional do CNJ e com o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o órgão tem competência originária e concorrente para instaurar processo administrativo disciplinar.

As limitações que se buscava impor à atuação do CNJ na esfera disciplinar, nos primeiros anos após a sua instalação, já foram há muito superadas, em especial com o julgamento da medida cautelar na ADI 4.638/DF, em 2012, pelo Supremo Tribunal Federal. Na ocasião restou assentado o entendimento de que o CNJ possui atribuição correicional originária e autônoma e não está submetido à atuação disciplinar dos tribunais locais.

Tal posição vem sendo reiterada ao longo dos anos, como se verifica das seguintes ementas:

Agravo regimental em mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. 2. Competência originária e concorrente do CNJ para apreciar, até mesmo de ofício, a legalidade dos atos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, bem como para rever os processos disciplinares contra juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano (art. 103-B, § 4º, da CF). Precedente: ADI 4638-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 30/10/2014. 3. Instauração, de ofício, de processo de revisão disciplinar. Aplicação da pena mais gravosa de aposentadoria compulsória do magistrado. Possibilidade. Sobreposições de sanções administrativas. Inocorrência. 3. Falta de intimação pessoal do impetrante para a sessão de julgamento do REVDIS. Ausência de nulidade, caso não demonstrado prejuízo à defesa. Precedentes. 4. Plena participação do impetrante nos atos processuais. Inexistência de afronta à garantia do contraditório e da ampla defesa. 5. Dosagem e proporcionalidade da sanção aplicada. Necessidade de reexame de fatos e provas do processo de revisão disciplinar. Impossibilidade em sede de mandado de segurança. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 32581 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 08/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG

31-03-2016 PUBLIC 01-04-2016) [Nossos grifos]

Como se depreende, o tema é controvertido<sup>3</sup>, e da sua análise não se pode perder de vista o reconhecimento da competência concorrente e originária do CNJ - e do CNMP - para apurar faltas disciplinares atribuídas aos seus respectivos membros (MS 28.003, julgado em 08.02.2012):

5) A instauração de um processo administrativo disciplinar (PAD) prescinde de prévia sindicância, quando o objeto da apuração encontra-se elucidado à luz de outros elementos lícitos de convicção.

6) A competência originária do Conselho Nacional de Justiça resulta do texto constitucional e independe de motivação do referido órgão, bem como da satisfação de requisitos específicos. A competência do CNJ não se revela subsidiária.

Bernardo Gonçalves Ferreira traz importante e elucidativa contribuição acerca desse julgado:

É interessante que no MS 28.003, julg. em 08.02.2012 o STF entendeu que o CNJ pode **obstar processamento de sindicância** em tramitação originária em tribunal e instaurar procedimento administrativo disciplinar com dispensa de sindicância. Nesses termos: Consignou-se que, tendo em conta o princípio da hermenêutica constitucional dos “poderes implícitos”, se a esse órgão administrativo fora concedida a faculdade de avocar processos disciplinares em curso, de igual modo, poderia obstar o processamento de sindicância em tramitação no tribunal de origem, mero procedimento preparatório. Ademais, realçou-se que, no caso, o CNJ concluíra pela existência de elementos suficientes para a instauração de processo administrativo disciplinar, com dispensa de sindicância. Já no MS 28.918 AgR/DF, julg. Em 04.11.2014 em consonância com seu

3 Nos autos da Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00338/2015-64, que tramitou no Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselheiro ANTÔNIO PEREIRA DUARTE, diante de decisão do Conselho Superior do Ministério Público do estado de Mato Grosso, que rejeitara a instauração de processo administrativo disciplinar nos autos de expediente autuado na Corregedoria-Geral do MP/MT, proferiu decisão na qual consignou que “o pedido de Revisão de Processo Disciplinar não é cabível, pois observo que não foi instaurado no ‘parquet’ mato-grossense algum procedimento ou processo administrativo disciplinar que pudesse justificar a sua respectiva revisão”.



# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

*entendimento decidiu o STF que: I - É desnecessário esgotar as vias ordinárias para que o CNJ instaure processo de revisão disciplinar.<sup>4</sup>*

Dessa maneira, ainda que se admita a revisão de sindicância, inquérito administrativo, pedido de explicações, dentre outros procedimentos não punitivos, desde que, frise-se, de natureza disciplinar - e julgado há menos de um ano pelo órgão disciplinar de origem -, a resolução do problema - ao menos aparente ou sugerida - não impediria a instauração de processo administrativo disciplinar sobre os mesmos fatos no âmbito do CNMP, tendo em vista a sua competência constitucional originária e autônoma.

E perante essa razoável conjectura - de que a revisão, conquanto cabível, não constitui fato impeditivo à instauração de *processo administrativo disciplinar* -, havendo *indícios suficientes de materialidade e autoria da infração*, afigurar-se-ia falta de interesse da Corregedoria Nacional em formular pedido de revisão de processo disciplinar, quer porque tal revisão resultaria em *processo administrativo disciplinar*, que poderia ter sido instaurado, desde logo, nos termos do artigo 18, VI, e 77, IV, ambos do Regimento Interno do CNMP, sem o emprego desnecessário de tempo e recursos; quer porque a instauração do *processo administrativo disciplinar* é em geral causa de

interrupção da prescrição - atributo não associado à revisão; quer, ainda, em razão da inaplicabilidade do prazo decadencial de um ano previsto no artigo 130-A, § 2º, IV, da Constituição da República, à instauração de *processo administrativo disciplinar*.

## 2. Dos requisitos regimentais para a revisão do processo administrativo disciplinar

O regimento interno do CNMP repete a exigência constitucional relativa ao prazo anual para a admissibilidade da revisão (processo disciplinar de membro do Ministério Público julgado definitivamente há menos de um ano), inadmitindo a reiteração do pedido com base nos mesmos fundamentos (artigo 109, parágrafo único, do RICNMP). Diz, ainda, que o pedido de revisão deve ser *fundamentado e instruído com a certidão de julgamento e a comprovação dos fatos alegados*.

Não há menção específica a outros requisitos para a sua admissão, ao contrário do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, cujo regimento interno estabelece as seguintes hipóteses de cabimento da revisão do processo disciplinar - exemplificativas (*numerus apertus*) -, *in verbis*:

**Art. 83.** *A revisão dos processos disciplinares será admitida:*

*I - quando a decisão for contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ;*

*II - quando a decisão se fundar em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos;*

<sup>4</sup> In Curso de Direito Constitucional. Salvador-BA: JusPodivm. 7ª edição, 2015, pág. 951.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

III - quando, após a decisão, surgirem fatos novos ou novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

A propósito, o regimento interno do CNMP continha dispositivo regimental semelhante. Suprimido, o juízo de admissibilidade ficou limitado aos pressupostos objetivos previstos na Constituição. Porém, o CNMP, por meio do ENUNCIADO Nº 07, DE 15 DE JUNHO DE 2011 (publicado no DOU, seção 1, de 27/06/2011, pág. 150), de certa e evidente maneira, restabeleceu as exigências excluídas, exigindo o preenchimento de certos requisitos, quais sejam:

a) a revisão de processo disciplinar não pode se prestar à mera rediscussão do feito processado na origem (pressuposto negativo);

b) deve ser demonstrada a ocorrência de uma das seguintes hipóteses: *decisão contrária ao texto expresso da lei ou à evidência dos autos; decisão que se funda em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos; quando, após a decisão, surgirem novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da absolvição ou da condenação imposta (art. 91 do Regimento Interno).*

### 3. Da extensão da revisão de processo disciplinar

Preenchidos os requisitos regimentais e instruído o pedido, há ampla revisão da decisão

emitida na origem, conforme se deduz do RICNMP:

*Art. 115. julgado procedente o pedido de revisão, o Plenário poderá instaurar ou determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, alterar a classificação da infração, absolver ou condenar o membro do Ministério Público, modificar a pena ou anular o processo*

Aliás, o STF no MS 30072 consignou que:

*a norma constitucional atribui ao CNJ a competência ampla de 'rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juizes e membros de tribunais há menos de um ano'. A única limitação aparentemente imposta no dispositivo constitucional seria de caráter temporal (ACO-AT/MG 1615, Rel. Cármen Lúcia, DJe 30.9.2010).*

Na hipótese de anulação, o CNMP pode, em tese, instaurar outro processo administrativo disciplinar - PAD ou determinar ao órgão disciplinar local a adoção de tal providência.

### 4. Do prazo decadencial de 1 (um) para a revisão de processo administrativo disciplinar

Os processos disciplinares de membros do Ministério Público, conforme exposto, devem necessariamente ser julgados há menos de um ano para que o pedido de revisão seja admitido.

Para o STF:

*O pedido de revisão disciplinar para o CNJ deve ser feito até um ano após o julgamento do processo disciplinar pelo respectivo Tribunal, nos termos do art. 103-B, § 4º, V, da Constituição. Dessa forma, esgotado tal prazo só restará ao interessado socorrer-se da via judicial para discutir a punição que lhe foi aplicada. (MS 27.767-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-3-2011, Plenário, DJE de 8-4-2011.)*

E o prazo para a revisão do processo disciplinar começa a fluir a partir da publicação da decisão em órgão oficial (MS 26.540, rel. min.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

Cármem Lúcia, julgamento em 24-6-2014, Segunda Turma, DJE de 1º-8-2014.).

## 5. Da revisão de processo disciplinar de servidor do Ministério Público

O Supremo Tribunal Federal - STF decidiu que o inciso III do artigo 130-A da Constituição da República cuida de competência disciplinar originária contra membros e serviços auxiliares do Ministério Público. No entanto, como a competência revisora do CNMP está prevista no inciso IV do referido artigo, no qual há referência tão somente aos membros do Ministério Público, e não aos servidores:

*A competência revisora conferida ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) limita-se aos processos disciplinares instaurados contra os membros do Ministério Público da União ou dos Estados (inciso IV do § 2º do art. 130-A da CR), não sendo possível a revisão de processo disciplinar contra servidores. (MS 28.827, rel. min. Cármem Lúcia, julgamento em 28-8-2012, Primeira Turma, DJE de 9-10-2012.)*

Desse modo, para o STF, o CNMP não tem competência revisora em matéria disciplinar contra servidor do Ministério Público, *exatamente por envolver a atuação de agentes estatais com vínculo político-institucional*. Eventuais abusos e ilegalidades do órgão correicional local, quando envolver servidor, poderão ser apreciados pelo Poder Judiciário (princípio da inafastabilidade da jurisdição - art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República).

## Considerações finais

Decorridos mais de 10 (dez) anos da criação do CNMP, verifica-se algumas divergências na interpretação e aplicação das regras concernentes à *revisão de processo disciplinar*, prevista no art. 130-A, parágrafo 2º, inciso IV, da Constituição da República, razão pela qual se espera que estas breves anotações - digamos, panorâmica e sucinta - da revisão disciplinar, possam ser tomadas como ponto de partida, não mais que isso, para reflexões e juízos vindouros sobre o tema.

Agradecemos, desde já, as críticas que, por certo, apresentarão contribuições infinitamente muito mais apropriadas e proveitosas, para o aperfeiçoamento do instituto da *revisão de processo disciplinar*.

**Ricardo Rangel de Andrade**

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás  
Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público*

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO APROVAM A CARTA DE BRASÍLIA

Em reunião realizada em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, foi aprovada, pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos Estaduais e da União, a Carta de Brasília.

A Constituição Federal de 1988, reconhecendo a importância do papel institucional do Ministério Público, assegurou-lhe autonomia e detalhou a sua estrutura, propiciando os meios necessários ao exercício da defesa do Estado Democrático de Direito e dos direitos sociais e individuais disponíveis.

Diante dessas mudanças e do fortalecimento da instituição, o Ministério Público diversificou a sua forma de atuação e deixou de ser uma instituição com funções estritamente processuais para assumir outras funções tão ou mais relevantes, dando ênfase a uma postura resolutiva e transformando-se em agente político, produtor social e fomentador-efetivador de políticas públicas.

Nesse cenário, a Corregedoria Nacional, considerando a necessidade de se oportunizar um rico debate entre os Corregedores-Gerais e os membros auxiliares das Corregedorias a fim de se construir soluções pensadas coletivamente para o

tema, um dos temas que desafiam a atividade correicional atualmente, instaurou o Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 05/2016 (Procedimento Administrativo nº 0.00.002.001185/2016-25).

O referido procedimento teve por objetivo a elaboração de proposta provisória para a discussão, alteração e aperfeiçoamento, de diretrizes para a modernização das funções exercidas pelas Corregedorias, quanto à orientação e à fiscalização da atuação extrajurisdicional dos membros do Ministério Público, visando à valorização da postura resolutiva, para a efetivação dos direitos fundamentais. A proposta provisória, encaminhada às Corregedorias-Gerais no início do mês de setembro, foi objeto de análise e discussão durante o 7º Congresso de Gestão e deu origem à Carta de Brasília.

A Carta de Brasília surge então da necessidade de ressignificação pelo Ministério Público de sua atividade-fim e da atuação de seus órgãos de controle diante de seu novo papel de “garantia da vontade política transformadora” e explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas para resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividade de avaliação, orientação e

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

**EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016**

fiscalização dos órgãos correicionais.

A Corregedoria Nacional, por meio da Coordenação Executiva da Carta de Brasília e considerando a importância da atividade correicional, já definiu algumas medidas a serem adotadas no âmbito de sua atuação para a implementação do modelo aprovado, quais sejam:

1 - Gestão da Corregedoria Nacional junto às Chefias da Administração Superior do Ministério Público, visando à estruturação adequada das Corregedorias-Gerais.

2 - Realização de estudos e pesquisas para o estabelecimento de critérios e indicadores aptos a avaliar a atividade funcional do membro do Ministério Público com base na resolutividade e na relevância social de sua atuação.

3 - Atuação da Corregedoria Nacional junto à Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (Resolução CNMP nº 146, de 21 de junho de 2016) para regulamentação do curso de ingresso e formação inicial dos novos agentes

políticos do Ministério Público, bem como dos cursos de aperfeiçoamento profissional dos demais membros e servidores, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva.

4 - Elaboração de proposta de padrões e de modelos de distribuição e redistribuição de atribuições que viabilizem a intensificação das atividades voltadas à defesa dos interesses transindividuais do Ministério Público, de modo a atingir resultados efetivos na concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (artigo 3º da Constituição Federal de 1988).

5 - Fixação de parâmetros referenciais para a substituição e designação de membros para cumulação de funções em cargos com atribuições essencialmente extrajurisdicionais.

A íntegra da Carta de Brasília encontra-se disponível [aqui](#).

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

## PLENÁRIO EM FOCO

### NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Quando de sua promulgação em 30 de dezembro de 2004, a Emenda Constitucional 45, alterando o modelo constitucional originalmente previsto para o Poder Judiciário e o Ministério Público, sinalizava uma proposta de modernização do aparelho judicial brasileiro, afinando-o às exigências que, já desde a Emenda 19 (a Reforma do Estado), se faziam aos órgãos da administração pública em geral. Foi denominada Reforma do Judiciário.

Dentre as inovações trazidas pelo legislador constituinte, destacou-se a criação de dois novos interlocutores no diálogo institucional, com características até então inéditas na organização administrativa: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgãos de composição heterogênea encarregados do controle da atuação administrativa, financeira e dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiros, com abrangência nacional não apenas em âmbito federal, mas alcançando também os órgãos e unidades dos estados.

As atribuições do CNJ e do CNMP estão descritas respectivamente nos artigos 103-B, §4º, e 130-A, §2º, do texto constitucional. Para os fins do debate que aqui se propõe iniciar, releva o disposto no inciso II (dada a semelhança dos dispositivos e de modo a evitar repetições inúteis, transcrevo apenas o disposto acerca do CNMP):

*§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:*

*[...]*

*II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas.*

Diante da redação conferida ao enunciado, em especial o trecho em que reconhecida a função de “zelar pela observância do art. 37”, os recém-criados órgãos de controle cogitaram da possibilidade de, nos procedimentos sob sua competência, exercerem o controle difuso de constitucionalidade dos atos relacionados à atuação administrativa e financeira dos órgãos controlados. A tese conjecturada

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

autorizaria a declaração de nulidade de atos administrativos, concretos ou abstratos, que contrariem os princípios e regras regentes da Administração Pública; levada ao extremo, seria possível até mesmo negar aplicação a leis contrárias à Constituição Federal.

Tal raciocínio não era de todo desarrazoado, encontrando amparo inclusive em entendimento do Supremo Tribunal Federal materializado no Enunciado n. 347 da súmula de sua jurisprudência: “o *Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*”. Afinal, dada a similitude de atribuições enquanto órgãos de controle, razoável a interpretação que estende o entendimento aplicável aos Tribunais de Contas também ao CNJ e ao CNMP.

A partir da tese assim construída, CNJ e CNMP, em mais de um episódio, negaram aplicação a leis consideradas contrárias aos preceitos do artigo 37, determinando aos órgãos jurisdicionais ou ministeriais a adoção de providências de modo a se adequarem à ordem constitucional. A título ilustrativo:

*Procedimento de controle administrativo. Alegação de irregularidade na realização de promoções/remoções pelo Conselho Superior do Ministério Público de Santa Catarina, com base no art. 141, da LCE nº 197/2000. Ofensa aos critérios constitucionais da impessoalidade e da isonomia, bem assim ao critério de alternância prevista no art. 93, incisos II e VIII-A da CF. Reconhecimento da inconstitucionalidade de Lei Estadual pelo CNMP, no caso concreto, no exercício do controle da legalidade dos atos da administração. Anulação das opções denominadas “promoções virtuais”. Revogação da liminar.*

(CNMP, PCA n. 0.00.000.000498/2008-76, Cons. Relator para o acórdão Raimundo Nonato de Carvalho Filho, j. em 17 de novembro de 2008)

**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO INSTAURADO DE OFÍCIO. SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA. 1. NOMEAÇÃO DE ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS PARA CARGOS EM COMISSÃO DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO. IRREGULARIDADE.** No regime constitucional brasileiro a nomeação de servidores públicos somente dispensa a aprovação em concurso público quando se tratar de ocupante de cargo em comissão para o exercício de encargos de chefia, direção ou assessoramento. Inteligência do disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal. **2. LEI ESTADUAL DE CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE LIVRE PROVIMENTO. INSUFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS LIMITES MATERIAIS DE TOLERÂNCIA DO EXCEPCIONAL INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO SEM CONCURSO.** Não salva da pecha de antijuridicidade a circunstância de serem os cargos comissionados criados por lei porque a reserva de lei (CF, art. 96, II, b) é apenas um dos requisitos constitucionais para a existência regular de cargos em comissão. Declaração de nulidade das nomeações irregulares com determinação para que o tribunal adote as providências para exoneração dos respectivos ocupantes no prazo de sessenta dias.

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

(CNJ, PCA 0001876-05.2009.2.00.0000, Rel. Antônio Humberto Souza Júnior, julgado em 09 de junho de 2009)

Questionada a tese perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contudo, a corte constitucional, distinguindo do entendimento adotado em relação aos tribunais de contas, negou ao CNJ e ao CNMP, enquanto órgãos de natureza administrativa, atribuição para o controle de constitucionalidade dos atos normativos, estando restritos a um juízo de legalidade. Assim ocorreu nos seguintes precedentes:

*AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. LEI N. 8223/2007 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ. LIMINAR DEFERIDA. REFERENDO.*

[...]

4. *A Lei n. 8.223/2007, decretada e sancionada pelos Poderes Legislativo e Executivo do Estado da Paraíba, não pode ter o controle de constitucionalidade realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a Constituição da República confere essa competência, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal.*

5. *Medida liminar referendada.*

(STF, AC 2.390, Plenário, Min. Relatora Carmen Lúcia, julgado em 19 de agosto de 2010)

*AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. NÃO CONHECIMENTO DE PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DE CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CNJ. IMPOSSIBILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. AGRAVO IMPROVIDO.*

*I - O Conselho Nacional de Justiça, embora seja órgão do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, §4º, II, da Constituição Federal, possui, tão somente, atribuições de natureza administrativa e, nesse sentido, não lhe é permitido apreciar a constitucionalidade dos atos administrativos, mas somente sua legalidade.*

*II - Agravo improvido.*

(MS 28872 AgR, Relator(a): in. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011)

Não passou despercebido pelos próprios Ministros, todavia, que a conclusão por eles adotada levava a uma perplexidade notável: uma vez que não poderiam aferir a constitucionalidade a inconstitucionalidade dos atos normativos sujeitos a sua apreciação, os órgãos de controle estariam obrigados a aplicar leis flagrantemente incompatíveis com a Constituição Federal, chancelando situações manifestamente iníquas.

Diante mencionada incongruência, o STF se viu obrigado a adotar soluções intermediárias, de caráter evidentemente pragmático, de forma a preservar a autoridade da Constituição Federal em face das leis inconstitucionais. Assim aconteceu no julgamento do Mandado de Segurança n. 28141, que girava em torno da constitucionalidade de lei estadual que destinava determinada contribuição para o



# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

custeio de associação profissional de natureza privada:

*EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO QUE DETERMINOU AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA MATOGROSSENSE QUE DEIXASSE DE COBRAR EMOLUMENTO JUDICIAL COM DESTINAÇÃO A QUALQUER ENTIDADE DE CLASSE OU COM FINALIDADE PRIVADA. INADMISSIBILIDADE. NATUREZA ADMINISTRATIVA DO CNJ. DECRETAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. IMPOSSIBILIDADE. REESTABELECIMENTO DA COBRANÇA. INVIABILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. I - O Conselho Nacional de Justiça, órgão de natureza administrativa que é, não possui competência para determinar o afastamento de cobrança de emolumento judicial com fundamento na sua inconstitucionalidade, mesmo porque tal ato termina por afastar a aplicação da própria lei tributária. II - A providência a ser adotada, por eventuais interessados em afastá-la, é a propositura de ação direta de inconstitucionalidade com o intuito de por fim a cobrança de tal exação. III - Embora o CNJ não pudesse, no caso, afastar a cobrança da contribuição instituída pela Lei 8.943/2008, para a Associação Matogrossense dos Defensores Públicos - AMDEP, não é possível a concessão da segurança, pois restabelecer a citada cobrança seria fazer tabula rasa da jurisprudência desta Corte, que é absolutamente pacífica no sentido de que é vedada a destinação de valores recolhidos a título de custas e emolumentos a pessoas jurídicas de direito privado. IV - Opiniões divergentes de Ministros quanto à decretação de inconstitucionalidade, no caso. V - Segurança denegada. (STF, MS 28141, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2011)*

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal se viram diante da seguinte situação: acaso confirmassem sem restrições o entendimento até então estabelecido de que os órgãos de controle não tinham competência para o controle de constitucionalidade, estariam tutelando uma situação jurídica manifestamente inconstitucional e contrária aos seus próprios precedentes; por outro lado, se negassem provimento à tutela mandamental, estariam reconhecendo a atribuição constitucional do órgão administrativo.

Como se observa do mencionado precedente, o Supremo Tribunal se socorreu de uma solução intermediária, adotando uma linha intermediária. Em que pese tenha reafirmado o entendimento de que falaria ao CNJ atribuições para o controle de constitucionalidade das leis, negou provimento à pretensão sob o argumento de que não haveria, no caso, direito líquido e certo à tutela pleiteada, uma vez que ia de encontro à Constituição Federal e à jurisprudência do próprio STF.

O cenário em torno do controle de constitucionalidade pelo CNJ e pelo CNMP estava assim situado até que, recentemente, novos precedentes do Supremo Tribunal Federal reacenderam o debate em torno do tema.

Em 1º de março de 2016, no julgamento do Mandado de Segurança n. 26739, pela primeira vez o

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016

Supremo Tribunal Federal reconheceu, nas razões de decidir, a competência do Conselho Nacional de Justiça para afastar a aplicação de atos normativos com base em sua inconstitucionalidade, quando se tratar de matéria já pacificada pelo próprio STF. Constatou da ementa o seguinte entendimento:

*Mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal.*

1. *Compete ao Conselho Nacional de Justiça “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário” (§ 4º), “zelando pela observância do art. 37 e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário” (inciso II, § 4º, art. 103-B).*

2. *No caso, a deliberação do CNJ se pautou essencialmente na ilegalidade do ato do Tribunal local (por dissonância entre os 60 dias de férias e o Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais). Quanto à fundamentação adicional de inconstitucionalidade, o Supremo tem admitido sua utilização pelo Conselho quando a matéria já se encontra pacificada na Corte, como é o caso das férias coletivas.*

3. *Sendo o ato administrativo controlado de caráter normativo geral, resta afastada a necessidade de notificação, pelo CNJ, dos servidores interessados no processo.*

4. *A conclusão do Supremo Tribunal pela inconstitucionalidade, a partir da Emenda Constitucional nº 45/04, das férias coletivas nos tribunais, se aplica aos servidores do TJMG, cujo direito às férias de 60 dias se estabeleceu em normativos fundamentados nas férias forenses coletivas.*

5. *Ordem denegada.*

(MS 26739, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 01/03/2016)

Por outro lado, nota-se que o julgado em questão reflete o crescente desenvolvimento de uma “jurisprudência defensiva” por parte da corte constitucional, que tem cada vez mais negado a sua competência para o conhecimento de causas individuais e desprovidas de repercussão geral.

Com o entendimento firmado, o STF acaba delegando às instâncias administrativas - o CNJ e o CNMP - o papel de reafirmar a autoridade de suas decisões, reforçando a jurisprudência firmada em um caso a outros casos semelhantes, concentrando-se no seu papel principal de guiar a interpretação constitucional.

De todo modo, o certo é que a virada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer ao CNJ e ao CNMP, ainda que de forma limitada, a atribuição para o controle de constitucionalidade de atos normativos, descortina novos horizontes à atuação do destes órgãos de controle, os quais poderão agora apreciar diretamente a validade de atos que antes, por estarem ao

# BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



**EDIÇÃO Nº 03/2016 – Brasília, setembro de 2016**

abrigo de leis inconstitucionais, eram insuscetíveis de controle. Com isso, há um inegável fortalecimento do papel institucional dos órgãos de controle na preservação da supremacia constitucional e de sua força vinculante sobre a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro.

**Rodrigo Oliveira Carvalho Santos**

*Assessor da Corregedoria Nacional do Ministério Público*