

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

APRESENTAÇÃO À QUARTA EDIÇÃO

ENTREVISTA DO MÊS

SANDRO JOSÉ NEIS

*Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina
Ex-Corregedor Nacional do Ministério Público (2009-2011)*

TEMÁTICAS AFETAS À CORREGEDORIA NACIONAL

**CORREGEDORIA NACIONAL REALIZA REUNIÕES INTERINSTITUCIONAIS NOS
ESTADOS UNIDOS**

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

**CNMP E ANAC LANÇAM CARTILHA COM ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO
MINISTERIAL NAS DEMANDAS RELACIONADAS À AVIAÇÃO CIVIL**

Flávia Cristina de Oliveira Santos

**ABERTO O PRAZO PARA O ENVIO DE MANIFESTAÇÕES SOBRE AS AÇÕES
CIVIS DE PERDA DE CARGO E CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA**

Daniella Ferreira Vieira Leite

PLENÁRIO EM FOCO

**A INÉRCIA NO EXERCÍCIO DO PODER PUNITIVO COMO PRESSUPOSTO DA INCIDÊNCIA
DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Filipe Albernaz Pires

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro 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

Telefone: (61) 3315-9469

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

APRESENTAÇÃO À QUARTA EDIÇÃO

Neste mês de outubro, a Corregedoria Nacional apresenta a quarta edição do *Boletim Informativo*, dando continuidade à sua proposta de divulgar ao público externo e interno notícias de interesse correcional e institucional do Ministério Público brasileiro.

Nesta oportunidade, gostaria de dar especial destaque ao fortalecimento das relações institucionais, sobretudo com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio da elaboração conjunta da cartilha “*Anac e CNMP: Demandas e Orientações sobre Aviação Civil*”, e com o Banco Mundial, que culminou com a adesão da Corregedoria Nacional ao Fórum Global de Direito, Justiça e Desenvolvimento, sediado pela instituição internacional.

Igual ênfase merecem as ações promovidas pela Corregedoria Nacional no âmbito do Procedimento de Estudos e de Pesquisas nº 04/2016 (Processo nº 0.00.002.001042/2016-16), que tem por objeto o estabelecimento de diretrizes de atuação no que tange ao procedimento e às Ações Civis destinadas à perda do cargo e à cassação de aposentadoria contra Membros do Ministério Público.

Por fim, destaca-se importante reflexão

sobre entendimento firmado recentemente pelo Plenário deste Conselho Nacional do Ministério Público acerca da inércia no exercício do poder punitivo e as suas consequências para o prazo prescricional.

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 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

ENTREVISTA DO MÊS

NÃO TENHO DÚVIDA DE QUE TODAS AS INSTITUIÇÕES TIVERAM ALGUM GANHO A PARTIR DA REALIZAÇÃO DAS INSPEÇÕES, MESMO AQUELAS QUE SE APRESENTAVAM NO IMAGINÁRIO COMUM COMO ESTANDO MUITO BEM ESTRUTURADAS.



SANDRO JOSÉ NEIS
Procurador-Geral de Justiça
Ex-Corregedor Nacional do Ministério Público

No início do seu trabalho como Corregedor Nacional, em 2009, ao ser entrevistado pela revista *Consultor Jurídico*, foi destacada a descrença da opinião pública na capacidade do CNMP de realizar o seu papel como órgão de controle da atuação administrativa e funcional do Ministério Público, tendo sido a instituição tachada como corporativista e em crise. Decorridos sete anos, podemos considerar superada esta impressão negativa?

Criado pela EC n. 45/2004 e instalado no mês de junho de 2005, o CNMP ainda é considerado um órgão jovem, que está dando os seus primeiros passos, no entanto já deu demonstrações inequívocas de que pode contribuir com o aprimoramento institucional.

Diversos temas que foram decididos pelo Órgão jamais seriam enfrentados pelas Unidades do MP de forma isolada. Refiro-me, por exemplo, à regulamentação que pôs fim ao nepotismo, à regulamentação do voto aberto e fundamentado nas movimentações na carreira por merecimento, à proibição do exercício da advocacia pelos servidores do Ministério Público, entre outros.

Agregado a isso, o CNMP passou a dar respostas efetivas no plano disciplinar e na indicação de caminhos para a boa gestão administrativa.

Certamente a realização das inspeções em

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

todos segmentos institucionais deu mostras de que a intenção do Órgão de Controle era propiciar tratamento igualitário, indicando, para a sociedade, que o MP brasileiro é uma instituição submetida a controles efetivos, primando seus atos pela transparência, legalidade e eficiência. Isso fez com que o CNMP se tornasse um Órgão com grande respeitabilidade social, política e institucional, superando, de forma definitiva, qualquer impressão negativa.

À sua gestão na Corregedoria Nacional do Ministério Público é atribuída a iniciativa de inspecionar todas as unidades do Ministério Público brasileiro. Com previsão para conclusão no primeiro semestre de 2017, como Vossa Excelência entende que o ciclo de inspeções-gerais pôde contribuir para o aperfeiçoamento do Ministério Público?

A nossa intenção ao realizar as inspeções sempre foi focada no conhecimento do real funcionamento das gestões administrativas e do exercício da atividade-fim.

Nesse caminho, como era o nosso desejo, encontramos projetos muitos bem sucedidos, os quais mereceram elogios do Plenário do CNMP e passaram a se tornar referência para outras Unidades, mas também encontramos carências, orçamentos insuficientes, posturas inadequadas, falta de motivação e até desconhecimento acerca dos verdadeiros desafios do MP.

Com isso, levamos o CNMP para dentro das Instituições, sugerindo a adoção de boas técnicas de gestão, regulamentações administrativas que visavam a estabelecer critérios objetivos na adoção de decisões e estruturação de setores vitais para o bom funcionamento, como a criação as controladorias internas.

Não tenho dúvida de que todas as Instituições tiveram algum ganho a partir da realização das inspeções, mesmo aquelas que se apresentavam no imaginário comum como estando muito bem estruturadas.

Ainda em sua entrevista, o senhor já havia deixado clara a sua visão de que, em 20 anos, o Ministério Público teria abandonado a sua rotina burocrática e passaria a intervir diretamente nas questões de interesse macro, com foco na defesa dos interesses sociais e difusos. Podemos dizer que o Ministério Público já alcançou a sua previsão, ou o que ainda falta para isso?

Estamos entrando na terceira fase histórica da Instituição. A primeira fase durou até a promulgação da CF/88, período em que o MP foi reconhecido pela atuação criminal, especialmente perante o Tribunal do Júri.

A segunda iniciou-se, basicamente, a partir do início da década de 90, quando passamos a nos organizar visando a uma atuação voltada para a defesa de interesses metaindividuais. Desse momento em diante, foram instaladas "promotorias

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

de defesa da coletividade". No entanto, a nossa capacidade de investigação ainda era muito discreta, até porque o contexto probatório, com raras exceções, resumia-se à produção da prova testemunhal e documental, enquanto as periciais dependiam da colaboração de órgão externos, quase sempre desaparelhados.

A terceira fase histórica iniciou-se a partir dos investimentos reais em novas tecnologias da informação e técnicas investigativas para melhor coletar as provas e gerar segurança na condução dos processos judiciais. Vale ressaltar que a terceira fase não abandona as duas anteriores. Muito pelo contrário, estamos dando efetividade a ambas.

Fatos recentes, no cenário nacional, demonstram que o processo penal está apresentando respostas rápidas no âmbito punitivo, o que somente ocorreu tendo em vista a capacidade que a Instituição teve de investigar fatos complexos com modernos equipamentos, *softwares* e técnicas adequadas.

A Corregedoria Nacional se prepara para iniciar um novo ciclo de inspeções e correções, tendo como foco a gestão da qualidade na atividade

extrajudicial do Ministério Público. Como ex-Corregedor Nacional e atual Procurador-Geral de Justiça, quais os conselhos que o senhor pode dar para esta nova tarefa?

O brilhantismo do trabalho da atual composição do CNMP e da Corregedoria Nacional é reconhecido por todos os segmentos institucionais, o que poderia indicar a desnecessidade de apresentação de alguma sugestão.

No entanto, apenas destaco aquilo que sempre defendi como membro do MP e temporariamente Conselheiro do CNMP: é certo que o Órgão exerce funções de controle e, como tal, muitas vezes será incompreendido. Contudo, essa não é a única e quiçá não seja a mais importante missão. Se as decisões forem baseadas na preservação da autonomia e na independência funcional, sem procurar pautar o Ministério Público dos Estados pelas normas estabelecidas pelo Ministério Público da União (o qual possui, em muitos aspectos, características organizacionais e de atuação muito diversas das dos MP estaduais), tenho plena convicção de que estaremos no caminho certo, mesmo que haja uma aparente desvalorização do princípio da unidade institucional.

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

TEMÁTICAS AFETAS À ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL

CORREGEDORIA NACIONAL REALIZA REUNIÕES INTERINSTITUCIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS

A Corregedoria Nacional do Ministério Público realizou, entre os dias 12 e 16 de setembro, reuniões com diversos organismos americanos e internacionais. As visitas tiveram um enfoque de prospecção de boas práticas e podem ser classificadas em três níveis:

Nível 1:

- Sistema financeiro, Poder Judiciário e Poder Executivo.

Nível 2:

- Sistema financeiro: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

- Poder Judiciário: Justiça e seus órgãos auxiliares.

- Poder Executivo: Ministério Público e órgãos de controle disciplinar.

Nível 3:

- Banco Mundial: diretoria financeira, diretoria consultiva, diretoria de gestão, diretoria de compliance, equipe de consultores.

- Fundo Monetário Internacional: diretoria.

- Justiça: titular de seção judiciária (juiz federal) e oficial de justiça.

- Ministério Público: subprocuradoria-geral

da República e procuradoria da República.

- Órgãos de controle disciplinar: órgão de controle da atividade finalística (relacionada a investigação, litigância e consultoria) e órgão de controle residual.

Os propósitos específicos das visitas institucionais foram traçados em plano de trabalho aprovado pela Secretaria Geral do CNMP. Em resumo, interessava à Corregedoria Nacional (1) alcançar assento permanente no Fórum Global de Direito, Justiça e Desenvolvimento, sediado no Banco Mundial; (2) realizar benchmarking sobre controle disciplinar; e (3) realizar benchmarking sobre práticas de gestão.

Entre os desafios identificados pela Corregedoria Nacional no cotidiano de seu trabalho, dois se destacavam como razões principais para as visitas: (a) a dificuldade de aplicação dos códigos de conduta do Ministério Público e a desestruturação de algumas corregedorias gerais; e (b) a necessidade de sistematização de um controle ético-disciplinar ainda mais profundo, realizado pelas próprias unidades periféricas do Ministério Público (promotorias, procuradorias e unidades administrativas).

As soluções projetadas para superação desses desafios eram de duas ordens: uma, induzir o aperfeiçoamento dos códigos de conduta e

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

auxiliar na estruturação das corregedorias gerais; duas, fiscalizar a aderência ao planejamento estratégico por parte das corregedorias gerais, promotorias, procuradorias e unidades administrativas.

Nesse sentido, foram estudados possíveis focos de parceria com as instituições visitadas. Em linhas gerais, pontuam-se:

- Entendimento de como instituições do porte do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional reduzem o risco de perda ou desvio de resultados diante de governos com fraca cultura de autocontrole ético (compliance reduzido ou inexistente).

- Aquisição de conhecimentos do Banco Mundial e da comunidade internacional sobre o controle de desvios éticos por parte de agentes públicos.

- Absorção da sistemática de compliance do Banco Mundial e análise das compatibilidades com o mecanismo de autocontrole praticado em (e proposto para) o Ministério Público.

- Qual é a metodologia utilizada pelo Banco Mundial para a identificação de risco ético e criação de níveis de tolerância.

- Entendimento de quais padrões de treinamento são necessários para cada perfil de serviço e ambiente de trabalho.

- Absorção da metodologia de construção de indicadores de risco ético.

- Entendimento de como o Departamento de Justiça do Governo norte-americano realiza controle disciplinar no setor público.

Os resultados preliminares do projeto já apareceram: (1) a Corregedoria Nacional alcançou assento permanente no Global Forum on Law, Justice and Development, sediado em Washington, DC, Estados Unidos, entidade que discute questões jurídicas e sociais em escala global; (2) entre 5 e 9 de dezembro deste ano, a Corregedoria Nacional e o Banco Mundial firmaram parceria para a realização de Brazilian Session, espaço criado em Washington, DC, para a discussão de temas relevantes para o Ministério Público brasileiro, particularmente a política anticorrupção e a Operação Lava Jato, e meio ambiente e o desastre da Barragem de Mariana.

Os demais objetivos do projeto estão sendo perseguidos pela CN e fazem parte de uma ação contínua de idealização e operacionalização de um novo modelo de controle disciplinar

Eduardo P. de Vasconcelos Aquino

Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do
Ministério Público

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

CNMP E ANAC LANÇAM CARTILHA COM ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO MINISTERIAL NAS DEMANDAS RELACIONADAS À AVIAÇÃO CIVIL

Durante a 19ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público, realizada em 11 de outubro 2016, foi lançada pelo Corregedor Nacional do Ministério Público a cartilha "ANAC e CNMP: Demandas e Orientações sobre Aviação Civil". O documento foi entregue ao Corregedor Nacional pelo diretor-presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), José Ricardo Botelho em reunião realizada na sede do CNMP, em Brasília-DF.

A ANAC, uma das agências reguladoras federais do País, foi criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. A agência atua na promoção da segurança da aviação civil e no estímulo à concorrência e à melhoria da prestação dos serviços no setor. O seu trabalho consiste em elaborar normas, certificar empresas, oficinas, escolas, profissionais da aviação civil, aeródromos e aeroportos, e fiscalizar as operações de aeronaves, de empresas aéreas, de aeroportos, profissionais do setor e aeroportos, com foco na segurança e na qualidade do transporte aéreo.

A publicação é resultado de estudos realizados por um Grupo de Trabalho estabelecido entre o Conselho Nacional do Ministério Público -

CNMP e a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (Portaria PRESI-CNMP nº 26, de 29 de fevereiro de 2016). A criação do referido grupo se deu por uma iniciativa de ambos os órgãos com o intuito de discutir e elaborar um material informativo com objetivo de proporcionar uma melhor compreensão sobre os principais temas relacionados à regulação da aviação civil brasileira.

Ao receber a cartilha, o Corregedor Nacional enalteceu o trabalho conjunto entre CNMP e ANAC, afirmando que "A parceria deu certo porque não houve vaidade. A finalidade era comum: elaborar um produto que fizesse diminuir o tempo de tramitação das respostas".

A cartilha apresenta os resultados desse trabalho e tem por objetivos:

- Informar sobre as responsabilidades dos vários órgãos e entidades que integram o sistema de aviação civil brasileiro;
- Padronizar as respostas da Agência encaminhadas aos mais diversos órgãos do Ministério Público;
- Esclarecer diversas dúvidas recorrentes que chegam à ANAC no dia a dia sobre assuntos de sua competência;
- Auxiliar os membros do Ministério Público a obterem informações para subsidiar a instrução de procedimentos relacionados à aviação civil.

Em sua elaboração, foram considerados as principais demandas e os questionamentos

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

encaminhados pelo Ministério Público à ANAC, não esgotando, contudo, todos os temas atinentes à aviação civil brasileira.

Importante ressaltar que o intuito dos órgãos é que a cartilha seja constantemente atualizada e aprimorada, de forma a acompanhar as inovações normativas e jurisprudenciais afetas ao tema.

Nesse ponto, mostra-se essencial a continuidade da parceria estabelecida entre o CNMP e a ANAC, bem como do diálogo com as

ABERTO O PRAZO PARA O ENVIO DE MANIFESTAÇÕES SOBRE AS AÇÕES CIVIS DE PERDA DE CARGO E CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA

A Corregedoria Nacional do Ministério Público comunica a abertura de prazo para que os Procuradores-Gerais, Corregedores-Gerais, membros, órgãos e instituições representativas do Ministério Público possam se manifestar sobre o tema objeto do Procedimento de Estudo e de Pesquisas nº 04/2016 (processo CNMP nº 0.00.002.001042/2016-13).

O Procedimento de Estudos e de Pesquisas nº 04/2016 foi instaurado no âmbito da Corregedoria Nacional para fixar diretrizes de atuação no que tange o procedimento e as Ações Civis destinadas à perda do cargo e à cassação de aposentadoria contra Membros do Ministério Público.

unidades no Ministério Público, para o aprimoramento da atuação ministerial nas diversas demandas relacionadas à Aviação Civil, sobretudo nas que versam sobre os direitos dos usuários e a preservação do interesse público.

Leia a íntegra da cartilha [aqui](#).

Flávia Cristina de Oliveira Santos
Assessora da Corregedoria Nacional do Ministério Público

No âmbito do referido procedimento, até o presente momento, foram registradas as ações civis de perda de cargo, cassação de aposentaria e improbidade ajuizadas contra membros do Ministério Público e que ainda estão em andamento, além das ações criminais a elas correlatas. Também foram registrados os casos pendentes de ajuizamento com suas respectivas justificativas. Tais informações foram compiladas e compõem o estudo realizado no procedimento supracitado.

Dando continuidade aos estudos propostos, foi concedido prazo para que os Procuradores-Gerais, Corregedores-Gerais, membros, órgãos e instituições representativas do Ministério Público possam se manifestar sobre o tema, sendo sugeridos os seguintes pontos para abordagem:

1) Qual o rito procedimental para o ajuizamento da ação civil de perda do cargo (demissão)?

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

2) *Pode o PGJ/PGR ajuizar a ação de perda do cargo sem Procedimento Administrativo Disciplinar prévio, bastando para tanto a deliberação prévia do Colegiado?*

3) *Os Procuradores que tiveram a iniciativa (1/4) para que o colegiado deliberasse para que o PGJ/PGR ajuíze a ação de perda do cargo estão impedidos de participar dessa última votação?*

4) *Caso o ilícito tenha sido apurado em PAD anterior, os membros da sindicância e do PAD, além do Corregedor-Geral, estão impedidos de votar na deliberação do Colégio (desde que, por óbvio, sejam membros)?*

5) *Qual a natureza do procedimento para autorizar o ajuizamento da ação civil de perda do cargo? Uma vez deliberado pelo Colegiado local, pode o PGJ/PGR não ajuizar a ação civil para perda do cargo? Daqui decorrem algumas questões: a deliberação é ato vinculante? PGJ/PGR tem autonomia e independência funcional para discordar ou atua como membro 'presidente' do Colégio?*

6) *A deliberação do CNMP pelo ajuizamento da ação civil de perda do cargo dispensa a do colegiado local?*

7) *É preciso aguardar trânsito em julgado da ação penal para ajuizar ação civil de perda do cargo? Em caso negativo, é razoável aguardar ao menos o recebimento da ação penal?*

8) *Qual o efeito da sentença penal absolutória*

sobre a ação civil de perda do cargo ou de cassação de aposentadoria?

9) *Qual o efeito da sentença penal extintiva da punibilidade pela prescrição sobre a ação civil de perda do cargo ou de cassação de aposentadoria?*

10) *A ação penal pode resultar à perda do cargo de membros do Ministério Público?*

11) *A ação de improbidade administrativa pode resultar na perda do cargo de membros do Ministério Público? Neste caso, a legitimidade para ajuizar essa ação é privativa do Ministério Público ou é concorrente? A ação de improbidade pode ser ajuizada por promotor de justiça ou deve ser feita pelo PGJ/PGR?*

12) *O segredo de justiça deve ser a regra nestes processos?*

13) *O que são crimes incompatíveis com o cargo?*

14) *Quais medidas podem ser empregadas para o devido monitoramento, acompanhamento e celeridade das ações ajuizadas contra membros do Ministério Público a fim de assegurar efetividade nessas demandas?*

15) *O afastamento do membro do MP cuja ação civil de perda do cargo foi proposta (art. 208, parágrafo único, da LC 75/93) é automático? Quais casos o afastamento é necessário?*

16) *A previsão legal de perda dos vencimentos e das vantagens pecuniárias do respectivo cargo do membro afastado (parte final do art. 208, parágrafo único, da LC 75/93) é constitucional?*

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

Há alguma interpretação conforme cabível ao dispositivo?

17) Caso o membro do MP passe para a inatividade antes do trânsito em julgado da sentença condenatória proferida na ação civil de perda do cargo, a aplicação da sanção de perda da função pública terá o efeito de acarretar a cassação da aposentadoria?

As manifestações deverão ser encaminhadas para o e-mail da Corregedoria

Nacional (corregedoria@cncmp.mp.br) até o dia 04/11/2016, sendo fundamental a participação de todos, já que, além de enriquecer os estudos propostos, colaborarão para o aperfeiçoamento da atuação Ministerial.

Daniella Ferreira Vieira Leite

Assessora da Corregedoria Nacional do Ministério Público

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

PLENÁRIO EM FOCO

A INÉRCIA NO EXERCÍCIO DO PODER PUNITIVO COMO PRESSUPOSTO DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Na 11ª Sessão Ordinária do corrente ano, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público reafirmou, no julgamento da Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00190/2016-11, o entendimento de que a instauração de processo administrativo disciplinar é causa interruptiva híbrida, uma vez que não só interrompe, como também obsta o reinício do curso do prazo prescricional em virtude de sua eficácia suspensiva, o qual deve ser retomado, por inteiro, após o decurso do prazo legal máximo previsto para a conclusão do processo disciplinar.

O Plenário assentou idêntico posicionamento em ao menos outras três ocasiões, a saber, no julgamento da Revisão de Processo Disciplinar nº 129/2009-64, do Recurso Interno nº 1575/2011-19, e, recentemente, do Embargos de Declaração na Revisão de Processo Disciplinar nº 446/2015-29. Em todos esses casos, invocou-se entendimento há muito firmado pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento dos Mandados de Segurança 22728/PR, em 22.01.1998, e 23299/SP, em 06.03.2002.

Da análise dos citados precedentes, constata-se que a Suprema Corte, ao interpretar os teores dos §§ 3º e 4º do art. 142 da Lei 8.112/1990, reconheceu que a normatização do sistema prescricional disciplinar distingue-se daquela do sistema penal, visto que naquele, ao contrário deste, a contagem do prazo prescricional não se reinicia imediatamente após a ocorrência do marco interruptivo, mas tão somente após o decurso do prazo legal para a conclusão do processo disciplinar.

Nota-se, pois, que o Pretório Excelso preocupou-se não apenas em afirmar a existência de normas próprias do sistema prescricional disciplinar, mas igualmente limitar o alcance da parte final do § 3º (“*A abertura de sindicância¹ ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente*”). De fato, nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, “*tomar ao pé da letra a parte final do art. 142, § 3º, levaria à solução absurda de a mora da Administração na conclusão do processo administrativo retardar sem limites o recomeço do curso do prazo prescricional interrompido com a sua instauração*” (MS 22.679-0/DF).

Com esse entendimento, o STF, ao fim e ao cabo, reconheceu a aplicação da *prescrição intercorrente* ao processo administrativo disciplinar, compreendida como aquela ocorrente após a

¹ Trata-se, nessa hipótese, de sindicância punitiva, conforme esclarece Antônio Carlos Alencar Carvalho em seu *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 1160-1162.

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL

EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

instauração do processo, com a publicação da respectiva portaria². Com efeito, a disposição literal do § 3º afasta, em princípio, a incidência da prescrição intercorrente, já que obsta o curso da prescrição ao longo de toda a tramitação do processo disciplinar. Na prática, a aplicação sem temperamento do referido dispositivo legal tornaria imprescritível a pretensão punitiva após a propositura do PAD, o que contrariaria o próprio ordenamento constitucional pátrio, que estabelece, sobretudo em matéria punitiva, a prescritibilidade como regra e a imprescritibilidade como exceção.

Embora admitida a incidência da prescrição intercorrente, o STF, em lugar de adotar a regra prevalente no direito penal, isto é, o reinício da contagem do prazo prescricional imediatamente após sua interrupção, determinou o sobrestamento do prazo pelo lapso temporal estipulado para conclusão do PAD, como acima observado. Ao assim decidir, o STF, ao nosso sentir, reconheceu, mesmo que implicitamente, que a prescrição intercorrente pressupõe necessariamente a existência de inércia (desídia ou negligência) no exercício do poder punitivo. Deveras, durante o prazo legal de tramitação do PAD, presume-se que não há mora da Administração no exercício do poder punitivo, o que afasta o curso do lapso prescricional. Por outro lado, esgotado aludido prazo e não encerrado o processo, reinicia-se o fluxo da prescrição, visto que, nesse caso, infere-se, ao contrário, a inércia da Administração.

Aliás, a inércia administrativa constitui requisito exigido pelo próprio ordenamento legal para o reconhecimento da prescrição intercorrente, consoante se extrai do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999 (estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta), *verbis*:

“§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

No julgamento do REsp 1351786, o Ministro Mauro Campbell Marques destacou, em voto-vista, que

A prescrição intercorrente da ação punitiva da Administração Pública tem previsão expressa no art. 1º, § 1º, tendo atuação quando o processo administrativo fica paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. [...] É sabido que a prescrição intercorrente é instituto que objetiva a manutenção da segurança jurídica, visando estorvar a perpetuação da pretensão punitiva do Estado, fixando limites às relações jurídicas incertas, valendo isso tanto para o procedimento judicial como no administrativo. [...] Nota-se, pois, que o objetivo maior do instituto é punir a desídia e a negligência.

² A expressão *prescrição intercorrente* tem sido utilizada em diversos ramos do direito (trabalho, civil, tributário, penal e administrativo) com diferentes significados. No presente artigo, o termo refere-se à prescrição incidente tão somente após a instauração do processo administrativo disciplinar até sua conclusão, incluída a fase recursal.

BOLETIM INFORMATIVO DA CORREGEDORIA NACIONAL



EDIÇÃO Nº 04/2016 – Brasília, outubro de 2016

Nota-se, portanto, que o duplo efeito da instauração do PAD - interrupção e sobrestamento do prazo prescricional - decorre da própria natureza da prescrição intercorrente, que somente tem curso com a constatação da efetiva inércia/mora da Administração em exercer o poder punitivo. Com isso, embora incidente no processo administrativo disciplinar, a prescrição intercorrente somente tem fluência após o esgotamento do prazo legal para a conclusão do feito disciplinar, já que, somente a partir desse momento, estará configurada a mora administrativa.

Ademais, não há nenhum empecilho jurídico para que se estenda a aplicação da prescrição intercorrente, nos moldes acima delineados, a todos os microsistemas prescricionais estabelecidos em cada uma das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados e do Ministério Público da União. Isso porque todos esses sistemas, assim como a Lei 8.112/1990, estipularam um prazo máximo em que o processo disciplinar deve ser encerrado. Desse modo, por inexistir mora da administração no decurso do prazo legal de tramitação do PAD, não há igualmente razão para a fluência da prescrição intercorrente.

Sendo assim, afigura-se indubitoso o acerto do Plenário do CNMP ao invocar os precedentes do Supremo Tribunal Federal para reconhecer a incidência aos processos administrativos disciplinares da prescrição intercorrente, cuja fluência somente se inicia após o decurso do prazo legal estabelecido para a conclusão do feito disciplinar.

Filipe Albernaz Pires
Procurador da República

Membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público