

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DANIEL CARNIO COSTA, RELATOR DA PROPOSIÇÃO Nº 1.00595/2022-52

Ofício ANPR nº 086/2022-UC

A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) vem, respeitosamente, em atenção à notificação desse Eg. Conselho Nacional, recebida na data de 23 de junho de 2022, **apresentar contribuições à Proposta de Emenda Regimental que tramita sob o n. 1.00595/2022-52 - CNMP**, que visa a regulamentar a Transação Administrativa Disciplinar na seara desse órgão de controle, consoante os fundamentos jurídicos que passa a expor.

Cuida-se de análise da proposta de transação em matéria disciplinar apresentada pelo Excelentíssimo Corregedor Nacional, Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto (processo nº 1.00595/2022-52), na sessão ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público realizada no dia 14 de junho do corrente ano.

Na prática, a proposição visa alterar o Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de incluir o inciso VII ao artigo 77, bem como inserir os §§ 5º a 10, renumerando, via de consequência, o § 5º originário como § 11

e, ainda, alterar o caput do artigo 84, todos do RICNMP, objetivando regulamentar a Transação Administrativa Disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Importa destacar, de pronto, a importância da matéria, que prevê, já com algum atraso, no âmbito do CNMP, instrumento de consensualidade já existente, há bastante tempo, na legislação brasileira para esferas mais gravosas de repressão, como a penal e a decorrente de prática de atos de improbidade administrativa.

Sobre a importância da referida inovação normativa, renovam-se, a respeito, as considerações que já foram apresentadas pela ANPR nos autos do procedimento nº 1.00448/2028-14, *verbis*:

O regramento constitucional em vigor, desde sua promulgação, possibilitou o incremento da tendência doutrinária e legislativa derivada de estruturação e de aperfeiçoamento de métodos e instrumentos de solução pacífica dos conflitos, seja na seara cível ou penal.

Ilustre opção constitucional, para encontrar forma e ser implementada nos moldes hoje conhecido, foi desenvolvida na academia (doutrina)¹ e entre esta, as instituições democráticas e o Congresso Nacional, culminando na aprovação de diversas leis que, seja no âmbito cível - a exemplo do Novo Código de Processo Civil -, seja no âmbito criminal vem estruturando a tendência de construção de um modelo de resolução penal pactuada, com abrangência também na seara do direito administrativo sancionador.

Hoje já não mais se diverge no âmbito doutrinário e jurisprudencial da (co)relação umbilical e identidade existente entre o direito penal e sua plêiade de institutos e instrumentos e o direito administrativo sancionador, sendo também incontroverso que este último se refere a outra gradação e ótica com que se deve olhar e analisar uma mesma conduta, observada se e quando

cabível a independência das instâncias. Nesse sentido, o escólio de Fábio Medina Osório, assevera que “já é pacífico na doutrina e jurisprudência pátrias que, quando se trata de direito administrativo sancionador, aplicam-se, mutatis mutandi, os princípios pertinentes ao direito penal, dadas as similitudes entre ambos os ramos do direito e a gravidade de sua incidência na esfera dos particulares”².

Essa tendência, na seara penal, teve início mais significativo com a edição da Lei n. 9.099/95, que instituiu os institutos da composição civil dos danos, transação penal e suspensão condicional do processo. Estes dois últimos, trabalhados e discutidos no âmbito da representação estatal conferida ao Ministério Público enquanto titular da ação penal pública e o primeiro na esfera de dualidade de interesses da vítima e do suposto autor do fato.

Passados 25 anos de sua entrada em vigor, além de hoje já termos uma maior maturação interpretativa na abrangência e nos fins a que se destinam esses institutos, outras ações legislativas, a exemplo do novo CPC (já referido) - que determina ao Estado a promoção da solução consensual dos conflitos, sempre que possível, dos acordos de não persecução cível e criminal, se seguiram e foram inseridas no ordenamento jurídico com a finalidade de sedimentar ainda mais essa tendência consensualista do direito brasileiro, que possui certa similitude com o plea bargaining.

Outras referências legislativas importantes para o trabalho a que nos propomos, dizem respeito às Leis n^o 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) – que possibilita a celebração de acordos de leniência e a Lei n^o 13.140/2015 - que trata da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, inaugurando de forma explícita a vontade do legislador em implementar o direito administrativo consensual, enquanto possibilidade de diálogo da administração com a sociedade a garantir maior legitimidade de atuação e resultados mais eficientes.

Portanto, a adoção de tais medidas em tudo se harmoniza ao conjunto normativo vigente, valendo destacar que este Conselho Nacional ao editar a Resolução n^o 118/2014 – que dispõe sobre a implementação e a adoção de mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, a Resolução n^o 181/2017 – que instituiu a possibilidade negocial de solução de conflitos criminais de média gravidade, por meio de acordo de não persecução penal e

a Resolução CNMP nº 179/2017 – que admitiu, no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, também placitou essa tendência.

Sobre a proposta de acordo disciplinar em si, não custa frisar que já foi regulamentada para diversos ramos do Ministério Público brasileiro e, também, para os servidores da administração pública federal.

No que concerne ao serviço público federal, **o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento regulamentado pela Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, passível de ser celebrado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, desde que atendidos os requisitos previstos no referido normativo.**

De observar que a proposta ora em discussão no âmbito do CNMP é, de qualquer forma, bem mais restritiva do que a que estava em discussão no âmbito do procedimento nº 1.00448/2018-14 (apresentada pelo Conselheiro Valter Shuenquener), que permitia, por exemplo, transação em conduta funcional punida com suspensão.

Esse, aliás, é o mesmo parâmetro de sanção máxima (suspensão de até 30 dias) previsto para a aplicação do TAC disciplinar envolvendo os servidores públicos federais, **nos termos do art. 145, inciso II, da Lei 8.112/1990.**

Como o que se intenciona é buscar economicidade, racionalidade e agilidade na atuação da Corregedoria Nacional nos casos de infrações disciplinares de

menor potencial ofensivo, nos parece, como primeira contribuição, que deveria ser observado o mesmo parâmetro estabelecido para a administração pública federal, permitindo-se, portanto, a formulação de proposta de transação disciplinar quando houver a previsão de aplicação de sanção de suspensão em menor grau-quantidade.

Como segunda contribuição de aperfeiçoamento, destaca-se, do texto proposto pelo atual Corregedor Nacional, a existência de impedimento também para a formulação da proposta de acordo disciplinar quando houver configuração de crime ou ato de improbidade administrativa.

Ocorre que há crimes de médio e pequeno potencial ofensivo e atos ímprobos de natureza menos grave (violação a princípios) ou que tiveram a sua nota de gravidade rebaixada pelas recentes alterações ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa, sendo importante, para manter a coerência e racionalidade do sistema, fazer algum temperamento nessas restrições, de forma que a transação disciplinar não seja obstada em hipóteses que permitem a transação penal e civil.

Do contrário, revelar-se-ia bastante tímida a previsão disciplinar proposta, já que impeditiva do acordo em hipóteses nas quais a transação seria possível nas esferas de punição mais graves.

Por fim, como terceira e última contribuição, compreendemos ser importante que, desde que observadas as condições previstas na proposta de resolução em análise, deva ser considerada a existência de direito público subjetivo do Membro do

Ministério Público à transação disciplinar. Se assim não for, abrir-se-á a porta ao casuísmo, ao arbítrio, a favorecimentos ou perseguições, ao tratamento diferenciado, enfim, a membros do MP que se encontrem nas mesmas condições, em quebra aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Observe-se que, no âmbito disciplinar, ao contrário do que ocorre na hipótese de transação em processos penais e cíveis, a negativa do oferecimento da proposta de resolução não será objeto de controle por autoridade diversa daquela que poderia formular a oferta. Assim, no campo disciplinar, até como forma de conter subjetivismo, o reconhecimento do direito público subjetivo se torna imperativo.

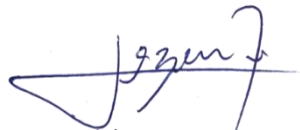
De observar que essa é a exegese depreendida da própria Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, editada no âmbito do Poder Executivo Federal, ao prever, no art. 6º, que a proposta de transação disciplinar poderá ser feita de ofício ou mesmo a pedido do próprio interessado, bastando que sejam observadas as condições estabelecidas na referida norma.

Na mesma linha, se for instaurado procedimento disciplinar para apurar falta que, em tese, não comporte qualquer dos benefícios, mas, ao final da instrução probatória, ficar caracterizada conduta de menor potencial ofensivo, também deve ser reconhecido ao membro o direito ao oferecimento da proposta, mesmo em adiantada fase do processo, tal como ocorre no direito processual penal ordinário.

Devem ser afastadas, portanto, condições de natureza absolutamente subjetiva, ou que estejam sob o exclusivo juízo da autoridade processante, pois, como já afirmado, permite indesejáveis beneficiamentos ou perseguições.

Ante o exposto, louvando a importância de discussão e regulamentação da matéria por esse Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores da República apresenta as contribuições supra, no intuito de aprimorar a proposta apresentada e participar do debate democrático acerca do regime disciplinar do Ministério Público, que sempre comporta aperfeiçoamentos, em prol da necessidade de manutenção da integridade institucional e do controle social.

Brasília, 22 de julho de 2022.



Ubiratan Cazetta
Presidente