

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.125 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES  
DA REPÚBLICA - ANPR  
**ADV.(A/S)** : JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) contra os artigos 18, VI; 77, *caput*, IV, §§ 2º e 3º, e 89 § 3º, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na redação dada pela Resolução 103, de 2 de dezembro de 2013.

Os dispositivos impugnados versam sobre a instauração de processo administrativo disciplinar contra membros do Ministério Público, por ato monocrático do Corregedor Nacional, bem como sobre o afastamento do processado do exercício de suas funções, também por decisão do Corregedor Nacional ou do relator do processo administrativo disciplinar.

Eis o teor do ato normativo questionado:

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

(...)

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

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

## ADI 5125 MC / DF

(...)

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

(...)

§ 2º Na hipótese do inciso IV deste artigo, o Corregedor Nacional “ad referendum” poderá afastar o acusado pelo prazo previsto na respectiva lei orgânica ou por até cento e vinte dias, prorrogáveis justificadamente, se omissa a legislação pertinente, assegurado o subsídio ou remuneração integral. (Redação dada pela Resolução CNMP nº 103, de 2 de dezembro de 2013)

§ 3º Da decisão de afastamento do acusado não cabe recurso interno. (Acrescentado pela Resolução CNMP nº 103, de 2 de dezembro de 2013)

**Art. 89** Decidida a instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito do Conselho, o feito será distribuído a um Relator. (Redação dada pela Resolução CNMP nº 103, de 2 de dezembro de 2013)

(...)

§ 3º No processo administrativo disciplinar, o Relator “ad referendum” e o Plenário poderão afastar o acusado pelo prazo previsto na respectiva lei orgânica ou por até cento e vinte dias, prorrogáveis justificadamente, se omissa a legislação pertinente, assegurado o subsídio ou remuneração integral.”(Redação dada pela Resolução CNMP nº 103, de 2 de dezembro de 2013).

A requerente entende que os dispositivos do Regimento Interno do CNMP impugnados nesta ação direta violam os seguintes artigos constitucionais: arts. 5º, incisos II, LV, LIV; 37, *caput*; 128, § 5º; 130-A, § 2º, III; e 130-A, § 3º, I.

Indica, em síntese, que o processo administrativo disciplinar contra membro do Ministério Público Federal já está regulamentado por lei complementar, nos termos do art. 128, § 5º, da Constituição Federal, e que o Conselho Nacional do Ministério Público não dispõe de competência

## ADI 5125 MC / DF

legislativa para determinar de forma diversa, por meio de regimento interno.

Aponta que o afastamento de membro do Ministério Público Federal por ato monocrático do Corregedor Nacional atenta contra as garantias de inamovibilidade e de vitaliciedade dos integrantes do MP, que, de acordo com a Constituição Federal, somente poderiam ser afastadas, respectivamente, por decisão judicial e por decisão colegiada da instituição.

A Associação Nacional dos Procuradores da República expõe, ademais, a diferença entre a competência para “conhecer” de reclamações contra membros do MP, que caberia ao órgão colegiado do CNMP (art. 130-A, § 2º, III, CF), da competência para “receber” reclamações e denúncias, que seria do Corregedor Nacional (art. 130-A, § 3º, I, CF). Aduz que a este seria vedada a emissão de juízo de valor acerca da materialidade e de autoria de eventual infração, bem como sobre o afastamento cautelar do acusado.

Sustenta, por fim, violação aos princípios da legalidade, da ampla defesa e do devido processo legal, em razão da disposição, no regimento interno, de matéria reservada à lei complementar, bem como aos princípios da impessoalidade e da moralidade, uma vez que, em processo disciplinar, não poderia haver discricionariedade.

Requer medida cautelar para suspender os efeitos jurídicos do ato impugnado na medida em que estes *“violam garantias fundamentais dos membros de uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado”*. Defende, nesse ponto, a relevância do deferimento cautelar para a ordem social e a segurança jurídica.

Apliquei à ação o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Conselho Nacional do Ministério Público prestou informações, afirmando a ausência de qualquer inconstitucionalidade nos dispositivos do RICNMP impugnados pela requerente. (eDOC13)

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido. (eDOC 17)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não

## ADI 5125 MC / DF

conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, tão somente para declarar a inconstitucionalidade do art. 77, § 3º, do Regimento Interno do CNMP, na redação conferida pela Resolução 103/2013. (eDOC 18)

Em 31.1.2017, vieram-me os autos conclusos com pedido de preferência em petição apresentada pela Requerente a reiterar a gravidade da situação objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, inclusive com a apresentação de recentes instaurações de processos administrativos disciplinares por atos monocráticos.

Nesse contexto, não obstante a aplicação do art. 12 da Lei 9.868/1999, entendo ser necessário apreciar, de pronto, o pedido cautelar.

É o breve relatório.

Decido.

Reconheço, em primeiro lugar, a legitimidade da requerente para figurar no polo ativo da relação processual. A ação foi proposta pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) (eDOC 2), sociedade civil sem fins lucrativos, que tem como objeto, em síntese, a defesa dos interesses de seus associados.

Trata-se de entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF). Da leitura do estatuto social da requerente, verifica-se que constitui associação de abrangência nacional, representativa dos procuradores da república, constando, entre seus associados, integrantes em todo o território brasileiro.

A ilegitimidade da requerente foi arguida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, sob o fundamento de que seus associados representam apenas uma fração dos destinatários da norma.

De fato, a ANPR representa Procuradores da República – parte dos membros do Ministério Público da estrutura da União – e os artigos impugnados são aplicáveis a outros destinatários. O Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, notadamente os dispositivos questionados, regulamenta o processo administrativo disciplinar no âmbito do CNMP, a que estariam sujeitos os membros do

## ADI 5125 MC / DF

Ministério Público.

A jurisprudência da Corte já afastou a legitimidade de entidades que congregam apenas parte dos destinatários da norma impugnada, especialmente em casos que envolviam o interesse de categorias profissionais.

Na ADI 4.462-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 29.6.2011, assentou-se que uma associação que representava parcela da magistratura, a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), não teria legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade contra norma de interesse de toda a magistratura. Todavia, por representar interesse dos magistrados estaduais, é legítima para a propositura de ação direta contra norma de interesse da magistratura de determinado Estado-membro da Federação. Daquela feita, fiz constar minha perplexidade em relação a esse entendimento.

Conforme observamos em obra sobre o tema, a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional, não deve condicionar o exercício do direito de propositura da ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Por isso, sublinhamos que tal restrição ao direito de propositura não se deixa compatibilizar, igualmente, com a natureza do controle abstrato de normas e criaria uma injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação. Distinção, essa, que não encontra respaldo na Constituição de 1988 (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 8ª edição, 2013, p. 1116).

Entender de outra forma seria restringir a legitimidade da confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF) a discussões de cunho exclusivamente setorial.

Presentes os requisitos de admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade, passo ao exame do pedido cautelar.

A concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar em

## ADI 5125 MC / DF

ação direta de inconstitucionalidade tem-se mostrado instrumento apto à proteção da ordem constitucional, como demonstra a jurisprudência do Tribunal.

Como é cediço, a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende do atendimento de dois pressupostos, que são: (1) a verossimilhança do direito e (2) o perigo da demora. Tenho para mim que ambos os pressupostos estão presentes no caso em tela.

A controvérsia dos autos diz respeito à possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar contra membros do Ministério Público, por ato monocrático do Corregedor Nacional, bem como do afastamento do processado do exercício de suas funções, também por ato monocrático, do Corregedor Nacional ou do relator do processo administrativo disciplinar, nos termos disciplinados pelo Regimento Interno do CNMP.

No que concerne à questão da competência para instauração de processo administrativo, a resolução impugnada é expressa quanto à competência do Corregedor Nacional para “*instaurar (...) processo administrativo disciplinar*” (art.18, I do RICNMP). O artigo 77, IV, no mesmo sentido, faculta ao Corregedor Nacional “*instaurar, desde logo, processo administrativo disciplinar*”.

Neste particular, a discussão central, portanto, reside na análise da compatibilidade entre o disposto no RICNMP, a respeito da competência para instauração do processo administrativo disciplinar, no âmbito do CNMP, e o que consta do texto constitucional a propósito do tema.

Nesse contexto, destaca-se que a edição do regimento interno, por parte do CNMP, a rigor, consiste no exercício constitucional da competência regulamentar atribuída expressamente pelo artigo 130-A, §2º, I, da Constituição Federal. Assim, ao dispor sobre organização interna de competências e atribuições, o CNMP, em tese, está a dar efetivo cumprimento ao comando do texto constitucional aplicável.

Nada obstante, deve-se reconhecer que a Constituição Federal, em seu artigo 130-A, 2º, inciso III, dispôs explicitamente a respeito da competência do Conselho Nacional do Ministério Público para “*receber e*

## ADI 5125 MC / DF

*conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados*". Em paralelo, o texto constitucional, em seu artigo 130-A, § 3º, I, dispõe que incumbe ao Corregedor Nacional a atribuição para *"receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e seus auxiliares"*.

Verifica-se, assim, que a Constituição Federal regulamentou, no particular, as atribuições do Corregedor Nacional, notadamente para **receber** reclamações e denúncias relativas a membros do Ministério Público; e, por outro lado, explicitou que a competência para **conhecer** das reclamações é do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ora, havendo tratamento constitucional específico sobre a matéria, não se pode concluir pela possibilidade de se editar norma, no âmbito do Regimento Interno do CNMP e com fundamento em seu poder regulamentar, que disponha de modo diverso a respeito do tema.

É exatamente o que ocorre com a redação atual do artigo 77, IV, do RICNMP, que, contrariando o disposto no texto constitucional, atribui ao Corregedor Nacional a competência específica para **conhecer** de reclamação e instaurar, monocraticamente, o processo administrativo disciplinar, em vez de conferir competência apenas para *"receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado"*, como consta no artigo 130-A, § 3º, I, da Constituição Federal.

Note-se que o artigo 130-B, §4º, III, de modo análogo, estabelece como competência do Conselho Nacional Justiça o recebimento e o **conhecimento** das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário. Em atendimento à fixação de competências prevista no texto constitucional, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, diferentemente do RICNMP, prevê, em seu artigo 74, que o processo administrativo disciplinar será instaurado pelo plenário.

Nesse mesmo sentido, não se deve desconsiderar, ainda, que a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre o Ministério Público da União, também fixou como competência do órgão colegiado a instauração de processo administrativo disciplinar contra seus membros. Confira-se, a propósito, a redação dos dispositivos:

## ADI 5125 MC / DF

“Art. 57. Compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal:

(...)

XV - determinar a instauração de processos administrativos em que o acusado seja membro do Ministério Público Federal, apreciar seus relatórios e propor as medidas cabíveis;

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

§ 1º O parecer que concluir pela instauração do processo administrativo formulará a súmula de acusação, que conterà a exposição do fato imputado, com todas as suas circunstâncias e a capitulação legal da infração.

§ 2º O inquérito será submetido à deliberação do Conselho Superior, que poderá:

I - determinar novas diligências, se o considerar insuficientemente instruído;

II - determinar o seu arquivamento;

III - instaurar processo administrativo, caso acolha a súmula de acusação;

IV - encaminhá-lo ao Corregedor-Geral, para formular a súmula da acusação, caso não acolha a proposta de arquivamento.

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

Art. 260. Havendo prova da infração e indícios suficientes de sua autoria, o Conselho Superior poderá determinar, fundamentadamente, o afastamento preventivo do indiciado, enquanto sua permanência for inconveniente ao serviço ou prejudicial à apuração dos fatos.”



## ADI 5125 MC / DF

Diante do exposto, verificando-se a incompatibilidade entre a norma do RICNMP e o texto constitucional, em sede de juízo cautelar, sem prejuízo do referendo em plenário, concluo pela verossimilhança das alegações constantes da inicial.

No que concerne ao segundo ponto, que constitui o objeto do pedido cautelar, verifica-se, ademais, que a irrecorribilidade da decisão de afastamento de membro do Ministério Público do exercício de suas funções pelo Corregedor Nacional, nos termos do art. 77, § 3º, RICNMP, ofende diretamente o princípio do devido processo legal (art. 5º, XXXIV).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o princípio do devido processo legal, de acordo com o texto constitucional, também é aplicável aos procedimentos administrativos. Nesse contexto, o Tribunal tem considerado inconstitucionais vedações à interposição de recurso administrativo contra decisão restritiva de direitos (Súmula Vinculante 21).

Trata-se, portanto, de princípio com âmbito de proteção alargado, que exige o *fair trial* não apenas entre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas em todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos, públicos e privados, que exercem, direta ou indiretamente, funções qualificadas constitucionalmente como essenciais à Justiça – no caso, aqui, o Conselho Nacional do Ministério Público.

Ainda no âmbito dos direitos fundamentais de caráter processual, ressalto que a Constituição de 1988 ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV).

Há muito, a doutrina constitucional enfatiza que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Ao apreciar o chamado “*Anspruch auf rechtliches Gehör*” (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, a Corte Constitucional assinala que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os

## ADI 5125 MC / DF

seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido do julgamento (Cf. decisão da Corte Constitucional alemã – BVerfGE, 70, 288 293).

Daí, afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º, LV, da Constituição, contém os seguintes direitos:

– direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar às partes os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;

– direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura a possibilidade de manifestação, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;

– direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*), que exige do julgador capacidade de apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas.

Feitas essas considerações, não parece atender ao mandamento constitucional a possibilidade de o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de resolução, privar membros do Ministério Público, afastados monocraticamente, da interposição de respectivo recurso administrativo ao órgão colegiado. Portanto, ao retirar do acusado a faculdade de tal interposição recursal contra decisão restritiva de direitos, o RICNMP acaba por violar as garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do direito de petição, como bem explicitado na manifestação do Procurador-Geral da República, que, neste ponto, merece ser acolhida.

No que concerne ao perigo de demora, nota-se que a resolução impugnada vem sendo aplicada para o fim de abertura de processos administrativos em face de membros do Ministério Público Federal, conforme noticia a requerente, em petição de 31.1.2017, em afronta aos dispositivos constitucionais acima mencionados. (eDOC 19)

Assim, considerando, de um lado, a relevância da fundamentação no sentido da plausibilidade do direito alegado, e, de outro, a aplicação indiscriminada da norma impugnada, em risco ao exercício das

## ADI 5125 MC / DF

relevantes funções de membros do *Parquet*, a concessão da cautela pretendida é medida que se impõe nesta oportunidade, sem prejuízo de exame mais aprofundado da questão de fundo por ocasião do julgamento de mérito.

Com efeito, urge que se conceda, na espécie, a tutela cautelar requerida para o fim de determinar que se submetam a Plenário os processos administrativos disciplinares instaurados por decisão unilateral do Corregedor Nacional, bem como o de suspender o disposto no §3º do art. 77, que proíbe a interposição de recurso da decisão de afastamento do acusado, nos termos do parecer da Procuradoria-Geral da República.

A decisão, evidentemente, não alcança os processos administrativos disciplinares já decididos, eis que se trata de decisão com efeitos *ex nunc*, nos termos do art. 11, §1º, da Lei 9.868/99.

Ante o exposto, **defiro** parcialmente a medida cautelar requerida, **ad referendum** do Pleno (art. 21, V, do RISTF), para **conferir interpretação conforme aos artigos 18, VI, segunda parte, e 77, IV, do RICNMP**, a fim de determinar que a instauração do processo administrativo disciplinar se dê *ad referendum* do Plenário e **suspender** a aplicação do **§3º do art. 77**, ficando **suspensos** os processos administrativos disciplinares em curso instaurados por decisão monocrática do Corregedor Nacional até que se ultime o referendo em Plenário.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 8 de fevereiro de 2017.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*