

MANDADO DE SEGURANÇA 38.363 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
IMPTE.(S) : **DANIEL BALAN ZAPPIA**
ADV.(A/S) : **JOSE FABIO MARQUES DIAS JUNIOR**
IMPDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS. : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

1. Daniel Balan Zappia formalizou mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), consubstanciado em decisão proferida no ED-PAD n. 1.00342/2020-08, na parte em que rejeitou o pedido do impetrante de conversão da pena de suspensão em multa.

Segundo narra, o Plenário do Conselho julgou procedente pretensão punitiva disciplinar e o condenou à pena de suspensão de 45 dias sem, no entanto, manifestar-se sobre a possibilidade de converter em multa a penalidade aplicada, fato destacado, inclusive, no voto-vista do conselheiro Sebastião Caixeta.

Diz que, posteriormente, opôs embargos de declaração e formulou, dentre outros pedidos, requerimento no sentido de que, caso mantida sua condenação disciplinar, fosse substituída a sanção por multa, conforme previsão contida na Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso (Lei Complementar n. 416/2010). Afirma fundamentado o pedido em certidão emitida pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso e pela Corregedoria-Geral do Ministério Público Estadual, os quais expressaram a conveniência e o interesse da Administração Pública em converter em multa a pena de suspensão de suas atividades. O recurso foi rejeitado.

MS 38363 / DF

Sustenta violados o seu direito potestativo à transmutação da punição aplicada em multa (LC n. 416/2010, arts. 196 e 197); o interesse público na continuação da execução de suas atividades; bem como o art. 5º, I, da Constituição Federal e o princípio da isonomia, tendo em vista que o CNMP, em casos semelhantes, respeitou a norma local e acolheu o pedido de substituição da pena.

Assevera que as sanções disciplinares aplicadas pelo Conselho e a consequente execução da pena são aquelas descritas no estatuto funcional do órgão do qual é integrante, conforme o disposto nos arts. 64 e 105 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

Frisa, a título exemplificativo, que a Lei n. 8.112/1990, no art. 130, § 2º, também prevê a conversão da pena de suspensão em multa sem que isso importe em alteração da decisão administrativa condenatória.

Requer a concessão de medida liminar e, ao fim, da segurança, para “assegurar ao Impetrante o direito à conversão da pena de suspensão em multa nos autos do Processo Administrativo Disciplinar 1.00342/2020-08, *ex vi* dos princípios do devido processo legal e da isonomia, artigo 5º, caput, incisos I, LIV e LVII, todos da Carta Magna, bem como dos artigos 196 e 197 da Lei Complementar Estadual nº 416/2010 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso)”.

Em 7 de fevereiro de 2022, indeferi o pedido de liminar.

O impetrante interpôs agravo.

A União, na contraminuta, postula o desprovimento do recurso interno.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança e pelo prejuízo do agravo interno.

MS 38363 / DF

É o relatório. Decido.

2. Entendo que a segurança deve ser denegada.

Pois bem.

A Constituição Federal (art. 130-A, § 2º) estabelece que ao Conselho Nacional do Ministério Público compete o controle disciplinar relativo ao cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

O Supremo já assentou que não deve atuar como instância revisora de decisões do CNMP.

Nesse sentido, MS 37.178, Primeira Turma, ministro Luiz Fux, *DJe* de 1º de setembro de 2020:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PROMOTOR DE JUSTIÇA ESTADUAL. MANIFESTAÇÕES NO ‘FACEBOOK’. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. VIOLAÇÃO DE DEVERES FUNCIONAIS DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AO CNMP. ART. 130-A, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DEFERÊNCIA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL. HABILITAÇÃO TÉCNICA. ORDEM DENEGADA.

1. O Supremo Tribunal Federal não é instância recursal das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no regular exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas, de sorte que, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção

MS 38363 / DF

(judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos especializados, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

[...]

4. *Ex positis*, **DENEGO A ORDEM** pleiteada no *mandamus*.
(Grifei)

Na mesma linha de entendimento, cito, entre outras, as seguintes decisões monocráticas: MS 38.621, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 28 de junho de 2022; e MS 38.463, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 10 de março de 2022.

O controle judicial dos atos do Conselho Nacional do Ministério Público por esta Corte é excepcional e somente justificável nas situações em que constatadas a inobservância do devido processo legal, a exorbitância de suas funções e a ilegalidade ou manifesta ausência de razoabilidade e proporcionalidade do pronunciamento impugnado. É o que se extrai das ementas a seguir reproduzidas:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CNMP. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado contra ato do CNMP que impôs ao agravante, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pena de suspensão por 45 dias e devolução da remuneração percebida em relação aos dias não trabalhados.

2. Como regra geral, o controle dos atos do CNMP pelo Supremo Tribunal Federal somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal, (ii) exorbitância das atribuições do Conselho e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado.

3. Não há injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade no

MS 38363 / DF

ato impugnado. Não houve prescrição da pretensão punitiva disciplinar. A publicação da portaria de abertura do processo administrativo disciplinar, dentro do prazo bienal, é suficiente para a interrupção da prescrição.

4. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º).

(MS 35.828 AgR, Primeira Turma, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 25 de agosto de 2021 – grifei)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONFORME SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E RESPEITO AO REGIMENTO INTERNO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório no decorrer do procedimento administrativo disciplinar supre eventual deficiência no decorrer de procedimento que antecede a instauração do PAD.

2. É pacífico o entendimento no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de que o processado se defende dos fatos que lhe são imputados no ato de instauração do processo administrativo e não de sua capitulação jurídica

3. É devida a observância do princípio da publicidade nos processos disciplinares instaurados no âmbito do CNMP.

4. O CNMP atuou conforme suas prerrogativas constitucionais e de acordo com o previsto em seu Regimento Interno, não incorrendo em qualquer ilegalidade ou abuso de poder.

5. Essa atuação está em consonância com as diretrizes

MS 38363 / DF

lançadas pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, consolidadas no sentido de que como regra geral, o controle dos atos do CNJ e CNMP pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado (MS 33.690 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 18/2/2016). Precedentes.

6. Mandado de Segurança em que se denega a ordem.

(MS 36.689, Primeira Turma, relator o ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, DJe de 21 de maio de 2021 – grifei)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECADÊNCIA DO DIREITO À IMPETRAÇÃO. INAPLICABILIDADE DE NORMA CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL A EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. REGÊNCIA NO REGIMENTO INTERNO DO CNMP. RECURSO SEM EFEITO SUSPENSIVO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADO DE PLANO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA, FLAGRANTE ILEGALIDADE, IRRAZOABILIDADE MANIFESTA OU EXORBITÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS DO CNMP. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES A INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(MS 36.623 AgR, Segunda Turma, ministra Cármen Lúcia, DJe de 19 de dezembro de 2019)

No caso, o impetrante, insurgindo-se contra o acórdão formalizado no ED-PAD n. 1.00342/2020-08, na parte em que não acolhido o pedido de transformação da pena de suspensão em multa, alega ter direito

MS 38363 / DF

líquido e certo à conversão, com base nos arts. 196 e 167 da Lei Complementar n. 416/2010, do Estado de Mato Grosso:

Art. 196 Quando houver conveniência para o serviço, anuindo expressamente o interessado, a penalidade de suspensão **poderá** ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) do valor percebido por dia de trabalho.

Art. 197 O prazo para a anuência referida no Art. 196 será de 05 (cinco) dias contados da data da intimação da decisão que aplicar à pena.

(Grifei)

A leitura da norma transcrita permite aferir que ela confere à Procuradoria-Geral de Justiça, após esta julgar procedente pretensão punitiva disciplinar e condenar o requerido à pena de suspensão, **a liberdade, considerada a conveniência do serviço e do interesse público**, de converter a pena de suspensão em multa. Eventual deliberação sobre a modificação da penalidade é do órgão que possui competência para processar e julgar o processo administrativo disciplinar, no caso, o Conselho Nacional do Ministério Público que, ao indeferir o pedido do impetrante - conversão da pena de suspensão em multa -, concluir que tal medida está dentro da liberalidade do órgão julgador.

Não há falar em contrariedade ao princípio da isonomia, em razão de ter sido deferida a conversão da pena de suspensão em multa em processo semelhante.

O Conselho afirmou que indeferiu o pedido de conversão em virtude de o Plenário ter ressaltado que, na espécie, levou-se em conta o número de infrações disciplinares (3) e a fixação de uma única pena – suspensão de 45 dias –, diferentemente do caso indicado como paradigma, no qual imputado apenas um ato ilícito.

O argumento de que o Regime Jurídico dos Servidores Públicos

MS 38363 / DF

Civis da União prevê a conversão da pena de suspensão em multa não pode ser utilizado como fundamento para a concessão da medida pleiteada, uma vez que esta encontra-se submetida ao juízo de conveniência e oportunidade da autoridade administrativa competente para aplicar a sanção no PAD, segundo se depreende da leitura do art. 130, § 2º, da Lei n. 8.112/1990. Inexiste, a meu ver, a aludida obrigatoriedade.

Desse modo, entendo que não há ilegalidade ou irrazoabilidade no ato do Conselho Nacional do Ministério Público mediante o qual indeferido o pedido de conversão da pena de suspensão em multa.

3. Ante o exposto, denego a segurança.

Julgo prejudicado o agravo interposto pelo autor da ação mandamental.

Sem honorários advocatícios (Lei n. 12.016/2009, art. 25; e enunciado n. 512 da Súmula do Supremo).

4. Dê-se ciência à autoridade impetrada.

5. Preclusas as vias impugnatórias, archive-se.

6. Intime-se. Publique-se.

Brasília, 15 de setembro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES

Relator