

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL E AS DECISÕES DISCIPLINARES: QUEM FISCALIZA O FISCAL DA LEI?

Cora Hisae Hagino

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Jullia Fusco

Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA)

Juliana Santos

Universidade Federal Fluminense (UFF) e
Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA)

RESUMO

O presente artigo propõe realizar uma análise acerca da função, estrutura e composição do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) português e seus mecanismos de *accountability*. Com enfoque nas sanções impostas a seus membros através de decisões disciplinares durante o período de 2016 até 2020. Este estudo justifica-se porque, embora o Ministério Público exerça uma função fiscalizadora, é o órgão do sistema judicial que menos disponibiliza dados sobre suas atividades, razão pela qual trata-se de um objeto pouco explorado. Metodologicamente esta investigação se enquadra no institucionalismo e utiliza o método quantitativo e qualitativo, usando de fontes primárias e secundárias, bem como de dados do CSMP, caracterizando-se como uma pesquisa exploratória descritiva. Como resultado podemos apontar a pouca transparência do órgão acerca da punição das decisões disciplinares e punições brandas.

Palavras-chave: Ministério Público. Promotores. Sanções disciplinares.

THE SUPERIOR COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF PORTUGAL AND THE DISCIPLINARY DECISIONS: WHO SUPERVISES THE FISCAL OF THE LAW?

ABSTRACT

This article proposes an analysis of the function, structure and composition of the Portuguese Superior Council of the Public Prosecutor's Office (CSMP) and its accountability mechanisms. Focusing on the sanctions imposed on its members through disciplinary decisions during the period from 2016 to 2020. This study is justified because, although the Public Prosecutor's Office exercises a supervisory function, it is the judicial system body that makes less data available about its activities, which is why it is a little explored object. Methodologically, this research is framed within institutionalism and uses the quantitative and qualitative method, using primary and secondary sources as well as data from the CSMP, being characterized as a descriptive and exploratory research. As a result, we can point out the little transparency of the institution about the punishment of the disciplinary decisions and soft punishment.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Prosecutors. Disciplinary sanctions.

Recebido em: 25/03/2022

Aceito em: 01/04/2022

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar o Ministério Público de Portugal, em especial o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). A questão de partida desta pesquisa é perceber como se deram as transformações do Ministério Público em Portugal no período democrático, com foco nos mecanismos de *accountability*. Para isso, analisaremos as sanções impostas aos membros do Ministério Público por meio de decisões disciplinares durante o período de 2016 a 2020, a fim de responder a questão proposta no título: quem fiscaliza o fiscal da lei?

O estudo do Ministério Público de Portugal justifica-se porque embora exerça uma função fiscalizadora, é um órgão que disponibiliza poucos dados sobre suas próprias atividades. Além disso, trata-se de um objeto de pesquisa ainda pouco explorado, sendo uma instituição judicial menos estudada nas reflexões acerca do Estado contemporâneo. Deste modo, torna-se complexa a análise sobre o desempenho dos promotores, de uma forma geral.

A metodologia usada nesta investigação se dá por meio de análise documental, na qual realizamos uma triangulação de dados quantitativos e qualitativos. Utilizamos fontes primárias (legislação sobre o Ministério Público de Portugal) e secundárias, além de dados do Conselho Superior do Ministério Público, caracterizando-se como uma pesquisa exploratória descritiva dos últimos anos de sanções disciplinares (2016-2020) desse órgão.

O artigo se subdividirá em uma primeira parte na qual o Ministério Público português é analisado sob o enfoque histórico e jurídico. Em seguida, estudaremos os órgãos do Ministério Público de Portugal, quais sejam: a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público, acerca de sua função, estrutura e composição. Na fundamentação teórica descreveremos os três modelos de Ministério Público (burocrático, independente e eleitoral) na sociedade moderna ocidental conforme proposição de Kerche (2009, 2014) e debateremos acerca da *accountability*. Por fim, estudaremos as decisões do Conselho Superior do Ministério Público que ensejam possíveis sanções a seus membros e concluiremos sobre este aspecto.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL

O Ministério Público em Portugal, desde o fim do Salazarismo e com a Constituição da República Portuguesa de 1976, que marca o período de redemocratização do país, tem se tornado uma instituição fundamental para o bom funcionamento da justiça e para a sociedade.

O Ministério Público português está previsto na Constituição Portuguesa em seu art. 219:

Artigo 219.º

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.

Com a redemocratização portuguesa, passou a haver um acúmulo de funções do Ministério Público, que também lhe conferiu independência. Antes da Constituição portuguesa de 1976, o *parquet* era atrelado ao Judiciário. A partir da Magna Carta de 1976, o Ministério Público de Portugal obteve independência frente aos poderes Legislativo, Executivo e perante à magistratura judicial.

A Lei Orgânica do Ministério Público de 1978 reforçou a autonomia do órgão, perante ao Governo e face à magistratura judicial. Isso significa que o Ministério Público não depende hierarquicamente do Governo, não lhe podendo dirigir ordens ou instruções (CANOTILHO; MOREIRA, 1993).

Outra mudança legislativa significativa ocorreu em 1992, quando o Ministério Público de Portugal recebeu um Estatuto próprio de carreira, o que consolidou sua desassociação do Poder Judiciário. E em 1997, durante uma revisão constitucional o Ministério Público foi moldado de fato, com as funções dispostas¹, sendo criado em seguida o Estatuto do Ministério Público, que foi revisado em 2019 (Lei n.º 68/19, de 27 de agosto).

¹ Artigo 2º do Estatuto do Ministério Público: O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientado pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei.

Em razão do alargamento de suas competências constitucionais e, ao mesmo tempo, das melhorias das condições de exercício de suas atribuições, há ainda debates sobre o papel do Ministério Público acerca de suas competências e autonomia: “se deve, ou não, exercer mais, ou menos, competências; se deve, ou não, deter um papel tão preponderante no seio do interior do sistema judicial; se deve, ou não, ter um estatuto paralelo ao dos juízes; e/ou se deve, ou não, ter uma autonomia legal e funcional face ao poder executivo” (DIAS *et al*, 2011, p. 45).

O Ministério Público português assenta em três princípios fundamentais: autonomia, hierarquia e responsabilidade (CANOTILHO; MOREIRA, 1993) e tem funções para além do clássico conceito de *parquet*, onde é detentor da ação penal.

Do mesmo modo que ocorreu no Brasil com a instituição de uma nova Constituição no período democrático, as funções do Ministério Público português com a CRP de 1976 também foram bastante ampliadas para além da área penal. O Ministério Público também recebeu atribuições relacionadas aos direitos difusos, à proteção da sociedade como um todo e dos direitos sociais, além da representação do Estado, funcionando como um advogado do Estado e da defesa da legalidade democrática e do controle de constitucionalidade. Todas estas atribuições² já estavam destacadas em seu Estatuto de 1998 e foram reiteradas pela Lei 68/2019.

Além disso, o Ministério Público é incumbido de prestar informações jurídicas, conciliação e/ou mediação e patrocínio judiciário que supre, em parte, a falta de órgão especializado, como é o caso da Defensoria Pública brasileira. E como preconiza João Paulo Dias (2015) a redemocratização

² Nos termos do artigo 4º do a) Defender a legalidade democrática; b) Representar o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta; c) Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; d) Exercer a ação penal orientado pelo princípio da legalidade; e) Dirigir a investigação e as ações de prevenção criminal que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal; f) Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa; g) Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social; h) Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos; i) Assumir, nos termos da lei, a defesa e a promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis; j) Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis; k) Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade; l) Fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos; m) Intervir nos processos de insolvência e afins, bem como em todos os que envolvam interesse público; n) Exercer funções consultivas, nos termos da presente lei; o) Fiscalizar a atividade processual dos órgãos de polícia criminal, nos termos do presente Estatuto; p) Coordenar a atividade dos órgãos de polícia criminal, nos termos da lei; q) Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa; r) Exercer as demais funções conferidas por lei.

e as garantias constitucionais tornaram o Ministério Público um órgão multifacetário indispensável e com destaque na conjuntura jurídica e política do país.

O Ministério Público em Portugal, ao contrário do que é corrente afirmar-se, alterou bastante as suas características ao longo dos tempos. Ainda que mantendo uma matriz de defensor da legalidade, tal como antes defendia os interesses do Rei, a diversidade de funções, que foi assumindo, conferiu-lhe uma importância bastante grande na “arquitetura” do sistema judicial e como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos (DIAS, 2011, p. 78).

O ator social autônomo e proativo Ministério Público decorre de um processo histórico de afirmação do órgão desde a Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974. E o desempenho do Ministério Público e seus promotores e procuradores, desde a democratização da justiça portuguesa, possibilitou uma mudança nos seus quadros e consolidou um modelo institucional e de novas competências que o impulsionou a uma visibilidade nunca antes alcançada (HAGINO, 2019; HAGINO, 2020).

A divulgação de casos jurídicos pela imprensa também tem tornado os jornalistas como protagonistas nos processos judiciais. E entre os atores judiciais mais midiáticos, em razão de alguns processos judiciais mais sensíveis e importantes, temos o Ministério Público (DIAS, 2012). Deste modo, o Ministério Público passou a estar sujeito ao escrutínio público da mídia e da população.

2. A PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

A Procuradoria Geral da República também recebe previsão constitucional, no art. 220 da Constituição da República Portuguesa:

Artigo 220.º

Procuradoria-Geral da República

1. A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei.
2. A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público.

3. O mandato do Procurador-Geral da República tem a duração de seis anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.º

A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público e compreende o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os Auditores jurídicos, os Gabinetes de Coordenação Nacional e a Secretária-Geral.

Artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa

[...]

4. Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.

5. A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.

O papel do Procurador-Geral da República é de dirigir, coordenar, fiscalizar a atividade dos magistrados além de emitir diretrizes. É necessário frisar que nesse modelo estrutural, a desobediência dos membros do Ministério Público às diretrizes determinadas pelo Procurador-Geral da República será punida como falta funcional, em razão do princípio da hierarquia.

Sendo assim, em Portugal o Ministério Público possui um sistema hierárquico, ou seja, os promotores e procuradores da instituição não possuem autonomia frente ao Procurador-Geral da República. É de suma importância frisar que o Procurador-Geral é indicado pelo governo e nomeado pelo presidente da república, em função do sistema parlamentarista português.

3. O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGUÊS (CSMP)

O Conselho Superior do Ministério Público é o órgão superior de gestão e disciplina por intermédio do qual se exerce a competência disciplinar e de gestão de quadros do Ministério Público.

O Conselho Superior do Ministério Público de Portugal está integrado à Procuradoria-Geral da República, tendo o procurador poder sobre o conselho. Assim, a atuação do Conselho Superior do Ministério Público é limitada pela competência do Procurador-Geral da República, não estando este sujeito ao Conselho.

Outrossim, trataremos da competência do Conselho Superior do Ministério Público para além do mais, nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional e exercer a ação disciplinar sobre os magistrados do *Parquet*, com exceção do Procurador-Geral da República. Bem como também funciona como instância de recurso das deliberações do Conselho de Oficiais de Justiça, relativamente aos oficiais de justiça da carreira do Ministério Público.

As competências do Conselho Superior do Ministério Público são: a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, com exceção do Procurador -Geral da República; b) Aprovar o regulamento eleitoral do Conselho Superior do Ministério Público, o regulamento interno da Procuradoria -Geral da República, o regulamento da Inspeção do Ministério Público, o regulamento dos concursos para provimento dos lugares de magistrados do Ministério Público e os demais regulamentos cuja competência lhe seja atribuída pelo presente Estatuto; c) Aprovar o projeto de orçamento da Procuradoria -Geral da República, na dimensão constante do n.º 1 do artigo 18.º; d) Deliberar e emitir diretivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros, no âmbito da sua competência; e) Propor ao Procurador -Geral da República a emissão de diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados do Ministério Público; f) Propor ao membro do Governo responsável pela área da justiça, por intermédio do Procurador- -Geral da República, providências legislativas com vista ao incremento da eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias; g) Conhecer no âmbito das suas competências, das reclamações e recursos previstos na lei; h) Aprovar o plano anual de inspeções e determinar a realização de averiguações, inspeções, sindicâncias, inquéritos e processos disciplinares; i) Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça; j) Elaborar, de acordo com os objetivos e a estratégia definidos para cada órgão do Ministério Público, a previsão das necessidades de colocação de magistrados do Ministério Público; k) Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei. (Art. 21 da Lei 68/2019 - Estatuto do Ministério Público).

As atribuições do Conselho que não remetem diretamente “ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional são exercidas pelo Conselho de forma opinativa, remetendo-se para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão” (DIAS *et al*, 2011, p.71).

A composição do Conselho Superior do Ministério Público como órgão colegial que é presidido pelo Procurador-Geral da República e composto por magistrados do Ministério Público por inerência (os procuradores-gerais regionais), magistrados do Ministério Público eleitos por cada uma das duas categorias de magistrados (procurador-geral-adjunto e procuradores da República), membros eleitos pela Assembleia da República e membros designados pelo membro do Governo responsável pela área da justiça. Esta redefinição das competências dos vários magistrados e a criação de novos órgãos vocacionados para a resolução de problemas concretos, reconhece o que Dias, Fernando e Lima (2011) chamaram de “poliformismo do Ministério Público”.

Artigo 22.º

Composição

Compõem o Conselho Superior do Ministério Público:

- a) O Procurador -Geral da República, que preside;
- b) Os procuradores-gerais regionais;
- c) Um procurador-geral -adjunto, eleito de entre e pelos procuradores-gerais -adjuntos;
- d) Seis procuradores da República eleitos de entre e pelos procuradores da República, assegurando-se a representatividade da área de competência das quatro procuradorias –gerais regionais;
- e) Cinco membros eleitos pela Assembleia da República, de entre personalidades de reconhecido mérito;
- f) Dois membros designados pelo membro do Governo responsável pela área da justiça, de entre personalidades de reconhecido mérito (Art. 22 da Lei n.º 68/2019)

Torna-se necessário destacar o fato do Conselho Superior do Ministério Público Português ser composto em sua maioria por membros do próprio órgão, o que denota que há pouca interferência externa e concentração das decisões disciplinares entre os próprios membros sem um contrapeso significativo.

O Conselho Superior do Ministério Público de Portugal tem demonstrado pouca eficácia, em especial na avaliação de seus membros e no exercício do poder disciplinar. A falta de recursos materiais, humanos e financeiros, além da indisponibilidade dos membros externos têm também dificultado a ação do Conselho do Ministério Público (DIAS, 2001).

4. OS MODELOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO E A *ACCOUNTABILITY*

Na democracia, os agentes públicos devem prestar contas de suas condutas e respondem por ela a um sujeito ou órgão externo, sendo passíveis de punição e/ou promoção. Para que isso ocorra, é fundamental que este ator ou órgão sejam independentes. Neste sentido, as corregedorias (órgão interno) e os conselhos que não tenham maioria de membros externos ao Ministério Público não podem ser considerados mecanismos de *accountability*.

Há dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal.

A vertical é aquela exercida pelos eleitores nas eleições que, de forma regular e direta, punem ou premiam os políticos por suas escolhas e ações [...]. A horizontal, por sua vez, é aquela exercida por agências e atores estatais em relação a outras agências e atores na estrutura do Estado (KERCHE, 2018a, p.7).

Deste modo, há quatro possibilidades descritas por Kerche (2018a, p.7): “i) um ator ser *accountable* verticalmente e horizontalmente; ii) um ator ser *accountable* horizontalmente por outras

agências e pelo Judiciário; iii) um ator ser *accountable* pelo Judiciário e iv) um ator não ser *accountable*”.

Kerche (2009) observou três modelos de Ministério Público, nos países centrais e semiperiféricos, que se relacionam diretamente com a ideia de *accountability*.

O tipo mais comum é o denominado burocrático. Neste modelo, o Ministério Público está inserido dentro do Executivo ou do Judiciário. Era o caso do Ministério Público de Portugal antes da Constituição da República de 1976, que pertencia ao Poder Judiciário. É encontrado também em países como Alemanha, Japão e Holanda, onde o parquet se encontra na estrutura do Judiciário. Além destes, temos como exemplo Canadá, Espanha, Estados Unidos (âmbito federal), França e Reino Unido, cujos Ministérios Públicos estão submetidos ao Poder Executivo.

O risco do modelo burocrático é a proximidade com o Executivo reduzir a autonomia dos promotores em ações penais contrárias a membros do governo. “[...] o Ministério Público baseado nesse modelo sofre o *accountability* horizontal principalmente por parte do governo e, indiretamente, o *accountability* vertical, por parte dos eleitores que escolhem o governo [...]” (KERCHE, 1999, p.7). Isso significa que, quando pertencente ao Executivo, quem irá definir as prioridades em termos de atuação dos membros do Ministério Público será o Ministro da Justiça e os promotores enquanto atores subordinados a ele deverão cumprir as diretrizes impostas. Deste modo, o indivíduo numa ação penal será processado pelo governo, que determinou anteriormente as prioridades. Assim, a *accountability* é exercida pelo governo, já que ele será responsabilizado pelos eleitores, em virtude da ação e/ou omissão do Ministério Público. Já os promotores e /ou procuradores responderão ao governo em razão de suas condutas.

Outro modelo destacado por Kerche (2009) é o de tipo eleitoral. Neste caso os promotores são eleitos diretamente (*accountability* vertical), como qualquer candidato político. O único exemplo que temos é nos Estados Unidos da América (nos condados para *district attorney* e nos estados para *attorney-general*).

Como foram eleitos pelo povo, os membros do Ministério Público possuem grande autonomia e discricionariedade, contudo como em qualquer disputa política estão sujeitos às influências da mídia e da política.

O modelo independente é representado pelos Ministérios Públicos do Brasil, Itália e Portugal. Neste tipo, o Ministério Público não pertence a nenhum dos poderes, sendo independente.

Por ser independente é pouco *accountable*, havendo forte autonomia em relação aos cidadãos e ao governo. Deste modo, nem a população, tampouco os agentes do Estado têm como influenciar diretamente ou impor aos promotores suas condutas (KERCHE, 2018b).

No modelo independente, em razão de sua autonomia face ao Poder Executivo é provável que os promotores processem mais os agentes políticos do que nos outros modelos, em especial no burocrático. Contudo, há pouca chance dos membros do Ministério Público serem responsabilizados por suas ações.

Como vimos acima, no modelo burocrático existe apenas a *accountability* horizontal, exercida pelo Judiciário e/ou outros órgãos, o que costuma ser compensada com uma discricionariedade média. No modelo eleitoral, os promotores possuem alto grau de discricionariedade, podendo inclusive negociar as penas diretamente com os acusados. Todavia, possuem alto grau de *accountability* vertical, já que são eleitos. Deste modo, não prestando um bom serviço, não serão reeleitos e perderão o cargo. No modelo eleitoral há ainda a *accountability* horizontal, por meio do Poder Judiciário e de agências do Estado.

No modelo descrito como independente, geralmente tanto a discricionariedade e a *accountability* são pequenas. Os países do modelo independente normalmente adotam o princípio da legalidade, que reduz a discricionariedade do promotor nas ações penais, sendo *accountable* somente pelo Judiciário (KERCHE, 2018a).

O Ministério Público de Portugal integra o modelo independente, com a autonomia adquirida tanto em face da sociedade quanto do governo e adotando o princípio da legalidade, o que faz com que este órgão seja pouco *accountable*.

5. DECISÕES DISCIPLINARES DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foucault (2005) idealizou dois instrumentos como necessários para alcançar o poder disciplinar, sendo estes a “vigilância hierárquica” e “sanção normalizadora”. Podemos observar a primeira como veremos a seguir, nas relações de hierarquia dentro do Ministério Público português e de Conselho Superior.

O poder da vigilância hierarquizada das disciplinas não se detém como uma coisa, não se transfere como uma propriedade; funciona como uma máquina. E se é verdade que sua organização piramidal lhe dá um “chefe”, é o aparelho inteiro que produz “poder” e distribui os indivíduos nesse campo permanente e contínuo (FOUCAULT, 2005, p. 174).

Por sua vez, a sanção normalizadora funciona através de sanções medidas para os comportamentos desviantes, cujo castigo disciplinar teria supostamente, a função de reduzir os desvios e, portanto, deve ser corretivo. Trazendo assim consigo “uma forma específica de punir, e que é apenas um modelo reduzido do tribunal” (FOUCAULT, 2005, p.149). Logo, a punição é exercida como uma gratificação-sanção, e é esse sistema que vai incidir no processo de correção.

A seguir passaremos a analisar as sanções normalizadoras do Conselho Superior do Ministério Público de Portugal.

O Conselho Superior do Ministério Público disponibiliza em seu sítio eletrônico algumas informações acerca das decisões disciplinares e suas possíveis sanções aos membros da instituição.

Em relação às sanções disciplinares de 2016 a 2020, os dados retirados do site institucional do Conselho Superior do Ministério Público denotam que os poucos processos disciplinares acabam por ser, em sua maioria arquivados ou terem punições consideradas leves, como multas. As tabelas a seguir fazem um comparativo das sanções disciplinares nos últimos cinco anos.

Tabela 1 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público

	Total	Multa	Arquivamento	Inatividade	Aposentação compulsiva
2020	5	3	0	1	1
2019	12	8	2	2	0
2018	5	4	0	0	1
2017*	21	4	15	0	0
2016	1	0	1	0	0

*Soma-se à 2017 uma advertência e uma Transferência/Suspensão do Exercício.

Fonte: CSMP, 2021.

É importante destacar que algumas decisões disciplinadoras possuem mais de uma motivação, razão pela qual há um número de motivações superior ao de sanções.

O Ministério Público disponibiliza poucos dados quando comparamos a outros órgãos como o Judiciário e o Executivo português. As decisões disciplinares do Conselho não publicitam o nome dos membros envolvidos e nem das demais partes, isso denota pouca transparência do órgão fiscalizador do Estado.

Além disso, é necessário destacar que não é possível avaliar o que leva às diferenças no quantitativo de decisões entre os anos estudados, como a diferença entre os anos de 2016 e 2018 (até 5 decisões disciplinares) com o ano de 2017 (21 decisões disciplinares).

Tabela 2 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2020

08-09	Multa		Violação dos deveres de lealdade e de prossecução do interesse público
21-04	Inatividade	Impugnação judicial	Violação dos deveres de lealdade e de assiduidade
28-01	Multa		Violação dos deveres de prossecução do interesse público, de imparcialidade, de zelo e de correção
14-01	Aposentação compulsiva	Impugnação judicial	Violação do dever de assiduidade e abandono do lugar
14-01	Multa		Violação do dever de acatamento de decisões hierárquicas

Fonte: CSMP, 2021.

É válido ressaltar que os dados mais recentes compartilhados ao público são do ano de 2020, não havendo até o presente momento dados relacionados à 2021 ou 2022.

Na decisão datada de 08/09/2020, a mais recente publicada, é possível verificar uma interferência da mídia portuguesa, onde o membro, uma promotora do Ministério Público, recebe a sanção por alterar a informação de um Procedimento Administrativo que visava à proteção de menores em situação de vulnerabilidade e comunicar de maneira deturpada o procedimento aos órgãos de comunicação, o que abalou a imagem do órgão perante a sociedade.

Das cinco decisões de 2020, três resultaram em multa e duas foram impugnadas no Judiciário.

Tabela 3 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2019.1

17-12	Inatividade		Violação dos deveres de prossecução do interesse público e de zelo
03-12	Multa		Violação do dever de boa conduta
11-11	Multa		Violação dos deveres de acatamento de decisões hierárquicas e de zelo
08-10	Multa		Violação do dever de correção
10-09	Multa		Violação dos deveres de zelo e de prossecução do interesse público
10-09	Multa		Violação dos deveres de correção e de zelo
28-05	Arquivamento		Deveres de prossecução do interesse público e de zelo

Fonte: CSMP, 2021.

Na tabela 3 vislumbramos que cinco dos sete procedimentos do Conselho Superior do Ministério Público resultaram em multas nas decisões disciplinares aplicadas entre o período de maio a dezembro de 2019. Podemos observar com o demonstrativo na tabela que a maior parte do objeto dos procedimentos se concentra na violação de deveres de zelo e correção, além do dever de prossecução do interesse público.

Tabela 4 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2019.2

30-04	Inatividade	Impugnação judicial	Violação dos deveres de prossecução do interesse público e de zelo
30-04	Multa	Impugnação judicial	Violação dos deveres de assiduidade e de lealdade
02-04	Multa		Violação dos deveres de prossecução do interesse público e de zelo
02-04	Arquivamento		Deveres de prossecução do interesse público e de zelo
19-03	Multa	Impugnação judicial	Violação do dever de zelo

Fonte: CSMP, 2021.

Na tabela 4 percebe-se que dos cinco procedimentos do Conselho Superior do Ministério Público, três decisões resultaram em multas, enquanto uma obteve sanção de inatividade e uma de arquivamento. Estas decisões ocorreram entre o período de março a abril de 2019. Podemos observar

com a tabela que a maior parte do objeto dos procedimentos se concentra na violação de deveres de zelo, seguido do dever de prossecução do interesse público. Cabe destacar que três dos cinco processos administrativos tiveram impugnação judicial.

Tabela 5 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2018

04-12	Multa	Impugnação judicial	Violação do dever de lealdade
20-11	Multa	Impugnação judicial	Violação do dever de correção
03-07	Aposentação compulsiva		Violação do dever de assiduidade e abandono do lugar
22-05	Multa		Violação do dever de zelo
30-01	Multa		Violação do dever de zelo

Fonte: CSMP, 2021

O Conselho Superior do Ministério Público aplicou quatro multas no ano de 2018. Destas, metade foi impugnada judicialmente, conforme se nota na tabela 5. Houve apenas uma sanção de aposentação compulsiva nas decisões disciplinares aplicadas entre o período de janeiro a dezembro de 2018. Podemos observar com o demonstrativo na tabela que parte do objeto dos procedimentos se concentra na violação de deveres de zelo.

Tabela 6 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2017.1

07-11	Arquivamento	Dever de zelo
07-11	Arquivamento	Dever de prossecução do interesse público
07-11	Arquivamento	Dever de correção
07-11	Arquivamento	Aptidão funcional para o desempenho das suas funções
07-11	Arquivamento	Dever de prossecução do interesse público
04-07	Advertência	Violação do dever de zelo
04-07	Arquivamento	Dever de prossecução do interesse público
04-07	Arquivamento	Dever de zelo
04-07	Arquivamento	Dever de correção

Fonte: CSMP, 2021

O ano de 2017 concentra vinte e um procedimentos acerca de decisões disciplinares, por este motivo dividimos a análise em duas partes.

Na tabela 6 observamos que dos nove procedimentos administrativos do Conselho Superior do Ministério Público, oito foram arquivados, enquanto um obteve sanção de advertência nas decisões disciplinares aplicadas entre o período de julho a novembro de 2017. E podemos perceber que a maior parte do objeto dos procedimentos se concentra novamente na violação de deveres de zelo e prossecução do interesse público.

Tabela 7 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público – ano 2017.2

04-07	Arquivamento	Dever de zelo
04-07	Multa	Violação do dever de obediência hierárquica
04-07	Multa	Violação dos deveres de zelo e de prossecução do interesse público
04-07	Transferência/Suspensão de exercício	Violação dever de pontualidade e violação grave e reiterada dos deveres de zelo e de prossecução do interesse público
30-05	Arquivamento	Deveres de assiduidade e de pontualidade
30-05	Arquivamento	Dever de correção
30-05	Arquivamento	Dever de zelo
30-05	Arquivamento	Dever de zelo
30-05	Arquivamento	Dever de prossecução do interesse público
31-01	Multa	Violação do dever de zelo
31-01	Multa	Violação dos deveres de zelo e de prossecução do interesse público
31-01	Arquivamento	Dever de correção

Fonte: CSMP, 2021

Dos nove procedimentos do Conselho Superior do Ministério Público apresentados na tabela acima, sete foram arquivados, enquanto quatro resultaram em multa, e houve ainda uma punição de “transferência/suspensão do exercício” nas decisões disciplinares aplicadas entre o período de janeiro a julho de 2017. E podemos notar com a tabela que a maior parte do objeto dos procedimentos se concentra na violação de deveres de zelo e prossecução do interesse público.

Tabela 8 - Decisões Disciplinares aplicadas pelo Conselho Superior do Ministério Público - ano 2016

08-11	Arquivamento	Dever de reserva; dever de urbanidade
-------	--------------	---------------------------------------

Fonte: CSMP, 2021

O ano de 2016, conta apenas com um processo administrativo e é o dado mais antigo disponível pelo Conselho Superior do Ministério Público e o procedimento desencadeou um arquivamento.

Como se pode notar nas análises acima, entre 2016 e 2020, das 45 decisões disciplinares, houve 18 arquivamentos e 19 punições de multa. As sanções, quando ocorreram, foram frequentemente (sete vezes) impugnadas pelo Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um governo democrático o mecanismo de *check and balances* é fundamental. Um deste mecanismos de freios e contrapesos é a relação existente entre *accountability* e discricionariedade. Assim, quanto maior a discricionariedade do agente público, maior deve ser a *accountability* do órgão.

O órgão de controle do Ministério Público de Portugal é o Conselho Superior do Ministério Público, já que não há corregedorias em Portugal. O Conselho Superior não constitui um mecanismo de *accountability*, pois têm demonstrado dificuldades na responsabilização e punição de seus membros.

Em Portugal, há uma espécie de autogoverno em razão da forte hierarquia da Procuradoria-Geral da República e apesar da presença de membros-externos ao Ministério Público, estes não são maioria e exercem pouca influência no Conselho Superior. Deste modo, o Conselho reforça a independência dos promotores/procuradores em relação ao governo e aos cidadãos, não havendo nenhum tipo de controle efetivo, há não ser o realizado pelo Judiciário (*accountability* horizontal). Como não há um órgão eficaz de controle externo das ações do Ministério Público e de seus promotores, podemos falar em um déficit democrático.

Apesar do Ministério Público português integrar um modelo independente de Ministério Público, este possui pouca autonomia interna, em virtude do princípio da hierarquia ao Procurador-Geral. Neste caso, a ausência de *accountability* é suprida, parcialmente, com a pouca autonomia interna de seus atores perante à Procuradoria-Geral da República.

O Conselho Superior do Ministério Público português publicita todas as sanções envolvendo seus membros. Quanto às punições, entre os anos de 2016-2020, em sua maioria, são brandas, como multas, mas também há outras como aposentadoria compulsória, advertência e transferência. Estas

últimas sanções em menor número. Muitos promotores tiveram seus procedimentos administrativos arquivados (cerca de 40%) e quando houve decisão desfavorável, alguns promotores recorreram ao Judiciário a fim de impugnar a decisão do Conselho que resultou em punição.

Apesar da publicidade das decisões, estas aparecem sem o conteúdo que gerou o processo, o que torna difícil medir a coercitividade das sanções e não há a informação se um mesmo membro sofreu mais de um processo disciplinar, haja vista que os nomes dos membros também são omitidos.

Sendo assim, a ausência de *accountability* do Ministério Público, órgão que ocupa uma posição de suma importância para a manutenção do Estado democrático, gera dúvidas no sentido de quem fiscalizará de fato o fiscal da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 2.º Volume. 3.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

DIAS, João Paulo. “O mundo dos magistrados: a avaliação profissional e a formação profissional”. **Revista Crítica de Ciências Sociais** nº 60, 2001, p. 87-119.

_____. **O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça**: entre as competências legais e as práticas informais. Tese de doutorado. Universidade de Coimbra, 2012.

_____. “O papel de interface do Ministério Público em Portugal: da relevância à institucionalização de “novas” funções”. **Cronos**, v. 16, n.1, jan’jun 2015, p. 83-108.

DIAS, João Paulo Dias; FERNANDO, Paula; LIMA, Teresa Maneca. “Transformações do Ministério Público em Portugal: de actor institucional a actor social”. **Revista do CNMP**, nº1, 2011.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir**: Nascimento da prisão. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

HAGINO, Cora. **O Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil e o Conselho Superior do Ministério Público de Portugal**. Anais do 9º Seminário Interdisciplinar em Sociologia e Direito: “Não-humanos e desumanos”. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2020.

_____. O Ministério Público em uma perspectiva comparada: Brasil e Portugal. Grupo de Trabalho: GT04 - Direito e Justiça em ação: desafios sociológicos. **Anais do 19º Congresso Brasileiro de Sociologia**, 9 a 12 de julho de 2019. UFSC: Florianópolis, SC, 2019.

HAGINO, Cora; KERCHE, Fabio. O Ministério Público na América Latina: autonomia e discricionariedade. **Anais do 43º Encontro Anual da ANPOCS**: “ST19 Juristas, instituições judiciais e disputas sobre o direito” 21 a 25 de outubro ANPOCS: Caxambu, MG, 2019.

KERCHE, Fabio. **Virtude e Limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2009.

_____. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**. 2018a. São Paulo, 105, p. 255-286.

_____. “Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability”. **Anais do 42 Encontro Anual da ANPOCS**, GT 07- Controles Democráticos? Instituições e Participação na Democracia Contemporânea, 2018b, p. 1-25.

_____. “O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro”. **Revista da USP**, n.101, 2014, p.114-120.

_____. “O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de accountability”. **Anais do XXIII Encontro Anual da ANPOCS**. GT Estado e Economia, 1999, p. 1-19.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra editora, 2007.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Diário da República, 1976.

PORTUGAL. **Estatuto do Ministério Público**. Lisboa: Diário da República, 2019.

AUTORAS

Córa Hisae Hagino

Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF. Doutora em Direito, Justiça e Cidadania pelo Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense.

E-mail: corahisae@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7387-5439>

Juliana de Castro dos Santos

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA e Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Bolsista de Iniciação tecnológica da FAPERJ.

E-mail: castro.juliana399@outlook.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3718-3221>

Jullia Alexia Fusco Teixeira Ferreira

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA. Bolsista de Iniciação tecnológica FAPERJ.

E-mail: julliafusco@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-001-9189-2363>