

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES

LUCIANA ROCHA DAMASCENO

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL

FORTALEZA

2006

LUCIANA ROCHA DAMASCENO

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Edmilson
Barbosa Francelino Filho

FORTALEZA

2006

LUCIANA ROCHA DAMASCENO

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___ / ___ / _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. EDMILSON BARBOSA FRANCELINO FILHO (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. WILLIAM PAIVA MARQUES JÚNIOR, Esp.
Universidade Federal do Ceará – UFC

Bela. DANIELY RODRIGUES DE OLIVEIRA
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

A Deus

A Nossa Senhora Aparecida

AGRADECIMENTOS

Ao meu noivo, João Domicio, por compreender minhas ausências e pelo carinho constante.

Aos meus queridos pais, Luciano e Fernanda, por me incentivarem a sempre seguir adiante.

À minha avó, Geny, por partilhar comigo os momentos de alegrias e aflições por toda a vida.

Aos meus irmãos, Renata, Mariana e Fernando Sales, por simplesmente existirem.

Aos meus amigos do Fórum Clóvis Bevilácqua, por me mostrarem o verdadeiro prazer em trabalhar.

Aos meus colegas da Procuradoria Regional Eleitoral, pela força e contribuição para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha amiga Camila Moura Tabosa, por partilhar comigo esses anos de faculdade e pela habitual solicitude.

Ao Professor Edmilson Barbosa, pela presteza e colaboração, sem as quais este trabalho não teria sido produzido.

**Felizes os que têm fome e sede de
justiça: eles serão saciados.**

**Felizes os perseguidos por causa da
justiça: deles é o Reino dos Céus.**

Jesus Cristo

(Mt. 5, 6-10)

RESUMO

Relata a atuação do Ministério Público na Justiça Eleitoral. Discorre acerca da Justiça Eleitoral, suas peculiaridades e composição. Descreve o tratamento legal conferido à instituição do Ministério Público: os princípios, as garantias, as prerrogativas e as funções. Trata do Ministério Público Eleitoral, quanto aos membros que dele fazem parte, dando especial atenção à designação do *Parquet* Eleitoral de primeira instância. Menciona e analisa a legitimidade e a competência do órgão em comento. Finaliza apresentando a atual situação do Ministério Público Eleitoral no Brasil e no Ceará.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Ministério Público. Ministério Público Eleitoral.

ABSTRACT

Relates Public Ministry's procedure in Electoral Judiciary. Discourses about Electoral Judiciary, its peculiarities and composition. Describes the legal treatment given to Public Ministry: the principles, the guarantees, the prerogatives and the functions. Talks about Electoral Public Ministry, concerning to its members, giving special attention to First Instance Electoral *Parquet's* designation. Mentions and analyses the legitimacy and the competency of the commented organ. Ends presenting Electoral Public Ministry's current situation in Brazil and in Ceará.

Keywords: Electoral Judiciary. Public Ministry. Electoral Public Ministry.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A JUSTIÇA ELEITORAL	12
2.1 HISTÓRICO.....	12
2.2 COMPETÊNCIA.....	14
2.3 ÓRGÃOS.....	14
2.3.1 Tribunal Superior Eleitoral.....	14
2.3.2 Tribunais Regionais Eleitorais.....	16
2.3.3 Juízes e Juntas Eleitorais.....	16
2.4 ESCOLHA DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE NOS TRIBUNAIS ELEITORAIS.....	17
2.5 PRINCÍPIO DA TEMPORARIEDADE.....	18
2.6 PODER JUDICIÁRIO, LEGISLATIVO, EXECUTIVO OU QUARTO PODER?	19
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO	21
3.1 HISTÓRICO.....	21
3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
3.2.1 Princípios.....	23
3.2.1.1 Unidade.....	24
3.2.1.2 Indivisibilidade.....	26

3.2.1.3 Independência e autonomia.....	27
3.2.1.4 Princípio do Promotor Natural.....	28
3.2.2 Garantias e Prerrogativas.....	29
3.2.3 Funções Institucionais.....	32
3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	34
4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL.....	35
4.1 MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.....	36
4.1.1 Procurador-geral Eleitoral.....	37
4.1.2 Procurador Regional Eleitoral.....	38
4.1.3 Promotores Eleitorais.....	40
4.1.3.1 Designação e Nomeação dos Membros do Ministério Público Eleitoral na Primeira Instância.....	41
4.2 LEGITIMIDADE E COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.....	49
4.2.1 O <i>Parquet</i> no processo eleitoral.....	51
4.3 CONTEXTO ATUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.....	53
4.3.1 No Brasil.....	53
4.3.2 No Ceará.....	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
6 REFERÊNCIAS.....	61

ANEXOS.....**1 INTRODUÇÃO**

Com o fim da Ditadura Militar, na década de 80, havia no Brasil a necessidade de transparência e dignidade na escolha dos representantes do povo. A Democracia necessitava, pois, de dispositivos legais e estruturais que lhe garantissem eficácia.

Com a Carta Magna de 1988, o Direito Eleitoral sofreu sensíveis mudanças, e o processo eletivo tornou-se bem mais complexo. O Ministério Público ganhou ainda mais importância, fortalecendo-se como sujeito do Direito das Eleições e reunindo em si diversas funções, dentre elas a de fiscalizar o pleito eleitoral.

Ocorre que, de forma diversa do que deveria ser observado, não se vislumbra, no Brasil, probidade, correição ou fidelidade ao eleitor por parte dos eleitos. Ao contrário, cada vez com maior frequência vêm-se exemplos de desonestidade, desvio de conduta, abuso de poder e falta de caráter dos parlamentares.

Para o combate a tais desmandos, é necessário um órgão público que fiscalize o exercício do direito de representação. Exerce o Ministério Público, então, a tarefa de defender o regime democrático, através da garantia de legitimidade do processo eletivo.

A justificativa deste trabalho toma assento no fato de ser crescente a participação do Ministério Público no deslinde de inúmeras causas atinentes ao interesse público, especialmente no que tange à Jurisdição Eleitoral.

A pesquisa tem por objetivo geral avaliar o potencial de transformação da sociedade que possui o Ministério Público, estudando sua relação com a Justiça Eleitoral, esmiuçando suas competências e delineando sua forma de atuação.

Quanto aos aspectos metodológicos, foi utilizada ampla pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido a Internet fonte subsidiária do trabalho monográfico.

No primeiro capítulo, Justiça Eleitoral, aborda-se rapidamente a estrutura explicitada pela Constituição de 1988 para o Judiciário das Eleições. Após breve histórico da instituição, fala-se na sua competência e na dos órgãos que a compõem (singulares e colegiados, de primeira e segunda instância ou ainda instância superior), bem como em outras peculiaridades, tais como o Princípio da Temporaryidade das investiduras.

No capítulo seguinte, é feito estudo acerca da instituição do Ministério Público. Primeiramente, tem-se uma análise de seu desenvolvimento histórico, para logo em seguida debruçar-se sobre o tratamento conferido àquele órgão pelo legislador originário constitucional no tangível aos princípios, garantias, prerrogativas e funções institucionais. Após, menciona-se a legislação infraconstitucional aplicável ao Ministério Público.

Por fim, no terceiro capítulo, cerne deste trabalho, analisa-se a composição do Ministério Público Eleitoral, baseada nos Princípios da Federalização e da Delegação. Neste tema, confere-se especial atenção ao instituto da designação de promotores eleitorais. A

seguir, explicita-se a legitimidade e a competência ministeriais, para, conclusivamente, tratar-se do contexto atual da atuação do Ministério Público Eleitoral.

2 A JUSTIÇA ELEITORAL

2.1 HISTÓRICO

O nascimento da Justiça Eleitoral remete à segunda metade do século XIX, mais precisamente ao ano de 1868, na Inglaterra. No Brasil, seu surgimento foi consequência do Movimento Tenentista na década de 20 e da Revolução de 1930, como reação às fraudes até então dominantes no processo de escolha dos representantes do povo.

Como o processo eleitoral era regido pelo Poder Legislativo (sistema político de aferição de poderes¹), imperava a corrupção, em prejuízo da transparência e da seriedade as

¹ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito Eleitoral – teoria e prática**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 45. O autor enumera duas espécies de controle do sistema eleitoral: o sistema político, no qual a realização e a

quais deveriam existir de plano. Em 1932, por meio do Decreto 21.076/32, entrou em vigor o primeiro Código Eleitoral Brasileiro, instituindo, além da Justiça Eleitoral, o voto secreto, universal e obrigatório.

Para Djalma Pinto, tal código teve relevante papel ao permitir “o acesso das minorias ao poder, impossibilitadas de obtê-lo pelo sistema majoritário até então vigente e pela adulteração dos resultados²”. O Judiciário especializado em Direito Eleitoral (sistema jurisdicional de aferição de poderes), previsto formalmente na Constituição de 1934, surgia como garantia de eficácia e probidade do processo das eleições.

A Justiça Eleitoral sofreu, porém, duro golpe com a implantação do Estado Novo, por Getúlio Vargas, em 1937. No instante em que não se fez menção a ela na Lei Maior de 37 (“Polaca”), essa justiça especial foi extinta³, iniciando-se, então, um período obscuro, sombrio⁴, para o Direito Eleitoral: a eleição dos membros do Legislativo passou a ser indireta e houve a dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado, das Assembléias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais, ou seja, de todas as Casas Legislativas em cada ente da federação.

Em 1945, determinou-se a edição de lei, no prazo de 90 dias, com a previsão de data para eleições para Executivo e Legislativo nas esferas estadual e federal. Em 2 de dezembro de 1945, realizaram-se as referidas eleições.

Com a Constituição de 1946, a Justiça Eleitoral, anteriormente banida constitucionalmente, passou a reintegrar o Poder Judiciário, mantendo a organização exposta

fiscalização das eleições são tarefas do Poder Legislativo, e o sistema jurisdicional, no qual aquelas tarefas são incumbência do Poder Judiciário.

² PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 45. Nessa perspectiva, eram instrumentos da minoria dominante: o "bico-de-pena" e a "degola". O primeiro consistia no procedimento das mesas eleitorais em que "votavam" eleitores mortos e ausentes; enquanto o seguinte transfigurava-se no processo de eliminação dos candidatos opositoristas que haviam sido eleitos.

³ COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 34 e 35.

⁴ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 Imunidade Parlamentar e restrições), imputação objetiva, tipicidade conglobante e co-culpabilidade nos delitos eleitorais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 110.

na Carta Magna de 1934 e trazendo ao procedimento eletivo a decência necessária para o pleno exercício do direito de cidadania. Assim dispunha aquela Carta Magna, na Seção V,

Dos Juízes e Tribunais Eleitorais:

Art. 109. Os órgãos da Justiça Eleitoral são os seguintes:

- I – Tribunal Superior Eleitoral;
- II – Tribunais Regionais Eleitorais;
- III – Juntas Eleitorais;
- IV – Juízes Eleitorais.

No ano de 1965, foi publicada a Lei 4.737/65, compondo o Código Eleitoral, o qual teve que se adequar à nova Constituição de 1988. Esta, por sua vez, tratou do tema em estudo nos arts. 118 a 121, estabelecendo para Lei Complementar a competência de regular o assunto de maneira específica.

2.2 COMPETÊNCIA

As atribuições da Justiça Eleitoral são determinadas tanto pela Carta Magna quanto pela legislação infraconstitucional (Código Eleitoral e Lei 9.504/97, dentre outras).

Esse ramo do Judiciário tem por incumbência a organização administrativa das eleições, mediante, por exemplo, o delineamento das zonas eleitorais, a escolha dos locais de votação, a condução do alistamento eleitoral, etc. Porém, a função típica, ou seja, a de julgar, transfigura-se de acordo com o órgão, devendo observar-se as normas constitucionais, bem como as regras contidas do Código Eleitoral que foram recepcionadas.

A principal missão da Justiça Eleitoral, ressalte-se, é a de servir como instrumento de manutenção do Estado Democrático de Direito, na medida em que administra o processo eleitoral e regula os direitos e deveres dos representantes do povo.

2.3 ÓRGÃOS

Os órgãos da Justiça Eleitoral estão elencados na Constituição Federal, no Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo III – Do Poder Judiciário, Seção VI – Dos Tribunais e Juízes Eleitorais. São eles: o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. Destes, apenas os Juízes são órgãos singulares, sendo órgãos colegiados todos os outros.

2.3.1 Tribunal Superior Eleitoral

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em Brasília, é o ente máximo da Jurisdição Eleitoral. A Lei Maior estabelece a composição da referida corte, qual seja: mínimo

de 7 (sete) membros, sendo 3 (três) dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), 2 (dois) dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), todos votados em escrutínio secreto; e, por nomeação do Presidente da República, 02 (dois) juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF.

São estabelecidas, ainda, pelo Código Eleitoral (CE), outras restrições. Uma delas é a impossibilidade de existência, na mesma composição, de parentes, ainda que afins, até quarto grau, quer provenientes da magistratura, quer da advocacia (art. 16, §1º do CE⁵). Quanto a estes últimos, há ainda obrigatoriedade da desincompatibilização tratada no art. 16, §2º do supramencionado código e aferida no momento da nomeação. Constam também como impedimentos e limitações ao exercício no Tribunal Superior Eleitoral os dispositivos constantes no art. 14, §§2º e 3º⁶, também do Código Eleitoral.

Da composição do TSE decorre uma das características de suas decisões: a irrecorribilidade, excepcionada apenas quando tais decisões contrariarem a Constituição ou denegarem mandado de segurança ou *habeas corpus* (art. 121, §3º da CF-88)⁷.

⁵ Art. 16 [...] § 2º A nomeação que trata o inciso II deste artigo não poderá recair em cidadão que ocupe cargo público de que seja demissível *ad nutum*; que seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com subvenção, privilégio, isenção ou favor em virtude de contrato com a administração pública; ou que exerça mandato de caráter político, federal, estadual ou municipal

⁶ Art. 14. Os juizes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos.

.....
.....

§ 2º Os juizes afastados por motivo de licença férias e licença especial, de suas funções na Justiça comum, ficarão automaticamente afastados da Justiça Eleitoral pelo tempo correspondente exceto quando com períodos de férias coletivas, coincidir a realização de eleição, apuração ou encerramento de alistamento.

§ 3º Da homologação da respectiva convenção partidária até a apuração final da eleição, não poderão servir como juizes nos Tribunais Eleitorais, ou como juiz eleitoral, o cônjuge, perante consanguíneo legítimo ou ilegítimo, ou afim, até o segundo grau, de candidato a cargo eletivo registrado na circunscrição.

⁷ Art. 121 [...] § 3º - São irrecorribéis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de "habeas-corpus" ou mandado de segurança.

Ora, se o Tribunal de grau máximo na Justiça Eleitoral – leia-se TSE – é composto por três membros do Supremo, dois do Superior Tribunal de Justiça e por dois advogados indicados pelo Supremo, como recorrer a quem mesmo proferiu a decisão? Mais ainda, como contestar a constitucionalidade de decisões de uma corte formada, em grande parte, pelos detentores do controle de constitucionalidade concentrado? Torna-se, pois, impraticável o exercício do recurso frente às decisões do TSE.

2.3.2. Tribunais Regionais Eleitorais

Nos limites estaduais, têm-se os Tribunais Regionais Eleitorais, ou simplesmente TREs, presentes nas capitais de cada Estado e no Distrito Federal. Sua constituição compreende: 02 (dois) juízes escolhidos por escrutínio secreto dentre os desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça do estado; 02 (dois) juízes dentre os juízes de direito estaduais, também selecionados pelo Tribunal de Justiça, através de voto secreto; 01 (um) juiz federal, do TRF ou não (nos casos em que não há TRF na capital do Estado ou no Distrito Federal), escolhido pelo Tribunal Regional Federal respectivo; 02 (dois) advogados de notável saber jurídico e reputação ilibada, escolhidos pelo Presidente da República, em lista sêxtupla elaborada pelo TJ.

2.3.3 Juízes e Juntas Eleitorais

Na primeira instância da Justiça das Eleições, estão os Juízes Eleitorais, órgãos singulares, que possuem como área de atuação, demarcada pelo TRE do estado, a zona eleitoral, podendo um município ter uma ou mais zonas, bem como uma zona abranger mais de um município.

As juntas eleitorais, por outro lado, são os órgãos colegiados na primeira instância⁸, responsáveis por toda a zona eleitoral (ao contrário das mesas receptoras, as quais abrangem apenas uma seção). A função básica das juntas é designar as mesas receptoras e atuar durante as eleições na contagem de votos, com competência para anular votos

⁸ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 46. O jurista dita que “não integrante do Poder Judiciário, mas com função jurisdicional excepcional, a exemplo do Tribunal do Júri nos casos de julgamento de crimes dolosos contra a vida, as Juntas Eleitorais efetivamente figuram como órgãos colegiados da Justiça Eleitoral”.

impugnados e rejeitar impugnação interposta contra votos duvidosos, conforme preceitua o art. 40, I, do Código Eleitoral:

Art. 40. Compete à Junta Eleitoral;

I - apurar, no prazo de 10 (dez) dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição.

II - resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração;

III - expedir os boletins de apuração mencionados no art. 178;

IV - expedir diploma aos eleitos para cargos municipais.

Parágrafo único. Nos municípios onde houver mais de uma junta eleitoral a expedição dos diplomas será feita pelo que for presidida pelo juiz eleitoral mais antigo, à qual as demais enviarão os documentos da eleição.

Percebe-se, logo em primeiro raciocínio, que tais instituições tiveram sua atividade drasticamente reduzida, em virtude do surgimento das urnas eletrônicas. Nesse sentido opina Adriano Soares da Costa:

[...] em que pese haja a necessidade de nomeação das Juntas Eleitorais, diante da qual serão retirados os lacres das urnas eletrônicas e feita a apuração informatizada, o correto é que podemos antever o seu futuro desuso, diante do esvaziamento das tradicionais formas de apuração⁹.

Restou às juntas eleitorais, primordialmente, assim, o trabalho de supervisão dos procedimentos no dia da eleição e no decorrer da apuração.

2.4 ESCOLHA DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE NOS TRIBUNAIS ELEITORAIS

No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Presidente e o Vice-Presidente são escolhidos entre os Ministros do Supremo, ao passo que o Corregedor Eleitoral o é entre os Ministros do STJ. Na esfera estadual, o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) são escolhidos dentre os desembargadores do TJ, tendo o vice-presidente que acumular ainda o papel de Corregedor Regional Eleitoral. Em ambos os Tribunais (TSE e

⁹ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade, Direito Processual Eleitoral e Comentários à Lei Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 228.

TRE), os presidentes e os vice-presidentes são escolhidos pelos próprios membros, “em respeito ao Princípio da Independência do Poder Judiciário”, nos dizeres de Alexandre de Moraes¹⁰.

2.5 PRINCÍPIO DA TEMPORARIEDADE

Quanto aos membros componentes da Justiça Eleitoral, o que mais chama atenção é o fato de esse ramo do Poder Judiciário não dispor de quadro próprio de magistrados. O Judiciário das Eleições se vale de juízes “emprestados”, advogados de Direito Eleitoral e desembargadores federais e estaduais para compor seus órgãos. Vê-se a obediência ao chamado “Princípio da Temporariedade¹¹”.

Como aspecto negativo da implementação dessa política de rotatividade dos integrantes do Judiciário Eleitoral, tem-se a falta de especialização dos magistrados. Como o mandato é apenas de um biênio, prorrogável por mais um, os componentes da Justiça Eleitoral não têm tempo de adquirir a experiência suficiente para imprimir maior celeridade no andamento processual.

Ao encerrar o mandato, os juízes e desembargadores deixam as zonas e tribunais em sua melhor fase. Resulta tudo isso no crescimento do papel dos advogados de carreira membro dos quadros dos Tribunais: a eles, com sua experiência (fatalmente maior que a dos juízes) em Direito Eleitoral, cabe importante tarefa.

Parecem mais relevantes, porém, os aspectos positivos da temporariedade existente na Justiça Eleitoral. Por ser a permanência nela sempre limitada, ocorre a contínua renovação jurídica, como preceitua Djalma Pinto: “[...] o Direito Eleitoral está sempre sendo

¹⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 481.

¹¹ PINTO, Djalma. *Op. cit.*, p. 45.

oxigenado. A jurisprudência é freqüentemente atualizada graças às novas composições dos Tribunais, respondendo assim às expectativas da sociedade em permanente mutação¹²”.

O mencionado autor assevera, mais, que tal procedimento impede a prática exacerbada do nepotismo. Por ser o mandato do juiz eleitoral dotado de caráter transitório, não possui ele (o juiz) poderes tão amplos e influência política tão grande como nos outros ramos do Poder Judiciário. Pode até ocorrer de um magistrado tentar imprimir no âmbito de sua jurisdição a noção patrimonialista do Direito e dos bens públicos, mas não o poderá fazer por mais de quatro anos, exatamente o decurso de tempo máximo, de dois biênios, “ao contrário de alguns casos constatados em outras jurisdições em que os prejuízos ao grupo social se eternizam sem qualquer reação do grupo social¹³”.

2.6 PODER JUDICIÁRIO, LEGISLATIVO, EXECUTIVO OU QUARTO PODER?

Quando surgiu a necessidade da criação de um órgão que detivesse poderes e funções eleitorais, aflorou a seguinte questão: a qual poder ele pertenceria? Não havia – e ainda não há, no âmbito internacional – consenso a respeito de como enquadrar referida instituição dentro dos poderes estatais já existentes ou, ainda, no que tange à possibilidade de “criar-se” um quarto poder.

Nessa perspectiva, alguns países, como a França, optaram por fazer do detentor das funções eleitorais órgão pertencente ao Poder Executivo. Tantos outros, e de tal forma o fizeram os Estados Unidos, preferiram inseri-lo no Poder Legislativo. Ora, sendo tais poderes aqueles cujos membros são os sujeitos passivos do processo eleitoral, como delegar-lhes a manipulação da escolha dos eleitos?

[...] desnecessário salientar que o envolvimento dos Poderes Executivo e Legislativo na organização e execução do processo eleitoral traria grave suspeição sobre a sua

¹² PINTO, Djalma. *Op. cit.*, p. 45.

¹³ PINTO, Djalma. *Op. cit.*, p. 45.

seriedade e isenção, dando ensanchas a perigosas manifestações de corrupção eleitoral. É natural que aqueles que estejam no poder queiram nele permanecer, ainda mais se dispõem de meios para influenciar decisivamente no resultado do certame, quer pela via de disposição sobre as regras do jogo, quer pela facilidade em conduzir em proveito próprio o processo de eleição¹⁴.

Diferente alternativa seria a criação de um “Quarto Poder”, responsável pela organização, execução e controle do processo de eleição, plebiscito e referendo. A Venezuela preferiu esta opção. Naquele país existem, além dos poderes tradicionais (Judiciário, Executivo e Legislativo), o “Poder de Cidadania” (composto por Ministério Público e Defensoria Pública) e o “Poder Eleitoral”, detentor das funções acima citadas. No Brasil, cumpre também observar, igualmente ineficaz seria a adoção do sistema venezuelano: absolutamente desnecessária a criação de outro órgão, trazendo mais custos aos cofres públicos, apenas para a orientação das eleições.

Destarte, optou o legislador brasileiro pela vinculação do papel eleitoral ao Poder Judiciário, através do estabelecimento, da instituição, da Justiça Eleitoral, detentora, em primeiro lugar, evidente, das funções de julgamento nos processos eleitorais, mas também proprietária de poderes administrativos, fiscalizadores e vários outros relativos às eleições.

¹⁴ COSTA, Adriano Soares da. *Op. cit.*, p. 218.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 HISTÓRICO

A expressão “Ministério Público” pode ser desmembrada em duas palavras. Etimologicamente, “Ministério” tem origem no termo *minister* ou *ministerium*, utilizado para designar, de forma ampla, a ocupação ou a função de servo¹⁵. Já o vocábulo “Público”, segundo Emerson Garcia, pode ser analisado tanto sob o aspecto subjetivo – a instituição com caráter estatal – como sob o objetivo – o interesse defendido sempre é geral, social¹⁶. Neste entendimento, poder-se-ia utilizar a locução para denominar qualquer pessoa que exercesse a função pública. Foi somente com o surgimento do *Ministère Publique*, na França, que o termo passou a referir-se à instituição do Ministério Público como se conhece hoje¹⁷.

A doutrina diverge quanto ao termo inicial da atividade do Ministério Público. Alguns autores consideram diversas figuras da História Antiga e Média como precursores dos promotores de justiça¹⁸. O mais provável, no entanto, é que a figura desta instituição, ainda

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 5. O autor faz referência, ainda, à ligação do vocábulo “ministério” com a palavra “manus: “[...] na sua etimologia, a palavra “ministério” se prende ao vocábulo “manus” e (sic) dos derivados *ministrar*, *ministro*, *administrar* – daí a ligação inicial aos agentes do rei (*les gens du roi*), pois seriam a *mão do rei* (hoje, certamente, para manter a metáfora, a *mão da lei*)”.

¹⁶ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 6.

¹⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 37.

¹⁸ GARCIA, Emerson. *Op. cit.* p. 8: “Dentre os antecedentes remotos, costuma-se indicar o funcionário real do Egito conhecido como *magiaí*, [...], o funcionário grego denominado *thesmotetis* ou *desmodetas*, cuja

não como a se vê hoje, tenha suas raízes naquilo que Emerson Garcia denomina “individualização da função judiciária¹⁹”.

As funções jurisdicionais, a princípio, estavam a cargo do soberano. Com o passar dos tempos, essas atividades passaram a ser exercidas por um conjunto de pessoas especializadas: os juízes. Desta forma, por não mais estarem sob a avaliação direta do rei e, conseqüentemente, não mais serem dotadas de absoluta presunção de validade, tais funções deveriam ser fiscalizadas, de forma a defender os interesses do soberano, ou, excepcionalmente²⁰, os interesses sociais. A figura dos *les gens du roi* (procuradores do rei) surgiu, então, com essa atribuição.

Foi nesse contexto que se originou a utilização da palavra francesa *Parquet*²¹ para designar os membros do Ministério Público. O vocábulo significa, originalmente, assoalho, piso de madeira. Seu uso jurídico decorre do fato de que, quando da defesa dos interesses dos reis, os procuradores o faziam de pé, não no chão, mas no mesmo piso ou estrado (*Parquet*) que os magistrados, de forma a demonstrar sua igualdade com aqueles.

Entretanto, somente se desenhou a função ministerial como na atualidade após a Revolução Francesa. Os procuradores do rei tornaram-se acusadores oficiais e ganharam maior autonomia. Em 1972, conquistaram a garantia da inamovibilidade e a independência em relação ao Poder Executivo. Evoluíram, assim, nas palavras de Emerson Garcia, de “procuradores do rei” a “procuradores da sociedade²²”.

No Brasil, a função ministerial recebeu grande influência do Direito Lusitano. Desde as Ordenações (Filipinas, Manuelinas e Afonsinas), disciplinava-se a atuação dos

principal atribuição [...] era velar pela correta aplicação das leis; os *advocatus fisci* e os *Procuratores Caesaris*; [...] os *éforos*, de Esparta [...]. Na Idade Média, [...] as figuras dos *saions*, [...] os *gastaldi*; [...] os *Missi Domicini*[...]; os *vindex reliogionis* do Direito Canônico[...]; e, na Alemanha, os *Gemeiner Anklager* [...].”

¹⁹ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 9.

²⁰ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 9.

²¹ A pronúncia correta da palavra “Parquet” é com final de som aberto, como “filé”, conforme ensina Emerson Garcia, *op. cit.*, p. 7.

²² GARCIA, *Op. cit.*, p. 10.

agentes ministeriais. De acordo com as necessidades que foram surgindo com o passar dos anos, houve o aprimoramento da instituição do Ministério Público até os dias de hoje, com o tratamento conferido a ele pela Constituição de 1988, assunto abordado a seguir.

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A função ministerial é tratada na Carta Magna de 1988 como essencial à justiça. Disciplina a Constituição Republicana em seu artigo 127 ser o Ministério Público “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

O Ministério Público é, pois, o órgão do Estado responsável constitucionalmente pela guarda do regime democrático e da ordem jurídica do país. Deste conceito advêm inúmeras conseqüências: as atribuições do *Parquet*, suas prerrogativas e garantias são reguladas de acordo com o papel que ele tem de desenvolver na sociedade, como exposto em seguida.

3.2.1 Princípios

A importância do estudo dos princípios constitucionais aplicáveis ao Ministério Público decorre da própria natureza das normas existentes na Constituição. Por serem elas dotadas de supremacia no ordenamento jurídico do país, a interpretação e a aplicação de qualquer outra lei em sentido amplo depende da conformidade desta com aquela. Quando não há confluência de interesses entre um entendimento originado de determinada lei e os princípios presentes na Carta Magna, estes últimos deverão prevalecer. Desta forma expõe Alexandre de Moraes:

A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente *conformidade com as normas constitucionais*, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e conseqüente retirada do ordenamento jurídico²³.

A função dos princípios, todavia, é maior que apenas de interpretar e integrar as regras. Consubstanciam-se eles em normas propriamente ditas. Nesse sentido, Emerson Garcia trata do “caráter normativo dos princípios”:

Rompendo com os alicerces estruturais do positivismo jurídico, a doutrina contemporânea não mais tem visto os princípios como meros instrumentos de interpretação e integração das regras, [...] os princípios deixaram de ser estudados como complementos das regras, sendo concebidos como formas de expressão da própria norma, que é subdividida em regras e princípios²⁴.

A partir dessa subdivisão das normas em regras e princípios, o referido autor estabelece a seguinte distinção:

Os princípios se distanciam das regras na medida em que permitem uma maior aproximação entre o direito e os valores sociais, não expressando conseqüências jurídicas que se implementam automaticamente [...]. Enquanto as regras impõem determinado padrão de conduta, os princípios são normas impositivas de uma *otimização*, ordenando que algo seja realizado na melhor medida possível, podendo ser cumpridos em diferentes graus, sendo que a medida de seu cumprimento dependerá tanto das possibilidades reais quanto das jurídicas²⁵.

Assim é que devem ser estudados os princípios constitucionais do Ministério Público: como normas de ordem pública, cogentes, cuja observância deve se dar não em casos determinados, mas de forma generalizada.

3.2.1.1 Unidade

Estabelece o art. 127, §1º da Carta de 1988 como “[...] princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

²³ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 45.

²⁴ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 50.

²⁵ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 50.

A unidade é a característica do Ministério Público que diz respeito à sua integração. De acordo com Alexandre de Moraes, “a unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-geral²⁶”. Emerson Garcia fala do Ministério Público como um organismo, devendo seus membros atuar de acordo com essa noção de singularidade, e não “concebidos em sua individualidade²⁷”.

Tal unidade não deve ser analisada do ponto de vista da ligação entre as diversas esferas do Ministério Público. O Ministério Público Federal, por exemplo, não faz parte da organização do Ministério Público dos Estados, como ressalta Emerson Garcia:

[...] sob um prisma orgânico, não se pode falar em unidade em relação aos Ministérios Públicos dos Estados e ao congêneres da União, já que compõem estruturas organizacionais distintas, cada qual com sua autonomia financeira própria e sujeita a uma chefia distinta²⁸.

Da mesma opinião partilha Alexandre de Moraes, ao afirmar, em relação ao princípio em comento, que “só existe unidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e o dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro, nem entre os diversos ramos do Ministério Público da União²⁹”.

Idêntica visão oferece Hugo Nigro Mazzilli, fazendo referência, além disso, ao art. 128 da Carta de 88:

O art. 128 da Constituição diz que “o Ministério Público abrange” o da União e o dos Estados, e com isso dá idéia de unidade entre eles. Entretanto, é só conceitual a unidade entre os Ministérios Públicos: quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis³⁰.

Cumprido observar a unidade do Ministério Público, portanto, naquilo que diz respeito às suas competências e à sua funcionalidade: os variados segmentos ministeriais desempenham as mesmas funções atribuídas pela Constituição. É essa unidade que permite,

²⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 496.

²⁷ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 50.

²⁸ GARCIA, Emerson. *Op. cit.* p. 50.

²⁹ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, 2, p. 496.

³⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução...** *Op. cit.*, p. 66.

por exemplo, a atuação do Ministério Público Federal nos Tribunais Superiores, mesmo quando a ação em questão houver sido proposta originariamente pelo MP Estadual³¹.

3.2.1.2 Indivisibilidade

O item explicitado a seguir no §1º do art. 127³² (Constituição Federal de 1988) é o Princípio da Indivisibilidade: os membros do MP podem substituir-se uns aos outros, sendo seus atos creditados à instituição, e não aos membros individualmente. A instituição é indivisível, e essa característica pressupõe a unidade³³.

Como preleciona Alexandre de Moraes:

O Ministério Público é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais. Importante ressaltar que a indivisibilidade resulta em um verdadeiro corolário do princípio da unidade, pois o Ministério Público não se pode subdividir em vários outros Ministérios Públicos autônomos e desvinculados uns dos outros³⁴.

E, ainda no mesmo sentido, Emerson Garcia, ao afirmar: “o princípio da indivisibilidade apresenta uma relação de continência com o da unidade, sendo compreendido por este³⁵”.

Impende observar, entretanto, que a substituição dos agentes ministeriais por outros não deve ocorrer de forma aleatória, mas sim de acordo com normas de competência pré-estabelecidas; e mais, da mesma forma como ocorre com a unidade, a indivisibilidade não existe entre um ramo e outro do Ministério Público:

[...] seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo a forma estabelecida em lei. Nesse sentido, não há unidade ou

³¹ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 51.

³² Art. 127. [...] § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

³³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005., p. 66.

³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 496.

³⁵ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 57.

indivisibilidade entre os membros de Ministérios Públicos diversos; só há, dentro de cada Ministério Público, e, assim mesmo, apenas dentro dos limites da lei³⁶.

3.2.1.3 Independência e autonomia

O terceiro e último princípio constante no art. 127 supramencionado é a independência funcional, que permite aos membros e órgãos ministeriais exercerem suas funções livremente. Essa liberdade é analisada pela doutrina de diferentes formas.

Para Alexandre de Moraes, o disposto no art. 127 faz referência tanto à liberdade em relação aos outros órgãos e poderes externos como ao livre exercício da função ministerial por parte de cada membro, sem dependência e vinculação às orientações superiores internas: “[...] Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência”. Assim é que o referido autor aborda o tópico “Princípio da independência ou autonomia funcional”. A partícula “ou” denota, pois, identidade, para aquele jurista, entre os dois conceitos (autonomia e independência)³⁷.

Ocorre que, adiante, o doutrinador termina por fazer uma distinção, ou no mínimo, atribuir caráter dúplice ao princípio em análise. Primeiramente, ele fala sobre a independência dentro da instituição, quando afirma, em relação aos membros, que “[...] nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira, dentro de um processo³⁸”. Em seguida, discorre acerca da autonomia ministerial:

³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.* p. 55.

³⁷ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 496.

³⁸ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 496.

[...] quando se fala de um órgão independente com autonomia funcional e financeira, afirma-se que o Ministério Público é um *órgão extrapoder*, ou seja, não depende de nenhum dos poderes de Estado, não podendo nenhum de seus membros receber instruções vinculantes de nenhuma autoridade pública³⁹.

O exposto no §1º do art. 127 diz respeito, ao contrário do que afirma o autor supramencionado, apenas à independência interna, à ausência de vinculação das decisões ministeriais às orientações dos membros hierarquicamente superiores. Não se trata, naquele artigo, da autonomia do Ministério Público, quer seja esta funcional, administrativa ou financeira.

Para tratar desse assunto, o legislador constitucional utilizou o parágrafo seguinte do referido artigo, ao dispor que ao “Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa [...]”. Desta feita, tem-se dois princípios ao invés de um só.

Independência funcional é o princípio segundo o qual cada membro e cada órgão do Ministério Público gozam de independência para exercer suas funções em face dos outros membros e órgãos *da mesma instituição*. [...] Não se confunde independência funcional com autonomia funcional. [...] a autonomia funcional é a liberdade que tem cada Ministério Público brasileiro de tomar as decisões que lhe são próprias, subordinando-as apenas à Constituição e às leis, e não *a outros órgãos do Estado*⁴⁰.

Independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão, [...] há independência da atuação e não apenas ‘autonomia funcional’ (...) ⁴¹.

3.2.1.4 Princípio do Promotor Natural

Finda a discussão acerca dos princípios expostos explicitamente na Constituição, faz-se necessário mencionar o Princípio do Promotor Natural, estabelecido implicitamente pelo legislador constitucional, amplamente discutido pela doutrina e corroborado pela jurisprudência.

³⁹ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 497.

⁴⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução...** *Op. cit.*, p. 67.

⁴¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério...** *Op. cit.*, p. 57.

Ele determina que o membro do Ministério Público responsável em cada ação deve ser previamente determinado, por meio de critérios abstratos e gerais, estabelecidos em lei. Veda-se, através dele, a figura do promotor de exceção, designado casuisticamente pelo procurador-geral da instituição correspondente.

Há muito nos posicionamos contra os chamados *promotores de encomenda*, escolhidos discricionariamente pelo chefe do Ministério Público. [...], o princípio do promotor natural [...] consiste na existência de um órgão do Ministério Público previamente estabelecido pela lei para officiar nos casos que sejam afetos à instituição⁴².

O princípio em exame foi regulamentado na Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), quando o art. 24 dispôs que o “Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele”. Assim, somente em casos específicos e com a permissão do titular, poderá o chefe do MP substituir membro: trata-se de ato excepcional e necessariamente fundamentado. Pode-se notar ainda a obediência da lei supracitada a esse princípio no art. 23, §§2º e 3º⁴³ (da exigência de deliberação do Colégio de Procuradores em relação à divisão do serviço) e no art. 26, §5º⁴⁴ (da distribuição de petições e representações).

Impende destacar, por fim, que, antes mesmo de explicitado na legislação infraconstitucional, o preceito em questão já podia ser absorvido nas entrelinhas do texto constitucional. Assim escreve Emerson Garcia, ao tratar do tema:

[...] deflui das garantias constitucionais da inamovibilidade dos membros do Ministério Público [...], da independência funcional de que gozam tais agentes [...], do devido processo legal [...] e do direito de somente ser processado pela autoridade competente [...]⁴⁵.

⁴² MEIRELES, Hely Lopes apud MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução** *Op. cit.*, p. 68.

⁴³ Art. 23. [...] § 2º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

§ 3º A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores.

⁴⁴ Art. 26. [...] § 5º Toda representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Colégio de Procuradores.

⁴⁵ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 57.

3.2.2 Garantias e prerrogativas

A Constituição de 1988 foi generosa quando atribuiu funções ao Ministério Público. Determinou competências diversas e bem abrangentes, que caracterizam e delimitam o papel de fiscalizador maior da aplicação da lei. Ocorre que, para o bom desempenho dessa função, os membros necessitam de mecanismos de proteção. As garantias e prerrogativas constitucionais dadas ao Ministério Público afloram com essa finalidade: de nada adiantaria conceder tantos poderes a um órgão e deixá-lo à mercê das influências econômicas e políticas, tão marcantes no Brasil.

Cumprir observar, primeiramente, a diferença entre direitos e garantias. Conforme leciona Alexandre de Moraes, citando Rui Barbosa:

[...] Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito⁴⁶.

Ao lado de tais institutos, as prerrogativas são vantagens recebidas pelos membros com a finalidade de possibilitar o exercício isento das atividades funcionais⁴⁷, possuindo estreita ligação com a função exercida, sem configurar privilégios:

Enquanto privilégio denota a idéia de um injustificável rompimento com o princípio da isonomia, resultando em um tratamento diferenciado a determinados indivíduos em detrimento de outros, o termo prerrogativa está envolto pela noção de atributo, encontrando justificativa na atividade desenvolvida por aquele que a ostenta⁴⁸.

A independência funcional é a maior das garantias ministeriais oferecidas pela Constituição. De nada adiantariam todos os outros poderes, garantias e prerrogativas se os

⁴⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 61.

⁴⁷ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 415.

⁴⁸ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 415.

promotores da justiça não possuíssem liberdade em relação a quaisquer outras forças. A independência tem valor tão elevado que o legislador ergueu-a a condição de princípio, como se vê no art. 127 da Constituição, reproduzido anteriormente.

De forma a reforçá-la, deu-se ainda ao *Parquet* as mesmas garantias conferidas aos membros da judicatura: inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos.

A inamovibilidade tem por fundamento limitar o poder de influência dos superiores hierárquicos sobre os membros inferiores: não se pode permitir a utilização de remoções e transferências ao livre arbítrio do procurador-geral como forma de sanção ou pressão sobre os a ele submetidos. Essa garantia foi contemplada também pela Lei 8.625/93, no art. 38, II⁴⁹, e alcança até mesmo a impossibilidade de o membro ser promovido contra a sua vontade⁵⁰. Ressalte-se, ainda, que tal inamovibilidade determina, acima da permanência meramente física no mesmo local, o efetivo exercício das mesmas funções⁵¹.

A vitaliciedade estabelece que o membro não pode perder o cargo, a não ser por sentença judicial transitada em julgado. Ensina Hugo Nigro Mazzilli que “a pena de demissão por meio de processo administrativo só cabe para os membros do Ministério Público que ainda não tenham adquirido vitaliciedade⁵²”.

A irredutibilidade de subsídios é outra medida assecuratória conferida pela Constituição, mas agora ela se estende aos ocupantes de cargos e empregos públicos em geral. Todavia, tal irredutibilidade deve ser observada não apenas do ponto de vista formal, mas também de acordo com o poder aquisitivo do subsídio do membro. Assim é que, em caso de

⁴⁹ Art. 38. Os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial e têm as seguintes garantias:

.....

.....
II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público;

⁵⁰ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 390.

⁵¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução...** *Op. cit.*, p. 89.

⁵² MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 91.

altas taxas de inflação, a revisão da remuneração deve tomar por parâmetro o poder de compra real, e não o valor absoluto dos salários.

Os membros do Ministério Público desfrutam ainda do foro especial (e não “privilegiado”) por prerrogativa de função. Assim é que serão processados e julgados, de acordo com a natureza da ação (crimes comuns, de responsabilidade etc.), pelo Supremo, pelo Senado, pelos Tribunais Regionais Federais e assim por diante. A finalidade dessa segurança é proteger o *Parquet* de eventuais acusações infundadas, concedendo-lhes não um privilégio, mas uma prerrogativa.

O foro por prerrogativa de função tem sido visto como uma garantia que deve ser assegurada aos ocupantes de determinados cargos que, em razão da natureza das funções que exercem, estão suscetíveis de sofrer inúmeras acusações delas derivadas, o que aconselha que o seu julgamento seja originariamente realizado por órgãos jurisdicionais de instância mais elevada, atenuando as pressões existentes. Tal garantia não estaria associada à pessoa do agente, mas ao cargo por ele ocupado, o que afastaria a idéia de privilégio e a caracterizaria como uma irrenunciável prerrogativa⁵³.

Além dos dispositivos constitucionais, estabeleceram-se outras garantias e prerrogativas na legislação inferior, tais como: intimação pessoal; comparecimento e participação no interrogatório do réu etc.

3.2.3 Funções institucionais

Justificam-se pelo próprio conceito de Ministério Público as funções que lho foram atribuídas. Como verdadeiro defensor da lei e da *res publica*, o *Parquet* é o responsável pela manutenção e tutela da ordem jurídica, recebendo essas incumbências no texto constitucional, mais precisamente no supramencionado art. 127. Foi no art. 129, entretanto,

⁵³ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 416.

que o legislador constitucional deteve-se para descrever as funções institucionais do Ministério Público.

Assim é que o art. 129 determina, primeiramente, ser função institucional do Ministério Público “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Percebe-se, de imediato, o caráter de exclusividade no exercício dessa função. Assim, o Ministério Público detém poder para oferecer ou não, desde que fundamentadamente, a ação penal pública. Em caso de não-oferecimento da denúncia pelo Promotor de Justiça, a providência mais radical que poderá ser tomada é a remessa do inquérito policial ao procurador-geral de justiça, na forma como preceitua o art. 28 do Código de Processo Penal:

Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Ainda assim, não poderá ser suprida a manifestação ministerial acerca da possibilidade ou não da aplicação do *jus puniendi* do Estado, uma vez que a decisão final ficará a cargo do procurador-geral. Cabe ressaltar, porém a exceção feita no art. 5º, LIX, à privatividade de iniciativa da ação penal pública pelo Ministério Público: “[...] será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal”. Observe-se, porém, que somente em caso de inércia ministerial é que ocorre essa hipótese⁵⁴.

A segunda função estabelecida na Carta de 88 é, nas palavras de Hugo Nigro Mazzili, é a de “defensor do povo⁵⁵”, seguida pelo papel de promoção da ação civil pública:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
[...] II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

⁵⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução...** *Op. cit.*, p. 118.

⁵⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 121

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...]

Segue o legislador determinando uma série de outras competências para o Ministério Público. Observa-se, em todas elas, o mesmo objetivo: zelo de um interesse público ou individual indisponível.

Alexandre de Moraes, com base na doutrina de Jellinek, fala em *status* constitucional, atribuindo ao MP a sua preservação:

[...] garantir ao indivíduo a fruição total de todos os seus *status* constitucionais, por desejo do próprio legislador constituinte, que em determinado momento histórico entendeu fortalecer a Instituição, dando-lhe independência e autonomia, e a causa social para defender e proteger é também função do Ministério Público, juntamente com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário⁵⁶.

Hugo Nigro Mazzilli ensina:

[...] quer atue em função típica, quer em função atípica, em suas atividades institucionais o Ministério Público sempre age em busca de um *interesse público*, que ora está ligado a *peças determinadas*, [...], ora ligado a *grupos de peças determinadas ou determináveis*, [...], ou, enfim, ora se relaciona de modo indeterminado com *toda a coletividade*⁵⁷.

Concluindo, em todas as funções conferidas ao *Parquet* observa-se a intrínseca ligação com o próprio objetivo da instituição ministerial: a proteção do indivíduo, em todas as esferas de sua vida, seja pessoal, familiar ou coletiva.

3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A Lei 8.625/93 instituiu a Lei Orgânica Nacional⁵⁸ do Ministério Público, estabelecendo regras gerais a serem obedecidas pelos Ministérios Públicos dos Estados. Justamente por estabelecer normas “gerais”, não se esgota em seu texto a matéria pertinente ao MP, mas apenas delinea-se um perfil mínimo a ser considerado pelos diversos entes

⁵⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 500.

⁵⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério...** *Op. cit.*, p. 96.

⁵⁸ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 1. O autor diferencia lei nacional de lei federal: a primeira, mesmo editada pela União, destina-se a tutelar interesses peculiares não só desse ente federativo, sendo de observância obrigatória pelos Estados; a segunda veicula matéria estritamente vinculada à tutela dos interesses concernentes à União.

federativos, podendo estes fazer uso da competência legislativa suplementar. Ou seja, os estados podem legislar sobre matérias não contempladas na Lei 8.625/93.

Além desta lei, há também normas concernentes ao Ministério Público, especificamente da União, na Lei Complementar 75/93. Esta lei, de iniciativa do Procurador-Geral da República, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Diversos preceitos relativos ao Ministério Público são encontrados nos mais variados tipos de normas (leis, decretos, etc). No que tange ao Ministério Público Eleitoral, será ressaltado o tratamento dado a esta instituição pelo Código Eleitoral e pela Lei Eleitoral (Lei 9.504/97).

4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL

O Ministério Público é, constitucionalmente, o órgão responsável pela defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Como já discutido no capítulo anterior, por ser detentor de funções tão audaciosas, tal órgão recebeu várias garantias e poderes, a fim de ser possibilitado o exercício de suas funções.

O *Parquet* tem como atribuição, destarte, defender a democracia:

A democracia, princípio fundamental do Estado brasileiro, se efetiva a partir da concreção dos mecanismos destinados a assegurar o liberalismo político, permitindo a participação do verdadeiro detentor do poder nos destinos do Estado. [...] a Constituição da República, em seu art. 127, *caput*, dispôs, expressamente, que ao Ministério Público incumbe a *defesa do regime democrático*⁵⁹.

No Brasil, historicamente, não se observa o respeito aos fundamentos do poder de representação. Djalma Pinto fala sobre a dificuldade de conciliação entre o interesse do representado (povo) e o interesse particular do governante, ao dizer que a grande dificuldade a ser superada é a “crescente divergência entre o querer efetivo da sociedade, em determinado momento, e as posições adotadas pelos representantes do povo a pretexto de expressar sua vontade⁶⁰”.

Adiante, o mesmo autor determina o papel do MP no combate àquela divergência de interesses:

Ao Ministério Público, no processo eletivo, cabe diligenciar para que a investidura no poder não seja maculada com vícios comprometedores da legitimidade da representação. Em país de carências exageradas como o nosso, cabe-lhe uma vigilância redobrada para conter o abuso do poder político e econômico, através das ações que lhe são colocadas à disposição pela ordem jurídica⁶¹.

Desponta, então, o Ministério Público Eleitoral como instrumento de coibição dos abusos recorrentes no procedimento das eleições. Ele atuará tanto como fiscal da lei quando

⁵⁹ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 361.

⁶⁰ PINTO, Djalma. *Op. cit.*, p. 93.

⁶¹ PINTO, Djalma. *Op. cit.*, p. 253.

como sujeito ativo, através do ingresso de representações, recomendações, ações de impugnação de mandato, entre outros.

4.1 OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Assim como no Poder Judiciário, o Ministério Público não é dotado de corpo próprio e especializado para o processo eleitoral. As considerações feitas em relação à “magistratura emprestada” da Justiça Eleitoral aplicam-se, assim, ao *Parquet* Eleitoral.

Não há, destarte, com assento constitucional, um Ministério Público Eleitoral, próprio, com carreira específica, com quadro institucional distinto, como o do Trabalho ou o Militar. A discussão sobre a conveniência, ou não, de existir um Ministério Público Eleitoral próprio envolve o mesmo debate sobre a necessidade de uma magistratura eleitoral também específica, de carreira, [...] ⁶².

Os órgãos do Ministério Público Eleitoral (MPE) são compostos, portanto, de membros oriundos de outros ramos ministeriais, tanto federais como estaduais. Joel J. Cândido aborda esse aspecto analisando dois princípios:

Princípio da Federalização – [...] pertence ao Ministério Público Federal, a princípio, a atribuição de oficiar junto à Justiça Eleitoral, em todas as fases do processo eleitoral [...].

Princípio da Delegação – [...] a lei delega ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal a atribuição de oficiar perante os juízes e juntas eleitorais, primeira instância da Justiça Eleitoral, abrindo uma exceção, pela delegação de parte dessa atribuição, ao princípio anterior [...] ⁶³.

Então, a função eleitoral fica a cargo do Ministério Público Federal, com delegação aos promotores de justiça para atuar na primeira instância como promotores eleitorais.

Para melhor compreensão do posicionamento de cada membro do *Parquet* junto à Justiça Eleitoral, Armando Antônio Sobreiro Neto expõe o seguinte quadro ⁶⁴:

⁶² CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 55-56.

⁶³ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 56-58.

⁶⁴ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 64.

Justiça Eleitoral	Ministério Público Eleitoral
Competência	Atribuição
TSE	PGE (Procurador-geral Eleitoral)
TRE	PRE (Procurador Regional Eleitoral)
Juntas e	Promotor Eleitoral
Juízes Eleitorais	Promotor Eleitoral

FIGURA – 1 Membros do MP oficiantes na Justiça Eleitoral

A seguir, análise de cada um desses órgãos do Ministério Público Eleitoral e de suas respectivas atribuições.

4.1.1 Procurador-geral Eleitoral

O chefe nacional do Ministério Público Eleitoral é o Procurador-geral Eleitoral, que é o próprio Procurador-geral da República, ou um de seus substitutos, como preleciona a Lei Complementar nº 75/93 (Lei do Ministério Público da União).

Art. 73 . O procurador-geral eleitoral é o procurador-geral da República.
Parágrafo único. O procurador-geral eleitoral designará, dentre os subprocuradores-gerais da República, o vice-procurador-geral Eleitoral, que o substituirá em seus impedimentos e exercerá o cargo em caso de vacância, até o provimento definitivo.

O procurador-geral atua junto ao Tribunal Superior Eleitoral, participando das sessões e exercendo as funções a ele entregues pelo art. 24 do Código Eleitoral:

Art. 24. Compete ao Procurador Geral, como Chefe do Ministério Público Eleitoral;
I - assistir às sessões do Tribunal Superior e tomar parte nas discussões;
II - exercer a ação pública e promovê-la até o final, em todos os feitos de competência originária do Tribunal;
III - oficiar em todos os recursos encaminhados ao Tribunal;
IV - manifestar-se, por escrito ou oralmente, em todos os assuntos submetidos à deliberação do Tribunal, quando solicitada sua audiência por qualquer dos juizes, ou por iniciativa sua, se entender necessário;
V - defender a jurisdição do Tribunal;
VI - representar ao Tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais, especialmente quanto à sua aplicação uniforme em todo o País;
VII - requisitar diligências, certidões e esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições;
VIII - expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais Regionais;
IX - acompanhar, quando solicitado, o Corregedor Geral, pessoalmente ou por intermédio de Procurador que designe, nas diligências a serem realizadas.

Observa-se, no inciso VIII, a obediência ao princípio da unidade formal do Ministério Público, verificando-se que a chefia da instituição é quem determina as diretrizes da atuação dos órgãos regionais⁶⁵. O legislador privilegiou a integração dos membros ministeriais, posteriormente consagrada no art. 127 da Carta Magna de 1988, o qual diz ser a unidade um dos princípios institucionais do Ministério Público.

4.1.2 Procurador Regional Eleitoral

O Procurador Regional Eleitoral é o membro do *Parquet* que oficia junto ao Tribunal Regional Eleitoral do estado respectivo, possuindo, analogamente, o mesmo papel do procurador-geral no TSE. Disciplina a Lei Complementar 75/93:

Art. 76. O Procurador Regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, será designado pelo Procurador-Geral Eleitoral, dentre os Procuradores Regionais da República no Estado e no Distrito Federal, ou, onde não houver, dentre os Procuradores da República vitalícios, para um mandato de dois anos.

Sucedo que a nomeação do PRE é feita pelo chefe do Ministério Público Eleitoral. Quanto à necessidade de o nomeado ser Procurador Regional, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu resolução no sentido de ser ignorada essa diferenciação entre Procuradores Regionais e Procuradores da República. Pode haver, destarte, um Procurador da República ocupando a função de Procurador Regional Eleitoral, mesmo havendo procuradores regionais.

Além disso, deve-se interpretar a norma acima no sentido de considerar-se como tal apenas o membro que exerce a função em Procuradoria Regional da República, perante Tribunal Regional Federal. Em outras palavras, em estados onde existem Procuradores da

⁶⁵ RAMAYANA, Marcos. *Op. cit.*, p. 212.

República que possuem a denominação de Procuradores Regionais, mas não oficiam na segunda instância, não é necessário que o Procurador Eleitoral seja escolhido entre eles.

Assim ocorre no Ceará. Existem, nesta unidade da federação, alguns “Procuradores Regionais da República”. Porém, tais membros não atuam frente ao TRF da 5ª Região, com sede em Recife, Pernambuco. A denominação que possuem foi adquirida com a Lei Complementar 75/93, no art. 270:

Art. 270. Os atuais Procuradores da República de 1ª Categoria, que ingressaram na carreira até a data da promulgação da Constituição Federal, terão seus cargos transformados em cargos de Procurador Regional da República, mantidos seus titulares e lotações.

Denota-se, conclusivamente, a possibilidade de o PRE ser designado entre aqueles membros “meramente” Procuradores da República. Explica-se, então, porque se permitiu que o atual Procurador Regional Eleitoral do Ceará, apesar de não ser um dos “Procuradores Regionais”, ocupasse tal função.

Há de ser observada, ainda no tangível à designação do Procurador Regional, a Portaria PGR (da Procuradoria Geral da República) Nº 588, de 03 de setembro de 2003:

Considerando a salutar regra inscrita no art. 216 da Lei Complementar nº 75 [...] Considerando ser atribuição do Procurador-geral da República a designação [...] dos Procuradores Regionais Eleitorais [...] Considerando, enfim, o compromisso do Ministério Público Federal com o princípio democrático, sendo inteiramente pertinente e desejável que o provimento de tais cargos / funções seja precedido de prévia consulta dos integrantes de cada Unidade, resolve:
Art. 1º Decorrerá de processo eletivo a designação, pelo Procurador-geral da República, [...] do Procurador Regional Eleitoral [...], pelo período de dois anos, permitida uma recondução.

Assim é que, antes da designação, deverá ser realizada uma consulta entre os membros do Ministério Público interessados para se determinar qual a composição, dentre as chapas formadas, que se deseja para a Procuradoria Regional Eleitoral. Não é o Procurador-geral Eleitoral, entretanto, vinculado a essa consulta, podendo nomear Procurador Regional Eleitoral outro membro que não o escolhido pelos procuradores.

4.1.3 Promotores Eleitorais

Na primeira instância da Justiça Eleitoral atuam membros do Ministério Público local (estadual ou distrital): perante juízes e juntas eleitorais agem os Promotores de Justiça.

Nesse componente do MPE, vislumbra-se o retromencionado Princípio da Delegação⁶⁶: percebe-se que a função eleitoral, originalmente do MPF, é delegada ao MP dos Estados e do Distrito Federal. A mesma legitimidade que o procurador-geral e o procurador regional têm perante o TSE e o TRE, respectivamente, tem o Promotor Eleitoral frente à primeira instância, guardadas, obviamente, as devidas proporções⁶⁷. É o que decorre da interpretação do art. 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93), que diz aplicar-se “aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

4.1.3.1 Designação e nomeação dos membros do Ministério Público Eleitoral na primeira instância

Por serem os membros do Ministério Público Eleitoral de primeira instância oriundos do *Parquet* Estadual, há de se estabelecer uma forma racional de determiná-los, de modo que para cada processo eleitoral exista um promotor específico, corroborando o Princípio do Promotor Natural, mencionado no capítulo anterior.

⁶⁶ V. item 4.1.

⁶⁷ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Op. cit.*, p. 63.

Historicamente, quando da vigência da Lei 1.341/51, a tarefa de designar os promotores eleitorais pertencia ao Procurador Regional Eleitoral, quando houvesse mais de um promotor na comarca. Com a publicação da Lei Complementar 41/81, a designação passou a ser feita pelos Procuradores-gerais de Justiça, exclusivamente, na forma a ser por eles fixada, por solicitação do Ministério Público Federal.

Atualmente, está em vigor a Lei 8.625/93, que dispõe acerca do Ministério Público, estabelecendo regras gerais para os Estados e para o Distrito Federal. O art. 10 da referida lei determina, em seu inciso IX, *h*, ser competência do Procurador-Geral de Justiça designar membros do Ministério Público para officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao Procurador Regional Eleitoral, quando por este solicitado.

Quanto à parte final da alínea supramencionada, torna-se impraticável a nomeação de promotores de justiça estaduais para atuar junto ao Procurador Regional na segunda instância. Primeiramente, pelo fato de essa atuação estar limitada pela disponibilidade ou não de promotores. Depois, pelo caráter de “solicitação” dessa nomeação, delineando ausência de norma cogente, ou seja, tal pedido seria passível de valoração, podendo ser atendido ou não. Além disso, tal dispositivo não foi recepcionado pelo art. 77, parágrafo único, da Lei Complementar (LC) 75/93⁶⁸, que prevê a possibilidade de o Procurador-Geral Eleitoral “designar por necessidade de serviço, outros membros do Ministério Público Federal para officiar, sob a coordenação do Procurador Regional, perante os Tribunais Regionais Eleitorais”. Assim, “essa última solução parece ser mais consentânea com a autonomia do MPE, pois não cabe aos seus membros a preeminência na prestação de auxílio a um órgão do MPF, mas, sim, aos demais integrantes deste⁶⁹”.

Quanto à designação de promotores eleitorais para atuarem nas Zonas, podem ser configuradas duas hipóteses: promotoria de justiça única ou mais de uma promotoria, mas

⁶⁸ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 61.

⁶⁹ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 153.

com apenas um promotor de justiça; existência de mais de um promotor ou inexistência do mesmo.

Na primeira hipótese, apresenta-se novamente o Princípio do Promotor Natural, vedando a acusação de exceção. Logo, será Promotor Eleitoral aquele membro do MP Estadual que desempenhar suas funções na comarca respectiva da Zona Eleitoral, sem maiores complicações.

A dissidência aflora no segundo caso: quando não houver *Parquet* ou houver mais de um membro. Como dito no início desta seção, é mister que se determine previamente quem irá responder pelas atribuições do Ministério Público Eleitoral em cada Zona Eleitoral. Ocorre que a própria legislação é contraditória. Armando Antônio Sobreiro Neto resume o desacordo da seguinte forma:

[...] enquanto o art. 79 da LC 75/93 dispõe que o Promotor Eleitoral será o **membro do Ministério Público local** que *oficie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona*, a [...] (Lei 8.625/93) dita que o Procurador-Geral de Justiça designará membros do Ministério Público para officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao Procurador Regional Eleitoral, quando solicitado. O parágrafo único do art. 79 da LC 75/93 estabelece que, na *inexistência* de Promotor que officie perante a Zona Eleitoral, ou em caso de impedimento ou recusa justificada, ao Procurador-Geral de Justiça do Estado incumbe a indicação do substituto ao Procurador Regional Eleitoral. O *caput* do art. 73 da Lei 8.625/93 dispõe que a designação de membros do Ministério Público dos Estados será feita pelo Procurador-Geral de Justiça, “se for o caso” e “por solicitação do Procurador-Geral da República”. Já o §1º do referido dispositivo dita que, se não houver designação exclusiva para os serviços eleitorais, na forma do *caput*, o Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie perante o juízo incumbido daqueles serviços (eleitorais). O §2º reproduz a situação descrita no art. 79 da LC 75/93⁷⁰.

Joel J. Cândido esclarece que o MP Estadual atua em todas as fases do processo eleitoral, de forma permanente e exclusiva, em virtude do Princípio da Delegação. A designação, segundo o referido autor, incumbe ao Procurador-geral de Justiça (PGJ), atendendo a lei ao Princípio da Designação Específica⁷¹ nos arts. 10, IX, *h*, primeira parte, e 73, *caput*, da Lei 8.625/93:

⁷⁰ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 64.

⁷¹ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 61.

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

.....
IX – designar membros do Ministério Público para:

.....
h) officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao Procurador Regional Eleitoral, quando por este solicitado.

.....
Art. 73. Para exercer as funções junto à Justiça Eleitoral, por solicitação do Procurador-Geral da República, os membros do Ministério Público do Estado serão designados, se for o caso, pelo respectivo Procurador-Geral de Justiça.

Completamente dispensável o art. 73 reproduzido acima. Além de repetir o que já estava dito no art. 10, IX, *h*, fez uso de duas expressões desnecessárias e impertinentes:

[...] “por solicitação do Procurador-geral da República”, condicional que remonta aos longínquos tempos da Lei nº 1.341/1951, onde também era inútil; [...] o determinante do ato é o serviço – público, obrigatório, inadiável – e não a manifestação do chefe do Ministério Público Federal. Com o Princípio da Delegação, que decorre de lei, está o dever de designar, que se sobrepõe a qualquer solicitação. [...] “se for o caso”. Ora, sempre será o caso, não havendo outra hipótese alternativa que a expressão incorretamente sugere⁷².

Quanto à “solicitação do Procurador-geral da República”, discorre também

Emerson Garcia:

[...] o Procurador-Geral da República poderá solicitar ao Chefe do Ministério Público Estadual a designação de agentes para o exercício da função eleitoral junto aos órgãos jurisdicionais, o que não chega a configurar um requisito necessário às designações, pois o Chefe do Ministério Público Estadual tem o dever de velar pelo regular funcionamento da atividade ministerial, ainda que não haja qualquer “solicitação” nesse sentido⁷³.

Superada a discussão acerca do prescindível art. 73 da Lei 8.625/93, fazem-se necessários a análise e o confronto com o disposto no art. 79 e seu parágrafo único, da Lei

Complementar 75/93:

Art. 79. O Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona.
Parágrafo único. Na inexistência de Promotor que officie na Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado.

⁷² CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*. 11. ed. Bauru: EDIPRO, 2005, p. 61.

⁷³ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 153.

Nasce então norma diversa daquela presente nos arts. 10 e 73 da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/93). Esta determina ser incumbência do Procurador-geral de Justiça a designação do promotor eleitoral, enquanto o art. 79, reproduzido acima, diz que o PGJ apenas indicará, no caso em tela, o promotor substituto, cabendo a designação ao PRE.

Para autores como Emerson Garcia e Joel J. Cândido, a regra contida no art. 79 é inconstitucional. O MPF não poderia interferir no Ministério Público Estadual, realizando designações, o que afetaria o Princípio da Autonomia – “sendo inconcebível que fazendo tábula rasa à autonomia funcional e administrativa dos Ministérios Públicos Estaduais (art. 127, §2º, da CF-88), confira a um agente estranho aos seus quadros o poder de realizar designações⁷⁴” – bem como faria com que o Princípio da Delegação perdesse o sentido, como explica Armando Antônio Sobreiro Neto:

A melhor solução, que salvaguarda o princípio da autonomia dos Ministérios Públicos Estaduais e preserva o princípio da delegação da função eleitoral, está na conjugação de ambos os princípios, pois se há delegação para o exercício das funções eleitorais perante juízes e juntas eleitorais, quaisquer interferências retirariam a razão de ser da delegação e passariam a representar vinculação, salvo se findar patente casuísmo na designação ou retirada de membro do Ministério Público (razões partidárias ou escusas), caso em que, por dever de ofício, há de intervir o Procurador-Geral ou Regional Eleitoral.

Parte da doutrina alega ainda, na tentativa de invalidar o disposto no artigo em comento, a sua inconstitucionalidade formal, uma vez que a Lei Complementar 75/93, por ser de iniciativa do Procurador-Geral da República, não poderia dispor sobre a organização e as atribuições do Ministério Público Estadual, principalmente contrariando o texto expresso da Lei Orgânica Nacional⁷⁵.

Pedro Roberto Decomain apud Marcos Ramayana afirma, em consonância com o exposto acima e abordando o aspecto meramente subsidiário da LC 75/93:

A Lei Complementar 75/93 é de iniciativa do Procurador geral da República (art. 128, §5º da CFRB), enquanto a Lei 8.625/93 é de iniciativa privativa do presidente

⁷⁴ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 154.

⁷⁵ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 154.

da República (art. 61, §1º, II, *d*). E neste conflito de iniciativas para reger a ordem estadual deve prevalecer a Lei 8.625/93, bem como as leis estaduais. [...] a Lei Complementar 75/93 só se aplica aos Ministérios Públicos Estaduais de forma subsidiária⁷⁶.

Porém, há quem contradiga os autores ditos acima. Um dos argumentos utilizados para defender o poder de designação do Procurador Regional Eleitoral em relação aos promotores eleitorais é a pretendida necessidade de tratamento análogo à Justiça Eleitoral. Uma vez que a magistratura das eleições é determinada pelos próprios Tribunais Regionais – a despeito de serem estes órgãos federais, enquanto aqueles são estaduais –, o mesmo deveria ocorrer com o Ministério Público Eleitoral. Impende afirmar, todavia, que, de maneira contrária ao MPE, a Justiça Eleitoral recebeu na Constituição Federal “características existenciais próprias [...]. Essas designações, assim, longe de macular a autonomia administrativa do Poder Judiciário Estadual, terminam por consolidar a autonomia administrativa da Justiça Eleitoral⁷⁷”.

E é por não receber tratamento destacado na CF-88 que o Ministério Público Eleitoral também não pode requerer sua autonomia em relação ao Ministério Público Estadual:

[...] há quem queira sustentar que o sistema da Lei Complementar nº 75/93 é correto por assegurar a “autonomia” do Ministério Público Eleitoral, do qual são integrantes. Ora, como é possível assegurar a autonomia de uma Instituição que não existe, quer seja no plano constitucional ou infraconstitucional, já que a Lei Complementar nº 75/93 se refere a ela como “função”? E pior, como prestigiar a autonomia de uma função (!) em detrimento da autonomia de Instituições expressamente contempladas na Constituição da República, como é o caso dos Ministérios Públicos Estaduais?

O Tribunal Superior Eleitoral, a despeito de toda essa celeuma, atribui ao Procurador Regional Eleitoral a incumbência de designar os promotores para atuar na primeira instância da Justiça das Eleições, não sendo suficiente o ato unilateral do Procurador-geral de Justiça. Assim relata Marcos Ramayana:

⁷⁶ RAMAYANA, Marcos. *Op. cit.*, p. 217.

⁷⁷ GARCIA, Emerson. *Op. cit.*, p. 154.

ACÓRDÃO Nº 19.657, DE 15/06/2004. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.657/MA. RELATOR: MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS. EMENTA: Recurso Especial. Agravo Regimental. Designação de Promotor Eleitoral. Improvimento. Cabe ao procurador regional eleitoral a designação de promotor para exercer a função eleitoral, devendo o procurador-geral de justiça apenas indicá-lo⁷⁸.

O supramencionado jurista expõe a base legal da designação e indicação como sendo, além dos arts. 77 a 79 da LC 75/93 e dos arts. 10 e 73 da Lei 8.625/93, também o §3º do art. 27 do Código Eleitoral (CE), que preceitua ser da competência dos Procuradores Regionais o exercício, nos Tribunais nos quais oficiam, das atribuições do Procurador-geral. Assim, os PRE's teriam autoridade suficiente para determinar os membros ministeriais nas Zonas, sem ferir quaisquer dos princípios atinentes ao Ministério Público.

É esposada ainda a tese de que a designação seria um ato de natureza complexa entre o PGJ e o PRE, tendo o primeiro a missão de indicar os nomes, geralmente pelos critérios de antigüidade na comarca e rodízio, e cabendo ao segundo designar o promotor. Sendo assim, teríamos um ato administrativo de natureza complexa, na medida em que seria firmado em conjunto pelas duas autoridades, com união de propósitos, em “assinatura de ato conjunto firmado por ambas as autoridades com lastro no princípio da unidade institucional”, estabelecendo “de forma coesa a atribuição eleitoral de cada um dos membros em razão das peculiaridades locais⁷⁹”.

O Direito Administrativo costuma dividir os atos públicos, de acordo com a formação da vontade, em três tipos: simples, complexo e composto. Maria Sylvia Zanella di Pietro estabelece a distinção entre eles:

Atos simples são os que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado. [...]

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e fins. [...] o importante é que há duas ou mais vontades para a formação de um **ato único**.

⁷⁸ RAMAYANA, Marcos. *Op. cit.*, p. 216.

⁷⁹ RAMAYANA, Marcos. *Op. cit.*, p. 215-216.

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar **um ato só**, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser **pressuposto** ou **complementar** daquele⁸⁰.

Enquadrando o conceito de Ramayana, citado acima, em uma das classificações de Di Pietro, teríamos, é verdade, a informação de que o ato de designação seria um ato complexo.

Porém, a designação é ação que pode ser desmembrada em dois atos, quais sejam: a lista com indicação dos promotores eleitorais, elaborada pelo procurador-geral de justiça, e a designação propriamente dita, que na verdade caracteriza mais como uma homologação, uma autorização do que como um apontamento do membro hábil para exercer as funções eleitorais.

O Ministério Público local tem, é certo, mais familiaridade com a realidade da Zona Eleitoral onde irá officiar o membro do *Parquet* Eleitoral. É bem mais acertada a decisão de permitir àquele órgão a elaboração de lista de possíveis promotores eleitorais. Como também é acertada, e necessária, a conduta de submeter tal listagem à aprovação daquele que é o chefe dos trabalhos eleitorais no âmbito estadual, entenda-se, o Procurador Regional Eleitoral.

É nesse sentido que opina Thales Tácito: apesar de concordar com Ramayana quanto à necessidade de designação pelo PRE, aquele autor afirma constituir tal instituto um ato administrativo composto.

Em qualquer hipótese (uma ou mais Promotorias de Justiça), *data venia*, o ato administrativo que consagra o Promotor de Justiça para exercer as atribuições eleitorais é *composto*, ou seja, resulta da vontade de um órgão (Ministério Público Estadual – ato principal, *indicativo* do Promotor de Justiça a ser o oficiante), dependendo, porém, da verificação de outro órgão (Ministério Público Federal que, por meio do Procurador Regional Eleitoral, fará a *designação*, que é o ato complementar). Portanto, o ato administrativo composto é aquele emitido por um órgão [...], mas que depende da ratificação por outro órgão [...] para as suas exequibilidades⁸¹.

⁸⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 215-216.

⁸¹ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Op. cit.*, p. 65.

E explica também porque ele não é complexo, dando fim a toda discussão acerca do malferimento dos princípios institucionais do Ministério Público questionados por outros autores:

[...] o ato administrativo, ao contrário do que sugere, não é complexo, a saber, aquele que depende da vontade de mais de um órgão, pois, se dependesse da vontade também do Ministério Público Eleitoral e não apenas de sua complementação/homologação (característica do ato composto), haveria duvidosa constitucionalidade do ato, na medida em que a função eleitoral exercida pelo Ministério Público Estadual é por delegação e não por via principal, bem com em virtude de que a Carta Magna consagrou o princípio da *unidade* e da *independência funcional* do Ministério Público [...]⁸²

No mais, impende ressaltar a possibilidade de o Procurador Regional, justificadamente, não homologar a designação do promotor indicado pelo procurador-geral de justiça. Poderá aquele, destarte, designar promotor diverso, devendo alegar, sempre, justificativa plausível.

Além disso, é possível que o PGJ não emita a lista de promotores a serem designados. Neste caso, segundo Emerson Garcia, o “promotor eleitoral será o membro do MP que officie perante o juízo incumbido daqueles serviços”. Não significa tal regra que o promotor de justiça esteja vinculado ao Juízo. Repita-se: somente em casos de omissão do PGJ a norma será aplicada, o critério é subsidiário.

No Ceará, tem validade o critério de designação por antigüidade aliado ao rodízio. “A procuradora-geral de Justiça, Iracema do Vale, acatou sugestão do Procurador Regional Eleitoral, Oscar Costa Filho, e publicou [...] dia 13 de abril [de 2005], a resolução nº 001/2005, determinando o critério de designação por antigüidade⁸³”. Onde houver mais de um promotor de justiça oficiando perante o juízo de sede da Zona Eleitoral, será então estabelecido um rodízio de acordo com a antigüidade. Evita-se, assim, a possibilidade de não-indicação por parte da Procuradoria-geral de Justiça.

⁸² CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Op. cit.*, p. 66-67.

⁸³ Disponível em <http://www.prce.mpf.gov.br>, acessado em 10.07.2006.

4.2 LEGITIMIDADE E COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

O Ministério Público recebeu, na Constituição Republicana de 1988, o papel de defesa dos interesses da sociedade, tanto coletivamente quanto no referente aos direitos individuais indisponíveis. O processo eleitoral é o verdadeiro garantidor do regime democrático, sendo imprescindível sua regularidade para a obtenção de uma sociedade imaculada de governantes ímprobos e desleais aos eleitores. Assim, o Ministério Público Eleitoral é o responsável pela manutenção da ordem e da legalidade das eleições e dos mandatos eletivos. Dispõe o art. 72 da Lei Complementar 75/93 que compete “ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral”. Não se deve excluir, no entanto, o MP Estadual, dessa “função institucional de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo⁸⁴”, ao contrário do que talvez deixe transparecer aquele dispositivo legal ao referir-se apenas ao MP Federal.

O legislador, constitucional ou infraconstitucional, não determinou o rol das competências do MPE. Justifica-se isso pelo fator de dinamismo sempre presente na Justiça Eleitoral: “os fatos correm à dianteira das leis. Disciplinou [-se], assim, a legitimidade, de

⁸⁴ RAMAYANA, Marcos. *Op. cit.*, p. 209.

modo genérico, trazendo para o processo eleitoral o conjunto das funções que existe no Direito Comum, para as quais o Ministério Público é parte legítima⁸⁵”.

A norma contida no art. 24 do Código Eleitoral, a qual estabelece competências do Procurador-geral Eleitoral, deve ser tratada como meramente exemplificativa, pois o *Parquet* não apenas oficia nas tarefas ali determinadas, mas em quaisquer processos eleitorais, seja como parte ou como *custus legis* (fiscal da lei), detendo a mesma legitimidade de partidos políticos, coligações e candidatos, ainda com maiores obrigações, dado o exaustivamente mencionado dever de proteger o regime democrático.

Por ser plena a legitimidade do Ministério Público para intervir em sede Eleitoral, qualquer que seja a instância, fase ou procedimento⁸⁶, não é possível acreditar que fora dos casos naquele artigo elencados carece o membro ministerial de legitimidade.

Semelhante tratamento deve ser conferido aos membros do MP junto ao TRE e aos juízes e juntas eleitorais (procuradores regionais e promotores eleitorais). Então fixa o art. 77 *caput*, da LC 75/93 e o art. 32, III, da Lei 8.625/93:

Art. 77. Compete ao Procurador Regional Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Regional Eleitoral respectivo, além de dirigir, no Estado, as atividades do setor.

Art. 32. Além de outras funções cometidas pelas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

.....
III – officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, com as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes, além de outras estabelecidas na legislação eleitoral e partidária.

Explicita então Joel J. Cândido:

Tudo, como se vê, num conjunto harmônico e coerente de ampla atribuição para os titulares do Ministério Público nas três instâncias eleitorais, e em todas as fases do processo eleitoral, no que couber e for pertinente, ditado, inclusive, pela competência originária de cada um desses órgãos jurisdicionais eleitorais⁸⁷.

⁸⁵ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 66.

⁸⁶ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 65.

⁸⁷ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 66.

Concluindo, a interpretação acerca da ausência de norma regulando a participação detalhada do Ministério Público nos feitos eleitorais efetua-se sistematicamente: deve o MP participar de todo o processo eleitoral.

4.2.1 O *Parquet* no processo eleitoral

O procedimento realizado no dia das eleições poderia oferecer uma falsa noção de que apenas no período do pleito e na época da votação atua a Justiça Eleitoral. Porém, é permanente o funcionamento deste ramo do Judiciário e, conseqüentemente, também perene a performance do Ministério Público Eleitoral.

Para poder votar, é necessário que o cidadão se cadastre e receba o Título de Eleitor. O acompanhamento de pedidos de alistamento e de transferência ou cancelamento de títulos é, então, um dos procedimentos nos quais o MP toma parte. Ele também deve instaurar e acompanhar todos os processos de aplicação de multas eleitorais e ações penais, promovendo ou acompanhando as respectivas execuções e requerer ao Juízo eleitoral a suspensão dos direitos políticos, principalmente em decorrência da condenação criminal definitiva.

A tarefa mais recorrente em épocas não-eleitorais, entretanto, é a fiscalização da aplicação da legislação eleitoral, conforme delineia Armando Antônio Sobreiro Neto, ao dizer que “a fiscalização, como visto, deve efetivar-se tanto nos atos de natureza administrativa quanto nos de natureza jurisdicional. Nos atos em que a intervenção decorre de determinação

legal, a ausência desta provoca a nulidade absoluta⁸⁸. Assim é que o Ministério Público não somente observa o cumprimento da lei como determina as providências necessárias em caso de transgressão⁸⁹.

Mas, é durante o período eleitoral que a atuação do Ministério Público se torna mais intensa. A efervescente movimentação com os registros de candidatura, o preparo do aparato administrativo para o dia da eleição, os vultosos gastos com propaganda eleitoral, entre outros, ensejam tal aprofundamento nas funções ministeriais na Justiça Eleitoral.

Quando se trata de ano eleitoral aumenta consideravelmente a gama de funções, seja na fase preparatória do pleito (convenções – registro de candidaturas – propaganda) seja na fase da eleição propriamente dita (crimes eleitorais – constituição de mesas receptoras – nomeação de membros e auxiliares da Junta Eleitoral – constituição de turmas apuradoras – urnas – propaganda eleitoral – pesquisas eleitorais – votação). Mencione-se, ainda, as fases de apuração, de divulgação de resultados e de diplomação⁹⁰.

Desta feita, o *Parquet* Eleitoral é parte nos pedidos de registro, podendo opinar pelo deferimento ou indeferimento, bem como impugná-los depois de concedidos. O MPE deve também: fiscalizar, antes e durante o pleito, o exercício do direito de propaganda, ingressando com representações em caso de abuso; determinar a instauração de investigações judiciais eleitorais (IJE) para apuração de abuso de poder econômico ou político; acompanhar a nomeação de mesários e de membros das Juntas Eleitorais, etc.

No dia da eleição, o Promotor Eleitoral ou o Procurador Regional Eleitoral deverá estar à disposição do Juízo Eleitoral, para quaisquer eventualidades. Sua participação nessa data (impugnando atuação de mesários, vistoriando entrega e recebimento de urnas, requerendo policiamento, dentre outros serviços) é no papel de fiscal da lei, segundo Joel J.

Cândido:

Fundamental e ordinariamente, é de *custus legis* a atuação do Ministério Público Eleitoral no dia das eleições. [...] Normalmente, junto com o Juiz Eleitoral – cuja

⁸⁸ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 70.

⁸⁹ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Op. cit.*, p. 75.

⁹⁰ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. *Op. cit.*, p. 65.

presença física na Zona Eleitoral, de plantão, é também imprescindível – fiscalizam, de ofício ou quando solicitados, as mesas eleitorais, no mínimo por amostragem⁹¹.

Na fase de apuração dos votos, o MP fiscaliza os trabalhos das juntas e acompanha pessoalmente a contagem de votos, manifestando-se, oralmente ou por escrito, em casos de impugnação. Por fim, na Diplomação, considerada pelo autor citado logo acima como a quarta e última fase do processo eleitoral⁹², o Promotor Eleitoral fiscaliza a expedição de diplomas e assiste à sessão de diplomação realizada pela Junta Eleitoral, com assento à direita de seu presidente. Além disso, pode também ingressar com Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ou interpor Recurso contra a Diplomação (RCD).

No período que se inicia com o registro das candidaturas e termina cinco dias depois do 2º turno, o MP há de tratar os processos eleitorais com prioridade. É a regra do art. 365 do Código Eleitoral, a qual determina que o serviço eleitoral “prefere a qualquer outro, é obrigatório e não interrompe o interstício de promoção dos funcionários para ele requisitados”.

A Lei Eleitoral (Lei 9.504/97) é ainda mais incisiva, ao estabelecer que configura crime de responsabilidade negar prioridade aos processos eleitorais:

Art. 94. Os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, terão prioridade para a participação do Ministério Público e dos Juízes de todas as Justiças e instâncias, ressalvados os processos de habeas corpus e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo desta Lei, em razão do exercício das funções regulares.

§ 2º O descumprimento do disposto neste artigo constitui crime de responsabilidade e será objeto de anotação funcional para efeito de promoção na carreira.

É imperativo lembrar, finalmente, que todas essas atribuições descritas são apenas exemplos. Como já ressaltado, o MP deve participar de todo o processo das eleições, seja como parte seja como *custus legis*.

⁹¹ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 70-71.

⁹² CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*, p. 72.

4.3 CONTEXTO ATUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

4.3.1 No Brasil

O Ministério Público Eleitoral é chefiado no Brasil, pelo Procurador-geral da Eleitoral (como dito, o próprio Procurador-geral da República), o Dr. Antônio Fernando Bastos e Silva de Souza.

Para cada Tribunal Regional Eleitoral, há uma Procuradoria Regional correspondente. Assim, existem no país 27 Procuradorias (26 nas capitais dos Estados e uma no Distrito Federal). Algumas funcionam junto ao próprio Tribunal, outras no mesmo prédio da Procuradoria Regional ou da República correspondentes.

Nas Zonas Eleitorais, existem os cartórios eleitorais e, para cada um deles, deve existir um Promotor Eleitoral, quer este officio no cartório quer na própria vara judicial pela qual responde no interior. Impende, logicamente, observar a necessidade de acompanhamento pessoal mínimo das lides eleitorais por parte dos membros do *Parquet* na primeira instância.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público, nacionalmente, têm alcançado crescente destaque na mídia interna e externa. Como defensor da ordem jurídica e do regime democrático de direito, nada mais que sua obrigação faz o Ministério Público ao perseguir e argüir punição para aqueles que comprometem tais princípios. O Ministério Público Eleitoral surge, nessa conjuntura, realizando verdadeira “caçada” aos detentores do poder público que não fazem jus às atribuições que lhes foram conferidas.

4.3.2 NO CEARÁ

No Estado do Ceará, apresenta-se a Procuradoria Regional Eleitoral com a principal função de atuar perante o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRE-CE), nos feitos administrativos, criminais e cíveis.

A PRE-CE, fisicamente, funciona em dois locais: na Procuradoria da República e no próprio TRE-CE. O atual Procurador Regional Eleitoral do Ceará é o Dr. Oscar Costa Filho, pertencente ao quadro de membros do Ministério Público Federal lotados na Procuradoria da República no Ceará. O mesmo acumula aquela função com a de Procurador da República, no ofício dos Direitos do Cidadão.

Os trabalhos na PRE-CE têm sido cada vez mais intensos, na medida em que se aproximam as eleições.

O *Parquet* Eleitoral do Ceará tem combatido o abuso do poder político e econômico, bem como a malversação do dinheiro público, ingressando com as Investigações Judiciais Eleitorais – uma das quais, aliás, impediu inclusive o retorno de inúmeros políticos que estavam em Portugal, a pretexto de participação em congresso.

Também afloram, nessa época de eleições, as Recomendações, contendo, como o próprio nome indica, orientações a diversos órgãos para que posteriormente não cometam eles infrações eleitorais. Assim é que foi oferecida à TV Assembleia do Ceará a Recomendação 01/06, com o objetivo de evitar a utilização da emissora para promoção de candidatos a cargos públicos nas eleições de 2006.

A tarefa desempenhada com mais assiduidade pelo procurador regional, porém vem sendo o combate à propaganda eleitoral. A “esperteza” dos partidos políticos e dos pré-candidatos é recorrente, fazendo com o membro do MPE no Ceará oferecesse inúmeras Representações.

Este ano, toda sorte de abuso foi cometida naquela seara: a propaganda eleitoral passou a ser veiculada bem antes do período permitido; as propagandas partidárias em

inserções tornaram-se verdadeiros palanques de promoção daqueles que sabidamente seriam candidatos, gerando completo desvirtuamento de tal instituto (da propaganda); e, a pior de todas as transgressões, a própria propaganda institucional, custeada pelo governo (leia-se contribuintes), sofreu adulterações com intuito de elevar o prestígio dos detentores do poder.

Entre tais representações, destaquem-se duas. A primeira foi a Representação Nº 11.361 (TRE-CE), a qual visava coibir a utilização de adesivos de propagandas eleitorais nos carros antes da época permitida⁹³. A ousadia maior, nesse caso, foi o pedido para que fossem multados não somente o partido e o pré-candidato beneficiários da propaganda, mas também os donos dos veículos. Dispõe a Lei Eleitoral, no art. 36:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

.....
§3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinquenta mil UFIR ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Como visto, o pedido de multa ao responsável pela propaganda encontra apoio absoluto na Lei 9.504/97. Porém, há de se convir a predominante falta de conhecimento da legislação eleitoral pelos cidadãos comuns. Releve-se, pois, o papel do MPE nessa ação – mesmo que pela via da punição e não da prevenção – de esclarecimento das normas do ordenamento jurídico brasileiro.

A segunda ação que merece consideração é a Representação 11.360. Abrindo, é certo, precedente histórico, essa ação obteve sucesso na retirada de propaganda eleitoral antecipada em sítio eletrônico na Internet. Observa-se, nesse episódio, o caráter mutante do direito eleitoral. Com o impressionante crescimento da comunicação por meios digitais, a

⁹³ Além do adesivo com a frase “Tô com Lúcio”, objeto da referida ação (e que configurava propaganda eleitoral antecipada do candidato à reeleição para o governo do estado do Ceará, Lúcio Alcântara), observou-se na cidade de Fortaleza e no interior adesivos contendo as frases: “Agora é você quem deCID” (alusiva à candidatura do ex-prefeito de Sobral, Cid Gomes, ao cargo de Governador) e “Lúcio e Cid são farinha do mesmo TASSO” (atribuída aos partidários da candidatura do ex-desembargador José Maria Melo, também candidato ao governo do estado).

sociedade mundial vive um momento de deslumbramento com o território sem lei que se tornou a Internet.

Altamente propícia ao anonimato, aquela rede mundial de computadores é sede de cometimento de crimes os mais variados, como o estelionato (através de correspondências eletrônicas e disseminação de vírus “intrusos”, que captam informações sigilosas, principalmente referentes a senhas de acesso a bancos), a difamação, a calúnia e o racismo (estes últimos consideravelmente expandidos após a criação do *Orkut*). Na seara do Direito Eleitoral não é diferente. A utilização desses meios eletrônicos abusivamente deve ser, pois, amplamente combatida. Cabe ao Ministério Público, finalmente, fiscalizar e estabelecer limites a essas transgressões cometidas na rede.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, é dever do Ministério Público a defesa do regime democrático e do ordenamento jurídico brasileiro. A instituição em comento desempenha tarefa de proteção dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, atuando nos mais diversos segmentos sociais.

No Direito Eleitoral, denota-se um caráter de regulamentação do processo de eleição, através do resguardo da regularidade das campanhas eleitorais e do exercício do poder pelos representantes do povo. A Justiça Eleitoral, responsável pela jurisdição nessa seara, acumula, pois, importantes obrigações no sentido de coordenar essa regulamentação, bem como oferecer a candidatos, eleitores e sociedade em geral, todo o aparato necessário para o límpido transcurso das eleições e dos mandatos eletivos.

Quanto ao Ministério público, pelo significado literal da expressão, forma-se a primeira idéia do que ele seja; suas atribuições dirigem-se todas ao mesmo fim: resguardo dos interesses sociais. Historicamente, constata-se seu surgimento como se vê nos dias atuais a partir da Revolução Francesa, caracterizando-se, desta feita, outro ponto de transformação social gerado por esse movimento.

Constitucionalmente, evidencia-se o prestígio conferido ao Ministério Público. Seus membros são dotados de garantias e prerrogativas muitas vezes semelhantes às dos magistrados. Considera-se completamente coerente a Carta Magna ao dispor dessa forma. Reitere-se, de nada valeria conferir tanta autoridade e negar-lha a robustez necessária para o desembaraço de situações que quaisquer tentativas de domínio por outras pessoas e órgãos pudessem acarretar.

Sob essa perspectiva, surge a inevitável presença do *Parquet* Eleitoral. Verifica-se, detalhadamente, a composição de seus órgãos, relatando-se a discrepância entre o contido na Lei Complementar 75/93 e o realizado na práxis, no que tange à necessidade de o procurador regional eleitoral ser um dos procuradores regionais porventura existentes no estado. Conclui-se pela manifesta ilegalidade da Resolução do Conselho Superior do Ministério Público ao anular aquele dispositivo, pois o legislador não teria estabelecido diferença entre os diversos membros do Ministério Público Federal, se assim não o desejasse. Ao mais, tal resolução, implantada, assume *status* de Lei Complementar, inclusive com força para revogar outra norma da mesma espécie legislativa, fato absolutamente inaceitável, posto que STF e STJ entendem pela hierarquia da Lei Complementar sobre a Lei Ordinária.

Ressalte-se, porém, que, especificamente no Estado do Ceará e naqueles onde houver Procuradores Regionais da República não oficiais em tribunais federais (antigos procuradores da república de 1ª categoria), sugere-se que tal critério seja, sim, desconsiderado, em virtude de os mesmos exercerem iguais funções aos procuradores da república.

Quanto à designação dos promotores eleitorais, relata-se a natureza do ato administrativo respectivo. Admite-se que do mesmo participam tanto o Procurador-geral de Justiça quanto o Procurador Regional Eleitoral, concluindo-se, porém, ser a tarefa do segundo de caráter apenas de homologação, cabendo o poder decisório ao primeiro. Trata-se, pois, de ato administrativo não complexo, mas sim composto.

Nos casos de omissão do Procurador-geral de Justiça, em que não forem indicados os promotores eleitorais, ao Procurador Regional devem ser dados poderes suficientes para assegurar a nomeação, em nome da segurança jurídica nas relações de Direito Eleitoral.

Evidencia-se a legitimidade e a competência do *Parquet*, ao abordar-se sua participação não somente na fase eleitoral propriamente dita, como também durante todo o ano, seja este eletivo ou não. Impende falar, pois, do desempenho amplo do MPE como necessário à limpidez das eleições, mas também da fiscalização dos mandatos.

Constata-se o atual desempenho do Ministério Público no Brasil e no Ceará. O notável procedimento habitual desta instituição tem sido cada vez mais observado e elogiado. O fato é que, seja por quais motivos, o MPE tem vivenciado uma época de intensa atividade, de verdadeira explosão de denúncias, representações e investigações judiciais eleitorais.

A população, é sabido, não pode mais suportar abusos tão recorrentes por parte daqueles que lhes deveriam representar. É incontável o número de escândalos apontados diuturnamente pela mídia. A punição para tais pessoas, entretanto, é, no Brasil, fato de difícil verificação. Por vezes depara-se com vereadores, governadores, entre outros, já atingidos pela mácula do desvio de poder e pela corrupção.

Nesse mundo da Política, o mais comum é se ver indivíduos em nada qualificados para a representação, ambicionando atingir as casas legislativas e tomar os rumos do destino do país para si. No Poder Executivo, especialmente nas pequenas cidades de interior, delineia-se a noção de cunho patrimonialista dos bens e serviços públicos, tendo as prefeituras, os governos estaduais e a própria Presidência da República conferido vantagens pessoais a parentes e “afilhados” de políticos, como se já não fosse um absurdo fazê-lo para os detentores do poder.

Assim é que os de fato capacitados para o sistema de representação do Brasil, por vezes, ignoram tais perspectivas. Uns simplesmente por apatia política, outros, por mais incrível que possa se mostrar, pelo “medo” de corromper-se.

Evidencia-se, por derradeiro, o alto grau de potencial de modificação social que detém o Ministério Público Eleitoral. Suas ações e investigações não podem jamais deixar de ser

intentadas. Não pode esse órgão se acovardar diante da estrutura corrompida que existe, nem tentar modificar as personalidades dos governantes, mas sim fazer com que a reprimenda às condutas eleitorais ilegais seja efetiva, progressivamente transformando a mentalidade tanto do povo quanto dos representantes e buscando atingir, um dia, a maturidade política de que o Brasil necessita.

6 REFERÊNCIAS

LIVROS

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: EDIPRO, 2005, p. 55-56.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (Imunidade Parlamentar e restrições), imputação objetiva, tipicidade conglobante e co-culpabilidade nos delitos eleitorais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 63.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade, Direito Processual Eleitoral e Comentários à Lei Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 228.

COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 34 e 35.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 215-216.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 6.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 37.

_____. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 5.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 481.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 45.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 212.

SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito Eleitoral – teoria e prática**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 45.

DOCUMENTOS JURÍDICOS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1943. Aprova o Código Penal. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei Complementar nº 75/93, de 21 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei nº 8.625, de 15 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. São Paulo: Saraiva, 2005.

INTERNET – Sítios eletrônicos

Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará – <http://www.prece.mpf.gov.br>

Procuradoria Geral da República – <http://www.pgr.mpf.gov.br>

Tribunal Superior Eleitoral – <http://www.tse.gov.br>

Presidência da República – <http://www.planalto.gov.br>

ANEXOS