

NOTA TÉCNICA Nº 04/2017/CONAMP

Tema: Processo CNMP nº0.00.002.000698/2017-08

Ementa: Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 04/2017 visando a realização de pesquisa, estudos, análises e a apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público na Área de Direito Eleitoral.

A Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP - instaurou no dia 31 de maio com base na Portaria CN nº 087, de 16 de maio de 2016, PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS visando a realizar pesquisas, estudos, análises e a apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público na Área do Direito Eleitoral.

O objetivo central da proposta está na necessidade de realizar estudos voltados para o aprimoramento da atuação do Ministério Público na área eleitoral, por intermédio do desempenho efetivo das atividades avaliativas, orientadoras e fiscalizadoras da Corregedoria Nacional e das Corregedorias das Unidades do Ministério Público Federal e dos Estados.

A CONAMP, em atenção ao Ofício nº 1302/2017/CN/CNMP, vem respeitosamente apresentar a Vossa Excelência sugestões para o aprimoramento da atuação do Ministério Público perante a Justiça Eleitoral:

1) Das atribuições eleitorais dos Ministérios Públicos dos Estados e Distrito Federal

Como assinalado de forma uníssona na doutrina especializada, a organização do sistema de Justiça Eleitoral no Brasil, estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988, baseia-se num verdadeiro consórcio de atuação entre órgãos vinculados à União, aos Estados e aos Municípios.

E isso se justifica por que, a par de sua predominante sazonalidade, muito mais do que nos demais ramos da justiça, a jurisdição eleitoral exige, para que tenha validade, a celeridade e a eficiência. Sem esses dois predicados, a jurisdição eleitoral não tem razão de ser.

Nesse aspecto, analisando a composição do TRE, verifica-se que trata de colegiado híbrido, heterogêneo, formado por:

- dois Desembargadores do Tribunal de Justiça;
- dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;
- um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo e, por nomeação, pelo Presidente da República;
- e dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

Constata-se, assim, pela literalidade do dispositivo constitucional que os Tribunais Regionais Eleitorais têm em sua composição integrantes da Magistratura Federal e das Magistraturas dos Estados e do Distrito Federal, o que foge da dicotomia clássica - Judiciário Federal e Judiciário Estadual.

De outro lado, o fato de a Justiça Eleitoral ser custeada pela União, por si só, não a torna federal.

O Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior Trabalho são custeados pela União e são considerados tribunais nacionais.

Além disso, cabe à Justiça Eleitoral presidir as eleições para Presidente da República (nacional), Governadores, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais (interesse estadual), bem como para Prefeitos e Vereadores (interesse local). Assim, está claro que não se trata de uma Justiça Federal, tanto que, quando se refere a juízes eleitorais, a Constituição Federal vigente fala em juízes de direito, e não em juízes federais, o que autoriza a conclusão de que é atribuição, por espelhamento, de Promotores de Justiça, e não de Procuradores da República, a atuação perante os juízes eleitorais.

Consolidando este entendimento o art. 32, III, da Lei nº 8.625/93:

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

(...)

III - oficiar perante à 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.

Por seu lado, a Lei Complementar nº 75/93, prevê em seu art. 79 que

Art. 79. O Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que oficie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona.

Parágrafo único. Na inexistência de Promotor que oficie perante a Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado.

Assim, não há dúvida que compete aos membros do Ministério Público dos Estados e Distrito Federal atuar nas instâncias locais da Justiça Eleitoral.

Todavia, embora firmado este ponto, precisamos ir além neste debate. Como já referido implicitamente no presente arrazoado, a Constituição Federal, ao contrário do que fez em relação à Justiça Eleitoral, não criou e disciplinou um Ministério Público Eleitoral. Optou o constituinte originário por dar funções eleitorais a diversos órgãos de diferentes ramos do Ministério Público brasileiro.

Ao contrário do que pode parecer pela literalidade dos art. 74 e 77 da Lei Complementar 75/93, os Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios não estão impedidos de atuar perante os Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral.

É que, no particular, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça quanto à atuação dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal nas cortes superiores.

Em recente julgamento proferido no RE 985392, em 05 de junho de 2017, em votação no Plenário Virtual, o Supremo Tribunal Federal reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que a atribuição do Ministério Público Federal não exclui a legitimidade dos Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal para postular em causas que, sendo de sua atribuição na origem, foram encaminhadas ao Supremo e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). O relator da matéria, Ministro Gilmar Mendes, ao se pronunciar quanto ao mérito do recurso, ressaltou:

"Tenho que, para o exercício de suas funções institucionais, mostra-se imprescindível o reconhecimento da autonomia do Ministério Público local perante as Cortes Superiores, porquanto, na maioria das vezes, as pretensões se consubstanciam de maneira independente e estão intimamente ligadas às situações e razões trazidas das instâncias precedentes", destacou. Segundo o relator, "furtar a legitimidade processual do parquet estadual nas instâncias superiores e exigir a atuação do procurador-geral da República é impeli-lo a uma obrigação vinculada, pois a demanda jurídica postulada nas instâncias precedentes pode ser contrária ao entendimento do órgão ministerial que representa, o que importaria em manifesta afronta a sua independência funcional".

Assim, para que a autonomia dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal seja preservada, não há dúvida que será possível a atuação eleitoral não apenas nas instâncias locais, mas também, perante os Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral.

2) Da atividade correcional e a atuação eleitoral

Importante frisar, de plano, que, embora a previsão de que o Ministério Público é uno, nos termos do art. 127, § 1º, da CF/88, isso não autoriza estabelecer qualquer tipo de hierarquia, superioridade ou supremacia entre ramos de Ministérios Públicos distintos.

Assim, a Portaria nº 692, de 19 de agosto de 2016, editada pelo Procurador-Geral da República, não pode regular a atuação de membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do DF no exercício de suas expressas atribuições eleitorais. Cabe a cada Ministério Público elaborar, fiscalizar e correccionar seus membros, sob pena de grave violação do princípio constitucional da autonomia.

Nesse toar, o art. 3º da Lei nº 8.625/93 bem delimita a autonomia do Ministério Público contra ingerências externas de qualquer outro poder - e mesmo de outros Ministérios Públicos. Aliás, na organização do Estado brasileiro, que assegura e afirma a autonomia de todos os ramos da atividade ministerial, apenas o Conselho Nacional do Ministério Público, cujas competências estão previstas no art. 130-A da CF, tem poderes de controle externo em relação ao Ministério Público. E, ainda assim, paralelamente ao exercício de tal competência, cumpre-lhe (ao CNMP) zelar pela autonomia funcional e administrativa da Instituição.

Além disso, a atribuição das corregedorias é bem clara e é restrita aos membros de cada MP, não existindo a menor possibilidade de a Corregedoria de um Ministério Público atuar sobre membros dos demais.

Neste sentido:

Art. 172. A Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 172, da LC nº 75/93)

Art. 65. Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público Federal:

(...)

III - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo conseqüente; (art. 65, III, da LC nº 75/93)

Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

(...)

V - instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica; (art. 17, V, da LONMP)

ISSO POSTO, encaminho a Vossa Excelência, a manifestação da CONAMP, colocando-me à disposição para eventuais esclarecimentos ou complementações que possam ser entendidas como necessárias.

Brasília, 27 de junho de 2017.

NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente da CONAMP