



LEI ORGÂNICA DO MPU

30 anos em defesa da sociedade

ORGANIZAÇÃO

Escola Superior do Ministério Público da União



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Paulo Gustavo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
Vice-Procurador-Geral da República

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
Diretora-Geral

Manoel Jorge e Silva Neto
Diretor-Geral Adjunto

Renata Souza Mendes Salgueiro
Secretária de Ensino, Pesquisa e Extensão

Graziane Madureira
Secretária de Comunicação Social

Ivan de Almeida Guimarães
Secretário de Administração

Genésio Ramos Neto
Secretário de Tecnologia da Informação

AVALIADORES

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás

Manoel Jorge e Silva Neto
Subprocurador-Geral do Trabalho



ESMPU

LEI ORGÂNICA DO MPU

30 anos em defesa da sociedade



ORGANIZAÇÃO

Escola Superior do Ministério Público da União

Brasília, 2024

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
SGAS Quadra 603 Lote 22 · 70200-630 · Brasília-DF
www.escola.mpu.mp.br · dive@escola.mpu.mp.br

© Copyright 2024. Todos os direitos autorais reservados.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Coordenadoria de Comunicação Institucional e Editoração
Tatiana Jebrine

Divisão de Editoração
Carolina Soares

Núcleo de Preparação e Revisão Textual
Sandra Maria Telles

Núcleo de Design Gráfico
Sheylise Rhoden

Preparação de originais
Carolina Soares, Davi Silva do Carmo,
José Ramos de Queiroz Neto e Sandra Maria Telles

Revisão de provas gráficas
Davi Silva do Carmo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Sheylise Rhoden

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) (BIBLIOTECA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO)

L525 Lei orgânica do MPU: 30 anos em defesa da sociedade /
organização: Escola Superior do Ministério Público da União.
-- Brasília : ESMPU, 2024.

196 p.

ISBN 978-65-88299-56-2 (impresso)

ISBN 978-65-88299-58-6 (eletrônico)

1. Ministério Público da União (Brasil). 2. Ministério Público Eleitoral
(Brasil). 3. Estatuto do Ministério Público da União (Brasil). I. Título.

CDD 341.413

Elaborada por Vinícius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade
dos/as autores/as. Distribuição gratuita. Venda proibida.



Autores/as

Ayumi Vidigal

Eduardo Pelella

Érika Silvana Saquetti Martins

Francisco de Assis Vieira Sanseverino

Ígor Miranda da Silva

Jamilly Izabela de Brito Silva

Larissa Estephanie Saquetti Martins

Lucas Daniel Chaves de Freitas

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Robson Martins

Rogério Marques

Waldir Alves

William Pereira Bolfe



Sumário

- 9 **Apresentação**
- 13 **A atividade correcional interna como vocação do Ministério Público: da Carta de Curitiba à Lei Orgânica do Ministério Público da União**
Ayumi Vidigal
Ígor Miranda da Silva
- 49 **O Ministério Público Eleitoral na Lei Complementar n. 75 de 1993**
Eduardo Pelella
Luiz Carlos dos Santos Gonçalves
- 73 **Ministério Público Eleitoral**
Francisco de Assis Vieira Sanseverino
- 91 **O *custos iuris gentium* na Lei Complementar n. 75/1993: o dever-poder do MPU de efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos**
Lucas Daniel Chaves de Freitas
Jamilly Izabela de Brito Silva
- 111 **Lei Complementar n. 75/1993: o direito à moradia e a atuação diuturna do MPF**
Robson Martins
Érika Silvana Saquetti Martins
Larissa Estephanie Saquetti Martins
- 141 **A Lei Complementar n. 75/1993 e seus reflexos na defesa da Ordem Econômica**
Waldir Alves
Rogério Marques
- 175 **A atuação do Ministério Público do Trabalho na promoção do efetivo acesso dos indígenas de Mato Grosso do Sul ao mercado de trabalho**
William Pereira Bolfe



Apresentação

Há pouco mais de três décadas, a aprovação de uma lei complementar deu concretude a um modelo único de Ministério Público e garantiu ao Brasil a efetivação de uma instituição robusta e com responsabilidades que alcançam diversas dimensões da vida da população: das relações de consumo às regras trabalhistas, passando pelo exercício de direitos fundamentais à cidadania e pelo combate a crimes que dilapidam o patrimônio público ou destroem o meio ambiente. Temas complexos e relevantes integram a atuação do Ministério Público da União (MPU), no modelo definido pela Constituição Federal de 1988 e conformado pela Lei Complementar n. 75 de 1993.

A presente obra traz sete artigos que refletem o olhar de membros/as e servidores/as da instituição para diversos temas abarcados pela norma e que têm merecido atenção especial do MPU ao longo dos anos que se seguiram à sua inclusão no ordenamento jurídico. Produzido pela Escola Superior do Ministério Público da União, a ESMPU, com um propósito comemorativo, o livro *Lei Orgânica do MPU – 30 anos em defesa da sociedade* reúne informações relevantes não apenas sobre a instituição, mas sobre a evolução do sistema de Justiça ao longo desse período, para assegurar o atendimento de demandas sociais cada vez mais complexas e dinâmicas.

São sete artigos que abordam com profundidade temas como a atuação eleitoral do Ministério Público no Brasil e o trabalho contínuo de promotores/as e procuradores/as, tendo como base as prerrogativas atribuídas pela Lei n. 75/1993, visando assegurar a internalização e consolidação das garantias dos Direitos Humanos no Brasil e os desafios da concretização do direito social à habitação. A obra traz também reflexões sobre como a lei, promulgada no longínquo

ano de 1993, permite, ainda nos dias atuais, uma atuação consistente em temas relacionados à ordem econômica, às peculiaridades da atividade correcional de forma comparada com a realidade da magistratura e até temas mais específicos, como a consolidação de direitos da população indígena que vive no Estado de Mato Grosso do Sul ao mercado de trabalho.

Em relação à atuação ministerial em defesa dos indígenas, o texto aborda essa temática sob a ótica das consequências dos avanços da mecanização na produção da cana-de-açúcar no Estado e de como esse processo afetou a população que tem no Ministério Público um defensor permanente e legítimo. Nesse caso, a atuação efetivada pelo Ministério Público do Trabalho, de forma autônoma ou articulada com outros órgãos públicos, parte do dever da defesa da dignidade humana e do dever legal de combater a precarização do trabalho e a degradação humana.

Com um olhar mais interno, o artigo "A atividade correcional interna como vocação do Ministério Público: da Carta de Curitiba à Lei Orgânica do Ministério Público da União", que abre a publicação, apresenta elementos que permitem um estudo comparado das realidades do Ministério Público e do Judiciário a partir tanto da conformação legal quanto da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A temática eleitoral, que integra o rol de atribuições do MP em todo o País e que, a cada ano, ganha mais relevância no cenário nacional, é tratada em dois artigos que apontam perspectivas relevantes da norma, como o fato de proibir que integrantes da instituição exerçam atividade político-partidária. Os textos traduzem a importância da LC n. 75/1993 na consolidação da função eleitoral do MP, bem como explicam o seu funcionamento de forma parelha à Justiça Eleitoral. Também destacam aspectos relacionados à evolução histórica da atribuição do MP enquanto ator fundamental para a fiscalização dos processos eleitorais em todas as suas frentes, inclusive na atuação criminal, como titular da ação penal.

A contribuição da LC n. 75/1993 para assegurar que integrantes do Ministério Público possam atuar para garantir que o Estado cumpra previsões constitucionais, como o direito à moradia, um direito social assegurado de forma taxativa no art. 6º da Carta Magna de 1988, é abordada no artigo "Lei Complementar n. 75/1993: o direito à

moradia e a atuação diuturna do MPF". O autor e as autoras trazem relevante contribuição para a reflexão do tema, que envolve aspectos como a reserva do possível, o mínimo existencial e os limites da atuação ministerial para a efetivação de políticas públicas.

O/a leitor/a também poderá ampliar o seu conhecimento acerca dos reflexos da LC n. 75/1993 no trabalho do Ministério Público tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial envolvendo a temática da ordem econômica. O texto discute aspectos da atuação ministerial efetivada por membros/as do Ministério Público Federal junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), além de trazer reflexões acerca dos desafios enfrentados para a efetivação dos direitos da coletividade nas relações de consumo, com destaque para a relevância da jurisprudência nessa temática.

Por fim, o livro comemorativo dos 30 anos da Lei Complementar n. 75/1993 também permite que o/a leitor/a entenda por que essa norma e outros dispositivos legais contemporâneos à sua edição têm importante papel para que o Brasil internalize regramentos internacionais destinados à proteção de direitos humanos. Chamada pelo autor e pela autora do artigo de dever-poder do Ministério Público, essa atribuição é tratada de forma aprofundada, tendo como referência o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ao destacar a relevância de decisões e recomendações exaradas pela Corte, o texto aponta a necessidade de amplo engajamento de membros/as e servidores/as do Ministério Público para a efetivação de uma sociedade que seja mais igual e democrática.

É com orgulho que a ESMPU entrega não apenas ao público interno do MPU mas a toda a sociedade mais uma publicação de grande relevância, que traz um fio histórico de uma lei que representa um instrumento eficaz na concretude das garantias individuais e dos direitos coletivos e sociais almejados pela nossa sociedade. Que sua leitura seja frutífera e enriquecedora!

RAQUEL BRANQUINHO PIMENTA MAMEDE NASCIMENTO
Diretora-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União



A atividade correcional interna como vocação do Ministério Público: da Carta de Curitiba à Lei Orgânica do Ministério Público da União

AYUMI VIDIGAL

Advogada. Licenciada em Letras/Português pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-graduada em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP).

ÍGOR MIRANDA DA SILVA

Procurador da República. Pós-graduado em Direito Público e Jurisdição pela Escola da Magistratura do Distrito Federal e Territórios (ESMA-DF).

13

Resumo: Trata-se de artigo com resgate histórico da importância da Carta de Curitiba na construção do Ministério Público brasileiro que surge em 1988 e os seus reflexos na Lei Orgânica do Ministério Público da União – Lei Complementar n. 75/1993 –, em especial a vocação correcional interna e seus efeitos a partir da criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Administrativo; Ministério Público; Corregedoria; controle disciplinar; Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Sumário: Introdução. 1 A atividade de correição e controle no Ministério Público brasileiro: breve histórico. 2 A Constituição da República de 1988 e a estruturação da atividade de correição e controle no Ministério Público brasileiro. 2.1 O Conselho Nacional do Ministério Público. 3 A sistemática da dupla punição administrativa aplicada aos membros do Ministério Público. 3.1 A atividade de correição e controle exercida pelas corregedorias-gerais do Ministério Público brasileiro e a aplicação de sanções administrativas aos membros. 3.2 Análise dos precedentes do Supremo Tribunal Federal quanto à competência concorrente e autônoma do Conselho Nacional do Ministério Público em face das corregedorias locais. Considerações finais.

Introdução

A Lei Orgânica do Ministério Público da União – Lei Complementar n. 75/1993 – decorre da iniciativa dos próprios membros do Ministério Público brasileiro na construção do documento que ficou conhecido como Carta de Curitiba, aprovada em 21 de junho de 1986, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e dos Presidentes de Associações de Ministério Público, o que posteriormente deu origem a um novo Ministério Público com a Constituinte de 1988.

O Ministério Público (MP), na forma e organização que se estrutura hoje, é fruto do próprio Estado Democrático de Direito brasileiro que surge com a Constituição Federal de 1988. Alocado no capítulo IV, nas funções essenciais à Justiça, o art. 127¹ do texto constitucional declara que se trata de uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Possui a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público goza dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, possuindo, ainda, autonomia funcional e administrativa. Conforme o art. 128 da Constituição Federal, sua estrutura compreende o Ministério Público da União (MPU) – integrado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – e os Ministérios Públicos dos Estados (MPE)².

1 “Art. 127. O Ministério Público é 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.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento” (CF/1988).

2 É verdade que o art. 73, §§ 2º e 3º, I, da CF regulou a existência de um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; entretanto, trata-se de figura *sui generis*, sem vinculação aos demais *Parquets*:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

A Constituição Federal tratou dos principais temas relacionados ao Ministério Público entre os arts. 127 e 130, deixando para que o legislador ordinário esmiuçasse a matéria. Em fevereiro de 1993, foi editada a Lei n. 8.625, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispendo sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos estaduais. Em 20 de maio de 1993, veio a Lei Complementar n. 75/1993, versando sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, foi inserido o art. 130-A, criando o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Dessa forma, o fio condutor da análise consiste no levantamento histórico-normativo do tema, com a necessária interface crítica, para demonstrar que a vocação correicional é inerente à Carta de Curitiba e seus reflexos nas normas que se seguem.

1 A atividade de correição e controle no Ministério Público brasileiro: breve histórico

Embora seja importante a história do Ministério Público no Brasil e suas transformações ao longo do tempo, até adquirir o *status* constitucional que possui hoje – o relevante papel jurídico de guardião da democracia e seu papel social na tutela de interesses difusos e coletivos –, importa-nos, neste artigo, analisar, ainda que brevemente, o caminho histórico percorrido pelas corregedorias dentro da instituição do Ministério Público. Para tanto, por questões didáticas, limitaremos tal análise ao período republicano da história brasileira.

Com o advento da Proclamação da República em 1889, instaurou-se o regime presidencialista no Brasil. A primeira Constituição

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: [...]

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998)*.

republicana, promulgada em 1891, não tratou expressamente sobre o Ministério Público. Porém, em 1890, pouco após a Proclamação da República, veio o Decreto n. 848, que organizou a Justiça Federal. Esse decreto trouxe a previsão expressa de existência e atuação do Ministério Público em seus arts. 21 a 26. Em especial, o art. 25³ abordou os crimes de responsabilidade cometidos pelos “procuradores seccionais”, trazendo expressa possibilidade de sanções de natureza judicial, mas em nada se referiu expressamente às sanções administrativas.

A Constituição da República de 1934 tratou do Ministério Público em seus arts. 95 a 98. Conforme dispunha o art. 95, § 3^o, os membros do Ministério Público ingressariam na carreira mediante concurso e somente poderiam perder o cargo por sentença judicial ou por decisão em processo administrativo. Logo, somente em 1934 houve o primeiro marco legal sobre a responsabilização dos membros do Ministério Público na seara administrativa. Importa destacar que a Constituição da República promulgada em 1934 trouxe como garantia expressa o exercício da ampla defesa nos processos administrativos sancionadores, que poderiam resultar em perda do cargo.

A Constituição da República outorgada em 1937 não tratou expressamente sobre o Ministério Público como instituição em dispositivos autônomos, mas fez menção expressa ao procurador-geral da República, nos termos do art. 99⁵, e a sua responsabilização judicial nos crimes comuns e de responsabilidade.

3 “Art. 25. Os procuradores seccionais serão julgados nos crimes de responsabilidade pelos juízes das respectivas secções, com recurso para o Supremo Tribunal, no caso de condenação.”

4 “Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. [...]

§ 3^o - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.”

5 “Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. [...]

Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

l - processar e julgar originariamente: [...]

b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, nos crimes comuns e nos de

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição Federal, que tratou expressamente sobre o Ministério Público dentro do Capítulo IV, destinado ao Poder Judiciário. Em especial, o texto constitucional de 1946, nos arts. 125 a 128, trouxe a estruturação da carreira do Ministério Público e o acesso ao cargo mediante concurso público. A grande novidade ficou por conta da previsão expressa da organização em carreira do Ministério Público em âmbito estadual, nos termos do art. 128.

O art. 127 da Constituição Federal de 1946⁶ trouxe expressa previsão de garantia aos membros do Ministério Público, após dois anos de efetivo exercício no cargo, de que somente poderiam ser demitidos mediante sentença em processo judicial ou por decisão em processo administrativo, sendo-lhes facultada a ampla defesa.

Nesse diapasão, sobreveio a Lei n. 1.341 de 1951, que efetivamente estruturou a carreira do Ministério Público da União (abrangendo a justiça comum, militar, eleitoral e trabalhista), vinculando-o ao Poder Executivo, fazendo parte dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Tratou sobre as sanções disciplinares no art. 19⁷, impondo que as penalidades seriam aplicadas pelos

responsabilidade, salvo quanto aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o disposto no final do § 2º do art. 89 e no art. 100.”

- 6 “Art. 125 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais (art. 94, I a V).

Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*.

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Art. 128 - Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.”

- 7 “Art. 19. Os membros do Ministério Público da União estão ainda sujeitos às penas disciplinares, constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, as quais serão aplicadas pelos Procuradores Gerais, ouvindo previamente o funcionário sobre a falta que lhe for atribuída.

procuradores-gerais, após a oitiva prévia do membro do Ministério Público, na qual lhe seria dada a oportunidade de se manifestar sobre a infração que lhe era imputada. Da sanção imposta pelo procurador-geral caberia recurso administrativo ao ministro da Justiça, sendo a primeira previsão expressa em legislação federal da garantia de revisão em processos administrativos sancionadores em desfavor dos membros do Ministério Público.

Embora a Lei n. 1.341, de 1951, trouxesse apenas essas previsões gerais sobre os processos administrativos disciplinares aos membros do Ministério Público da União, mencionou, ainda no art. 19, que também estariam sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União – que, em 1951, era o Decreto-Lei n. 1.713, de 1939 –, o qual previa de forma expressa a instauração de processo administrativo, possibilitando ao investigado o direito de defesa. Em caso de revelia, seria designado um servidor para acompanhar o processo e apresentar a defesa para o revel⁸.

O Decreto-Lei n. 1.713, de 1939, em seus arts. 250 a 260⁹, ainda tratou sobre a possibilidade de o ilícito administrativo também configurar crime, prevendo expressamente a comunicação dos fatos para a autoridade policial e determinando a cooperação entre esta e o ente administrativo. Além disso, mostrava-se legalmente possível a instauração de inquérito policial e processo administrativo de natureza sancionadora a um só tempo. Logo, esse período constitui importante marco no que se refere a serem possíveis múltiplas sanções por um mesmo fato, praticado pelo mesmo agente.

O art. 230¹⁰ do Decreto-Lei n. 1.713/1939 ainda determinava que o agente deveria ressarcir ao erário em caso de prejuízo causado em

Parágrafo único. Da imposição da pena caberá recurso para o respectivo Ministro, dentro do prazo de quinze dias, contados da ciência do ato.”

8 “Art. 255. No caso de revelia, será designado ‘ex-officio’, pela autoridade, um funcionário para acompanhar o processo e se incumbir da defesa.”

9 “Art. 258. Quando ao funcionário se imputar crime, praticado na esfera administrativa, ou não, a autoridade que determinar a instauração do processo administrativo providenciará para que se instaure simultaneamente o inquérito policial.

Art. 259. As autoridades administrativas e policiais se auxiliarão para que ambos os processos se concluem dentro dos prazos fixados no presente Estatuto.

Art. 260. Quando o ato atribuído ao funcionário for considerado criminoso, será o processo remetido à autoridade competente.”

10 “Art. 230. A responsabilidade administrativa não exige o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, na forma do art. 228, o exime da pena disciplinar em que incorrer.”

desfavor da Fazenda Pública. Além disso, poderia ser responsabilizado na seara administrativa, e isso não eximiria o agente de eventuais responsabilizações também nas searas civil e penal.

Portanto, esse dispositivo legal datado de 1939 parece ser a gênese no Direito brasileiro de grande parte do debate que ainda perdura nas relações entre o direito punitivo público e a ocorrência de *bis in idem*.

Quanto ao teor do art. 230 do Decreto-Lei n. 1.713, de 1939, Nelson Hungria, em artigo publicado em 1945, já fazia a relação entre a unidade do poder punitivo estatal e a multiplicidade de sanções, conforme segue:

O art. 230 do Estatuto dos Funcionários Civis: Tem-se recorrido, entre nós, ao preceito do art. 230 do Estatuto dos Funcionários Públicos, para argumentar no sentido da radical separação entre responsabilidade administrativa e responsabilidade penal: "A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber". Ora, êste artigo não pode ser interpretado isoladamente, mas entrosado no capítulo de que faz parte e onde somente se cogita da responsabilidade do funcionário por prejuízo patrimonial à Fazenda Pública. Trata-se de responsabilidade pela reparação do dano, que não constitui pena.

No que tange à responsabilidade sob o ponto de vista da punição, não há por que distinguir entre a esfera administrativa e a esfera penal. Inexiste, *de jure condito* ou *de lege ferenda*, qualquer fundamento plausível para que não vigorem, num e noutro caso, os mesmos princípios, quer relativamente à imputabilidade, quer a respeito da culpabilidade. Sempre é bem de ver que se trate de fatos que representem, ao mesmo tempo, delito administrativo e delito penal (Hungria, 1945, p. 31).

Posteriormente, o referido decreto-lei foi revogado pela Lei n. 1.711 de 1952, que instituiu o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Nesse diploma legal, os arts. 226 e 229¹¹ estabeleceram que, quando se tratasse de crime, a autoridade administrativa que determinasse a instauração de processo administrativo também deveria providenciar a instauração do inquérito policial, remetendo o processo à autoridade competente, mantendo a previsão de multiplicidade de sanções do agente por um mesmo fato.

11 "Art. 226. Tratando-se de crime, a autoridade que determinar o processo administrativo providenciará a instauração de inquérito policial. [...]"

Art. 229. Quando a infração estiver capitulada na lei penal, será remetido o processo à autoridade competente, ficando traslado na repartição."

Em 31 de março de 1964, instaurou-se a ditadura militar no Brasil. Após o golpe militar, foi outorgada uma nova Constituição Federal em 1967. O Ministério Público ficou a cargo dos arts. 137 a 139¹², dentro do Capítulo VIII, dedicado ao Poder Judiciário. O art. 138, § 1º, trouxe a possibilidade de os membros da instituição serem demitidos mediante sentença judicial ou decisão em processo administrativo. Chama a atenção que o texto constitucional da época trouxe a ampla defesa como uma faculdade do processado a ser garantida pelo Poder Público, e não como direito assegurado, como ocorre hoje.

A situação política de restrição de direitos se agravou no Brasil e, no dia 17 de outubro de 1969, foi editada a Emenda Constitucional n. 1, que deu um novo texto para a Constituição Federal de 1967. Nessa nova redação, o Ministério Público não passou por mudanças significativas em relação ao texto original da Constituição Federal de 1967, porém, houve uma mudança substancial em sua topografia: passou a constar no Capítulo VII, dedicado ao Poder Executivo, entre os arts. 94 e 96¹³, logo após os arts. 90 a 93¹⁴, dedicados às Forças Armadas.

12 “Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juízes e Tribunais Federais.

Art. 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º.

§ 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior.

Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º.”

13 “Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais.

Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença

A Emenda Constitucional n. 7 de 1977, já advinda após o fechamento do Congresso Nacional¹⁵ pela Ditadura Militar, deu nova redação ao art. 96¹⁶, que passou a prever que lei complementar, de iniciativa do presidente da República, estabelecerá normas gerais sobre a organização dos Ministérios Públicos estaduais. Segundo Hugo Nigro Mazzilli, tal alteração foi uma “conquista que adveio do trabalho das associações estaduais de Ministério Público, em busca de um perfil nacional da instituição, que reduzisse suas discrepâncias regionais” (2014, p. 54).

Assim, em dezembro de 1981, entrou em vigor a Lei Complementar n. 40, a qual estabelecia normas gerais que seriam adotadas na organização do Ministério Público dos Estados. Essa lei foi um marco na estruturação e aprimoramento do Ministério Público, pois buscou não somente resguardar a unidade da instituição, mas também abrir espaço para que as peculiaridades regionais fossem respeitadas e adequadas a fim de fortalecê-la. Passou a tratar especificamente sobre os deveres, faltas e penalidades aplicáveis aos membros do Ministério Público, bem como sobre as garantias e prerrogativas. Em especial, o art. 32¹⁷ expressamente determinou que os membros do Ministério Público dos Estados que exercessem irregularmente a sua profissão responderiam penal, civil e administrativamente.

judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.

Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.”

- 14 “Art. 90. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.”
- 15 “O último a decretar o fechamento do Legislativo foi o general Ernesto Geisel, em 1977, por meio do ‘pacote de abril’, depois que o Congresso rejeitou uma emenda constitucional. Geisel alegou que o MDB havia estabelecido uma ‘ditadura da minoria’” (Parlamento [...], 2018).
- 16 “Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual. Parágrafo único. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.”
- 17 “Art. 32 - Pelo exercício irregular da função pública, o membro do Ministério Público dos Estados responde penal, civil e administrativamente.”

O art. 13¹⁸ dessa lei complementar trouxe, pela primeira vez no que se refere à carreira do Ministério Público, a expressa previsão de uma Corregedoria-Geral própria no âmbito de cada estado, apta a inspecionar e realizar correições extraordinárias e permanentes.

Uma vez estruturada a carreira, a atividade de correição demonstra a existência de controle disciplinar, o que não se confunde com cerceamento de autonomia. Pelo contrário: significou dar aos membros do Ministério Público um regramento específico e adequado às suas peculiaridades, à parte das disposições dos demais estatutos e legislações de servidores públicos (respeitando-se a aplicação subsidiária desses) que até então eram aplicadas. A estruturação das corregedorias no âmbito dos estados é um grande marco para a atividade de correição e como ela vem se estruturando desde 1981 até os dias de hoje.

Com o advento da gradativa abertura política e o início do processo de redemocratização do Brasil, as instituições passaram a apresentar propostas para a construção de um novo texto constitucional. Após a Lei Complementar n. 40, de 1981, o Ministério Público se fortaleceu como instituição perante a sociedade.

Em 1985, após uma consulta a todos os promotores de Justiça do Brasil, via questionário, a Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp) conseguiu reunir dados para esboçar em forma de propostas os anseios dos membros do Ministério Público brasileiro¹⁹. Elaborou-se um texto que refletia as questões da maioria

18 “Da Corregedoria-Geral do Ministério Público [...]

Art. 13 - Incumbe à Corregedoria-Geral do Ministério Público, por seu Corregedor, entre outras atribuições, inspecionar e regular as atividades dos membros da instituição.

§ 1º - A Corregedoria-Geral do Ministério Público manterá prontuário permanentemente atualizado, referente a cada um dos seus membros, para efeito de promoção por merecimento.

§ 2º - Os serviços de correição do Ministério Público serão permanentes ou extraordinários.”

19 Em breve esboço histórico, Hugo Nigro Mazzilli sintetiza que, “em inícios de 1985, fora remetido um questionário a todos os promotores de Justiça do país, questionário esse elaborado e distribuído pela CONAMP. Indagava-se nele qual a opinião de cada promotor a respeito da correta posição constitucional do Ministério Público (dentro de qual Poder? Em título ou capítulo à parte?); a propósito das principais proibições e garantias; sobre a escolha da chefia da instituição e dos critérios para assegurar-lhe mandato e demissibilidade. A seguir, em junho de 1985, São Paulo sediara o já referido VI Congresso Nacional do Ministério Público, que teve como objetivo preparar teses de nível constitucional, visando a formular propostas preparatórias para os trabalhos da Constituinte, no que diz respeito à instituição do Ministério Público. Ora, nos primeiros meses de 1986, uma comissão nomeada pela CONAMP, tendo às mãos não só o

dos promotores de Justiça espalhados pelo Brasil. O documento foi apresentado na cidade de Curitiba, Paraná, entre os dias 20 e 22 de junho de 1986, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes das Associações de Ministério Público, que contou também com a presença do procurador-geral da República, ainda que o Ministério Público Federal não fosse integrante da Conamp (Mazzilli, 2014).

Num esforço que desenhou o Ministério Público brasileiro como conhecemos hoje, os ramos do Ministério Público dos Estados e do Ministério Público da União firmaram um documento conhecido como a “Carta de Curitiba”, que reuniu a proposta que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, a fim de estruturar e definir a instituição, visando inserir no texto constitucional que estava por vir uma nova organização para o Ministério Público brasileiro. Nessa carta, constou, no art. 6º, a previsão expressa da participação do corregedor-geral²⁰ na administração superior de cada Ministério Público.

Ao final do encontro, foi aprovada a Moção de Curitiba²¹, que pode ser reconhecida como o marco histórico daquela que viria a ser a

resultado das respostas dos questionários, como também as conclusões aprovadas no VI Congresso, elaborou uma consolidação, um texto ainda sem maior organicidade, mas que procurava assentar os pontos primordiais, para os quais a maioria dos promotores do País, bem como as principais teses do VI Congresso tinham convergido. O objetivo era deles extrair uma proposta de Ministério Público com vistas à Constituinte, proposta essa que deveria ser o documento final do I Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e de Presidentes de Associações do Ministério Público, que seria realizado em Curitiba, entre 20 e 22 de junho do mesmo ano” (Mazzilli, 1987, p. 6-7).

20 “Art. 6º A administração superior de cada Ministério Público será exercida, conforme o caso, pelo Procurador-Geral ou Promotor-Geral de Justiça, pelo Colégio Superior, pelo Conselho Superior e pelo Corregedor-Geral.

Parágrafo único. Cada Ministério Público é autônomo e independente” (Carta [...], 1986).

21 No 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e de Presidentes das Associações do Ministério Público (junho de 1986), foi aprovada unanimemente esta Moção: “As Associações integrantes da Confederação Nacional do Ministério Público – Conamp e as Procuradorias-Gerais de Justiça vinculadas ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais, em face da instalação da Assembléia Nacional Constituinte e ante a necessidade de unir esforços em busca do objetivo comum, que é o fortalecimento da Instituição do Ministério Público em benefício da própria comunidade, assumem formalmente os seguintes compromissos: I - apoiar junto à Assembléia Nacional Constituinte o texto ora aprovado. II - abster-se de apresentar diretamente emendas ao texto, encaminhando-as à direção da Conamp e do Conselho. III - delegar à Direção da Conamp e do Conselho a adequação do texto às peculiaridades dos trabalhos da Constituinte, desde que obrigatoriamente observados seus princípios. Curitiba, 21 de junho de 1986” (Carta [...], 1986).

instituição do (novo) Ministério Público brasileiro e que se consolidaria apenas em 1988.

2 A Constituição da República de 1988 e a estruturação da atividade de correição e controle no Ministério Público brasileiro

Em 1988, após pouco mais de duas décadas de governo militar, foi promulgada a atual Constituição Federal, também chamada popularmente de "Constituição Cidadã" por seu amplo texto pautado em direitos e garantias fundamentais, direitos sociais e políticos, proteção e assistência social etc.

Dentro dessa ideia de um texto voltado para os cidadãos, a Constituição Federal de 1988 redesenhou o Ministério Público brasileiro (se aproximando muito daquelas proposições feitas na Carta de Curitiba), o qual deixou de estar inserido ora no Poder Executivo, ora no Poder Judiciário, sendo integrado ao Capítulo IV (Das funções essenciais à Justiça), entre os arts. 127 e 130. Segundo Hugo Nigro Mazzilli, "promulgada a Constituição da República de 1988, recebeu o Ministério Público brasileiro um perfil inteiramente novo, sem paralelo no direito comparado" (2014, p. 58).

Logo, suas atribuições foram ampliadas (em especial, por diversas legislações infraconstitucionais, tais como a Lei n. 8.069/1990 e a Lei n. 8.078/1990) e seu novo papel trouxe para a sociedade uma referência de instituição acessível, apta a atuar e zelar pela concretização do próprio texto constitucional.

Em termos de amadurecimento da atividade de correição, a própria Carta de Curitiba já mencionava o corregedor-geral como integrante da Administração Superior do Ministério Público. Embora no primeiro momento a Constituição Federal de 1988 não enfrentasse atividade de correição e controle diretamente, deixou a cargo da legislação infraconstitucional a tarefa de detalhar a estrutura desse novo Ministério Público brasileiro. Se foram modificadas e ampliadas as atribuições, certamente também se passou a exigir maior atenção quanto às questões disciplinares de seus membros.

Coadunando com o comando constitucional, em fevereiro de 1993, veio a Lei n. 8.625 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público –, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério

Público dos Estados, que tiveram prazo de cento e vinte dias²² para se adequarem à nova lei.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu art. 5º, incisos III e IV, dispôs sobre o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público como órgãos integrantes da Administração do Ministério Público.

Entre os arts. 16 e 18²³ da referida lei, houve um detalhamento das atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público, firmando parâmetro a ser seguido nacionalmente. A atividade de correição e controle ganhou um nível de complexidade e detalhamento

22 “Art. 81. Os Estados adaptarão a organização de seu Ministério Público aos preceitos desta lei, no prazo de cento e vinte dias a contar de sua publicação.”

23 “Da Corregedoria-Geral do Ministério Público [...]”

Art. 16. O Corregedor-Geral do Ministério Público será eleito pelo Colégio de Procuradores, dentre os Procuradores de Justiça, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

Parágrafo único. O Corregedor-Geral do Ministério Público é membro nato do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público.

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:

I - realizar correições e inspeções;

II - realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores de Justiça;

III - propor ao Conselho Superior do Ministério Público, na forma da Lei Orgânica, o não vitaliciamento de membro do Ministério Público;

IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução;

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;

VI - encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir;

VII - remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições;

VIII - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Art. 18. O Corregedor-Geral do Ministério Público será assessorado por Promotores de Justiça da mais elevada entrância ou categoria, por ele indicados e designados pelo Procurador-Geral de Justiça.

Parágrafo único. Recusando-se o Procurador-Geral de Justiça a designar os Promotores de Justiça que lhe foram indicados, o Corregedor-Geral do Ministério Público poderá submeter a indicação à deliberação do Colégio de Procuradores.”

compatível com a dimensão que a instituição passou a ter após a Constituição Federal de 1988. Ficaram a cargo do corregedor-geral a instauração e a condução de procedimento disciplinar em desfavor dos membros do Ministério Público, o que trouxe maior segurança jurídica, pela aplicação de lei própria da carreira.

Em maio de 1993, a Lei Complementar n. 75 dispôs sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União. Também, de forma expressa, trouxe as corregedorias-gerais como órgãos das administrações, para cada um dos ramos do Ministério Público da União, nos arts. 43, inciso V; 85, inciso V; 118, inciso V; e 153, inciso IV. Coube às corregedorias-gerais o papel de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros²⁴.

24 “Art. 63. A Corregedoria do Ministério Público Federal, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

[...]

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

[...]

II - realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo consequente;

[...]

Art. 104. A Corregedoria do Ministério Público do Trabalho, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

[...]

Art. 106. Incumbe ao Corregedor-Geral do Ministério Público:

[...]

II - realizar, de ofício ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo consequente;

[...]

Art. 137. A Corregedoria do Ministério Público Militar, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

[...]

Art. 139. Incumbe ao Corregedor-Geral do Ministério Público:

I - realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

II - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho a instauração do processo administrativo consequente;

[...]

Muito mais do que estruturar as atividades das corregedorias, a Lei Complementar n. 75/1993 tratou das questões disciplinares envolvendo os membros do Ministério Público da União de forma detalhada, entre os arts. 236 e 265, trazendo deveres e vedações, sanções aplicáveis, prescrição, sindicância e inquérito administrativo, processo administrativo e sua revisão. Além disso, atribuiu ao corregedor-geral o papel de instaurar e apurar os fatos, elaborar a súmula de acusação (se for caso) e apresentá-la ao Conselho Superior do Ministério Público para julgamento pelo órgão colegiado.

Conforme o teor do próprio art. 236 da referida lei, em respeito à dignidade de suas funções é que surgem as questões disciplinares, dando às corregedorias-gerais instrumentos de trabalho, e aos membros do Ministério Público, instrumentos de segurança jurídica. Além disso, nos termos do art. 252²⁵, o processo administrativo sancionador passa a ser contraditório, assegurando-se a ampla defesa do acusado, que poderá fazê-la sozinho ou por intermédio de advogado.

Nesse ponto, já é possível observar claramente que a legislação infraconstitucional assegurou garantias similares àquelas previstas na Constituição Federal para os processos de natureza penal. Ademais, a Lei Complementar n. 75/1993, no art. 261²⁶, expressamente trouxe a previsão da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal aos processos administrativos sancionadores no âmbito do Ministério Público da União. Nesse sentido, parece-nos inegável a intenção do legislador em assegurar as garantias constitucionais aos membros do Ministério Público que estão sujeitos ao poder punitivo estatal.

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. 174. Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

[...]

II - realizar, de ofício ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;

III - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo consequente;

[...].”

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

26 “Art. 261. Aplicam-se, subsidiariamente, ao processo disciplinar, as normas do Código de Processo Penal.”

2.1 O Conselho Nacional do Ministério Público

Em 30 de dezembro de 2004, após intenso debate sobre a necessidade de controle externo, adveio a Emenda Constitucional n. 45, que ficou popularmente conhecida como “Reforma do Poder Judiciário”. Nessa emenda, entre outras mudanças, foi acrescentado o art. 130-A na Constituição Federal, criando o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)²⁷.

Com sede em Brasília-DF, sua efetiva instalação foi concluída em meados de junho de 2005. O CNMP é composto por quatorze membros: quatro integrantes das carreiras do MPU (assegurada a representação de todos os ramos), três integrantes das carreiras dos Ministérios Públicos dos Estados, dois juízes (sendo um juiz indicado pelo Supremo Tribunal Federal e o outro indicado pelo Superior Tribunal de Justiça), dois advogados (indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil), dois cidadãos de reputação ilibada e notório saber jurídico (sendo um cidadão indicado pelo Senado Federal e o outro pela Câmara dos Deputados). O mandato é de dois anos, sendo admitida uma recondução.

Presididos pelo procurador-geral da República, os demais membros têm seus nomes apreciados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, depois passam pelo Plenário do Senado e então pela sanção do presidente da República.

O CNMP não faz parte da estrutura do Ministério Público brasileiro e sua natureza jurídica é de órgão administrativo, autônomo e externo.

Nos termos do art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, tendo como papel:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e

27 Sobre a história do Conselho Nacional do Ministério Público, *vide* AXT, 2017.

dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Observa-se que o art. 130-A da Constituição Federal trouxe uma nova forma de controle, agora externo, para os membros do Ministério Público brasileiro, sem, entretanto, excluir o controle interno das corregedorias locais e nacional.

As corregedorias dos diferentes ramos do Ministério Público brasileiro já haviam se estruturado nos moldes da Lei n. 8.625/1993 e da Lei Complementar n. 75/1993. O art. 130-A, § 3º, da Constituição Federal trouxe uma nova figura no papel de corregedor nacional:

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Começava assim um novo capítulo na história da atividade de correição e controle no âmbito do Ministério Público brasileiro, que ampliou o debate acerca das questões entre o Direito Administrativo sancionador e as garantias constitucionais originárias do Direito Penal, bem como a possibilidade da multiplicidade de sanções que, agora, poderiam passar a ocorrer numa mesma esfera do direito punitivo: a administrativa.

3 A sistemática da dupla punição administrativa aplicada aos membros do Ministério Público

Conforme ficou demonstrado, não há dúvida quanto ao papel que a Constituição Federal reservou para o Ministério Público. A instituição recebeu a nobre missão de guardião do Direito, bem como de meio de acesso à Justiça por parte de toda a sociedade. Sua legitimação só é possível pela independência funcional²⁸ de que gozam os seus membros na realização de suas atividades-fim e por existirem mecanismos de controle que não possuem o condão de interferir na independência funcional do membro do Ministério Público, mas de realizar o controle disciplinar, seja preventivo, seja repressivo.

Esse controle é feito pelas corregedorias locais, no âmbito interno da instituição. Também é feito pela Corregedoria Nacional, no âmbito externo da instituição, através do CNMP. Sobre o tema, aduz Gregório Assagra de Almeida (2016, p. 50):

Se o Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, as Corregedorias

28 Sobre o princípio da independência funcional, Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2016, p. 34) explica que, “[a] respeito do conteúdo do princípio da independência funcional, é de se afirmar que ele protege o membro do Ministério Público contra (a) ingerências internas e contra (b) ingerências externas no exercício das suas atividades funcionais.

(a) A proteção contra as ingerências internas busca evitar qualquer forma de constrangimento oriundo de qualquer outro membro da Instituição, pretendendo imunizar especialmente eventuais investidas praticadas pela Administração Superior, como as que podem ser realizadas pelo procurador-geral de Justiça ou mesmo pelo corregedor-geral do Ministério Público.

(b) A proteção contra as ingerências externas evita que o agente do Ministério Público seja constrangido por ordens do Conselho Nacional do Ministério Público, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e por ordens administrativas do Poder Legislativo. Além disso, esse princípio institucional defende o promotor de Justiça de pressões políticas e econômicas no âmbito de sua atuação. Em suma, o que se pode dizer é que o membro do Ministério Público, amparado pelo princípio da independência funcional, fica a salvo de qualquer tipo de ingerência exógena, devendo se submeter tão somente às normas constitucionais e legais no âmbito de sua atuação”.

do Ministério Público são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro.

Importa-nos neste artigo analisar a competência concorrente entre as corregedorias locais e o CNMP por ocasião da realização de controle disciplinar e instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) em desfavor de membros do Ministério Público brasileiro e se tal situação configura violação ao princípio do *ne bis in idem*.

Não se pretende analisar todas as competências constitucionais do CNMP para a revisão²⁹ de PAD já finalizado ou para a avoca-

29 “Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

[...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

[...]

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano.”

“EMENTA: AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROFERIDA NO ÂMBITO DE REVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO, POR TRINTA DIAS, VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA COLEGIALIDADE, DO *NON REFORMATIO IN PEJUS* E DO *NON BIS IN IDEM*. INOCORRÊNCIA. LEGALIDADE DA DISTRIBUIÇÃO MONOCRÁTICA DO PEDIDO DE REVISÃO POR PARTE DO PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REGIMENTO INTERNO DO CNMP. JUÍZO DE TIPICIDADE REALIZADO COM BASE NO AMPLO CONJUNTO PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO ACERVO PROBATÓRIO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO PREVISTA NO ART. 130-A, § 2º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRADO INTERNO DESPROVIDO.

1. *O constituinte, ao erigir o Conselho Nacional do Ministério Público como órgão de controle externo do Ministério Público, atribuiu-lhe, expressamente, competência revisional ampla, de sorte que não há vinculação à aplicação da penalidade ou à gradação da sanção imputada pelo órgão correicional local* (CRFB/88, art. 130-A, § 2º, IV). Precedentes: MS 33.410 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 04.05.2015; MS 34.210 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 06.09.2017; MS 31.199, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 24.06.2014.

2. *O encaminhamento e distribuição de pedido de Revisão de Processo Disciplinar a um Relator, para análise, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, não*

ção³⁰ de PAD em andamento. Como já mencionado na introdução deste artigo, ambos são institutos que demandam estudo próprio.

Também não se discute a constitucionalidade do controle realizado pelo CNMP, tendo em vista que este tema já foi debatido há tempo com o julgamento da ADI n. 3.367-1/DF³¹. Uma vez firmada a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, bem como amplamente debatida e analisada a sua composição, este entendimento se estendeu ao CNMP, visto que ambos possuem inegável similitude na qualidade de órgão de controle constitucional.

Por ocasião do julgamento da ADI n. 3.367-1/DF, o então ministro Eros Roberto Grau fez menção à importância de se compreender a “Constituição como ordem jurídica fundamental de uma sociedade em um determinado momento histórico e, como ela é um dinamismo, é contemporânea à realidade”³².

Nesse sentido, o momento histórico que marca o Estado Democrático de Direito firmado pelo texto constitucional de 1988 não pode se dissociar dos anseios sociais. O controle realizado pelo CNMP é legítimo, pois reflete a concretização da aspiração social de mais controle e de meios de acesso à Justiça e às funções essenciais à Justiça³³.

confunde-se com a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (CRFB/88, art. 130-A, § 2º, IV, c/c RICNMP, art. 110). [...]

5. A análise da proporcionalidade e adequação da sanção, posto não se revelar, de plano, flagrantemente ilegal ou teratológica, envolve rediscussão de fatos e provas produzidas no âmbito do procedimento administrativo, o que não se compatibiliza com a via do mandado de segurança.

6. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.”

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Agr.Reg. em Mandado de Segurança 34.712/MS. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 6.10.2017, Processo Eletrônico **DJe-244**, divulg. 24.10.2017, public. 25 out. 2017. Grifo nosso).

30 Resolução CNMP n. 92, de 13 de março de 2013:

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

[...]

V – propor ao Plenário a advocação ou a revisão de procedimentos acompanhados por reclamações disciplinares instauradas na Corregedoria Nacional, quando discordar, respectivamente, do trâmite ou das conclusões; [...].”

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n. 3.367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13.4.2005, publ. DJ 17 mar. 2006. Republicado no **DJ** de 22 set. 2006.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n. 3.367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13.4.2005, publ. DJ 17 mar. 2006. Republicado no **DJ** de 22 set. 2006.

33 Uma importante medida de aproximação da sociedade e do Ministério Público foi, com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, a instituição de ouvidorias no Ministério

3.1 A atividade de correição e controle exercida pelas corregedorias-gerais do Ministério Público brasileiro e a aplicação de sanções administrativas aos membros

Como já brevemente analisado, o desenvolvimento e o aprimoramento da atividade das corregedorias no âmbito do Ministério Público derivam das transformações da própria instituição. Não poderia ser diferente: à medida que o Ministério Público passa a ter sua atuação ampliada tanto na seara judicial quanto na extrajudicial, ocupando uma posição estratégica na Constituição Federal de 1988, a própria sociedade demanda que a instituição se organize, de modo a corresponder a seus anseios e a haver meios para torná-la acessível a todos.

As corregedorias são órgãos dentro da estrutura do Ministério Público

de maior importância para as atividades institucionais, tanto no sentido de conferir-lhe integridade de meios e fins, um apuro interno de correção, quanto para reforçar a sua credibilidade perante o ambiente externo e a sociedade em geral (Sampaio, 2017).

Dessa forma, o membro do Ministério Público está sujeito ao controle interno realizado pelas corregedorias locais de cada um dos estados ou do respectivo ramo (quando se tratar de membros do Ministério Público da União), as quais possuem plena legitimidade para apurar faltas disciplinares, dando encaminhamento à sindicância e, se for o caso, à instauração do processo administrativo disciplinar que permitirá a apuração do ilícito administrativo, bem como resguardará o exercício das garantias constitucionais do devido processo legal (contraditório e ampla defesa) por parte do imputado. Ao final, poderá resultar em absolvição ou punição administrativa, com a aplicação da respectiva sanção deliberada pelo colegiado, em conformidade com aquelas previstas na legislação que rege cada carreira.

A Corregedoria local possui legitimidade para realizar o controle disciplinar dos membros do Ministério Público. Uma vez que é um órgão que faz parte da instituição, a sua proximidade com a realidade do ramo e da carreira contribui para que a atividade correicional possa, inclusive, se aproximar das dificuldades e peculiaridades que aquele

Público para atender à população, nos termos do art. 130-A, § 5º: “Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público”.

membro encontra, o que acaba sendo um importante fator para que a atividade de controle possa concretizar os ditames do art. 22, §§ 2º e 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³⁴.

Por outro lado, a proximidade (seja por afeto ou desafeto) das corregedorias locais com os membros correccionados ou correccionáveis poderia comprometer a imparcialidade na condução das atividades de controle interno. Mais um ponto sensível seria o tempo que as corregedorias locais levam para apurar e processar determinados fatos, o que pode ocasionar a prescrição.

O fato é que as corregedorias locais continuam legitimadas para realizar o controle disciplinar interno dos membros do Ministério Público e o fazem, no geral, de forma eficiente.

3.2 Análise dos precedentes do Supremo Tribunal Federal quanto à competência concorrente e autônoma do Conselho Nacional do Ministério Público em face das corregedorias locais

O Supremo Tribunal Federal vem enfrentando questões quanto à competência concorrente das corregedorias locais e o CNJ e CNMP. Conforme se demonstrará, a Corte tem analisado as questões de natureza disciplinar trazidas pelos membros do Ministério Público brasileiro, utilizando como parâmetro os entendimentos firmados em relação à Magistratura e ao CNJ.

No julgamento a ADI 4.638/DF que, entre outros pontos, tratou sobre a sensível questão do controle realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, se este seria subsidiário ou concorrente ao controle realizado pelas corregedorias locais. Por ora, os entendimentos firmados pelo STF em relação ao CNJ vêm sendo aplicados ao CNMP. Nessa toada,

34 “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.”

o STF vem entendendo que a competência do CNMP e das corregedorias locais é concorrente. Confirma-se o acórdão da ADI n. 4.638/DF:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em afastar a preliminar suscitada pelo Procurador-Geral da República, por maioria, em referendar o indeferimento da liminar em relação ao artigo 2º da Resolução nº 135, do Conselho Nacional de Justiça, vencidos os Ministros Cezar Peluso (Presidente) e Luiz Fux, que davam, cada qual nos termos dos respectivos votos, interpretação conforme, por unanimidade, em referendar o indeferimento da liminar quanto ao artigo 3º, inciso V, do mesmo diploma, por maioria, em referendar o deferimento da medida acauteladora quanto ao artigo 3º, § 1º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia e Joaquim Barbosa, por maioria, em referendar o indeferimento da liminar relativamente ao artigo 4º da Resolução nº 135, do Conselho Nacional de Justiça, vencidos os Ministros Cezar Peluso (Presidente) e Luiz Fux, por unanimidade, em referendar a decisão liminar quanto ao artigo 20, cabeça, em relação aos artigos 8º e 9º, cabeça e § 2º e § 3º, em referendar a medida acauteladora para dar interpretação conforme no sentido de, onde conste Presidente ou Corregedor, ler-se órgão competente do Tribunal, por maioria, quanto ao artigo 10, em dar interpretação conforme para, excluindo a expressão “por parte do autor da representação”, entender-se que a norma viabiliza recurso por parte do interessado, seja ele o magistrado contra o qual se instaura o procedimento, seja o autor da representação arquivada, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello, que mantinham a liminar nos termos do voto do Relator, e, em parte, a Ministra Rosa Weber, que a indeferia, por maioria, no tocante ao artigo 12, cabeça e parágrafo único, em negar referendo à liminar concedida, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Luiz Fux, Celso de Mello e Presidente bem como o Ministro Ricardo Lewandowski, que deferiria a medida acauteladora para conferir interpretação conforme ao dispositivo, de modo a assentar que a competência correicional do Conselho Nacional de Justiça é de natureza material ou administrativa comum, nos termos do artigo 23, inciso I, da Constituição Federal, tal como aquela desempenhada pelas corregedorias dos tribunais, cujo exercício depende de decisão motivada apta a afastar a competência disciplinar destes, nas situações anômalas caracterizadas no voto do Ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança nº 28.799/DF, por maioria, quanto aos § 3º, § 7º, § 8º e § 9º do artigo 14, cabeça, aos incisos IV e V do artigo 17, cabeça, e ao § 3º do artigo

20 da Resolução nº 135/2011, do Conselho Nacional de Justiça, em negar referendo à medida acauteladora, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a referendavam, e o Ministro Luiz Fux, que a referendava parcialmente, por maioria, em referendar a liminar concedida quanto ao § 1º do artigo 15, vencida a Ministra Rosa Weber, por maioria, no tocante ao parágrafo único do artigo 21 da mencionada norma, em dar interpretação conforme à Carta da República para entender que deve haver votação específica de cada uma das penas disciplinares aplicáveis a magistrados até que se alcance a maioria absoluta dos votos, consoante o artigo 93, inciso VIII, da Constituição, vencidos os Ministros Relator, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello, e, por maioria, em autorizar os Ministros a decidirem monocraticamente matéria em consonância com o entendimento firmado nesta ação direta de inconstitucionalidade, vencido o Ministro Relator. (Grifo nosso)³⁵.

A respeito da subsidiariedade do controle disciplinar, o relator ministro Marco Aurélio aduziu em seu voto que,

no campo disciplinar, para legitimar-se ante a Carta da República, a atividade do Conselho há de ser subsidiária, sempre pressupondo, nas palavras, anteriormente reproduzidas, do eminente decano do Tribunal, Ministro Celso de Mello: [...] "dentre outras situações anômalas, (a) a inércia dos Tribunais na adoção de medidas de índole administrativo-disciplinar, (b) a simulação investigatória, (c) a indevida procrastinação na prática dos atos de fiscalização e controle ou (d) a incapacidade de promover, com independência, procedimentos administrativos destinados a tornar efetiva a responsabilidade funcional dos magistrados"³⁶.

Como é possível verificar pela apurada leitura do acórdão acima colacionado, o STF possui votos importantes, embora minoritários, sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade ao controle disciplinar feito pelo CNJ (e, portanto, trazendo tais discussões para o campo de atuação do CNMP).

Embasado pelo princípio do colegiado para a aplicação do entendimento até então firmado na ADI 4.638/DF, veja-se acórdão de relatoria

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.638-DF. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, Brasília, v. 231, p. 33-34, jan./mar. 2015.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.638-DF. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, Brasília, v. 231, p. 57, jan./mar. 2015.

do então ministro Celso de Mello que faz a ressalva ao posicionamento minoritário pelo princípio da subsidiariedade, bem como sobre a sensível questão ainda a ser decidida em caráter definitivo pela Corte:

RECURSO DE AGRAVO INTERPOSTO PELA UNIÃO FEDERAL – DECISÃO DO RELATOR CONCESSIVA DE LIMINAR MANDAMENTAL COM APOIO NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, EM MOMENTO NO QUAL AINDA INEXISTIA PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MATÉRIA – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – JURISDIÇÃO CENSÓRIA – APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DE MAGISTRADOS – A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DA IMPOSIÇÃO DIRETA, A ELES, PELO CNJ, DE SANÇÕES DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA – A RESPONSABILIDADE DOS JUÍZES: UMA EXPRESSÃO DO POSTULADO REPUBLICANO – CARÁTER NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO – AUTOGOVERNO DA MAGISTRATURA: GARANTIA CONSTITUCIONAL DE CARÁTER OBJETIVO – A QUESTÃO DAS DELICADAS RELAÇÕES ENTRE A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS E A JURISDIÇÃO CENSÓRIA OUTORGADA AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – EXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO DE TENSÃO DIALÉTICA ENTRE A PRETENSÃO DE AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS E O PODER DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA ESTRUTURA CENTRAL DO APARELHO JUDICIÁRIO – A DISCUSSÃO EM TORNO DA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO REQUISITO LEGITIMADOR DO EXERCÍCIO, PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, DE SUA COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DISCIPLINAR – SUPERVENIÊNCIA DE JULGAMENTO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA RECONHECENDO A POSSIBILIDADE DA PRÁTICA IMEDIATA DESSA COMPETÊNCIA – RECURSO DE AGRAVO PROVIDO (POR INICIATIVA DO PRÓPRIO RELATOR). (Grifo nosso)³⁷.

Na apresentação de voto vista, o ministro Gilmar Mendes efetuou a seguinte reflexão argumentativa ao dar interpretação a respeito da constitucionalidade do caput do art. 12 da Resolução 135/2011 do CNJ:

O princípio da leal colaboração é especialmente significativo para a boa compreensão e aplicação do princípio da subsidiariedade, uma vez que o intuito essencial do princípio é encontrar a esfera de atuação, seja local, seja central, em melhores condições de atuar com efetividade e eficácia, em cada caso. É importante enfatizar isso para que fique claro que a minha compreensão do

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS 28.891 MC-AgR. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 13.6.2012. Publ. **DJe** de 26 nov. 2012.

princípio da subsidiariedade, não se restringe ao entendimento de que o órgão central apenas está autorizado a agir após o esgotamento da via local.

Ao contrário, a meu ver a subsidiariedade, iluminada por esse subprincípio da leal colaboração, que lhe deve nortear a aplicação, implica uma via de mão dupla, significa dizer que deve agir o órgão que se encontrar em melhores condições de realizar o objetivo com eficiência.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.638 foi julgada improcedente pelo Plenário da Suprema Corte, em sessão virtual de 23 a 30.6.2023, acórdão publicado no DJe em 15.8.2023, divulgado em 14.8.2023.

O entendimento firmado para o CNJ vem sendo aplicado pelo STF nas questões que versam sobre a natureza concorrente e autônoma da competência correccional do CNMP em relação às corregedorias locais, sob o argumento de que ambos são órgãos superiores constitucionais e pelas semelhanças entre as competências presentes nos arts. 103-B e 130-A da Constituição Federal.

Sobre esse posicionamento do STF, veja-se trecho da decisão monocrática do ministro Luiz Fux no AgRg em MS n. 28.810/DF:

[...] verifica-se que, diversamente do que propugnado pelo impetrante, a Lei Fundamental, na leitura feita pelo Supremo Tribunal Federal, não condicionou a atuação do CNMP à inércia do respectivo órgão do MP, mas, ao revés, a ele outorgou a competência para apurar eventuais infrações administrativas praticadas por membros ou órgãos do MP. Esse entendimento foi adotado, verbi gratia, por esta Suprema Corte, nos autos da ADI 4.638, quando examinou a constitucionalidade do art. 12 da Resolução 135/2011, que conferia ao Conselho Nacional de Justiça a competência originária e concorrente com os Tribunais de todo o país para instaurar processos administrativo-disciplinares em face de magistrados. Sobre a atuação do CNJ, transcrevo a ementa do acórdão do MS 28.003, do qual fui o redator para o acórdão, Pleno, DJe 31/5/2012, para elucidar a questão, no que interessa: “[...] 6) A competência originária do Conselho Nacional de Justiça resulta do texto constitucional e independe de motivação do referido órgão, bem como da satisfação de requisitos específicos. A competência do CNJ não se revela subsidiária. [...]”. Entendo ser aplicável, ao presente caso, a jurisprudência firmada por esta Corte a respeito da atuação do CNJ, em face da semelhança nas respectivas competências, ambas inseridas pela EC nº 45/2004. Dessa forma,

*como o CNMP não se encontra adstrito à forma de atuação de outros órgãos do MP, não há que se falar em impossibilidade de determinação de abertura de sindicância, pelo CNMP, para apurar fatos idênticos aos anteriormente examinados pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. (Grifo nosso)*³⁸.

Observa-se, inclusive, pelo trecho ora analisado, que o STF não vislumbra empecilho para a apuração de “fatos idênticos” pelo CNMP, ainda que já tenha sido objeto de apuração no âmbito correcional da carreira.

Conforme o contexto histórico já analisado no item 3 deste artigo, houve uma inegável aproximação das carreiras da magistratura e do Ministério Público dentro do próprio texto da Constituição Federal de 1988. Logo, essa é a ótica que o STF tem utilizado para as decisões relacionadas aos membros do Ministério Público brasileiro.

Mutatis mutandis, leia-se julgado de relatoria do ministro Nunes Marques sobre o tema:

EMENTA: Ação civil originária. Pedido de trancamento e anulação de processo administrativo disciplinar instaurado, perante o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, contra membro do Ministério Público Federal. Manifestação em rede social. Liberdade de expressão. Limites. Sanção proporcional. Pedidos julgados improcedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal já decidiu (ADI 4.638-MC-REF/DF), em relação ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, mas com motivos perfeitamente aplicáveis ao CNMP, que a competência correcional desse órgão é originária e concorrente à das corregedorias setoriais. Assim, eventual decisão da Corregedoria do Ministério Público Federal em nada afeta a competência do Conselho Nacional do Ministério Público. [...] 7. A liberdade de expressão é um direito fundamental que, todavia, precisa ser compatibilizado com outros direitos e deveres estabelecidos na Constituição. No caso específico dos membros do Ministério Público, há uma cláusula constitucional que os remete ao regime jurídico da Magistratura (CF, art. 129, § 4º). Esse é o modelo brasileiro de Ministério Público, um órgão cujos membros têm os mesmos direitos, garantias e vedações da Magistratura. Portanto, a sua liberdade de expressão precisa ser ponderada com os deveres funcionais respectivos, de modo a não envolver indevidamente a instituição em debates políticos. [...] 9. Não cabe ao Judiciário revisar a fundo todo o contexto, as provas

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). MS 28.810/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 27.8.2015. Publicação: **DJe** 1º set. 2015.

e o grau da sanção, quando ela não apresenta evidente desproporcionalidade com a situação de fato devidamente comprovada nos autos do processo administrativo disciplinar. 10. Pedidos julgados improcedentes (grifo nosso)³⁹.

Contudo, embora haja aproximação das carreiras da magistratura e do Ministério Público, bem como a similitude do texto constitucional que instituiu o CNJ e o CNMP, existem inegáveis peculiaridades que não podem ser ignoradas quando se trata de analisar as questões relativas à aplicação do Direito Administrativo sancionador aos membros do Ministério Público.

O art. 92, inciso I-A, inserido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, trouxe o CNJ como órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro, sendo este uno e nacional. Logo, seja a competência concorrente ou subsidiária, ainda estaremos diante de um controle administrativo disciplinar feito dentro do Poder Judiciário. Ademais, o próprio art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal faz expressa menção à possibilidade de o Estatuto da Magistratura conferir atribuições ao CNJ⁴⁰.

Por sua vez, o art. 128 da Constituição Federal, que trata sobre o Ministério Público brasileiro, é claro quanto à sua abrangência: Ministério Público da União (compreendendo o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e os Ministérios Públicos dos Estados.

Portanto, diferente do que ocorre com o CNJ, que compõe o Poder Judiciário, o CNMP não faz parte do Ministério Público, sendo tratado à parte no art. 130-A da Constituição Federal (fica evidente a legiti-

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Petição 9.068/DF. Relator: Min. Nunes Marques. Julgado em 8.4.2021. Processo Eletrônico **DJe**-074. Divulgado em 19.4.2021. Publicado em 20 abr. 2021.

⁴⁰ Sobre o CNJ e a unidade do Poder Judiciário, confira-se trecho do voto da ministra Rosa Weber nos autos da ADI 4.638/DF: “Com efeito, ao criar órgão de caráter nacional, incumbido de relevantíssima tarefa, a Emenda Constitucional 45/2004 necessariamente lhe conferiu os meios para atingir os seus fins institucionais. Se o Judiciário é uno e nacional, a atividade regulamentar do Conselho, no sentido de suprir o vazio e uniformizar procedimentos enquanto não vier o novo Estatuto da Magistratura, está inserida no comando constitucional que lhe confere existência e delinea suas competências” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.638/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. **DJe** 30 out. 2014).

midade desse Conselho Superior ao ser presidido pelo procurador-geral da República e composto majoritariamente por membros dos diferentes ramos do Ministério Público brasileiro). Logo, o controle administrativo disciplinar realizado pelo CNMP é externo ao Ministério Público.

Outro ponto relevante quanto ao CNMP é o caráter de excepcionalidade da aplicação da Lei Complementar n. 75/1993 (Estatuto do Ministério Público da União) e da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) no âmbito das sindicâncias e processos instaurados por esse conselho. Isso reforça o caráter externo do CNMP dentro do próprio texto constitucional.

Sobre o tema, confira-se um trecho da decisão monocrática do ministro Luís Roberto Barroso nos autos do MS n. 34.503/AC:

Neste ponto, é preciso esclarecer que os membros do Ministério Público estão sujeitos a sistema de controle próprio, em que a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos da União) é aplicada apenas subsidiariamente, isto é, naquilo em que não confronta com o regramento específico. O controle interno é disciplinado pela Lei nº 8.625/1993 e pelas leis orgânicas próprias de cada MPE, no caso de membros estaduais, e pela Lei Complementar nº 75/1993 (Lei de Organização do Ministério Público da União), no caso de membros federais. Já o controle externo, feito pelo Conselho Nacional do Ministério Público, é regido pelo art. 130-A da Constituição e pelo seu Regimento Interno. Significa dizer que a Lei nº 8.625/1993, a LOMPU e as LOMPEs são específicas do controle interno. A aplicação dessas leis ao controle externo se dá apenas excepcionalmente, nos moldes estabelecidos no art. 105, caput e parágrafo único, do RI/CNMP: (i) aplicação subsidiária e sucessiva da LC nº 75/1993 e das Leis nºs 8.112/1990 e 9.784/1999 ao PAD instaurado no CNMP; e (ii) aplicação do estatuto funcional do membro acusado somente no que tange às penas disciplinares – por isso não cabe a aplicação dos art. 208 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 291/2014, como pretende o impetrante. Confira-se o inteiro teor do dispositivo: “Art. 105 Além das disposições deste Regimento Interno, o processo administrativo disciplinar instaurado no âmbito do Conselho obedecerá, subsidiária e sucessivamente, às disposições da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Parágrafo único. As penas disciplinares aplicadas serão as previstas no artigo 130-A, § 2º, III, da Constituição

Federal e no respectivo estatuto funcional do membro ou servidor acusado" (grifo nosso)⁴¹.

Nessa esteira, frisa-se que o CNJ e o CNMP são, sim, órgãos de controle com competências constitucionais e possuem inegável similitude de atribuições de correição disciplinar, porém não são iguais.

O enfrentamento das questões envolvendo o CNMP carece de apreciação de tais especificidades, tendo em vista que a concorrência do controle disciplinar realizado pelas corregedorias locais possui caráter interno, e o controle disciplinar realizado pelo CNMP é de caráter externo. Com isso, o membro do Ministério Público brasileiro está sujeito a dois controles administrativos, de natureza sancionadora.

A competência constitucional do CNMP estabelece a possibilidade de rever, "de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano", conforme inciso IV do § 2º do art. 130-A da Constituição Federal, mas também a de "receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados", consoante inciso III do § 2º do mesmo artigo.

Nesse sentido, a competência prevista no inciso III do § 2º do art. 130-A da Constituição Federal pode ocorrer concomitantemente com aquela desenvolvida pela corregedoria local, o que certamente pode ocasionar decisões administrativas conflitantes e sobrepostas.

A possibilidade de decisões administrativas conflitantes e sobrepostas exige reflexão e solução no ordenamento jurídico. Ressalta-se que

não se defende a impossibilidade de aplicação de variadas sanções por um mesmo fato por meio das diversas instâncias existentes, mas que as esferas punitivas se aproximem, dialoguem, de modo que o resultado da punição seja justo e racionalmente aceitável para o cumprimento do seu papel dissuasório (Shuenquener, 2019, p. 642).

Consoante o tema analisado, a jurisprudência do STF vem sedimentando o entendimento de que a competência correicional do CNMP é originária e concorrente à das corregedorias locais. Isso implica na possibilidade de um membro do Ministério Público ser processado e sancionado administrativamente pelo mesmo fato em dois órgãos

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 34.503/AC. Relator: Min. Roberto Barroso. Divulg. em 16.5.2017. Publ. **DJe** 17 maio 2017.

de correição disciplinar, um de natureza interna e o outro de natureza externa à instituição.

Pontua-se aqui, mais uma vez, que o objeto da ADI n. 4.638/DF analisa questões referentes ao CNJ e que tais entendimentos estão sendo aplicados ao CNMP. Entretanto, com fundamento na análise realizada neste artigo pontuando as semelhanças e diferenças entre a Magistratura e o Ministério Público, o debate aqui proposto se encontra concentrado nas particularidades do Ministério Público, das corregedorias locais e do CNMP dentro do próprio texto constitucional e, também, na seara de aplicação do Direito Administrativo sancionador.

Diante de suas especificidades, há um campo ainda aberto e nebuloso quanto às sanções e à aplicação do direito público punitivo em relação aos membros do Ministério Público. Se, por um lado, como aduz o STF, o CNMP encontra suas atribuições com amparo no próprio texto da Constituição Federal, por outro lado, não se podem afastar as questões das garantias constitucionais e infraconstitucionais de que gozam os membros da instituição.

Para Valter Shuenquener de Araújo,

a multiplicidade de órgãos de controle dotados de competências semelhantes e a sobreposição de sanções não podem operar em dissonância com a Constituição da República, de forma a fragilizar direitos fundamentais (2019, p. 633).

Guiados pelo parâmetro constitucional e administrativo já apresentado ao longo deste artigo, enxergamos no próprio Regimento Interno do CNMP (RICNMP)⁴² uma via de harmonização entre as corregedorias locais e o CNMP na atuação do controle administrativo disciplinar.

Nos arts. 74 e seguintes do RICNMP, existe a expressa previsão da possibilidade do controle concorrente com a atuação da corregedorias locais, mas também é possível vislumbrar que, dentro do próprio regimento, o CNMP criou mecanismos de atuação em

⁴² No julgamento da ADI n. 5125/DF, analisou o relator, ministro Gilmar Mendes: “[...] destaca-se que a edição do regimento interno, por parte do CNMP, a rigor, consiste no exercício constitucional da competência regulamentar atribuída expressamente pelo art. 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal. Assim, ao dispor sobre a organização interna de competências e atribuições, o CNMP, em tese, dá efetivo cumprimento ao comando do texto constitucional aplicável”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.125/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29.6.2020. Publicação: **DJe** 9 nov. 2020).

harmonia com as corregedorias locais, o que privilegia a realização dos comandos do art. 22 da LINDB, já que torna possível a análise das peculiaridades regionais e seus desafios, da atuação pretérita do membro do Ministério Público e até mesmo da possibilidade de equalizar uma sanção proporcional e suficiente para reprimir e prevenir determinadas condutas.

Leia-se o que diz o RICNMP nos arts. 74 e seguintes:

Art. 74 A reclamação disciplinar é o procedimento investigativo de notícia de falta disciplinar atribuída a membro ou servidor do Ministério Público, proposta por qualquer interessado, nos termos do artigo 130-A, § 2º, III e § 3º, I, da Constituição Federal.

[...]

Art. 76 O Corregedor Nacional poderá notificar o reclamado para prestar informações no prazo de dez dias, podendo ainda realizar diligências para apuração preliminar da verossimilhança da imputação ou *encaminhar a reclamação ao órgão disciplinar local, para proceder na forma do artigo 78 deste Regimento.*

Parágrafo único. O Corregedor Nacional arquivará de plano a reclamação se o fato narrado não configurar infração disciplinar ou ilícito penal, devendo dar ciência da decisão ao Plenário e ao reclamante.

Com efeito, o controle interno promovido pelas corregedorias-gerais deve ser incentivado e prestigiado, não apenas como reflexo da norma, mas também em decorrência da evolução histórica da instituição Ministério Público no Brasil.

Considerações finais

Este artigo buscou demonstrar a atividade correccional interna como vocação do Ministério Público e sua evolução durante os marcos constitucionais republicanos. Ao longo do desenvolvimento do Ministério Público atual, o controle interno teve a sua gênese na construção da Carta de Curitiba à consolidação normativa da Lei Orgânica do Ministério Público da União, embora se reconheça a competência concorrente, segundo o posicionamento do STF, entre as corregedorias locais e o CNMP.

A correição interna é fruto do nascimento de um novo Ministério Público no atual quadro da democracia da Carta Constitucional de 1988.

Embora o STF possua atual entendimento sobre a competência concorrente entre corregedorias locais e CNMP, o tema ainda suscita debates jurisprudenciais e doutrinários, uma vez que todo o entendimento do STF está baseado em uma análise feita sobre o controle disciplinar realizado pelo CNJ. Nesse ponto, concluímos que a natureza do controle administrativo feito pelo CNMP é externa e, portanto, não pode ser vista como semelhante ao controle realizado pelo CNJ, que é interno.

Se há similitude entre os órgãos de controle constitucionais e aproximação das carreiras do Ministério Público e da Magistratura em diversos pontos, a problemática da violação ao princípio do *ne bis in idem* reside exatamente naquilo que as diferencia. É preciso tratar as diferenças para que se encontre uma aplicação do Direito Administrativo sancionador de forma equilibrada e justa para os membros do Ministério Público.

Nesse sentido, o ponto de equilíbrio e integração poderá vir da aplicação do próprio RICNMP em seus arts. 76 (segunda parte), 77, III, 78, 79 e 80, priorizando-se a atuação das corregedorias locais, em ação coordenada junto ao CNMP.

Diante de tamanhas especificidades que a Constituição Federal engendrou na formação e na carreira do Ministério Público, é possível afirmar que o próprio texto constitucional clama por uma leitura própria diante das peculiaridades da instituição. A integração das esferas de controle interno e externo, promovendo uma relação dialógica entre as corregedorias locais e o CNMP, irá garantir maior segurança jurídica aos membros do Ministério Público brasileiro e se mostra compatível com as raízes na Carta de Curitiba, tendo como herança a sua concretização na Lei Orgânica do Ministério Público da União, que se reflete na construção de um Ministério Público vivo, dinâmico, forte e democrático.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da teoria do direito administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, CNMP, Brasília, v. I, p. 49-107, 2016. Disponível em: <http://tinyurl.com/r93vbxwx>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 204-240, jan./jun. 2018.

AXT, Gunter (org.). **Memória do CNMP**: relatos de 12 anos de história. Brasília: CNMP, 2017.

BACH, Marion. **Multiplicidade sancionatória estatal pelo mesmo fato: *ne bis in idem* e proporcionalidade**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/56jbyp56>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://tinyurl.com/44ppmdxx>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BERARDO, José Carlos. O Brasil oficializou o *bis in idem* – e todo mundo está quieto. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 jun. 2018. [Online]. Disponível em: <http://tinyurl.com/23snem6e>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. Leme-SP: Mizuno, 2022. (Coleção Direito em Essência).

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, CNMP, Brasília, v. I, p. 29-47, 2016. Disponível em: <http://tinyurl.com/r93vbxwx>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CAMPOS, Tomás Cano. *Non bis in idem*, prevalencia de la via penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 156, p. 191-249, set./dez. 2001. Disponível em: <http://tinyurl.com/28p2vmer>. Acesso em: 1º jul. 2022.

CARTA de Curitiba. 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes das Associações do Ministério Público. **Portal MPPR**, Curitiba, 21 jun. 1986. Disponível em: <http://tinyurl.com/tkfevuc3>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31/12/2012. São Paulo: Atlas, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A ditadura brasileira de 1964. **DHnet**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/563pzk8u>. Acesso em: 4 jul. 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador**: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DOS SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. ePub.

FÉO, Rebecca. **Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais**: análise dos processos da ANP. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/mruvmwyk>. Acesso em: 1º jun. 2022.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Int. Públ.** – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 24-31, 1945. Disponível em: <http://tinyurl.com/3u6u4e4x>. Acesso em: 27 jul. 2022.

KNOERR, Fernando Gustavo; COLBERT DIAS, Jean; FERREIRA, Anderson. O direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrosistema punitivo brasileiro e a rejeição ao *bis in idem*. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, Faculdade de Direito da PUC-SP, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 112-128, jan./abr. 2022.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LORDELO, João Paulo. **Noções gerais de direito e formação humanística**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

LUZ, Denise. **Direito administrativo sancionador judicializado**: improbidade administrativa e devido processo – aproximações e distanciamentos do direito penal. Curitiba: Juruá, 2014.

MAIA FILHO, Luis Gustavo. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, Brasília, CNMP, v. III, p. 11-34, 2017. Disponível em: <http://tinyurl.com/78sn3d49>. Acesso em: 2 ago. 2022.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **O poder administrativo sancionador**: origem e controle jurídico. São Paulo: Migalhas, 2012.

MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição brasileira de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 4, n. 16, p. 11-75, jul./set. 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARRARA, Thiago. Princípios do processo administrativo. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 85-116, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2bu3xnzc>. Acesso em: 5 ago. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Carta de Curitiba e a Constituinte**. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 7., 1987, Belo Horizonte. Tese [...]. Belo Horizonte: [s.n.], 1987. Disponível em: <http://tinyurl.com/yfucxcpd>. Acesso em: 19 fev. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PARLAMENTO brasileiro foi fechado ou dissolvido 18 vezes. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 29 set. 2018. Disponível em: <http://tinyurl.com/yfbtdsbr>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Da nobreza e dos limites da atividade correicional: breves considerações. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público**, Brasília, CNMP, v. 3, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/78sn3d49>. Acesso em: 2 ago. 2022.

SHUENQUENER DE ARAÚJO, Valter. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no direito administrativo sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, 2022.

O Ministério Público Eleitoral na Lei Complementar n. 75 de 1993¹

EDUARDO PELELLA

Procurador Regional da República – 3ª Região. Ex-Procurador Regional Eleitoral de Sergipe. Mestre em Direito.

LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES

Procurador Regional da República – 3ª Região. Ex-procurador Regional Eleitoral de São Paulo. Membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral. Mestre e doutor em Direito do Estado pela PUC-SP.

Resumo: O artigo examina a Lei Complementar n. 75/1993 quanto à função eleitoral do Ministério Público, em cotejo com disposições da Constituição, do Código Eleitoral e de outras normas eleitorais. Aponta lacunas na regulação de temas relevantes e, também, as possibilidades de atuação que a lei complementar enseja. Ao final, traça um perfil do Ministério Público Eleitoral.

Palavras-chave: Ministério Público Eleitoral; perfil; atribuições; Lei Complementar n. 75/1993.

Sumário: Introdução. 1 Do procurador-geral Eleitoral. 1.1 Do auxílio ao procurador-geral. 1.2 Atribuições. 2 Do procurador regional Eleitoral. 2.1 Atribuições. 2.2 Atividade revisional. 3 Dos promotores Eleitorais.

¹ O presente artigo, feito em homenagem aos 30 anos da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, do Ministério Público da União, recupera e atualiza dois estudos anteriores, que versaram sobre a função eleitoral do Ministério Público. O primeiro deles, de Eduardo Pelella, foi publicado em 2012, no livro “Temas de Direito Eleitoral no Século XXI”, uma publicação da Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, coordenada por André de Carvalho Ramos. O título do artigo é: “A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil”. O segundo, uma parceria entre Luiz Carlos dos Santos Gonçalves e o então Vice-Procurador Geral Eleitoral, Eugênio Aragão, foi publicado em 2016, numa edição em homenagem ao Ministro Dias Toffoli, chamada de “Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros”, coordenada por João Otávio de Noronha e Richard Pae Kim (editora Atlas, São Paulo). O texto era cognominado “Ministério Público Eleitoral: uma introdução”.

3.1 Das designações de promotores em auxílio eleitoral. 4 Da remuneração. 5 Duas observações finais. 5.1 Releitura do art. 72 da Lei n. 9.504/1997. 5.2 Atividade político-partidária. Conclusão.

Introdução

A Constituição Federal não criou o Ministério Público Eleitoral como instituição autônoma. Sua estrutura hierárquica e suas funções foram definidas, a princípio, pelo Código Eleitoral de 1965 e, de modo mais abrangente e sistemático, pela Lei Complementar n. 75/1993. Trata-se, nos termos desta lei, de uma função dada ao *Parquet* federal². Esta escolha é condizente com o caráter federal da Justiça Eleitoral, perante a qual os órgãos ministeriais devem atuar.

A Lei Complementar n. 75/1993 tem caráter de integração de dispositivos constitucionais, e sua regência normativa no campo eleitoral se consolidou. A própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993), aplicável aos estados, indica, no art. 32, inciso III, competir aos promotores de Justiça

oficiar 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.

Deste modo, o cerne da disciplina legal da função eleitoral do Ministério Público é a Lei Complementar n. 75/1993. É lei de iniciativa reservada do procurador-geral da República, no que se refere às atribuições e ao estatuto da instituição, art. 128, § 5º, da Constituição³, e dele e do presidente da República, no que tange à organização institucional, art. 61, § 1º, II, *d*, da Constituição⁴. A distinção entre “organização”, “atribuições” e “estatuto”, conquanto possa ser explorada

2 “Art. 72. 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 [...]”

3 “Art. 128 [...] § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público [...]”

4 “Art. 61 [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

semanticamente, deve partir da máxima de que a lei (e muito menos a Constituição) não contém palavras inúteis. Isso sinaliza que a iniciativa do procurador-geral da República é mais ampla e abraça a definição das atribuições do Ministério Público da União, entre elas, a eleitoral. Nem sequer o Código Eleitoral, cuja mudança se preconiza e, talvez, se avizinha, é sede própria para prover sobre as atribuições do Ministério Público Eleitoral, como apontou nota técnica n. 02/2023, de 28 de junho de 2023, da Associação Nacional dos Procuradores da República⁵.

A estruturação do Ministério Público Eleitoral, nos termos da Lei Complementar n. 75/1993, dialoga com a estruturação da Justiça Eleitoral. Assim como há um Tribunal Superior Eleitoral, tribunais regionais eleitorais em cada estado da federação e no Distrito Federal e juízes eleitorais, há, no *Parquet* Eleitoral, uma liderança, que consiste no procurador-geral Eleitoral, nos órgãos encarregados de atuar perante os TREs, nos procuradores regionais eleitorais e em outros que oficiam perante os juízes eleitorais, os promotores de Justiça eleitorais. Estas disposições constam dos arts. 73⁶, 74⁷, 76⁸, 78⁹ e 79¹⁰ da lei.

1 Do procurador-geral Eleitoral

O procurador-geral Eleitoral é o procurador-geral da República, para quem a Constituição não veda seguidas reconduções para um mandato de dois anos, logo, o cargo de PGE é dos poucos não submetidos, no âmbito eleitoral, a um prazo máximo (Pelella, 2012, p. 180).

5 A Nota Técnica se lastreia em nota anterior, de 2021, que aponta a inconstitucionalidade formal do projeto de Código Eleitoral quando trata do Ministério Público Eleitoral, por vício de iniciativa, observando ainda que referido projeto procurava limitar, em aspectos relevantes, a atuação do *Parquet* eleitoral.

6 “Art. 73. O Procurador-Geral Eleitoral é o Procurador-Geral da República [...]”

7 “Art. 74. Compete ao Procurador-Geral Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral [...]”

8 “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. [...]”

9 “Art. 78. As funções eleitorais do Ministério Público Federal perante os Juízes e Juntas Eleitorais serão exercidas pelo Promotor Eleitoral.”

10 “Art. 79. O Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona. [...]”

A atuação eleitoral perante o Tribunal Superior Eleitoral não é exclusiva do procurador-geral, pois será dividida com o vice-procurador-geral Eleitoral (VPGE), conforme a LC n. 75/1993:

Art. 73 [...] 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.

Esta norma atende à pleora de funções sob incumbência do procurador-geral da República. Ele, além do papel eleitoral, chefia o Ministério Público da União, o Ministério Público Federal, tem assento no Supremo Tribunal Federal, chefia o Conselho Nacional do Ministério Público e atua perante o Conselho Nacional de Justiça.

Na prática, as tarefas cotidianas de atuação finalística e coordenação do Ministério Público Eleitoral são exercidas pelo vice-procurador-geral Eleitoral. Sua designação é de livre escolha e nomeação do procurador-geral da República, desde que recaia sobre subprocuradores-gerais da República, não sendo sua nomeação, ou destituição, dependente de anuência do Conselho Superior do Ministério Público Federal. Também não há para o vice-procurador-geral Eleitoral o mandato de dois anos, comum para outros cargos eleitorais, nem vedação a contínuas reconduções (Pelella, 2012, p. 181). Se vagar o cargo do titular, o vice-procurador-geral Eleitoral o exercerá até que aquele seja provido¹¹ e um novo VPGE designado.

1.1 Do auxílio ao procurador-geral

A LC n. 75/1993 permite, no art. 74, parágrafo único, que o procurador-geral Eleitoral designe, "por necessidade de serviço, membros do Ministério Público Federal para oficiarem, com sua aprovação, perante o Tribunal Superior Eleitoral". Não perfilhamos o entendimento de que apenas subprocuradores-gerais da República poderiam receber esta designação. A lei fala claramente em "membros do Ministério Público Federal", sem distinção. O texto do art. 66 da lei não afasta esta interpretação, pois apenas diz os cargos para os quais os subprocuradores podem ser designados. Por outro lado,

¹¹ A solução para a vacância do cargo de procurador-geral da República é diversa: ele será substituído pelo vice-presidente do Conselho Superior do Ministério Público Federal, art. 27 da LC n. 64/1990.

o § 1º do referido artigo dispõe que os subprocuradores-gerais da República atuarão, no TSE, por delegação do PGR, ao passo que os membros do Ministério Público que forem chamados para atuar perante esta Corte deverão fazê-lo “com aprovação” do PGR¹². Esta solução autoriza que os subprocuradores-gerais delegados atuem em nome próprio perante o TSE, tenham assento nas sessões e assinem as peças processuais, ao passo que os demais membros do MPF não o podem fazer.

Em igual diapasão, a literalidade do art. 74 não significa que membros dos Ministérios Públicos dos estados não possam ser convidados para auxiliar perante a Procuradoria-Geral Eleitoral¹³.

1.2 Atribuições

A Lei Complementar n. 75/1993 não é prolixa sobre as atribuições do procurador-geral Eleitoral e do vice. Limita-se a dizer, no art. 74, que “compete ao procurador-geral Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral”. Neste particular, mais abrangente é o art. 24 do Código Eleitoral, que oferece extenso rol de atribuições para o PGE¹⁴. Entre

12 “Art. 66. Os Subprocuradores-Gerais da República serão designados para oficiar junto ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral e nas Câmaras de Coordenação e Revisão. [...] § 1º No Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral, os Subprocuradores-Gerais da República atuarão por delegação do Procurador-Geral da República.”

13 Para gáudio da PGE, dois eminentes promotores de Justiça, Rodrigo López Zílio e Edson Resende de Castro, respectivamente dos Ministérios Públicos gaúcho e mineiro, integram o seu quadro de auxiliares.

14 “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 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;

elas está a "defesa da jurisdição" do TSE e a expedição de "instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais Regionais", demonstrando o papel de liderança exercido pelo procurador-geral em face do Ministério Público Eleitoral. Tais instruções devem promover a atuação unificada da instituição, para evitar que, por ação ou omissão do *Parquet*, o direito eleitoral seja distinto em relação aos entes federados, ao invés de tendente à igualdade. Evidentemente, não se espera de tais instruções que avancem sobre o campo constitucionalmente garantido da independência funcional dos membros do Ministério Público (art. 127, parágrafo único, da CF).

Embora menos abrangente, a lei complementar lista algumas tarefas e possibilidades da liderança do Ministério Público Eleitoral:

Art. 75. Incumbe ao Procurador-Geral Eleitoral:

I - designar o Procurador Regional Eleitoral em cada Estado e no Distrito Federal;

II - acompanhar os procedimentos do Corregedor-Geral Eleitoral;

III - dirimir conflitos de atribuições;

IV - requisitar servidores da União e de suas autarquias, quando o exigir a necessidade do serviço, sem prejuízo dos direitos e vantagens inerentes ao exercício de seus cargos ou empregos.

Assim, o acompanhamento dos procedimentos do corregedor-geral Eleitoral mostra-se como dever do procurador-geral Eleitoral, ao passo que, no Código Eleitoral, é providência dependente de solicitação da corregedoria. Essa mudança é justificável pelo papel específico que a Corregedoria-Geral exerce, seja por presidir as Ações de Investigação Judicial Eleitoral propostas perante o TSE – art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990 –, seja pelo interesse público na atuação do Ministério Público nos procedimentos instaurados naquela sede.

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."

Observação dos autores: o previsto no inciso II deste artigo, por força das competências dadas ao Superior Tribunal de Justiça pela Constituição Federal de 1988, art. 105, tornou-se insubsistente. Caberá ao STJ julgar as ações penais, inclusive eleitorais, manejadas contra certas autoridades com foro por prerrogativa de função, que antes eram levadas ao TSE.

Conflitos de atribuição são aqueles que envolvem a atuação de membros do Ministério Público, podendo ser positivos – quando mais de um órgão pretende atuar – ou negativos, quando nenhum se entende legitimado. Conflitos entre membros do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos estaduais devem ser levados ao Conselho Nacional do Ministério Público, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal¹⁵. Entretanto, se o conflito for interno ao Ministério Público da União, o papel será do PGR. A mesma solução é dada pela Lei Complementar n. 75/1993, diante de conflito que envolva membros do Ministério Público Eleitoral, que podem ser procuradores da República, procuradores-regionais da República e promotores de Justiça Eleitoral, mas, por atuarem na função eleitoral, estão, diretamente ou por delegação, vinculados ao Ministério Público Federal.

O art. 75 outorga ao procurador-geral Eleitoral o poder de requisição de servidores públicos federais, para fazer frente a necessidades do serviço eleitoral, sempre imensas.

Por fim, destaca-se entre as funções do procurador-geral Eleitoral a designação dos procuradores regionais eleitorais (art. 77, LC n. 75/1993).

15 “Ementa: PETIÇÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. EXERCÍCIO DO CONTROLE DA LEGALIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. CF, ART. 130-A, § 2º, INCISOS I E II. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito de atribuições entre membros de ramos diversos do Ministério Público. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 2. Impossibilidade de encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993. 3. Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União. 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do *Parquet*, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Não conhecimento da Ação e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições” (STF, Petição n. 4.575, Tribunal Pleno, relator do acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 8.6.2020).

É função de elevada significação, uma vez que incumbirá a esse órgão regional, conforme o art. 77 da lei, "exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Regional Eleitoral respectivo, além de dirigir, no Estado, as atividades do setor"¹⁶.

2 Do procurador regional Eleitoral

O cargo de procurador regional Eleitoral é reservado aos procuradores regionais da República nas unidades federativas em que estão sediados os Tribunais Regionais Eleitorais, a saber, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal. Nas demais unidades, o cargo será exercido por um procurador da República. Atendida essa exigência, vinda do art. 76 da LC n. 75/1993¹⁷, o procurador-geral Eleitoral tem liberdade para a nomeação. A Portaria PGR/PGE n. 01/2019, art. 15, prevê a realização de processo seletivo para indicação do nome ao procurador-geral Eleitoral. É prática democrática, que permite o debate de propostas e a mensuração de eventuais qualidades específicas do pretendente à função. Outrossim, o PGE não está vinculado ao seu resultado, por falta de previsão legal.

O procurador regional Eleitoral terá mandato de dois anos, admitida uma única recondução imediatamente subsequente. O procurador-geral Eleitoral poderá propor a destituição do procurador regional Eleitoral, providência que se efetivará se houver anuência do Conselho Superior do Ministério Público Federal (art. 76, § 2º, LC n. 75/1993).

De maneira análoga à que ocorre com o vice-procurador-geral Eleitoral, o procurador regional Eleitoral será indicado juntamente com seu substituto. Entendemos que não há diferença entre estes respectivos papéis, vice ou substituto, até porque não se trata de uma substituição eventual, mas de nomeação para, por prazo certo, exercer aquele mister. Todavia, a designação do substituto é dada

16 Trata-se de papel detalhado pela Lei n. 9.504/1997, art. 97: "§ 1º É obrigatório, para os membros dos Tribunais Eleitorais e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento desta Lei pelos juízes e promotores eleitorais das instâncias inferiores, determinando, quando for o caso, a abertura de procedimento disciplinar para apuração de eventuais irregularidades que verificarem".

17 "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 [...]."

ao procurador-geral Eleitoral e não ao próprio procurador regional Eleitoral, como seria mais adequado para assegurar a compatibilidade e confiança entre titular e vice.

O art. 77 da LC n. 75/1993 propicia a indicação de outros membros do Ministério Público Federal para auxiliar o procurador regional Eleitoral, após designação do procurador-geral Eleitoral. É igualmente possível, nos termos do art. 10, IX, *h*, da Lei n. 8.625/1993, a designação, em auxílio, de membros do Ministério Público local para atuação junto ao procurador regional Eleitoral. A Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo, por exemplo, já contou com eminente promotora de Justiça designada para atuar em prol da igualdade de gênero na política¹⁸.

2.1 Atribuições

A Lei Complementar n. 75/1993 é lacônica sobre as tarefas do procurador regional Eleitoral, exceto quanto às já mencionadas atuação perante o TRE e direção, no Estado, das atividades do Ministério Público Eleitoral. Maior detalhamento vem no Código Eleitoral, art. 27¹⁹, anotando-se, porém, a revogação do disposto no § 1º, segundo o qual as funções de procurador regional Eleitoral no Distrito Federal seriam exercidas pelo procurador-geral de Justiça. Não são, como indica o art. 76 da LC n. 75/1993.

A Portaria PGR/PGE n. 01/2019 é o documento que, com maior amplitude, indica as atribuições do procurador regional Eleitoral²⁰, rol fundado na Lei Complementar n. 75/1993, no Código Eleitoral, na Resolução

18 Vera Lúcia Taberti, atual procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

19 "Art. 27. Servirá como Procurador Regional junto a cada Tribunal Regional Eleitoral o Procurador da República no respectivo Estado e, onde houver mais de um, aquele que for designado pelo Procurador Geral da República.

§ 1º No Distrito Federal, serão as funções de Procurador Regional Eleitoral exercidas pelo Procurador Geral da Justiça do Distrito Federal.

§ 2º Substituirá o Procurador Regional, em suas faltas ou impedimentos, o seu substituto legal.

§ 3º Compete aos Procuradores Regionais exercer, perante os Tribunais junto aos quais servirem, as atribuições do Procurador Geral.

§ 4º Mediante prévia autorização do Procurador Geral, podendo os Procuradores Regionais requisitar, para auxiliá-los nas suas funções, membros do Ministério Público local, não tendo estes, porém, assento nas sessões do Tribunal."

20 Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8hb4he>. Acesso em: out. 2023.

n. 30 do Conselho Nacional do Ministério Público e na interpretação analógica das funções dadas ao procurador-geral Eleitoral.

O Código Eleitoral disciplina, no art. 27, § 3º, que “compete aos Procuradores Regionais exercer, perante os Tribunais junto aos quais servirem, as atribuições do Procurador-Geral”. Desta maneira, temos como válida a elaboração, pelo PRE, de instruções que deverão ser observadas pelos promotores de Justiça eleitorais.

A disposição do art. 97, § 1º, da Lei n. 9.504/1997 permite ao procurador regional Eleitoral a abertura de procedimento disciplinar para apuração de eventuais irregularidades que verificar na atuação dos promotores de Justiça eleitorais. Esse procedimento, porém, por falta de detalhamento legal, não implica a adoção de providências propriamente correccionais, com imposição eventual das sanções típicas. Esta tarefa permanece com as Corregedorias dos Ministérios Públicos estaduais. O procedimento disciplinar pode, outrossim, justificar a *desnomeação* de exercentes da função eleitoral, se formarem juízo positivo sobre a prática de irregularidades.

2.2 Atividade revisional

Aspecto controverso sobre a atuação dos procuradores regionais eleitorais é se eles têm atribuição para reexaminar o arquivamento de inquéritos policiais por parte dos promotores eleitorais, se o juiz Eleitoral tiver entendido que era caso de denúncia ou prosseguimento das investigações.

O sistema tradicional do Código de Processo Penal, da antiga redação do art. 28, sabidamente não se aplicava na sua literalidade ao processo penal federal e eleitoral. Por ele, caberia ao procurador-geral de Justiça proceder ao reexame do arquivamento, quando provocado pelo juízo, competência que, na Lei Complementar n. 75/1993, é dada às Câmaras de Coordenação e Revisão (art. 62, IV).

A nova redação do art. 28 do CPP pela Lei n. 13.964/2019²¹, que esteve suspensa até recentemente por decisão provisória do Supremo Tribu-

21 “Art. 28. Ordenado o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial e encaminhará os autos para a instância de revisão ministerial para fins de homologação, na forma da lei.

§ 1º Se a vítima, ou seu representante legal, não concordar com o arquivamento do inquérito policial, poderá, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da comunicação,

nal Federal nas ADIs n. 6.298 e n. 6.300, trouxe alteração razoável, determinando que a vítima, a autoridade policial e o investigado sejam comunicados do arquivamento e que o órgão ministerial remeta o arquivamento “à instância competente do órgão ministerial”, com a comunicação correspondente ao juízo. É disposição que entendemos compatível com a Lei Complementar n. 75/1993. Remanesce, porém, o questionamento de qual seria “a instância competente do órgão ministerial”, no caso de arquivamentos promovidos por promotores eleitorais.

O Código Eleitoral dispõe no art. 357:

§ 1º. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento da comunicação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa da comunicação ao Procurador Regional, e este oferecerá a denúncia, designará outro Promotor para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Por sua vez, o art. 62, inciso IV, da Lei Complementar n. 75/1993 estabelece ser competência das Câmaras de Coordenação e Revisão “manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral”.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, em obras sobre processo penal eleitoral (2015; 2022), entende que a Lei Complementar n. 75/1993 revogou o disposto no art. 357 do Código Eleitoral e cita acórdão do TSE no REspe n. 25.030, julgado em 10 de abril de 2007:

4. Inquérito Policial. Procurador Regional Eleitoral. Pedido de Arquivamento. Rejeição pelo TRE. Submissão do caso às Câmaras de Coordenação e Revisão. Competência. LC n. 75/1993, art. 62, § 4º. *Habeas Corpus* Denegado.

Nos termos do § 4º do art. 62 da LC nº 75/1993, compete às Câmaras de Coordenação e Revisão manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, objeto de pedido do Procurador Regional Eleitoral e rejeitado pelo TRE.

submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 2º Nas ações penais relativas a crimes praticados em detrimento da União, Estados e Municípios, a revisão do arquivamento do inquérito policial poderá ser provocada pela chefia do órgão a quem couber a sua representação judicial.”

Em artigo sobre o tema, Patrick Salgado Martins (2016, p. 207), ex-procurador regional Eleitoral de Minas Gerais, observa que o citado precedente do Tribunal Superior Eleitoral se refere a arquivamento promovido por procurador regional Eleitoral e não por promotor de Justiça:

O Estatuto do Ministério Público da União não derogou o dispositivo constante no Código Eleitoral que atribui ao procurador regional eleitoral a competência para decidir, em última instância, sobre a negativa judicial dos arquivamentos de investigações criminais propostos pelos promotores eleitorais, dadas a especialidade da matéria eleitoral e a equiparação do Ministério Público Eleitoral, em 1ª e 2ª instâncias, ao Ministério Público Estadual.

Ocorre que o acórdão do TSE, embora relativo a arquivamento intentado por PRE, remete o tema à Lei Complementar n. 75/1993, em seu art. 62, que ressalva exclusivamente os casos de "competência originária do procurador-geral da República".

O tema foi objeto de enunciado da Segunda Câmara de Coordenação e Revisão do MPF:

Enunciado n. 29

Compete à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal manifestar-se nas hipóteses em que o Juiz Eleitoral considerar improcedentes as razões invocadas pelo Promotor Eleitoral ao requerer o arquivamento de inquérito policial ou de peças de informação, derogado o art. 357, § 1º, do Código Eleitoral pelo art. 62, inc. IV, da Lei Complementar nº 75/1993.

A Portaria PGR/PGE n. 01/2019, em seu art. 57, II, conquanto se refira a notícias, de fato determina que o recurso apresentado pelo noticiante em face de arquivamento será remetido:

Art. 57 [...]

II - ao Juízo Criminal competente (Código Eleitoral, art. 357, § 1º) ou, alternativamente, à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (LC n. 73/1993, art. 62, IV, c/ c Enunciado n. 29 da 2ª CCR) nos arquivamentos de feitos criminais promovidos por Promotor Eleitoral.

Referida norma traz a mesma solução se se tratar de procedimentos investigatórios criminais:

Art. 72 [...]

§ 2º. Os autos do procedimento investigatório criminal arquivados serão remetidos para homologação, no prazo de 05 (cinco) dias:

[...]

II – ao Juízo Criminal competente (Código Eleitoral, art. 357, § 1º) ou, alternativamente, à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (LC n. 73/1993, art. 62, IV, c/c Enunciado n. 29 da 2ª CCR) nos casos de arquivamento promovido por Promotor Eleitoral.

Assim, embora não se mencione expressamente “inquérito policial”, não há razão para pôr em dúvida que a solução da PGR/PGE é no sentido do controle do arquivamento pela Segunda Câmara de Coordenação e Revisão, até pela menção ao Enunciado n. 29 e pela ausência de menção a tal competência por parte do procurador regional Eleitoral.

Destarte, concluímos ser da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão a atribuição da revisão de arquivamento de inquérito policial, se o juiz discordar de tal providência. Esta solução se aplica igualmente à negativa de oferta de transação penal, suspensão condicional do processo ou celebração de acordo de não persecução penal, art. 28-A do Código de Processo Penal.

Não há esperar, porém, que o juízo eleitoral remeta diretamente os autos de inquérito policial, como promoção de arquivamento, a Brasília. Ele pode fazê-lo mediado pelo procurador regional da República que, a seguir, encaminhará os autos ou aplicará precedente da Câmara de Coordenação e Revisão, se por esta for expressamente autorizado.

Saliente-se que o STF entendeu, no julgamento das ADIs n. 6298, 6299, 6300 e 6305, aplicáveis ao processo penal eleitoral as disposições referentes ao chamado juiz de garantias previstas nos arts. 3º-A a 3º-F do CPP, com a redação dada pela Lei n. 13.964/2019, com exceção dos feitos de competência originária dos tribunais. No âmbito do Direito Eleitoral, aliás, apenas os TREs possuem competência originária em matéria criminal, cabendo ao TSE somente a competência recursal e em *habeas corpus* quando o coator for algum TRE.

3 Dos promotores Eleitorais

A Lei Complementar n. 75/1993, em seu art. 79, estabelece:

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 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.

Este critério à parte, a lei em tela não disciplina o modo pelo qual devem ser indicados os promotores eleitorais, exceto vedando essa possibilidade àqueles que tiverem filiação partidária, em seu art. 80²². Ela não define o prazo dos mandatos nem limites para a recondução, tampouco versa sobre as tarefas confiadas a esses órgãos do *Parquet Eleitoral*. Infelizmente, o Código Eleitoral de igual modo não traz disposições suficientes sobre esses tópicos, limitando-se a dar legitimidades e tarefas aos promotores – por exemplo, para o desaforamento de feitos não decididos pelos juízes eleitorais em trinta dias (art. 29, I, g), a fiscalização da urna (art. 165, § 1º), a ação penal (art. 357) e a cobrança de multas (art. 367, V).

Outrossim, é possível interpretar a Lei Complementar n. 75/1993 no sentido de que, *mutatis mutandis*, assim como o procurador regional Eleitoral exerce, perante o TRE, as funções que o PGE exerce perante o TSE, o promotor de Justiça Eleitoral exercerá, perante o juízo e a junta eleitorais, as funções correspondentes. Quanto ao período máximo de exercício de mandato e eventual recondução, é possível inferir que seria de dois anos, admitida uma recondução subsequente, exceto se, na zona eleitoral, não houvesse outro promotor habilitado.

Essas e outras lacunas foram supridas, em caráter regulamentar, pela Resolução n. 30 do Conselho Nacional do Ministério Público. Entre seus aspectos mais relevantes está (art. 1º) o modo de designação do promotor de Justiça Eleitoral, dependente de I) indicação do procurador-geral de Justiça, chefe do Ministério Público local, e II) nomeação pelo procurador regional Eleitoral. É um ato jurídico complexo, que só produz efeitos pela junção das diferentes atuações

22 “Art. 80. A filiação a partido político impede o exercício de funções eleitorais por membro do Ministério Público até dois anos do seu cancelamento.”

administrativas. A referida resolução procura conciliar o texto do art. 79 da LC n. 75/1993 com a realidade de que podem existir vários promotores de Justiça aptos, numa mesma zona eleitoral, a assumir as funções eleitorais que não apenas são gratificantes por si mesmas, mas também fazem o exercente merecer a chamada "gratificação eleitoral", paga, de modo peculiar e, certamente, incommum, pelo Tribunal Superior Eleitoral. Assim, os incisos do art. 1º dizem que a indicação do procurador-geral de Justiça "II – [...] recairá sobre o membro lotado em localidade integrante de zona eleitoral que por último houver exercido a função eleitoral" e que, nas indicações e designações seguintes,

III – [...] obedecer-se-á, para efeito de titularidade ou substituição, à ordem decrescente de antiguidade na titularidade da função eleitoral, prevalecendo, em caso de empate, a antiguidade na zona eleitoral.

O mandato de dois anos é firmado, "admitindo-se a recondução apenas quando houver um membro na circunscrição da zona eleitoral" (inciso IV). Após regram outras minúcias, a resolução diz no § 3º: "Os casos omissos serão resolvidos pelo Procurador Regional Eleitoral".

A proeminência dada ao papel do procurador regional Eleitoral, que deflui da Lei Complementar n. 75/1993 foi, entretanto, objeto de desafio perante o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.802, relatada pelo ministro Dias Toffoli e julgada em 10 de março de 2016. O resultado foi desfavorável ao autor da ADI, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Merece transcrição a ementa desse julgado, que tangencia diversos aspectos versados no presente texto:

Ação direta de inconstitucionalidade. Ministério Público Eleitoral. Artigo 79, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar nº 75/1993. Vício formal. Iniciativa legislativa. Vício material. Ofensa à autonomia administrativa dos ministérios públicos estaduais. Não ocorrência. Improcedência da ação.

1. Detém o procurador-geral da República, de acordo com o art. 128, § 5º, da Constituição Federal, a prerrogativa, ao lado daquela já atribuída ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, d, CF), de iniciativa dos projetos legislativos que versem sobre a organização e as atribuições do Ministério Público Eleitoral, do qual é chefe, atuando como seu Procurador-Geral. Tratando-se de atribuição do Ministério Público Federal (arts. 72 e 78), nada mais

natural que as regras de designação dos membros do Ministério Público para desempenhar as funções junto à Justiça Eleitoral sejam disciplinadas na legislação que dispõe, exatamente, sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, no caso a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

2. O fato de o Promotor Eleitoral (membro do Ministério Público estadual) ser designado pelo Procurador Regional Eleitoral (membro do MPF) não viola a autonomia administrativa do Ministério Público estadual. Apesar de haver a participação do Ministério Público dos estados na composição do Ministério Público Eleitoral – cumulando o membro da instituição as duas funções –, ambas não se confundem, haja vista possuírem conjuntos diversos de atribuições, cada qual na esfera delimitada pela Constituição Federal e pelos demais atos normativos de regência. A subordinação hierárquico-administrativa – não funcional – do Promotor Eleitoral é estabelecida em relação ao Procurador Regional Eleitoral, e não em relação ao Procurador-Geral de Justiça. Ante tal fato, nada mais lógico que o ato formal de “designação” do Promotor Eleitoral seja feito pelo superior na função eleitoral, e não pelo superior nas funções comuns.

3. A designação do Promotor Eleitoral é ato de natureza complexa, resultando da conjugação de vontades tanto do Procurador-Geral de Justiça – que indicará o membro do Ministério Público estadual – quanto do Procurador Regional Eleitoral – a quem competirá o ato formal de designação. O art. 79, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar nº 75/1993 não tem o condão de ofender a autonomia do Ministério Público estadual, já que não incide sobre a esfera de atribuições do *Parquet* local, mas sobre ramo diverso da instituição – o Ministério Público Eleitoral –, não interferindo, portanto, nas atribuições ou na organização do Ministério Público estadual. 4. Ação julgada improcedente.

Seria possível, nos marcos da Lei Complementar n. 75/1993, pretender que a função eleitoral perante juízes e juntas eleitorais seja exercida exclusivamente por membros do Ministério Público Federal?

Os artigos da lei complementar que podem ser trazidos à colação, para tal resposta, são dois. O primeiro deles, art. 72, diz que “competete 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 [...]”. O segundo, art. 79, tem a seguinte redação:

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 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.

A Lei Complementar n. 75/1993 fez opção pelo caráter híbrido do Ministério Público Eleitoral, composto por membros de seus braços federal e estadual. A norma do art. 79 não se apresenta como uma "exceção" à atribuição do Ministério Público Federal, e sim como seu complemento, uma vez que, quando atuam eleitoralmente, os promotores de Justiça o fazem por delegação do MPF. Ele é claro ao indicar que o promotor Eleitoral será o "membro do Ministério Público local" que "officie junto ao juízo incumbido do serviço eleitoral". Se a lei tivesse pretendido solução diferente, não teria utilizado a denominação "Promotor", ligada ao *Parquet* estadual ou distrital, e nem teria falado em Ministério Público "local". Seria bastante que dissesse: "na impossibilidade de o Procurador da República exercer a função eleitoral perante os juízos e juntas eleitorais, ela será exercida pelos promotores de Justiça". Mas não foi o que disse.

Além do mais, na atual organização da Justiça Eleitoral, o juízo incumbido do serviço eleitoral de cada zona é o estadual, perante o qual atuam os promotores de Justiça estaduais²³.

É uma interessante chave hermenêutica: não foi a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aplicável ao *Parquet* estadual, que trouxe texto que, supostamente dúbio, poderia ser entendido em prol de uma maior participação dos membros estaduais; foi a lei que rege o Ministério Público Federal que trouxe texto favorável à atuação dos promotores de Justiça.

Nosso entendimento não é no sentido da inconveniência ou incompatibilidade do exercício da função eleitoral por procuradores da República. Isto poderia sim advir, aproximando mais a função eleitoral do espectro federal de nossa organização política. O que sustentamos

23 A Portaria PGR/PGE n. 01/2019 condiciona a designação de procuradores da República para a função eleitoral perante os juízes eleitorais se estes passarem a ser titularizados por juízes federais (art. 36, parágrafo único).

é que, para tanto, a Lei Complementar n. 75/1993 precisa ser alterada, não sendo possível, por via interpretativa, chegar a conclusão diversa do que consta na literalidade dos arts. 78 e 79. Se esta alteração ocorrer, provavelmente versará sobre oficial nas capitais ou grandes cidades, em face do número grande de zonas eleitorais²⁴ e pequeno de membros do *Parquet* federal²⁵.

Uma eventual alteração da Lei Complementar n. 75/1993 poderia aproveitar o ensejo e adequar o número de promotores eleitorais à efetiva demanda do serviço, uma vez que em muitas cidades há falta, e noutras mais exercentes do que seria necessário.

Por enquanto, cabe reconhecer o caráter híbrido do Ministério Público Eleitoral. Eduardo Pelella (2012, p. 172) já o dizia:

Apesar da clareza normativa da Lei Complementar n. 75/1993, a Lei n. 8.625/1993, que dispõe sobre a estrutura básica do Ministério Público Estadual, trata do exercício da função eleitoral pelos Promotores de Justiça em primeiro grau de jurisdição, deixando claro que também estes compõem a estrutura organizacional do Ministério Público perante a Justiça Eleitoral. Da compatibilização das normas citadas resulta uma instituição de composição híbrida e perfil ainda em aberto, com diversas questões pendentes de resolução final.

3.1 Das designações de promotores em auxílio eleitoral

Tema interessante diz respeito à possibilidade de designação de *outros membros* do Ministério Público local para atuação conjunta com o promotor Eleitoral em feitos específicos, notadamente de caráter criminal. Essa discussão ganhou especial relevo a partir do recente crescimento das atribuições criminais conferidas à Justiça Eleitoral, especialmente as decorrentes de rumorosos casos de corrupção ligados à cena política nacional.

Como observou Eduardo Pelella (2023), em decisão por apertada maioria, o STF estabeleceu, nos autos do Inquérito n. 4.435/DF²⁶,

24 Há 2.637 zonas eleitorais no Brasil. Informação disponível em: <https://tinyurl.com/454nybes>. Acesso em: 16 jul. 2023.

25 1.153, em junho de 2023, incluídos os regionais e subprocuradores-gerais. Informação disponível em: <https://tinyurl.com/2y7db7h4>. Acesso em: 16 jul. 2023.

26 Acórdão disponível em <https://tinyurl.com/429wcjbd>. Acesso em: 14 jul. 2023.

a competência para processo e julgamento pela Justiça Eleitoral dos delitos conexos ao previsto no art. 350 do Código Eleitoral, "sempre que houver menção a crime dessa espécie, seja na descrição feita pelo órgão acusatório a respeito da suposta conduta ilícita, seja nas decisões oriundas dos órgãos jurisdicionais". O alcance prático da decisão é notável, especialmente quanto à observação da necessidade de estruturação tanto do Judiciário quanto do Ministério Público eleitorais para oferecer respostas efetivas às investigações e processos dela decorrentes, normalmente caracterizados pela complexidade, demandante de notável índice de especialização técnica. Não por outra razão, o ministro Luís Roberto Barroso, à época presidente do Tribunal Superior Eleitoral, percebendo os efeitos da decisão nos processos em curso, afirmou:

[...] Portanto, Presidente, acho que não fará bem ao País que nós transfiramos, depois de anos de sucesso no enfrentamento da corrupção, uma estrutura que está dando certo e funcionando para uma estrutura que absolutamente não está preparada para isso. Porém, se esta for a decisão do Tribunal, a Ministra Rosa e eu cuidaremos de dar as condições de a Justiça Eleitoral cumprir bem esse papel. (Inquérito n. 4.435/DF).

Exatamente por isso pensamos ser possível, além de frequentemente desejável e indispensável, a designação de outros membros *em auxílio* ao promotor Eleitoral como única alternativa para dar vazão às questões mais complexas. Esta possibilidade se amolda e corresponde aos termos da Resolução n. 23.618/2020 do TSE, de criação de zonas eleitorais específicas para processamento e julgamento das infrações penais eleitorais e conexas. Tais designações deverão ser realizadas da mesma forma que a do promotor Eleitoral titular do ofício respectivo e nos termos consagrados pela jurisprudência, de forma a não haver violação do princípio do promotor natural²⁷.

27 Neste sentido o AgRg no RHC n. 147951/MG: "AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA, CRIME CONTRA A ORDEM ECONÔMICA E LAVAGEM DE DINHEIRO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. NULIDADE CONSTATADA DURANTE AS INVESTIGAÇÕES. ATUAÇÃO EX-OFFICIO DO GAECO. NÃO OCORRÊNCIA. CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO QUE INDICA PRÉVIA SOLICITAÇÃO DAS PROMOTORIAS NATURAIS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A atuação de promotores auxiliares ou de grupos especializados não ofende o princípio do promotor natural, uma vez que, nessa hipótese, se amplia a capacidade de investigação, de modo a otimizar os procedimentos necessários à formação da opinião delicti do Parquet.

4 Da remuneração

Quanto à remuneração pelos serviços eleitorais, o tema é importante e se liga à autonomia institucional, como se verá.

Há uma remuneração adicional dos membros do Ministério Público pelo exercício das funções eleitorais e ela merece reflexão.

Os critérios dessa remuneração eleitoral são distintos para membros que atuam perante os tribunais eleitorais e para os que atuam perante os juízes eleitorais. O procurador-geral Eleitoral e o vice, bem como os procuradores regionais eleitorais receberão o chamado *jeton*, ou seja, um valor vinculado ao comparecimento às sessões da Corte, limitadas a oito, com lastro na Lei n. 8.350/1991, art. 3º. Os procuradores “Auxiliares da Propaganda”, ou seja, os que atuarão perante os juízes auxiliares previstos na Lei n. 9.504/1997, art. 96, § 3º, e os promotores Eleitorais, receberão como estes últimos, por interpretação da Lei n. 8.350/1991, art. 2º, em conjugação com o que prevê a Lei n. 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – arts. 50, VI²⁸, e 70²⁹.

68

Eduardo Pelella, citando a Lei n. 8.350/1991, observou que tanto a dotação orçamentária quanto a operacionalização do pagamento

2. *O princípio do promotor natural tem por finalidade evitar a constituição do acusador de exceção, cuja atuação durante a persecução penal ocorre de forma arbitrária, injustificada e não prevista em regras abstratas anteriormente estabelecidas.*

3. *Os autos da investigação devem ser livremente distribuídos ao Promotor de Justiça natural para que este, mediante prévia solicitação ou anuência, admita o ingresso e a participação de grupos especializados no decorrer da apuração.*

4. *Havendo informações, extraídas da denúncia e do pedido de interceptação telefônica, de que o GAECO, no caso, atuou conjuntamente com as promotorias criminais e de defesa do consumidor, mediante prévia solicitação e/ou anuência, afasta-se a alegação de nulidade e de violação ao princípio do promotor natural.*

5. *Para rever as conclusões adotadas pelo Tribunal de origem seria necessária inevitável dilação probatória, procedimento vedado na via estreita do writ.*

6. *Agravo regimental desprovido”.*

(AgRg no RHC n. 147.951/MG. STJ, Quinta Turma, relator min. João Otávio de Noronha, julg. 27.9.2022, **DJe** 10 out. 2022. Grifo nosso).

28 “Art. 50. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas, a membro do Ministério Público, nos termos da lei, as seguintes vantagens: [...] VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, equivalente àquela devida ao Magistrado ante o qual officiar; [...]”.

29 “Art. 70. Fica instituída a gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, de que trata o art. 50, VI, desta Lei”.

das gratificações “são incumbências da Justiça Eleitoral, que deverá providenciar o pagamento dos valores devidos também aos membros do Ministério Público Eleitoral” (2012, p. 195).

Consideramos a remuneração necessária e justa. Há dois aspectos, entretanto, que precisam ser trazidos à colação. O primeiro é a estranheza de constatar que os pagamentos sejam feitos pela Justiça Eleitoral, diante da autonomia funcional e administrativa prevista pela Constituição para o Ministério Público no art. 127, § 2º. O segundo é que esses valores são custosos à sociedade³⁰. Levando em conta as distintas tarefas dadas ao Judiciário e ao Ministério Público Eleitoral, há estrita necessidade de que cada zona eleitoral, mesmo nas cidades onde há dezenas, tenha seu promotor? Sem pretender menoscar a função eleitoral ou diminuir sua efetividade, não seria o caso de considerar o volume do trabalho demandado um cânone interpretativo para o disposto no art. 79 da Lei Complementar n. 75/1993?

5 Duas observações finais

5.1 Releitura do art. 72 da Lei n. 9.504/1997

Embora tenhamos, neste estudo, indicado lacunas e insuficiências da Lei Complementar n. 75/1993, apresentamos agora disposição inovadora, ainda pouco percebida, que autoriza uma desassomburada atuação do Ministério Público Eleitoral. Ela vem no art. 72 da lei:

Parágrafo único. O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo.

Uma interpretação acanhada desse artigo mostra que, tendo travado conhecimento de atos da administração pública ou de negócios jurídicos por ela firmados que caracterizem abuso do poder econômico, político ou administrativo, poderá o órgão ministerial de competência

30 Consoante tabela elaborada pelo TSE, o valor pago, por sessão, aos ministros do TSE e ao procurador-geral Eleitoral, ou vice, é de R\$ 1.390,99. Nos tribunais regionais eleitorais, o valor a seus juízes e ao procurador regional Eleitoral ou substituto é de R\$ 914,13 por sessão. O valor mensal pago a juízes e promotores Eleitorais é de R\$ 6.350,51. Disponível em: <https://tinyurl.com/57pna8fj>. Acesso em: 16 jul. 2023.

cível/administrativa demandar, perante o juízo comum, federal ou estadual, a respectiva nulidade.

Ousamos propor interpretação mais generosa. Afinal, a disposição acima está justamente na Seção X da Lei Complementar n. 75/1993, “Das funções eleitorais do Ministério Público Federal”.

Daí sustentarmos que, sem prejuízo de representação ao órgão ministerial com a atribuição específica, o membro do *Parquet Eleitoral* que tiver ciência de tais abusos é parte legítima para demandar seu desfazimento perante a Justiça Comum. Que tal?

5.2 Atividade político-partidária

O óbice constitucional ao exercício, por membro do Ministério Público, de atividade político-partidária (art. 128, 5º, II) ganha relevo no ambiente eleitoral. Outrossim, a disciplina trazida pela Lei Complementar n. 75/1993 é insuficiente: “Art. 80. A filiação a partido político impede o exercício de funções eleitorais por membro do Ministério Público até dois anos do seu cancelamento”³¹. Se a filiação, por si só, inviabiliza a designação, o que dizer de quem, sem ser filiado, exerce, na prática, atos de proselitismo político-eleitoral?

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves e Eugênio José Guilherme de Aragão (2016, p. 280) já apontavam:

Os interesses partidários, numa democracia pluralista, são aqueles de segmentos da sociedade, ainda que majoritários. Desta forma, embora a atividade ministerial seja política – em sentido amplo –, não pode ser segmentada, devendo, ao revés, buscar o atendimento dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de cunho eleitoral, de toda a comunidade dos eleitores. Ele [o Ministério Público Eleitoral] representa esta comunidade em juízo, não parte dela. A imputação de partidarismo na atuação ministerial é comum nos pleitos eleitorais, sem que isto seja necessariamente verdadeiro. Não se deve dar motivos para que seja.

À época do estudo acima, não estava plenamente configurado em nosso país o uso maciço e extensivo da internet e de mídias sociais

31 A Lei Complementar n. 64/1990, das inelegibilidades, dispõe: “Art. 3º. [...] § 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária”.

para discussão e debate de ideias políticas. A degenerescência destas práticas, caracterizada pela divulgação de notícias falsas, teorias da conspiração e vulgata de programas partidários era, ainda, incipiente. Hoje, porém, é possível afirmar com todas as letras que membros do Ministério Público, eleitoral ou não, não se demitem das responsabilidades de seu cargo quando diante de computadores e telefones celulares e, pelas mais variadas mídias sociais, divulgam suas mensagens. Por outro lado, se elas tiverem caráter político-partidário, isto é, de exaltação ou *demonização* de figuras políticas ou partidos, de aderência a programas partidários ou plataformas de candidatos ou pré-candidatos, de engajamentos com práticas ou teorias de teor antidemocrático, de atuação como *linha auxiliar* de marcados posicionamentos ideológicos, haverá ofensa à Constituição. Isso atrairá, por fim, a total impossibilidade de exercício da função eleitoral: quem ainda não for não poderá ser, e quem já for não poderá continuar. No caso dos promotores eleitorais, essas providências são de alçada do procurador regional Eleitoral. Mas a vedação à atividade político-partidária é aplicável a todos os membros do Ministério Público, incluído o Eleitoral.

Conclusão

A título de conclusão, observamos que a Lei Complementar n. 75/1993 exerce, no ambiente do Ministério Público Eleitoral, relevantíssimo papel, atualizando disposições do vetusto Código Eleitoral de 1965, embora em tantos temas mostre-se incompleta.

Sem embargo, a Constituição e a lei oferecem aos membros do Ministério Público Eleitoral suficiente base normativa para que exerçam, com desassombro, a essencial função de representar os interesses indisponíveis dos eleitores perante a Justiça Eleitoral, e até para além dela, dialogando com a sociedade civil, suas organizações, instituições e partidos.

Referências

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes eleitorais e processo penal eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Investigação e processo dos crimes eleitorais e conexos**. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos; ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. Ministério Público Eleitoral: uma introdução. *In*: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Patrick Salgado. A competência do procurador regional Eleitoral para decidir sobre negativa judicial de arquivamento dos crimes eleitorais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 15, n. 48, p. 193-211, jul./dez. 2016.

PELELLA, Eduardo. A evolução da Lei 12.850/13: reflexões sobre a dinâmica das intervenções legislativas no Brasil e na Itália pós Lava a Jato e Mãos Limpas. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; BECHARA, Fábio Ramazzini; DE GRANDIS, Rodrigo (org.). **10 anos da Lei das Organizações Criminosas**: aspectos criminológicos, penais e processuais penais. São Paulo: Almedina, 2023. p. 47-74.

PELELLA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. *In*: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: ESMPU, 2012.

Ministério Público Eleitoral

FRANCISCO DE ASSIS VIEIRA SANSEVERINO

Mestre em Direito Público e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
Subprocurador-Geral da República.

Resumo: Trata-se de analisar o Ministério Público Eleitoral, o qual atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis, com autonomia e independência funcional. Tem fundamento na Constituição de 1988 e na Lei Complementar n. 75, de 1993, que estabelece sua organização, funcionamento e composição.

Palavras-chave: Ministério Público Eleitoral; LC n. 75, de 1993; organização, composição e atuação do Ministério Público Eleitoral.

Sumário: Introdução. 1 Consideração geral. 2 Breve consideração histórica das constituições anteriores. 3 Breve consideração histórica da legislação ordinária. 4 Fundamento constitucional. 5 Órgãos e composição do Ministério Público Eleitoral. 6 A atuação do Ministério Público junto à Justiça Eleitoral – fiscalização, processos, ações e recursos – legitimidade. 7 A ação penal pela prática de crimes eleitorais – titularidade. Conclusões.

73

Introdução

Inicialmente, registra-se a importância da iniciativa da Procuradoria-Geral da República e da Escola Superior do Ministério Público da União de reunir e disseminar conhecimentos relevantes sobre a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União (MPU).

O artigo tem como finalidade examinar o Ministério Público Eleitoral. Com efeito, no âmbito da instituição Ministério Público, o Ministério Público Eleitoral, como função do Ministério Público Federal, tem a relevante tarefa de defender a ordem jurídica, o regime democrático

e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF). Assim, como desdobramento da Constituição Federal (CF), a LC n. 75/1993 prevê 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. Em outras palavras, pode-se dizer que o Ministério Público Eleitoral, a um só tempo, se constitui como desdobramento dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, da República e da Democracia, e também tem a função de defender esses princípios fundamentais perante os órgãos da Justiça Eleitoral¹.

O presente artigo faz uma breve consideração histórica das constituições anteriores sobre o Ministério Público e da legislação ordinária. Depois, faz uma análise do fundamento constitucional do Ministério Público Eleitoral, seus órgãos e composição, sua atuação junto à Justiça Eleitoral, e, por fim, da titularidade da ação penal.

1 Consideração geral

A Constituição de 1988, ao estabelecer o Estado Democrático de Direito, instituiu o Ministério Público como um dos seus órgãos constitucionais e superiores. O Ministério Público exerce funções do poder político, as quais consistem na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com autonomia e independência institucional.

A CF, no art. 128, prevê os órgãos que compõem o Ministério Público, abrangendo o MPU e os MPs dos Estados. Verifica-se que o MP Eleitoral não está explicitamente previsto na CF como um dos órgãos do Ministério Público. Entretanto, o Ministério Público Eleitoral decorre diretamente daquelas funções de defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; em síntese, sua instituição decorre diretamente do art. 127, *caput*, da CF.

Feitas estas considerações gerais, passa-se ao exame do tema.

1 Sobre uma proposta de classificação dos princípios constitucionais de Direito Eleitoral com base nos princípios fundamentais da República, da Democracia e da Federação, ver: Sanseverino, 2007; Sanseverino, 2008.

2 Breve consideração histórica das constituições anteriores

Constituição de 1824: atribui ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes, ressalvadas as hipóteses de iniciativa acusatória da Câmara de Deputados. A matéria é tratada basicamente pela legislação ordinária.

Constituição de 1891: ainda não alude ao Ministério Público como instituição. Faz referência apenas (art. 58, § 2º) ao procurador-geral da República, a ser escolhido entre os membros do STF, com atribuições definidas em lei. A partir da iniciativa de Campos Sales, então ministro da Justiça no governo provisório, o Ministério Público passa a ser tratado como instituição com o Decreto n. 848, de 11.10.1890, que organizou a Justiça Federal, e também com o Decreto n. 1.030, de 14.11.1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal.

Constituição de 16.7.1934: o Ministério Público é situado entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Prevê que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e leis estaduais (ou locais), nos estados. O chefe do Ministério Público nos juízos comuns seria o procurador-geral da República, de nomeação do presidente da República, com aprovação do Senado Federal, entre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os ministros da Corte Suprema (art. 74). Teria os mesmos vencimentos dos ministros do STF. Seria demissível *ad nutum*. O art. 98 prevê expressamente o Ministério Público Eleitoral, a saber: "o Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá, na segunda, as incompatibilidades que estas prescreverem".

Constituição de 1937: no dia 10 de novembro de 1937, o então presidente da República, Getúlio Vargas, institui o "Estado Novo" e outorga a Constituição. Trata-se de período em que foi instituída uma ditadura, entre 10.11.1937 e 29.10.1945, data da deposição de Getúlio Vargas. Por ser um período de regime político autoritário, em que houve o fechamento do Congresso Nacional e a nomeação de chefes do Poder Executivo, rigorosamente não há relevância para o Direito Eleitoral. De qualquer sorte, cabe observar alguns pontos sobre o Ministério Público. Situa o MP no campo do Poder Judiciário. O MPF tem por chefe o procurador-geral da República, que funciona junto ao STF e é de livre nomeação

e demissão do presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos para ministro do STF (brasileiro nato, de notável saber jurídico e reputação ilibada, não devendo ter menos de trinta e cinco anos nem mais de cinquenta e oito anos de idade). Interessante lembrar que a citada Constituição extinguiu a Justiça Federal de primeira e segunda instâncias.

Constituição de 1946: reserva o Título III (arts. 125-128) ao Ministério Público. Estabelece a bipartição do Ministério Público: a) Ministério Público da União junto à Justiça comum, à Militar, à Eleitoral e à do Trabalho; b) Ministério Público nos Estados (art. 128). Situa o Ministério Público Eleitoral no âmbito do Ministério Público da União.

O Ministério Público Federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, entre os cidadãos com os requisitos indicados no art. 99 – brasileiros (art. 129, I e II), maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada –; é demissível *ad nutum* (art. 126, *caput*). Segundo o art. 126, parágrafo único, “[a] União será representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas comarcas do interior, ao MP local”. Restabelece a Justiça Federal de segunda instância (o TFR) (Campanhole; Campanhole, 1987, p. 251).

Após o Golpe Militar de 1964, o art. 6º do AI n. 2, de 27.10.1965, institui (ou prevê) o Tribunal Federal de Recursos e os juízes federais, recriando a Justiça Federal de primeira instância.

Constituição de 1967: Situa o MP no Capítulo VIII, do Poder Judiciário, Seção I, arts. 137-139. Faz uma bipartição: a) Ministério Público da União (art. 137), organizado por lei, junto aos juízes e tribunais federais; b) Ministério Público dos Estados, organizado por lei estadual.

O art. 138 determina que o Ministério Público Federal tem por chefe o procurador-geral da República, nomeado pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, entre os cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º (brasileiro nato, maior de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada). É demissível *ad nutum*. O art. 138, § 2º, mantém a representação da União em juízo pelos procuradores da República.

A EC n. 1, de 17.10.1969, situa o Ministério Público na esfera do Poder Executivo (Título I, Capítulo VII, Seção VII), arts. 94 a 96. Quanto ao mais, regula da mesma forma que a Constituição de 1967.

Constituição de 1988: Posteriormente, será examinada, de forma mais detalhada, a Constituição, em vigor. Neste momento, cabe registrar a lição de Vera Maria Nunes Michels (2002, p. 78), a qual chama a atenção para o fato de que, quanto ao Ministério Público Eleitoral, a CF/1988 foi omissa. E aduz a autora², mais adiante, que

já tivemos duas Constituições Federais, a de 1934 e a de 1946, que expressamente dispuseram sobre o Ministério Público Eleitoral: a CF/34, no art. 98, previu que a organização do Ministério Público Eleitoral seria feita por lei especial, e a CF/46, no art. 125, previu que a lei organizaria o Ministério Público da União junto à Justiça Eleitoral (Michels, 2002, p. 79).

3 Breve consideração histórica da legislação ordinária

Cabe destacar, no âmbito da legislação ordinária, diplomas que conferiram importância cada vez maior ao Ministério Público.

No Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689, de 3.10.1941), o art. 5º, II, atribui ao MP o poder de requisição de inquérito policial; no art. 24, passa a ser regra sua titularidade na promoção da ação penal pública.

Nos Códigos de Processo Civil de 1939 e 1973, o Ministério Público conquista o papel crescente de órgão agente e interveniente.

A Lei n. 1.341, de 30.1.1951 (Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU), organiza o MP da União. Os órgãos do MPU junto à Justiça Comum, à Militar, à Eleitoral e à do Trabalho são independentes entre si no tocante às respectivas funções (art. 1º, parágrafo único). Prevê que são órgãos do Ministério Público Eleitoral o procurador-geral da Justiça Eleitoral, os procuradores regionais e os promotores públicos (art. 72, I, II, III, respectivamente).

A Lei n. 5.010/1966 (organiza a Justiça Federal de primeira instância) cria cargos de procurador da República.

O Código Eleitoral (Lei n. 4.735, de 15.7.1965) também estabelece os órgãos e a respectiva atuação do Ministério Público Eleitoral.

2 Foi procuradora Regional Eleitoral no RS de 1996 a 2000, tendo trabalhado nas eleições de 1996 (municipais) e 1998 (federais e estaduais).

Prevê as atribuições do procurador-geral Eleitoral, como chefe do Ministério Público Eleitoral, e sua atuação perante o TSE (art. 24); e as do procurador regional Eleitoral perante os TREs (art. 27). O § 1º do art. 27 está revogado pela LC n. 75/1993, já que compete ao procurador regional da República atuar perante o TRE do DF. Cabe, no processo penal eleitoral, ao procurador regional Eleitoral, no caso de o juiz Eleitoral não acolher o arquivamento encaminhado pelo promotor Eleitoral, oferecer denúncia, designar outro promotor para oferecê-la ou insistir no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender (art. 357, § 1º).

A Lei Complementar n. 40/1981 (LOMP) definiu o Estatuto do MP Estadual.

Em 1985, a Lei n. 7.347, de 24.7.1985 (Lei da Ação Civil Pública) conferiu ao MP importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor histórico, estético, paisagístico, turístico). E, com a Constituição de 1988, o Ministério Público alcançou seu crescimento maior.

Cabe registrar agora que, já na vigência da CF/1988, foram editados, em relação ao Ministério Público dos Estados e ao Ministério Público da União, dois diplomas legais: a) a Lei n. 8.625, de 12.2.1993³, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; e b) a Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), que estabelece a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Além disso, a Lei n. 9.099, de 26.9.1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, estabeleceu a transação penal (art. 76) e a suspensão condicional do processo (art. 89). Trata-se de importantes instrumentos de despenalização conferidos ao Ministério Público. Vale dizer, cuida-se da prerrogativa institucional do Ministério Público de realizar acordos em matéria penal.

3 *De lege ferenda*, parece recomendável que o Congresso Nacional modifique a Constituição e estabeleça como matéria de lei complementar, assim como era no regime anterior (da EC n. 1/1969), a denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, em face da relevância e importância das atribuições. De outra parte, ainda como sugestão, parece também recomendável que o Distrito Federal, que tem autonomia político-constitucional, além dos Poderes Executivo e Legislativo, passe a organizar e manter o Poder Judiciário e o Ministério Público, desvinculando-os da União Federal.

A Lei n. 12.850, de 2.8.2013, define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, as infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Confere, também, ao Ministério Público a prerrogativa para o acordo de colaboração premiada: "O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos" (art. 3º-A, com a redação dada pela Lei n. 13.964/2019).

O art. 28-A do CPP, com a redação dada pela Lei n. 13.964/2019, instituiu o acordo de não persecução penal, que é também prerrogativa conferida ao Ministério Público.

Embora tenha sido feito apenas o registro dos diplomas constitucionais e legais, este histórico permite fazer a seguinte consideração em outros planos, jurídico e político: com efeito, julga-se uma das principais contribuições da Constituição de 1988 assegurar a autonomia funcional do Ministério Público a partir da independência, nos planos jurídico e político, dos chefes do Ministério Público da União (o procurador-geral da República) e do Ministério Público dos Estados (o procurador-geral de Justiça). Especificamente, o cargo de procurador-geral da República deixou de ser cargo de confiança do presidente da República, demissível *ad nutum*. Agora, "a destituição do procurador-geral da República, por iniciativa do presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal" (art. 128, § 2º).

Dessa forma, assegura a independência de atuação do chefe do Ministério Público e, de forma reflexa, a Constituição evita interferências políticas por parte do Poder Executivo no âmbito do Ministério Público no que se refere à pura e simples destituição, sem qualquer motivação jurídica. Nessa medida, de forma reflexa, significa também assegurar a independência funcional em relação a cada um dos agentes do Ministério Público.

4 Fundamento constitucional

A CF prevê como órgãos do Ministério Público: o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela EC n. 45/2004 (art.

130-A)⁴; o Ministério Público da União (Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e o do Distrito Federal e Territórios); e o Ministério Público dos Estados (art. 128, incisos I e II).

Além disso, cabe acrescentar, como órgão do Ministério Público, o CNMP tem a competência de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe ainda outras funções previstas na CF (§ 2º do art. 130-A).

A Constituição de 1988 não prevê expressamente a existência do Ministério Público Eleitoral, como o fez com a Justiça Eleitoral (art. 92, V, e arts. 118 a 121). Entretanto, sua atuação decorre diretamente dos citados arts. 127 e 129; das normas infraconstitucionais (*verbi gratia*, LC n. 75/1993)⁵; da Lei n. 8.625, de 12.2.1993; do Código Eleitoral (arts. 24 e 27); e de outras leis.

A Constituição estabelece o Estado Democrático de Direito, do qual faz parte o Ministério Público como um dos órgãos superiores.

4 A CF, na mesma EC n. 45/2004, instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão do Poder Judiciário (art. 92, inciso I-A; art. 103-B). Dessa forma, pode-se afirmar também que o CNMP é um dos órgãos do Ministério Público.

5 Na Seção X, Capítulo I, Título II (arts. 72 a 80), a LC n. 75/1993 regulamenta as “Funções Eleitorais do Ministério Público Federal”. Cabe a referência ao Ministério Público Eleitoral, pois, de forma geral, a própria Lei Complementar estabelece normas que permitem afirmar a adoção do “Princípio do Promotor Natural”. Com efeito, o procurador-geral Eleitoral é o procurador-geral da República (art. 73), o qual designará o vice-PGE (art. 73, parágrafo único); compete àquele exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral (art. 74). O procurador regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, será designado pelo procurador-geral Eleitoral, entre os procuradores regionais da República no Estado e no Distrito Federal, ou, onde não houver, entre os procuradores da República vitalícios, para um mandato de dois anos (art. 76, *caput*), podendo ser reconduzido uma vez (art. 76, parágrafo único). Além disso, a destituição do procurador regional Eleitoral antes do término do mandato, por iniciativa do procurador-geral Eleitoral, somente poderá ocorrer com a anuência da maioria absoluta do Conselho Superior do Ministério Público Federal (art. 76, § 2º). Neste caso, a Lei Complementar fixou período certo (dois anos), com a possibilidade de recondução, assegurando também a garantia de que a destituição só poderá ocorrer com a concordância do Conselho Superior do MPU e por decisão tomada por *quorum* qualificado (maioria absoluta). Por sua vez, o promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local (o promotor de Justiça) que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona (art. 79, *caput*). O parágrafo único do art. 79 prevê que, “na inexistência de Promotor que officie 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”.

Incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático (art. 127, *caput*, CF). Aqui está o fundamento constitucional de instituição e de atuação do MP Eleitoral.

Por outro lado, a CF, no art. 128, estabelece que o Ministério Público abrange o MPU e os MPs dos Estados. O MP Eleitoral não está explicitamente previsto na Constituição, mas, como se disse, sua instituição decorre diretamente do art. 127, *caput*, da CF.

Aplicam-se ao MP Eleitoral os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (art. 127, § 1º). Sobre os princípios institucionais, Geraldo Brindeiro (1993, p. 22), ex-procurador-geral da República, diz o seguinte:

Por unidade, entende-se a capacidade dos membros do Ministério Público constituírem um só corpo, uma só vontade, de tal forma que a manifestação de qualquer deles valerá sempre, na oportunidade, como manifestação de todo o órgão.

A indivisibilidade se caracteriza na medida em que os membros da instituição podem substituir-se reciprocamente sem que haja prejuízo para o exercício do ministério comum. E a independência funcional significa que os membros do Ministério Público não devem subordinação intelectual a quem quer que seja, nem mesmo ao superior hierárquico. Agem em nome da instituição que encarnam, de acordo com a lei e com a sua consciência.

Importa também destacar a independência funcional na perspectiva institucional. Assim, não cabe a outros órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou a outros órgãos do Ministério Público, interferir nas atribuições do Ministério Público Eleitoral, como instituição.

5 Órgãos e composição do Ministério Público Eleitoral

Composição do Ministério Público Eleitoral (MPE) – Segundo a LC n. 75/1993, o MPE compõe-se do procurador-geral Eleitoral (art. 73), dos procuradores regionais Eleitorais (art. 76) e dos promotores Eleitorais (art. 78).

Atribuições – as atribuições do MPE estão previstas na CF, art. 129; no Código Eleitoral; na LC n. 64/1990; na LC n. 75/1993; e na Lei n. 9.504/1997.

Do ponto de vista do exercício das atribuições, importante observar que cada integrante do MP Eleitoral atua perante o juiz ou tribunal competente. No âmbito do Direito Eleitoral, a competência para presidir as eleições e para processar e julgar as reclamações e representações é atribuída ao TSE, aos TREs e aos juízes Eleitorais, sendo fixada conforme o cargo em disputa.

Na Seção X, Capítulo I, Título II (arts. 72 a 80), a LC n. 75/1993 regulamenta as funções eleitorais do Ministério Público Federal. Cabe a referência ao Ministério Público Eleitoral, pois, de forma geral, a própria lei complementar estabelece regras que permitem afirmar a adoção do princípio do promotor natural. As funções eleitorais do Ministério Público Eleitoral também estão previstas no Código Eleitoral.

Com efeito, o procurador-geral Eleitoral é o procurador-geral da República (art. 73), o qual designará o vice-PGE (art. 73, parágrafo único). Compete àquele exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral (art. 74).

O procurador regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, será designado pelo procurador-geral Eleitoral entre os procuradores regionais da República no Estado e no Distrito Federal, ou, onde não houver, entre os procuradores da República vitalícios, para um mandato de dois anos (art. 76, *caput*), podendo ser reconduzido uma vez (art. 76, parágrafo único)⁶. Além disso, a destituição do procurador regional Eleitoral antes do término do mandato, por iniciativa do procurador-geral Eleitoral, somente poderá ocorrer com a anuência da maioria absoluta do Conselho Superior do Ministério Público Federal (art. 76, § 2º). Neste caso, a Lei Complementar fixou período certo (dois anos), com a possibilidade de recondução,

6 Existem seis Procuradorias Regionais da República: com sede em Brasília-DF (1ª Região), no Rio de Janeiro (2ª Região), em São Paulo-SP (3ª Região), em Porto Alegre-RS (4ª Região), em Recife-PE (5ª Região), em Belo Horizonte-MG (6ª Região). Há sedes dos seis TRFs nas mesmas localidades. A PRR/6ª Região, com sede na cidade de Belo Horizonte e com atribuição no Estado de MG, foi criada pela Lei n. 14.290, de 31.10.2022. O TRF/6ª Região, com sede em Belo Horizonte e jurisdição no Estado de MG, foi criado pela Lei n. 14.226, de 20.10.2021.

assegurando também a garantia de que a destituição só poderá ocorrer com a concordância do Conselho Superior do MPF e por decisão tomada por *quorum* qualificado (maioria absoluta).

O promotor Eleitoral, por sua vez, será o membro do Ministério Público local (o promotor de Justiça) que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona (art. 79, *caput*). O parágrafo único do art. 79 prevê que, se não houver promotor "que officie 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"⁷.

Vedações – Entre as vedações impostas aos membros do Ministério Público pelo § 5º, II, do art. 128, encontra-se a de exercer atividade político-partidária. Cabe mencionar que, na redação anterior à EC n. 45, de 8.12.2004 (DOU de 31.12.2004), a regra constitucional (art. 128, § 5º, II) estabelecia essa vedação, com a ressalva "salvo exceções previstas em lei". Assim, admitia-se a filiação partidária. O art. 80 da LC n. 75/1993 prevê que a filiação a partido político impede o exercício de funções eleitorais por membro do Ministério Público, até dois anos do seu cancelamento⁸.

7 O art. 79, parágrafo único, da LC n. 75/1993 revogou neste ponto o art. 10, IX, *h*, da Lei n. 8.625/1993, que atribuía competência ao procurador-geral de Justiça para designar membros do Ministério Público para officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao procurador regional Eleitoral, quando por este solicitado.

8 Sobre a questão da inelegibilidade e a candidatura de membro do MP, v. Sanseverino, 2012, item n. 5.2.2.5, p. 135-6: "Cabe mencionar que, na redação anterior à EC nº 45, de 08-12-2004 (DO de 31-12-2004), a regra constitucional (art. 128, § 5º, II) estabelecia a vedação com a ressalva *salvo exceções previstas em lei*. Assim, admitia-se a filiação partidária. O art. 80 da LC nº 75/93 prevê que a filiação a partido político impede o exercício de funções eleitorais por membro do Ministério Público, até dois anos do seu cancelamento. O membro do MP tinha a possibilidade de, mediante licença, concorrer a cargo eletivo, respeitados o prazo de filiação partidária (um ano, art. 9º da Lei nº 9.504/97) e de desincompatibilização, conforme o cargo postulado (LC nº 64/90). Agora, com a nova redação, dada pela EC nº 45/2004, o § 5º, II, do art. 128, a regra constitucional prevê a vedação de exercer atividade político-partidária. Não há mais ressalva. O que enseja as seguintes consequências: a) as exceções previstas em lei, que admitiam a filiação partidária do agente do MP estão revogadas pela EC nº 45/2004, por serem com ela incompatíveis (*v.g.*, art. 80 da LC nº 75/93); b) para concorrer a cargo eletivo, os agentes do MP passam a ter o mesmo regime jurídico dos Magistrados e membros dos Tribunais de Contas, já submetidos à proibição de filiação partidária. Assim, como não podem ter filiação partidária, ficam dispensados de cumprir o prazo de um ano, previsto na Lei nº 9.504/97 (art. 9º) (Res. TSE nº 19.978). Deverão também afastar-se definitivamente do cargo, através de exoneração ou aposentadoria; não mais se admite a licença (afastamento temporário). No mesmo sentido, o col. TSE respondeu

6 A atuação do Ministério Público junto à Justiça Eleitoral – fiscalização, processos, ações e recursos – legitimidade

O Ministério Público Eleitoral tem como função institucional a defesa da ordem jurídica e do regime democrático (art. 128, CF). Como órgão superior que integra o Estado Democrático de Direito, deve atuar em todas as fases do processo eleitoral, a fim de assegurar a legitimidade e a normalidade das eleições, bem como o princípio da verdade eleitoral, que, em síntese, significa que o voto votado é o voto apurado e contado. Assim, o MPE tem atuação judicial e extrajudicial em todas as fases ou aspectos do processo eleitoral, em sentido amplo, para a defesa da ordem jurídica e do regime democrático. A propósito, o processo eleitoral, em sentido amplo, consiste no conjunto de fases, previamente reguladas pela legislação eleitoral, tendentes à eleição e diplomação dos eleitos (Cintra, 1990, p. 247)⁹.

a duas consultas: Consulta nº 1.148, Relator Ministro Caputo Bastos, de 17-05-2005; Consulta nº 1.143, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira. Posteriormente, o Plenário do TSE, ao apreciar o RO nº 999-SP, nas Eleições de 2006, entendeu que a membro do MP no exercício de mandato eletivo e candidato a deputado federal tem aplicação a possibilidade de opção pelo regime anterior à promulgação da CF na forma do art. 29, § 3º, do ADCT. Além disso, no RO nº 1.070-SP, o TSE fez a distinção sobre a possibilidade de opção pelo regime anterior à promulgação da CF na forma do art. 29, § 3º, do ADCT entre o regime jurídico dos membros do MPU (submetidos ao prazo de 2 anos previsto no art. 281 da LC nº 75/93 para a opção) e membros do MP dos Estados, com possibilidade de formalizar a opção a qualquer tempo”.

- 9 Processo, segundo afirmam os autores, “é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital)”. Adota-se, de forma livre, o conceito de processo, como o conjunto de fases previamente ordenadas, tendentes a um fim. Não cabe aprofundar as diferentes teorias da teoria geral do processo sobre o conceito de processo. Trata-se somente de estabelecer a diferença da expressão *processo eleitoral*, em sentido amplo da expressão *processos eleitorais*, a significar as diferentes ações eleitorais (impugnação de registro de candidatura, impugnação de mandato eletivo, investigação judicial eleitoral) que geram diferentes processos eleitorais, conforme o respectivo objetivo. A título meramente exemplificativo, sem a pretensão de exaurir o tema, mencionam-se as seguintes obras que se utilizam da expressão *processo eleitoral*: SILVEIRA, 1998; PINTO, 2000, p. 178-179: o autor refere que “o processo eleitoral compreende todos os atos necessários à formação da representação popular. Esses atos vão da constituição do colégio eleitoral à diplomação dos eleitos para exercício dos respectivos mandatos e sua cassação por irregularidades praticadas na captação do voto”. O des. Tupinambá Miguel Castro do Nascimento também faz uso da expressão ao tratar das fases do processo eleitoral no Capítulo VIII De *Lineamentos de Direito Eleitoral* (1996, p. 85-94); JARDIM, 1998, p. 143-190:

São fases do processo eleitoral no Código Eleitoral, a título de exemplo, a formação do conjunto de eleitores, através do alistamento e das transferências das inscrições dos eleitores; na Lei n. 9.504/1997, as regras sobre as coligações, as convenções para a escolha de candidatos, o registro de candidatos, a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, a prestação de contas, as pesquisas e os testes pré-eleitorais, a propaganda eleitoral nas suas diferentes modalidades, o sistema eletrônico de votação e de totalização dos votos, as condutas vedadas aos agentes públicos; na LC n. 64/1990, ao estabelecer regras sobre as inelegibilidades, a impugnação do registro de candidaturas, a apuração dos abusos do poder econômico e do poder político, entre outras.

As normas (princípios e regras) que regem o processo eleitoral têm como finalidades: 1. Assegurar, de um lado, o exercício do direito de voto direto, secreto, com valor igual para todos, de forma livre, por parte do cidadão e, de outro, o exercício do direito de ser eleito, com tratamento igual, através da liberdade de manifestação. 2. Proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra as diferentes formas de fraude, corrupção e abusos do poder econômico e do poder político. 3. Alcançar a verdade eleitoral, no sentido de que os votos votados sejam os votos apurados e contabilizados e que sejam consagrados os eleitos.

Cabe aos órgãos do MPE, no âmbito de suas respectivas atribuições, atuar perante a Justiça Eleitoral, seja como parte, seja como custos legis:

- a. no cancelamento da inscrição e na revisão do eleitorado (arts. 71 a 81 do CE);
- b. nas representações por violação ao art. 41-A (captação ilícita do sufrágio) da Lei n. 9.504/1997 e aos arts. 73 a 77 da mesma lei

o autor utiliza a expressão processo eleitoral no sentido amplo e entende que “[o] Código Eleitoral recolhe princípio e procedimentos dos processos civil e penal, conferindo-lhes caráter publicístico único em razão do fim a que serve: fixar parâmetros prévios ao exercício da cidadania ativa”. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997: o art. 91 estabelece o prazo de 150 dias antes da data da eleição para o recebimento do requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência; revoga neste ponto o inciso I do § 1º do art. 55 do CE, que previa o prazo de 100 dias. O art. 79, parágrafo único, da LC n. 75/1993 *revogou* neste ponto o art. 10, IX, *h*, da Lei n. 8.625/1993, que atribuía competência ao procurador-geral de Justiça para designar membros do Ministério Público para oficiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao procurador regional Eleitoral, quando por este solicitado.

- (condutas vedadas aos agentes públicos), adotando o procedimento previsto no art. 22 da LC n. 64/1990;
- c. nas arguições de inelegibilidade (art. 2º), na impugnação do registro de candidatura (art. 3º) e na investigação judicial eleitoral para apuração do abuso do poder econômico e/ou do abuso do poder político (art. 22), todos artigos da LC n. 64/1990;
 - d. no recurso contra a expedição do diploma (CE, art. 262);
 - e. na impugnação do mandato eletivo (art. 14, §§ 10 e 11, da CF);
 - f. nas representações por propaganda eleitoral (art. 96) e direito de resposta (art. 58), previstas na Lei n. 9.504/1997.

Perante o TSE, competente para aqueles processos relativos à eleição para os cargos de presidente e vice-presidente da República, o MP Eleitoral é representado pelo procurador-geral Eleitoral (PGR) (art. 18 do CE). Em decorrência, é atribuição do procurador regional Eleitoral atuar como representante do Ministério Público Eleitoral perante o TRE (art. 27, *caput* e § 3º, do CE).

7 A ação penal pela prática de crimes eleitorais – titularidade

Não cabe, no âmbito deste artigo, tratar especificamente dos crimes eleitorais, embora seja relevante essa matéria. Aqui, cabe destacar alguns pontos referentes à atuação do MPE.

No processo penal eleitoral, a ação penal é pública incondicionada, vale dizer, é de iniciativa privativa do membro do MPE (CF, art. 129, I; CE, art. 355).

Embora a ação penal eleitoral seja de iniciativa privativa do Ministério Público, tem aplicação aqui a garantia constitucional da ação penal privada subsidiária: será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal (CF, art. 5º, LIX).

Interessante chamar a atenção de que todos os crimes eleitorais são de ação penal pública. Nesse sentido, para sublinhar bem este aspecto peculiar da previsão dos crimes eleitorais no Direito Eleitoral que o

difere do Direito Penal comum, a título exemplificativo, são de ação penal pública mesmo os crimes eleitorais contra a honra, praticados na propaganda eleitoral, previstos nos arts. 324 (calúnia), 325 (difamação) e 326 (injúria), todos do CE.

Por fim, torna-se oportuno destacar a questão da revisão da promoção de arquivamento no âmbito do Ministério Público Eleitoral. Com efeito, o § 1º do art. 357 do Código Eleitoral, de 1965, prevê que, se o órgão do MPE, em vez de oferecer denúncia, requerer o arquivamento da comunicação, o juiz Eleitoral, no caso de julgar improcedentes as razões invocadas, fará a remessa da comunicação ao procurador regional e este oferecerá a denúncia, designará outro promotor Eleitoral para oferecê-la ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz Eleitoral obrigado a atender.

De outra parte, o art. 58 da LC n. 75/1993 prevê que as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs) do Ministério Público Federal são órgãos setoriais de coordenação, de integração e revisão do exercício funcional na instituição. As CCRs serão organizadas por função ou por matéria, por meio de ato normativo (art. 59). Atualmente, o art. 1º da Resolução n. 20, de 6.2.1996, prevê seis CCRs¹⁰.

Compete às CCRs, entre outras atribuições, manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do PGR (art. 62, inciso IV). Além disso, impõe-se sublinhar, novamente, que compete ao MPF exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do MPE, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral (art. 72).

Dessa forma, pode-se afirmar que o art. 62, inciso IV, da LC n. 75/1993 revogou, neste ponto, o art. 357, § 1º, do Código Eleitoral, ao regular a matéria de que tratava a lei anterior (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 2º, § 1º).

¹⁰ A Resolução n. 20/CSMPF foi alterada pelas Resoluções n. 23, de 23.4.1996; n. 26, de 4.6.1996; n. 31, de 27.6.1997; n. 40, de 31.3.1998; n. 119, de 4.10.2011; n. 148, de 1º.4.2014; e n. 163, de 5.4.2016. Cabe destacar que a Resolução n. 148, de 1º.4.2014, organizou as CCRs por matéria, assim distribuídas: 1ª CCR – Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral; 2ª CCR – Criminal; 3ª CCR – Consumidor e Ordem Econômica; 4ª CCR – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; 5ª CCR – Combate à Corrupção; 6ª CCR – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; 7ª CCR – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (Disponível em: <https://tinyurl.com/5acprtza>. Acesso em: 11 ago. 2023).

Nesse sentido, a 2ª CCR (Criminal) editou o Enunciado n. 29:

Compete à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal manifestar-se nas hipóteses em que o Juiz Eleitoral considerar improcedentes as razões invocadas pelo Promotor Eleitoral ao requerer o arquivamento de inquérito policial ou de peças de informação, derogado o art. 357, § 1º, do Código Eleitoral pelo art. 62, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/93. Aprovado na Sessão 468ª, de 09.06.2009¹¹.

Conclusões

O Ministério Público Eleitoral tem sua organização e composição na LC n. 75, de 20.5.1993, e exerce as funções constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais e sociais indisponíveis. Deve ter sua atuação com base na independência funcional e autonomia, garantias asseguradas pela CF/1988.

A atuação do Ministério Público Eleitoral deve ocorrer em todas as fases do processo eleitoral, em sentido amplo, para garantir a legitimidade e normalidade das eleições.

Referências

BRINDEIRO, Geraldo. O Ministério Público Eleitoral e a defesa da ordem jurídica democrática. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROCURADORES REGIONAIS ELEITORAIS, 2., 1992, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Imprensa Nacional, 1993. p. 22.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 7. ed. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

JARDIM, Torquato Lorena. **Direito eleitoral positivo**: conforme a nova Lei Eleitoral. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral, de acordo com a Lei n. 9.504/97**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

11 Disponível em: <https://tinyurl.com/bde99mrz>. Acesso em: 11 ago. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Conselho Superior do Ministério Público Federal. **Resolução n. 20, de 6 de fevereiro de 1996**. Estabelece normas relativas à organização e funcionamento das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: <https://tinyurl.com/5acprtza>. Acesso em: 11 ago. 2023.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel de Castro. **Lineamentos de direito eleitoral**. Porto Alegre: Síntese, 1996.

PINTO, Luiz Djalma. **Direito eleitoral**: anotações e temas polêmicos. 3. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Compra de votos**: análise à luz dos princípios democráticos. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Uso da máquina pública nas campanhas eleitorais**: as condutas vedadas aos agentes públicos. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do processo eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.



O *custos iuris gentium* na Lei Complementar n. 75/1993: o dever-poder do MPU de efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos

LUCAS DANIEL CHAVES DE FREITAS

Doutorando em Direito, Estado e Constituição e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). *Visiting scholar* no Instituto Max Planck para o Direito Internacional e Direito Público Comparado – Heidelberg/Alemanha. Procurador da República.

JAMILLY IZABELA DE BRITO SILVA

Pesquisadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Direitos Humanos na Amazônia” e colaboradora da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Agente técnico-jurídica do Ministério Público do Estado do Amazonas, atualmente cedida para a Assessoria de Gerenciamento de Precedentes junto ao STF na Procuradoria-Geral da República.

91

Resumo: O presente estudo examina a Lei Complementar n. 75/1993 a partir da categoria analítica do *custos iuris gentium*, isto é, a de fiscal da ordem jurídica internacional, proposta por um dos autores em produções anteriores como meio de exame das funções e deveres-poderes do Ministério Público brasileiro na perspectiva, em especial, do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Adotou-se abordagem qualitativa, por meio da técnica da revisão documental e bibliográfica. A conjugação do marco institucional legal de 1993 com as mutações do ordenamento jurídico nos últimos 30 anos permite concluir que a atribuição do Ministério Público da União de efetivação da ordem jurídica internacional no Brasil não só foi confirmada, como se aprofundou, demandando tanto uma atuação proativa internacional quanto, internamente, plena assunção do papel de instituição-garantia, promotora de uma ótica internacionalizada dos desafios democráticos e de uma cultura de direitos humanos, inclusive com a formação de estruturas especializadas de diálogo e atuação nessas temáticas. Essa perspectiva será aprofundada nesse artigo adotando-se como exemplo a atuação pelo Ministério Público na lógica do Sistema Interamericano.

Palavras-chave: *custos iuris gentium*; MPU; LC n. 75/1993.

Sumário: Introdução: sobre a importância do reconhecimento de uma categoria autônoma de fiscalização da ordem jurídica internacional. 1 O *custos iuris gentium*: a Constituição de 1988 e a Lei Complementar n. 75/1993 como bases de um perfil único do MPU de fiscal da ordem jurídica internacional. 1.1 O perfil institucional do MPU no regime de 1988 e o aprofundamento de suas funções de efetivação da ordem jurídica pela Lei Complementar n. 75/1993. 1.2 As funções do Ministério Público brasileiro na perspectiva da fiscalização da ordem jurídica internacional. 2 Os deveres-poderes do Ministério Público da União decorrentes da função de *custos iuris gentium* e o Sistema Interamericano. 2.1 A atuação do MPU perante o Sistema Interamericano. 2.2 A atuação do MPU na efetivação do Direito Internacional no âmbito interno. Conclusão: a importância do MPU como instituição-garantia dos direitos humanos e seus consectários para a ação e a conformação como *custos iuris gentium*.

Introdução: sobre a importância do reconhecimento de uma categoria autônoma de fiscalização da ordem jurídica internacional

O robustecimento das obrigações verticais decorrentes do Direito Internacional (isto é, as que regem a relação entre Estados e indivíduos) durante o último século, conjugado ao fortalecimento dos mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos e à construção da doutrina do controle de convencionalidade no contexto do Sistema Interamericano, impactaram diretamente as atribuições dos atores do sistema de justiça para responderem às novas exigências para a efetivação dessas normas.

No caso do Brasil, a redemocratização foi acompanhada do delineamento de um novo perfil para o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica brasileira, densificado, no caso do Ministério Público da União (MPU), com a edição da Lei Complementar n. 75/1993, que criou na esfera da União os instrumentos para uma equiparação plena entre as magistraturas judicante e postulante e diversas ferramentas para que a defesa dos interesses sociais fosse adequadamente perseguida pela instituição que se renovava.

O presente artigo, baseado em estudos anteriores de um dos autores acerca da atuação do Ministério Público no sistema internacional, faz uma releitura da convergência desses dois fenômenos históricos tendo por norte as previsões da Lei Complementar n. 75/1993 e

a atuação do MPU como fiscal também da efetivação das obrigações internacionais em direitos humanos assumidas pelo Estado brasileiro.

Explorar-se-á o argumento de que a própria Lei Complementar n. 75/1993, como modificadora e modificada pelas mutações do ordenamento jurídico que aprofundaram a relação da ordem jurídica pátria com o Direito Internacional, em geral, e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em particular, implica que o MPU deve adotar uma nova função ativa. De um lado, intervir a fim de que sejam observados internamente os padrões de conduta internacionais, notadamente do Direito Internacional dos Direitos Humanos; de outro, dialogar com as instituições que produzem o corpo jurídico protetivo no âmbito internacional e hemisférico, notadamente para que esses mecanismos sejam também municiados com plenitude informativa e contem com a cooperação ativa dos atores estatais brasileiros na proteção dos direitos humanos.

Busca-se, assim, oferecer uma contribuição para a efetivação, em especial, do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil, por meio do exame contextual crítico da aplicação dos parâmetros do controle de convencionalidade dentro do sistema de justiça, com destaque para a discussão acerca da função do Ministério Público no processo dialógico entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as cortes pátrias.

Adotou-se como metodologia a abordagem qualitativa, por meio da técnica da revisão documental e bibliográfica, a partir de fontes primárias (tratados, decisões judiciais e outros atos normativos) e secundárias (doutrina especializada na área). O argumento será exposto em duas seções. Na primeira, é feita a correlação entre a categoria de *custos iuris gentium* e a normativa que rege o MPU; na segunda, com uso do exemplo do Sistema Interamericano, são expostos os deveres-poderes do MPU na construção e efetivação da ordem jurídica internacional.

Uma última nota explicativa introdutória. Aqui é feita a defesa do *custos iuris gentium* como categoria de análise das funções do Ministério Público não como acréscimo diletante às muitas vezes já saturadas terminologias explicativas das funções processuais e procedimentais no sistema de justiça: vemos em seu reconhecimento um avanço necessário ao fim de alcançar melhor uso do Direito Internacional dos Direitos Humanos como via para atingir os objetivos constitucionais da República brasileira.

Por questões histórico-culturais, os operadores do sistema de justiça brasileiro relatam dificuldades no reconhecimento da juridicidade do Direito Internacional, inclusive do Direito Internacional dos Direitos Humanos, revelando pouca familiaridade, ou até certa resistência, à sua gramática (Silva, 2021)¹. Assim, essa proposta se justifica não só por seu aspecto teórico, como construção de ferramentas de análise científica aptas a integrar as obrigações constitucionais e processuais pátrias com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas também por sua dimensão prática de destacar, no contexto do Ministério Público, como seus membros e servidores, em suas diversas unidades, estão adstritos ao Direito Internacional dos Direitos Humanos como mister.

Trata-se, aqui, de um meio relevante para impulsionar, dentro da comunidade epistemológica, o valor normativo do *ius gentium*, que, como se demonstrará, carece menos de esteio normativo do que de práticas hermenêuticas compatíveis com sua dignidade como norma².

O reconhecimento especial e apartado da função de *custos iuris gentium* ressalta, além do dever-poder de difundir externamente os direitos humanos que recai sobre todo o Ministério Público, o dever-poder interno de suas instituições de difundi-los como prática institucional permanente, adaptando-se mediante ajustes institucionais e orgânicos para sua efetivação. Isso envolve desde os processos de formação continuada de seu pessoal até a fiscalização das obrigações funcionais, alcançando, ainda, a instituição de órgãos e estruturas especializadas para garantir os meios de cumprimento desse objetivo. Em síntese: quando em jogo direitos humanos, não estamos a

1 No mesmo sentido, concluiu o relatório *Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: uma análise empírica do Poder Judiciário brasileiro*, executado pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e que teve como objetivo identificar os motivos que levam à baixa aplicação dessa Convenção pelo Poder Judiciário brasileiro e realizar um diagnóstico da sua utilização nos últimos 13 anos. Alguns dados extraídos do referido relatório: 50% dos magistrados brasileiros não conhece, somente ouviu falar ou já estudou, mas nunca aplicou a CADH; 80% dos magistrados brasileiros não conhece, somente ouviu falar ou já estudou, mas nunca aplicou a jurisprudência da Corte Interamericana; 80% dos magistrados brasileiros não conhece, somente ouviu falar ou já estudou, mas nunca aplicou o controle de convencionalidade. Íntegra do relatório final disponível em: <https://tinyurl.com/347kerf5>. Acesso em: 5 dez. 2023.

2 O tema da dimensão interpretativa da teoria das fontes é de relevo para os debates contemporâneos e tem diversas dimensões, entre as quais uma especialmente interessante diz com a interação entre cultura jurídica e a ideologia das fontes (Pino, 2021). Sobre a gramática de direitos humanos, *vide* Ramos (2015).

tratar de faculdade, mas do cumprimento de deveres-poderes inafastáveis da missão ministerial.

1 O custos *juris gentium*: a Constituição de 1988 e a Lei Complementar n. 75/1993 como bases de um perfil único do MPU de fiscal da ordem jurídica internacional

Em um juízo comparativo no cenário latino-americano, é de se notar que o Ministério Público brasileiro – no modelo inaugurado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), nascida em cenário de intensa mobilização institucional dos próprios membros do Ministério Público (Mazzilli, 2015), que resultou, com a edição da Lei Complementar n. 75/1993, na densificação do Ministério Público da União como instituição-garantia dos direitos humanos – vai além da titularidade da persecução criminal e detém funções que são atribuídas em outros países do continente a instituições diversas, como as Defensorías del Pueblo e os Ombudspeople³.

A Lei Complementar n. 75/1993 representou um marco na perspectiva da afirmação desse mandato constitucional. Em termos orgânicos, criou uma estrutura peculiar, com vocação de verdadeira instituição nacional de direitos humanos, o Sistema PFDC, vinculado à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (arts. 11 a 16). Ademais, explicitou o dever de observância dos princípios das relações internacionais, em que incluídos os direitos humanos, na atuação em controle externo da atividade policial (art. 3º, alínea *a*), bem como a intervenção obrigatória nas causas em que envolvidos organismos internacionais, mesmo perante a Justiça do Trabalho (art. 83, inciso XIII).

A cristalização desse mandato protetivo, integradas as normas constitucionais e as internacionais, delineia um perfil institucional ímpar ao MPU que lhe demanda peculiar protagonismo internacional, como adiante se demonstra.

3 Para uma análise mais detida e contrastada, *vide* a série de obras *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo*, publicada pela Escola Superior do Ministério Público da União e composta por três volumes: *Ministérios Públicos Sul-Americanos*, *Ministérios Públicos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* e *Defensorías del Pueblo* (Calabrich, 2014).

1.1 O perfil institucional do MPU no regime de 1988 e o aprofundamento de suas funções de efetivação da ordem jurídica pela Lei Complementar n. 75/1993

A CF/1988, em seu art. 127, determinou que incumbe ao Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e, no art. 129, lista como funções institucionais, além da promoção da ação penal pública, uma série de funções não penais, notadamente: “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” (inciso II); “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” (inciso III); “promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição” (inciso IV); e “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas” (inciso V).

Dotou-se o Ministério Público de autonomia funcional e administrativa (art. 127, §2º, da CF/1988), e seus membros de garantias como a perda do cargo apenas por sentença judicial transitada em julgado, inamovibilidade salvo decisão do órgão colegiado competente por maioria absoluta de seus membros e irredutibilidade de subsídio (art. 128, §5º, I), além de ingresso na carreira mediante concurso público e por ordem de classificação (art. 93 c/c art. 129, §4º, da CF).

Robustecendo tal dinâmica, a Lei Complementar n. 75/1993 previu, no capítulo de defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos (arts. 11 a 16), uma estrutura especializada, denominada Procuradoria dos Direitos do Cidadão, garantidora do efetivo respeito dos direitos constitucionais pelos poderes públicos e prestadores de serviços de relevância pública, com competência autônoma de representação e ação. Essa instituição, que se vocaciona como uma instituição nacional de direitos humanos⁴, reforça o mandato do Ministério Público como órgão de efetivação da ordem jurídica, aí incluídos,

4 Há um pleito antigo da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão visando ao reconhecimento do Sistema PFDC, que congrega os procuradores dos direitos do cidadão, como INDH. Sobre a persistência do tema, *vide* a notícia <https://tinyurl.com/2p92rejv>. Acesso em: 5 dez. 2023. Sobre a situação de adaptação do Sistema PFDC aos princípios de Paris, *vide* a Nota Técnica n. 8/2018 da própria PFDC, disponível em: <https://tinyurl.com/2hxzsb5y>. Acesso em: 5 dez. 2023.

indubitavelmente, os direitos humanos, cuja proteção é também constitucionalmente garantida, como adiante se aprofunda.

Esse conjunto de garantias dos membros e da sociedade, atrelado teleologicamente às funções institucionais, torna o Ministério Público brasileiro único, na medida em que, em confluência sinérgica, demanda que o exercício das funções penais esteja atento ao das funções cíveis e vice-versa, trabalhando pela efetivação integral do Estado Democrático de Direito, informado pelo respeito à ordem jurídica e ao regime democrático, nele incluído, em especial os direitos fundamentais e os direitos humanos, consoante as previsões da constituição e dos tratados a que aderiu o Estado brasileiro.

1.2 As funções do Ministério Público brasileiro na perspectiva da fiscalização da ordem jurídica internacional

Tendo em conta o papel alargado do Ministério Público no Brasil, faz parte de suas obrigações a defesa da ordem jurídica internacional, nos âmbitos internacional e interno, função que já propusemos seja nominada como de *custos iuris gentium*, isto é, fiscal da ordem jurídica internacional⁵.

A categoria proposta visa a destacar que é também função inata ao Ministério Público fiscalizar e exigir a aplicação da ordem jurídica na perspectiva do Direito Internacional, notadamente quanto aos direitos humanos. Como tal, é também seu dever-poder exigir, proceduralmente, a consideração dos parâmetros hermenêuticos convencionais na formação dos precedentes, sendo parte da missão ministerial a intervenção como agente de difusão dos direitos humanos.

O reconhecimento do Ministério Público como *custos iuris gentium* no ordenamento jurídico brasileiro se faz como consectário necessário das atribuições constitucionais e legais a ele conferidas, lidas

5 Para referências anteriores do autor ao conceito, *vide*: FREITAS, Lucas Daniel Chaves de. Precedentes vinculantes internacionais e o *custos iuris gentium*: a difusão do direito internacional e a atuação do Ministério Público brasileiro no sistema de precedentes. In: **Revista do CNMP**, Brasília, p. 167-205, 2023; FREITAS, Lucas Daniel Chaves de. Precedentes vinculantes internacionais e o *custos iuris gentium*: a difusão do direito internacional e a atuação do Ministério Público Brasileiro. Artigo para acreditação. **XLVII Curso de Direito Internacional do Departamento de Direito Internacional da Organização dos Estados Americanos**. De Brasília para Washington, 2022. 25 p.

na perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dentro da abertura realizada pela Constituição de 1988 a esse ramo do Direito Internacional.

O atual texto constitucional traz especiais preocupações com os direitos humanos e sua proteção internacional. Nesse sentido, não só foi prevista a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações internacionais (art. 4º, inciso II), como reconhecido que os direitos e garantias nela listados não excluiriam outros decorrentes dos tratados internacionais assinados pela república (art. 5º, §2º), vindo o constituinte derivado a prever um procedimento especial de ratificação para a concessão de *status* de emendas constitucionais a tais tratados (art. 5º, §3º). Ademais, foi previsto mandato constitucional de atuação do Brasil para a formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Daí falar-se que a Carta de 1988 é dotada de notável abertura ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Como garantias da efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o texto constitucional prevê a intervenção federal para garantir a observância dos direitos da pessoa humana (art. 34, VII, alínea b) e o requerimento da federalização de causas atinentes a grave violação de direitos humanos (art. 109, inciso V-A e §5º), ambos por atuação do Ministério Público, assim como a atuação da Defensoria Pública na promoção dos direitos humanos aos necessitados de assistência jurídica gratuita (art. 134). A essas garantias somam-se as já previstas para a efetividade do Direito Internacional em geral, como o recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça quando a decisão recorrida contrariar ou negar vigência a tratado (art. 105, inciso III, alínea a).

Na medida em que a Constituição integra à ordem jurídica o Direito Internacional dos Direitos Humanos, cumpre ao Ministério Público, como garante institucional, o dever-poder de defendê-lo. No caso especial dos direitos humanos, tal dever é reforçado, ainda, materialmente, tanto por sua essencialidade, não só para o regime democrático, quanto por sua indelével marca de indisponibilidade como parte integrante do núcleo essencial da dignidade da pessoa humana.

Uma referência de rigor, nesse sentido, é o oitavo ponto da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993:

8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, económicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, em nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro.

A Constituição de 1988 realiza uma abertura do ordenamento jurídico brasileiro, incluído, em especial, nesse movimento de integração, o Direito Internacional dos Direitos Humanos. É parte da ordem jurídica nacional todo o seu plexo normativo, composto não só pelo *corpus iuris* construído sobre a matéria, mas também pelas normas nacionais que realizam sua densificação e efetivação internas, e este passa a ser exigível mediante o conjunto de garantias da legislação pátria, legais e orgânicas.

Assim, a previsão constitucional do Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional há de ser lida, também, como uma dimensão orgânico-institucional de cumprimento das obrigações de adotar medidas e disposições de direito interno para a proteção dos direitos humanos convencionados, prevista, por exemplo, nos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e nos artigos 1 e 2 do Protocolo de San Salvador, respeitados os parâmetros interpretativos previstos no artigo 29 da CADH.

É notável que a Constituição Federal se preocupa em diferenciar a atuação internacional da Presidência da República, como chefia do Executivo, da participação externa de seus demais órgãos. Assim, prevê que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, I), mas reserva privativamente ao Presidente da República apenas "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos" (art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII), impelindo os demais poderes e estruturas autônomas a

ativamente interagirem com as organizações internacionais, dentro dos respectivos mandatos constitucionais.

Essa previsão, como reflexo da submissão também dos agentes públicos à força imperativa da Constituição, dentro de um regime de harmonia e independência de poderes, obriga a que, mesmo em suas relações internacionais, os representantes se submetam às exigências do Estado Democrático de Direito, como delineado no texto constitucional. A garantia da efetividade de tal projeto passa pela fiscalização e responsabilização, nas esferas interna e internacional, daqueles que descumprirem suas normas.

Também cabe ao Ministério Público a fiscalização da atuação dos agentes públicos e privados em face das disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a sua efetivação tanto interna como internacional. Notadamente, deve zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da CF/1988), inclusive a responsabilização daqueles que dele discrepem⁶. Ao MPU, em especial, cabe ainda participar das organizações internacionais, dentro daquilo que toque a seu mandato constitucional (art. 127 c/c art. 21, inciso I, da CF/1988).

Portanto, a participação do Ministério Público nos mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos é um dever-poder ministerial, que se atrela à missão de garantia dos direitos humanos nas dimensões internacional, com a intervenção ativa na formação dos parâmetros internacionais, e interna, na efetivação destes. As implicações dessa perspectiva para a atuação do MPU, com foco especial no Sistema Interamericano, serão mais bem exploradas a seguir.

2 Os deveres-poderes do Ministério Público da União decorrentes da função de *custos iuris gentium* e o Sistema Interamericano

A participação no Sistema Interamericano do Ministério Público passa por duas dimensões de deveres-poderes: de um lado, a de

6 Tanto o é que o legislador teve a preocupação de prever expressamente, no tocante ao exercício do controle externo da atividade policial, que se faria tendo em vista o respeito “aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis” (art. 3, a, da Lei Complementar n. 75/1993).

tomar parte na formação dos precedentes vinculantes internacionais; de outro, a de atuar internamente a fim de efetivar o Direito Internacional dos Direitos Humanos, dialogando com os *standards* hemisféricos e exigindo o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado em seus tratados. Trata-se de um conjunto de obrigações ministeriais que se atrela à missão de garantia dos interesses sociais e individuais indisponíveis, traduzidos em direitos humanos.

2.1 A atuação do MPU perante o Sistema Interamericano

Na dimensão internacional de atuação do Ministério Público, cumpre à instituição desde o possível acionamento do sistema de proteção perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos até o acompanhamento dos casos levados à Corte IDH, incluindo eventual cumprimento da sentença⁷.

Essas intervenções vão desde o fornecimento de informações acerca dos fatos sob análise e das previsões jurídicas brasileiras que poderiam incidir na espécie, a fim de subsidiar o juízo da Comissão e da Corte, até a intervenção ativa em procedimentos – seja apontando à Corte determinações que necessitam ser implementadas, a exemplo das medidas provisórias para pontos urgentes, seja opinando fundamentadamente acerca da solução do caso, contextualizando a situação corrente no País.

Dois pontos devem ser salientados em relação a essa questão. O primeiro diz respeito à categoria jurídica em que se enquadra essa participação do ponto de vista internacional; o segundo se relaciona ao dever-poder de fiscalização da observância, pelo Estado, da obrigação de cooperação com a Corte.

Quanto ao primeiro aspecto levantado, verifica-se que, perante a Comissão e a Corte, a atuação do Ministério Público como instituição não se confunde com a do Estado, a da pretensa vítima e a da própria Comissão nos casos contenciosos, cujas representações

7 Isso porque o Estado brasileiro é vinculado a todos os níveis de proteção internacional dos direitos humanos existente no âmbito do Sistema Interamericano, uma vez que ratificou a Carta da OEA e os protocolos de Buenos Aires, Cartagena das Índias, Washington e Manágua, bem como internalizou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto Legislativo n. 27/1992 e Decreto Presidencial n. 678/1992) e, ainda, aceitou a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Decreto Legislativo n. 89/1998 e Decreto Presidencial n. 4.463/2022).

se fazem nos termos dos regulamentos da Comissão e da Corte⁸. Trata-se de uma intervenção como *amicus curiae*, em típica colaboração, nos moldes do artigo 44 do Regulamento da Corte, visando a qualificar o precedente que será formado.

Isso porque o interesse que justifica a intervenção ministerial não é a defesa de um indivíduo (cabível ao respectivo advogado ou ao defensor público Interamericano), ou mesmo do Estado (representado pela Chancelaria e pela Advocacia Pública), mas a defesa do interesse primário de efetivação da ordem jurídica internacional, aqui na perspectiva do *corpus iuris* que conforma o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A depender dos fatos e violações alegadas, cumprirá ao Ministério Público apontar fundamentadamente à Corte de que forma cada um desses atores se ajustou às suas obrigações perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em nome do interesse no acerto da decisão.

Essa participação institucional não se confunde nem com o dever de, diante de eventuais solicitações, prestar informações acerca de potenciais violações de direitos humanos atribuíveis internamente ao próprio Ministério Público, seja aos representantes do Estado, seja à Comissão, seja à Corte, nem com a possibilidade de atuação de membros e servidores como peritos, em nome próprio, dentro das regras da Corte, para esclarecer pontos de interesse sobre casos e sobre o Direito brasileiro.

Quanto à correção do proceder do Ministério Público em caso submetido à Corte, ainda caberá à representação do Estado a defesa do acerto dos atos tomados internamente, ou mesmo o eventual reconhecimento de sua incompatibilidade com os *standards* interamericanos. Quanto à atuação como perito, ainda que, do ponto de vista interno, se trate de uma atuação institucionalmente relevante do membro para o próprio Ministério Público, dado que se atrela aos deveres de cooperação do membro como defensor e difusor dos Direitos Humanos, o perito, até por sua autonomia científica e funcional, falará em nome próprio, consoante sua própria percepção dos fatos ocorridos, e não como representante da instituição.

Caberá à representação do MPU junto à Corte, a depender da avaliação realizada em concreto sobre os fatos ocorridos, subsidiar

8 Integra dos regulamentos da Comissão e da Corte Interamericana estão disponíveis respectivamente em: <https://tinyurl.com/736u4hx8> e <https://tinyurl.com/muct8ueb>. Acesso em: 5 dez. 2023.

a Corte com informações para apoiar o juízo sobre seu acerto ou desacerto, possivelmente até em descompasso com a posição do Estado e mesmo do membro ou servidor que atuou concretamente no caso, cabendo a última palavra sobre a questão, na óptica internacional, à própria Corte.

O segundo ponto diz com um aspecto crucial da participação do Ministério Público perante o Sistema Interamericano: o dever-poder de fiscalização da observância, pelo Estado, da obrigação de cooperação com a Corte.

O dever de cooperação se encontra previsto no artigo 26 do regulamento da Corte e é uma densificação processual do princípio do *pacta sunt servanda* e da obrigação convencional, prevista no art. 68.1 do Pacto de San José, de cumprimento das decisões das Corte nos casos em que os Estados são parte, descabendo a invocação de disposições de direito interno para justificar o inadimplemento da obrigação internacional⁹. Essa previsão assume, na perspectiva interna, caráter de imposição funcional sobre o proceder dos agentes públicos presentantes do Estado, que, dentro dos respectivos âmbitos de atuação, têm o dever-poder de agir, sob pena, inclusive, de responsabilização pessoal em casos de dolo ou erro grosseiro, como previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Aqui a função institucional do MPU, prevista no art. 5º, inciso V, alínea b, da Lei Complementar n. 75/1993, de zelar quanto ao efetivo respeito, por parte dos Poderes públicos da União e dos serviços de relevância pública, aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, ganha nova dimensão. A cooperação é dever ético-jurídico, que se reflete na obrigação de atuação de boa-fé na ordem jurídica internacional. Cumpre ao Ministério Público acompanhar a atuação do Estado, a fim de que eventuais ações e omissões de indivíduos não prejudiquem nem os trabalhos da Corte nem o próprio Estado, agindo internamente na medida das previsões legais para que não se reiterem violações a Direitos Humanos por condutas irregulares ou irritas dos agentes estatais.

Por fim, saliente-se que essa atuação perante o Sistema Interamericano pode se dar tanto em processos contenciosos como em

⁹ O princípio do *pacta sunt servanda* e a necessidade de observância dos tratados também estão previstos nos artigos 26 e 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, devidamente internalizada pelo Estado brasileiro (Decreto Legislativo n. 496/2009 e Decreto Presidencial n. 7.030/2009).

processos consultivos. Entre os exemplos de participações do Ministério Público já ocorridas perante a Corte estão as atuações do Ministério Público do Trabalho na Opinião Consultiva n. 27/21¹⁰ e no caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Seus Familiares vs. Brasil*¹¹.

2.2 A atuação do MPU na efetivação do Direito Internacional no âmbito interno

Na perspectiva interna, dois grupos de atribuições podem ser identificados no cumprimento da função de *custos iuris gentium*.

O primeiro diz respeito a efetivação não só das normas internacionais, mas também das decisões de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos formadas contra o Brasil. Aqui estamos diante das obrigações do Ministério Público, como integrante do Estado brasileiro, no sentido de dar cumprimento às decisões da Corte Interamericana, nos moldes do já referido artigo 68.1 da CADH.

Assim, com relação aos fatos especificamente apresentados à Corte, incumbe aos diversos ramos do MPU ministeriais, dentro de suas competências, não só dar cumprimento a determinações que recaiam sobre o Ministério Público, a exemplo de deveres de investigação, mas também fiscalizar o cumprimento das decisões que recaiam sobre os demais agentes estatais, tomando as providências de mobilização e até de responsabilização individual no caso de inércia.

Um exemplo disso está no recente ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.053, em que a Procuradoria-Geral da República pleiteia, na linha da determinação posta pela Corte Interamericana no caso *Fazenda Brasil Verde*, a declaração da imprescritibilidade do crime de redução a condição análoga à de escravo¹².

Ademais, para os fatos análogos aos examinados, é dever do Estado atuar para oferecer a segurança e as garantias apropriadas de não repetição, pelo que as obrigações tanto de intervenção como de

10 Manifestação disponível em: <https://tinyurl.com/2jzvze6a>. Acesso em: 5 dez. 2023.

11 Peças apresentadas disponíveis em: <https://tinyurl.com/2j2rc3ry>. Acesso em: 5 dez. 2023.

12 A íntegra da inicial está disponível no link: <https://tinyurl.com/bp9msk64>. Acesso em: 5 dez. 2023.

fiscalização também se impõem como consectário da própria sentença. Isso é especialmente importante em cenários de violações estruturais a direitos humanos, que podem reclamar múltiplas e amplas ações ao longo do tempo a fim de alcançar o cenário de improvável repetição.

Por sua vez, um segundo grupo de atribuições diz com a dimensão de eficácia objetiva conferida pela Corte Interamericana a seus pronunciamentos. Aqui estamos diante de um precedente internacional em um sentido mais restrito, como “passado útil”, relevante na medida em que esclarece e densifica as obrigações convencionais. Portanto, exige-se uma análise adicional e crítica de contextualização no cenário pátrio, isto é, de exame de que modo a situação nacional e a do país contra o qual exarada a sentença se assemelham e se divorciam.

O Ministério Público é parte essencial desse crivo contextual. De um lado, tem o dever, como verdadeiro difusor de direitos humanos, de provocar o Judiciário no sentido da observância dos *standards* fixados, nas hipóteses de casos análogos aos já examinados pela Corte Interamericana, enriquecendo o acervo argumentativo dos processos, notadamente daqueles vocacionados a formar também, no âmbito interno, precedentes de maior impositividade procedimental¹³. De outro, é seu dever, nas hipóteses em que entenda inadequada a incidência do precedente internacional, colaborar com ônus argumentativo agravado, demonstrando as razões fáticas e jurídicas que embasam a distinção, sendo-lhe vedada a mera evitação do argumento de matriz internacional. Trata-se, aqui, do fortalecimento de uma cultura de direitos humanos, crítica naquilo que o precedente internacional deixou de albergar, mas deferente também a seu conteúdo construtor de um espaço hemisférico de proteção a direitos, em postura dialógica essencial ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Um exemplo de atuação nesta linha está nas manifestações da Procuradoria-Geral da República em relação à responsabilidade do Estado por morte de vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, em razão de a

¹³ Nesse sentido, foi recentemente aprovada também no Conselho Nacional do Ministério Público proposta de recomendação (n. 96/2023) para que, em sua atuação, os ramos e unidades do Ministério Público brasileiro observem os tratados, as convenções, os protocolos internacionais de direitos humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Para mais sobre o assunto, *vide*: <https://tinyurl.com/3juc4xub>. Acesso em: 5 dez. 2023. O Conselho Nacional de Justiça já havia adotado medida semelhante, ao editar a Recomendação CNJ n. 123/2022, íntegra disponível em: <https://tinyurl.com/bdeu7kvr>. Acesso em: 5 dez. 2023.

perícia que determina a origem do disparo ser inconclusiva (Tema n. 1.237 da Repercussão Geral, reconhecida no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.385.315), em que se adotou como referencial o dever de devida diligência reforçado do Estado nessas situações¹⁴.

Conclusão: a importância do MPU como instituição-garantia dos direitos humanos e seus consectários para a ação e a conformação como *custos iuris gentium*

A convergência entre o modelo constitucional de prevalência dos direitos humanos, inaugurado em 1988, e o perfil institucional delineado pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n. 75/1993 representa um passo importante na conformação de uma ordem jurídica integrada, em que a dupla proteção aos direitos fundamentais e humanos ocorra de modo sinérgico e contribua tanto para os objetivos da República quanto para a formação de um espaço de paz e direitos humanos no hemisfério americano.

O Ministério Público possui um papel crucial na efetivação da ordem jurídica internacional. A Constituição o alçou à função de *custos iuris gentium*, como instituição-garantia dos direitos fundamentais e humanos. Faz parte do mister ministerial, portanto, exercer os deveres-poderes de colaboração ativa na atuação dos mecanismos de proteção internacional e de fiscalização da efetivação interna das normas e decisões internacionais, induzindo o ajustamento do Estado como um todo, na perspectiva dos três poderes e das três esferas federativas, aos *standards* convencionais do Sistema Interamericano, servindo como catalisador do direito à proteção judicial, na forma dos artigos 1.1, 2, 25 e 28 do Pacto de San José.

Uma última nota é fundamental nesse sentido: para o bom cumprimento dessa missão, o Ministério Público deve não só ser dotado dos meios materiais e das garantias necessárias para uma atuação independente, mas também há de se conformar internamente à sua altura. São essenciais atividades de capacitação e protocolos de atuação sensíveis aos desafios na concretização dos direitos humanos, bem como a realização de adaptações orgânicas, com o

14 Mais informações e íntegra do parecer disponíveis em: <https://tinyurl.com/4739y6ew>. Acesso em: 5 dez. 2023.

desenho de estruturas institucionais especializadas, a fim de que o engajamento com os precedentes internacionais se dê de modo sistemático e contínuo.

Nessa perspectiva, a Recomendação n. 96/2023, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, trouxe algumas contribuições ao conter previsões ligadas à instituição de prêmio de monografias e teses relacionadas à Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua jurisprudência (art. 4º), de programa de residência de membros na Corte Interamericana de Direitos Humanos, mediante adesão de ramos e unidades do Ministério Público brasileiro (art. 5º) e de projeto para divulgação e difusão dos atos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (art. 6º).

No mesmo sentido, dispõe a recente Resolução n. 262/2023, também do CNMP, que tem o objetivo de instituir o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH), nos casos em que o Estado brasileiro seja parte ou interessado – tanto as sentenças, as medidas provisórias e as opiniões consultivas emitidas pela Corte Interamericana quanto as recomendações e medidas cautelares expedidas pela Comissão Interamericana (art. 1º, parágrafo único, incisos I e II).

O CONADH, atuando como estrutura especializada que fortalece a categoria analítica do *custos iuris gentium*, terá entre suas atribuições encaminhar aos órgãos do Ministério Público competentes as decisões e deliberações da Corte IDH e da CIDH envolvendo o Estado brasileiro para as providências cabíveis, inclusive a apuração de eventual responsabilidade administrativa, cível, criminal ou trabalhista (art. 3º, inciso IV); apoiar os órgãos do Ministério Público quanto ao cumprimento obrigatório das decisões da Corte IDH, podendo auxiliar, quando demandado, na construção de soluções dialógicas e interinstitucionais que envolvam quadros de violação massiva e persistente de direitos humanos causados pela inércia ou pela incapacidade reiterada das autoridades, dos órgãos e dos poderes públicos locais em modificar a conjuntura existente (art. 3º, inciso V); e, ainda, apoiar os órgãos do Ministério Público no controle, aferição e na fiscalização da implementação pelo Poder público das decisões da CIDH (art. 3º, inciso VI).

É insuficiente, no atual grau de desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que o domínio da gramática de direitos

humanos seja setorizado e nichado: faz parte das atribuições dos membros e servidores da instituição o dever de aprofundamento científico e de esmero prático à altura do projeto de sociedade igualitária proposto pela Constituição e pelos tratados interamericanos. Apenas com um engajamento institucional real e integral será possível o cumprimento dessa tarefa crucial para a defesa da democracia.

Referências

CALABRICH, Bruno (org.). **Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo**. Brasília: ESMPU, 2014, v. 1-3. Disponível em: <https://tinyurl.com/d655ywsd>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: uma análise empírica do Poder Judiciário brasileiro. 5. ed. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/347kerf5>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdeu7kvr>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/27ebbv5c>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 262, de 30 de maio de 2023**. Institui o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH) no âmbito do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2ayc3u3h>. Acesso em: 5 dez. 2023.

DUXBURY, Neil. **The nature and authority of precedent**. Cambridge: CUP, 2008.

FIGUEIREDO, M. The universal nature of human rights: the Brazilian stance within Latin America's human rights scenario. In: ARNOLD, R. (Ed.). **The universalism of human rights**. *Ius Gentium*: comparative perspectives on law and justice. Dordrecht: Springer Netherlands, 2013. p. 81-101.

JACOB, Marc. Precedents: lawmaking through international adjudication. **German Law Journal**, Frankfurt, v. 12, n. 5, p. 1005-1032, 1º maio 2011.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*). **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 11, n. 2, p. 619-671, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/3n94kf29>. Acesso em: 5 dez. 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração e Programa de Ação de Viena. **Portal da OEA**, Washington D.C., fev. 2024. Disponível em: <http://tinyurl.com/mufs5np5>. Acesso em: fev. 2024.

PINO, Giorgio. Interpretação e “crise” das fontes. Tradução: Hermes Zaneti Jr, Graziela Argenta e Juliana Provedel. **Civil Procedure Review**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 31-66, set./dez. 2021.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 67-93, 2012.

PRADO JUNIOR, Manoel B. do; SCOTTI, Guilherme. Normas cosmopolitas e efetivação dos direitos humanos: uma análise do caso do Povo Xukuru vs. Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 552-579, jan. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ROJAS, Claudio Nash. Breve introducción al control de convencionalidad. *In*: CORTE IDH. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n. 7: Control de Convencionalidad. San José: Corte IDH, 2019. p. 4-6. Disponível em: <https://tinyurl.com/4jf98p6d>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SILVA, Anderson Santos da. **Quem tem medo do direito internacional?: um estudo empírico na justiça federal do Distrito Federal**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021. p. 128.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjusfundamentalidade**: diálogos transnacionais sobre direitos fundamentais. Curitiba: Ed. CRV, 2014. v. 1.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. *In*: MEDEIROS, Antônio P. Cachapuz (org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Funag, 2007. p. 207-321. Disponível em: <https://tinyurl.com/4kznrkk8>. Acesso em: 5 dez. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Reflexões sobre o método comparado no Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. The continuity of jurisprudential cross-fertilization in the case-law of international tribunals in their common mission of realization of justice. *In*: CAPALDO, Giuliana Ziccardi (ed.). **The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2018**. New York: Global Community – Yearbook of International Law & Jurisprudence, 2019. p. 274-283.

Lei Complementar n. 75/1993: o direito à moradia e a atuação diuturna do MPF

ROBSON MARTINS

Pós-doutorando em Direito (UENP). Doutor em Direito da Cidade (UERJ). Doutor em Direito Constitucional (CEUB-ITE). Mestre em Direito em Sociedade, Direitos Humanos e Arte (UFRJ). Mestre em Direito Processual e Cidadania (UNIPAR). Especialista em Direito Civil, Notarial e Registral (UNIDERP) e Direito e Negócios Imobiliários (Damásio). Professor universitário. Procurador da República.

ÉRIKA SILVANA SAQUETTI MARTINS

Doutoranda em Direito (CEUB-ITE). Mestre em Direito (UNINTER). Mestre em Políticas Públicas (UFPR). Especialista em Direito Notarial e Registral, Direito Público e do Trabalho (UNIDERP). Advogada. Professora de Pós-Graduação (UNINTER).

LARISSA ESTEPHANIE SAQUETTI MARTINS

Especializanda em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Damásio). Graduada em Direito (PUCPR). Advogada.

Resumo: A atuação preventiva e repressiva do Ministério Público influencia na resolução de conflitos fundiários, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais e, no que tange ao direito à moradia, influencia diretamente na solução de conflitos judiciais, diminuindo o volume de processos nos foros da Justiça Federal, solucionando problemas que outrora apenas o juiz poderia resolver, especialmente pela utilização da justiça multiportas. A Lei Complementar n. 75/1993 completou trinta anos de existência em maio de 2023, efetivamente proporcionando ao Ministério Público Federal a possibilidade de proteção diuturna do direito constitucional à moradia aos brasileiros em face da omissão da União, uma vez que, em seu art. 6º, inciso VII, alínea a, destaca que compete ao MPU promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos constitucionais, entre eles o da moradia. A atuação em casos de programas habitacionais da União, suas autarquias, fundações ou empresas públicas, judicial ou extrajudicialmente, em conjunto com o Registro de Imóveis, otimizará

direitos constitucionais, especialmente de moradia, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social para toda a sociedade brasileira. Utilizou-se na pesquisa o método dedutivo, o procedimento monográfico e as técnicas da pesquisa bibliográfica (na doutrina especializada) e da documental (na legislação e na jurisprudência).

Palavras-chave: Ministério Público Federal; Lei Complementar n. 75/1993; direito à moradia; atuação preventiva; regularização fundiária; paz social.

Sumário: Introdução. 1 O Ministério Público e a defesa da ordem jurídica. 2 O Ministério Público Federal e a defesa da moradia. Conclusão.

Introdução

O Ministério Público (MP), conjuntamente com a Advocacia e a Defensoria Pública, foram consagrados pela Constituição Federal de 1988 como funções essenciais à justiça, promovendo de maneira eficaz a ordem jurídica e a proteção dos direitos e garantias fundamentais e sociais de todos os cidadãos brasileiros, tornando realidade aquilo que muitas vezes seria considerado utópico.

O Ministério Público tem origens remotas identificadas no Antigo Egito, mas foi apenas no Direito grego da Idade Antiga que o Ministério Público veio a adquirir uma feição mais compatível com a atual, principalmente no que diz respeito à sua função de acusar o perpetrador ou autor de uma infração. Há autores que creditam o surgimento das principais características da instituição ministerial à Antiguidade Clássica, especificamente à Grécia Antiga, uma vez que o *temosteta* (ou *temósteta*) tinha o ofício de acusar.

Destarte, a função primordial do Ministério Público é atuar repressivamente, acusando na seara criminal e promovendo inquéritos e ações civis públicas perante o foro judicial; contudo, houve mudança em tal paradigma, especialmente em face do fenômeno da desjudicialização ocorrente no País, com a utilização da justiça multiportas, otimizando tempo e dinheiro do erário, trazendo paz social à população em geral.

A atuação preventiva do Ministério Público, especialmente no direito à moradia, influencia diretamente na resolução de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o juiz poderia resolver, especialmente pela utilização da justiça multiportas, tais como mediação,

conciliação, arbitragem e outros institutos importantes para a solução pacífica de conflitos.

A Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, ao lado da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, completou trinta anos de existência, efetivamente proporcionando ao Ministério Público da União, especialmente ao ramo Federal, a possibilidade de proteção diuturna do direito constitucional à moradia aos brasileiros em face da omissão da União, uma vez que em seu art. 6º, inciso VII, alínea a, destaca que compete ao MPU promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos constitucionais.

Inexiste dúvida ou entredúvida de que o direito à moradia é um direito constitucional, pois previsto no *caput* do art. 6º da CF/1988, asseverando que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Também na CF/1988 percebemos que o direito à moradia se evidencia na função social da propriedade, na medida em que possibilita a usucapião especial urbana, quando assevera, em seu art. 183, *caput*, que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Ademais, não se pode olvidar que o Estatuto da Cidade se prevê, no art. 12, § 1º, que, na ação de usucapião especial urbana, é obrigatória a intervenção do Ministério Público e isso se traduz na importância social do direito à moradia, ou seja, o MP deve estar atento às questões de ocupação do solo urbano e suas consequências nefastas ocasionadas pela irregularidade.

No Código de Processo Civil, mister salientar que sempre o Ministério Público poderá atuar em interesses difusos e coletivos, conforme art. 178, sempre que as causas envolvam interesse público ou social, interesse de incapaz e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Por fim, verifica-se que a regularização fundiária urbana (Reurb), instrumento importantíssimo para a paz social em comunidades

consolidadas, poderá ser requerida pelo Ministério Público, conforme art. 14, inciso V, da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Além do mais, conquanto possa parecer distante ao Ministério Público Federal atuar em questões de moradia, já que a maioria das construções habitacionais para pessoas de baixa renda encontram-se relacionadas a companhias de habitação (COHABs), ligadas aos estados da federação e também aos municípios, verifica-se que existem vários programas federais de habitação, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, Sistema Financeiro de Habitação, Programa de Arrendamento Residencial, entre tantos outros.

Ademais, o projeto de regularização fundiária urbana (Reurb) conterá, entre outros, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso, e estudo técnico ambiental. A atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registras imobiliárias, sejam ambientais, sejam urbanísticas, afetará diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Com a capilaridade nacional do Ministério Público Federal, há possibilidade de solução em todo o País para os conflitos fundiários, sejam urbanos ou rurais, demandando do membro do MPF que esteja atento à dicção constitucional de maior amplitude dos direitos constitucionais previstos na CF/1988, protegendo, especialmente, o direito à moradia, o qual leva, consectariamente a um dos pilares da democracia, ou seja, a dignidade da pessoa humana.

1 O Ministério Público e a defesa da ordem jurídica

A existência de órgãos responsáveis pelo processamento de infrações e irregularidades é tão antiga quanto é a própria constatação da existência de um poder punitivo estatal, ou seja, o Estado. Desde os primórdios da civilização humana existem acusadores públicos. Todavia, pairam controvérsias acerca da verdadeira origem do Ministério Público, havendo quem entenda que surgiu há cerca de quatro mil anos um órgão ministerial primordial no Egito Antigo, consistente na figura do chamado *funcionário real* (Rangel, 2016, p. 17).

Ainda que não haja sido essa a origem remota do Ministério Público, é cediço que seu surgimento na História se liga a uma das primeiras civilizações, pois, mesmo naquelas mais primitivas, para além da função de acusar criminosos, já se observava a existência da atribuição de *custos legis*. Os procuradores que exerciam tal atividade ministerial eram denominados de *magiaí*. Desde então, o Ministério Público já exercia o papel de fiscalizar a lei e, também, de denunciar e de levar ao julgador elementos dirigidos à condenação do réu (Kac, 2011, p. 8).

A evolução paritária do Ministério Público, no que tange às suas atribuições, evoluiu com o desenvolvimento do próprio Direito, o que pode ser percebido não apenas em relação ao Processo Penal, mas também à função ministerial de fiscal da lei, seja na área cível, seja no aspecto registral.

Embora com origens remotas identificadas no Antigo Egito, foi somente no Direito grego da Idade Antiga que o Ministério Público veio a adquirir uma feição mais compatível com a atual, principalmente no que diz respeito à sua função de acusar o perpetrador, ou autor de uma infração. Há autores que creditam o surgimento das principais características da instituição ministerial à Antiguidade Clássica, especificamente à Grécia Antiga, uma vez que o *temosteta* (ou *temósteta*) tinha o ofício de acusar. Sua origem mais próxima, no entanto, encontra-se no Direito francês, nos procuradores do rei (em francês, *procureurs du roi*) (Rangel, 2016, p. 117).

Na França, o Ministério Público adquiriu a maior parte de suas características, notadamente naquilo que concerne a seu papel institucional. Do Direito francês adveio a expressão "magistrados do *Parquet*" (em francês, "*magistrats du Parquet*"), até hoje utilizada para referir-se aos procuradores (em francês, "*procureurs*").

No século XVIII (1701-1800), os procuradores eram defensores da Coroa, do rei e da sociedade. A origem da expressão *Parquet* explica-se pelo local no qual, *em pé*, o representante da instituição atuava, no recinto no qual se localizavam os Tribunais Criminais (Kac, 2011, p. 11). Tratava-se de um exíguo espaço assoalhado, limitado, por sua vez, por uma balaustrada. O nome *Parquet* deriva justamente daquele piso taqueado onde os procuradores do rei (*les procureurs du roi*) instalavam-se, a fim de, daí, procederem ao atendimento das súplicas (Kac, 2011, p. 11).

Importante asseverar que originalmente na França ficava em evidência a relação direta entre o Ministério Público e a Coroa. Mais do que isso, a estrutura e as atribuições do *Parquet* influenciaram diretamente o Direito português e, conseqüentemente, o Direito brasileiro, pois, durante os séculos que se passaram entre o episódio histórico do Descobrimento, no ano de 1500, e aquele da Independência, em 1822, o Brasil, que ainda se encontrava na condição de Colônia da Metrópole Portuguesa, subordinava-se, jurídica e politicamente, a Portugal e, como tal, na falta de jurisdição própria, sujeitava-se ao Direito metropolitano português, constituído, sobretudo, pelas denominadas Ordenações do Reino.

Por isso mesmo é que, no Brasil, o órgão ministerial surgiu influenciado por tais Ordenações do Reino. As Ordenações Afonsinas, de 1446, por sua vez, serviram de base para o ordenamento jurídico brasileiro sem, entretanto, prever a figura jurídica do Ministério Público, que surgiu (Rangel, 2016, p. 118-119) com o advento das Ordenações Manuelinas, de 1521, e a partir daí, em relação aos crimes públicos, a acusação fazia-se por intermédio de escrivães dos juízos criminais ou, então, por meio de acusadores particulares. Tratava-se de função supletiva da inércia do particular, transmitida aos promotores públicos (Rangel, 2016, p. 119).

As Ordenações Filipinas, de 1603, tiveram vigência até o ano de 1830, quando sobreveio o primeiro Código Penal brasileiro (Lei de 16 de dezembro de 1830) e trouxe, por sua vez, o promotor de Justiça da Casa de Suplicação, bem como a função fiscalizadora do Ministério Público (Brasil, 2023). A condução da instrução criminal passou, desse modo, a ser supervisionada pelas partes, que são os promotores e os advogados (Rangel, 2016, p. 119).

O início da ideia de Ministério Público perdurou pela maior parte de todo um século. Foi capaz de definir o *Parquet* como parte processual, notadamente no Processo Penal, com a imposição do ônus da acusação; neste ínterim, as partes poderiam ser classificadas em *formal* e em *material*: quanto a esta, coincidem a manifestação de Direito material e sua posição no processo; já aquela independe de uma tal coincidência, a exemplo daquilo que ocorre, “por exemplo, quando o Ministério Público, mesmo autor da ação, requer a absolvição do acusado” (Pacelli, 2021, p. 128).

A distinção entre ambas se relaciona a uma antiga questão da Teoria do Processo, qual seja, aquela acerca da “autonomia da relação jurídica

processual em face da relação jurídica de Direito material, em que nem sempre as partes seriam as mesmas" (Pacelli, 2021, p. 572). Desse modo, no Brasil as funções do Ministério Público, desde suas origens, misturam-se, de maneira que o representante ministerial acumula os papéis tanto de acusador quanto de fiscal do Direito. Trata-se das linhas mestras de sua atuação, e elas se confundem.

Ainda no sentido do papel do *Parquet*, suas atribuições privativas têm sido progressivamente reduzidas em quantidade avassaladora, especialmente no que se relaciona à ordem constitucional presente no Brasil desde 5 de outubro de 1988. Isso porque, antes da Constituição atual, o Ministério Público Federal exercia a representação judicial da União. Ocorre que os constituintes perceberam que tal atribuição terminava por confundir as funções de "acusar" e "defender" que, em determinados casos, competiam ao mesmo órgão, sendo um contrassenso.

A ênfase dada pelo Constituinte originário ao Ministério Público naquilo que se relaciona à função de protetor da cidadania quanto a seus múltiplos aspectos foi intensa. Mais do que isso, a legislação que se seguiu à Constituição de 1988, no sentido de regulamentá-la e dar-lhe concretude, confirma o alargamento da missão institucional do *Parquet*.

A Lei n. 10.771, de 21 de novembro de 2003, criou cargos de membro na carreira institucional do Ministério Público da União, bem como as carreiras de apoio de Analistas e Técnicos do Ministério Público da União, funções comissionadas e 198 Procuradorias da República em municípios, sendo 98 com localização definida e 100 sem localização definida.

Deveras, o Ministério Público Federal foi grandemente ampliado pela legislação infraconstitucional, alcançando hoje alguns dos mais longínquos rincões do País. Não bastasse isso, tanto a Constituição quanto vários diplomas legais têm distribuído uma série de atribuições, especialmente à Defensoria Pública e a outros órgãos, quanto a matérias específicas, a exemplo do que ocorre em relação aos Procons (Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor).

Na República Federativa do Brasil, o Ministério Público tem progressivamente obtido a ampliação do seu espectro institucional, assim como das possibilidades de sua atuação, em que pese, na atualidade, manter de forma exclusiva somente a titularidade para a propositura

da ação penal pública, pois a função de *ombudsman* tem sua origem remota na Constituição sueca de 1809, que criou a figura do *justiteombudsman*, expressão utilizada como "comissário de justiça", com atribuição de supervisionar a observância de atos normativos pelos juízes e servidores públicos (Jatahy, 2009, p. 32). Além disso, sua estrutura terminou por ser abraçada pelas Constituições espanhola, de 1978, que instituiu o *defensor del pueblo*, no artigo 54, e portuguesa, que acolheu o "provedor de Justiça", no artigo 24, mantido pelo artigo 23, após a revisão de 1982 (Jatahy, 2009, p. 32).

Na Assembleia Nacional Constituinte, verificou-se que o Ministério Público já se encontrava estruturado em carreira e existia em todo território nacional, foi-lhe então deferida a função consistente no controle dos demais controles, parlamentar ou político, administrativo e judiciário (Jatahy, 2009, p. 32).

Tal prerrogativa incide sobre os três Poderes, especialmente ao Poder Executivo. Objetiva, sinteticamente, remediar lacunas e omissões, assim como assegurar que os Poderes respeitem as regras postas e não se imiscuam nos direitos e nas liberdades públicas dos cidadãos (Jatahy, 2009, p. 32). Ocorre que o *Parquet*, apesar de sua evolução no sentido do aumento de suas atribuições e, conseqüentemente, de suas prerrogativas, passou por determinados períodos de enfraquecimento, tendo, entretanto, mantido boa parte de suas atribuições no âmbito criminal, esquecendo do cível e do extrajudicial.

O Ministério Público foi enfraquecido enquanto instituição durante as ditaduras militares, que o subordinavam aos outros Poderes do Estado e não conferiam a seus membros a necessária autonomia de atuação. Com a democratização, o *Parquet* avançou, sendo-lhe atribuído o exercício da ação penal pública (Ribeiro, 2017, p. 7), além de inúmeras outras funções, já que a ampliação das prerrogativas do *Parquet* resultou no aumento de suas possibilidades de atuação em diversos âmbitos de natureza cível e extrajudicial, mas notadamente na esfera criminal, sempre, contudo, na defesa e na concretização dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

A Constituição de 1988 foi o ápice da evolução histórica do Ministério Público brasileiro, tendo em vista que não apenas manteve, mas também ampliou as hipóteses de atuação do *Parquet* na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, ao mesmo tempo em que o desvinculou e lhe conferiu independência quase total dos órgãos do governo (Marum, 2006, p. 54). Mais do que isso, o texto constitucional

deu ao MP uma finalidade, por meio de um critério constitucional voltado a definir os objetivos para os quais a instituição se dirige, esclarecendo que o Ministério Público é órgão de soberania popular, instrumental à realização dos fins constitucionais (Marum, 2006, p. 54).

Nesse contexto, também foram expandidas suas possibilidades hermenêuticas, permitindo-se ao *Parquet* interpretar o ordenamento jurídico para melhor cumprir seu mister constitucional sem, entretanto, desviar-se de suas atribuições e do cumprimento da lei. O Ministério Público deve perquirir o conteúdo e a origem das normas, valendo-se de critérios axiológicos que permitam aferir se elas efetivamente revelam ideais democráticos, que se encontrem em consonância com a ordem constitucional nas quais se encontram inseridas (Ribeiro, 2017, p. 9).

Ao *Parquet* não é dado ignorar que o sistema jurídico não é hermético e que é lotado de contradições, que demanda uma orientação no sentido da aplicação da melhor norma, caso a caso. A soberania da norma constitucional deve ser defendida, especialmente quanto ao pluralismo ideológico e à dignidade da pessoa humana (Ribeiro, 2017, p. 9), pois a CF/1988 colocou o Ministério Público como órgão responsável pela proteção de vários direitos fundamentais, tanto individuais quanto sociais, coletivos, difusos e individuais homogêneos. Ocorre que missão primordial do *Parquet* é, no limite, a salvaguarda do interesse público.

A atuação do Ministério Público é clara, tornando-se possível distinguir, de maneira precisa, aquilo que a instituição deve fazer em cada processo. Se o interesse público tiver sido violado e sucumbido, o *Parquet* será obrigado a agir ou a reagir em favor da prevalência desse mesmo interesse (Mazzilli, 2016, p. 248).

Importante notar que *no sentido técnico processual*, é um órgão parcial, porém, “não no sentido moral, porque moralmente o órgão do Ministério Público continua com liberdade de atuação”. Nesse sentido é que, no processo crime,

pode pedir a condenação de quem entenda culpado ou a absolvição de quem considere inocente, ou, no processo cível, continua com o poder de externar sua convicção, seja ela qual for (Mazzilli, 2016, p. 248).

Dessa forma, mais importante do que afirmar que o Ministério Público é fiscal da lei ou perquirir se ele seria, efetivamente, uma

parte imparcial, é perquirir a causa de sua atuação, que ora é interesse ligado a uma pessoa, ora a uma relação jurídica, ou ao bem de todos (Mazzilli, 2016, p. 248).

Em uma ou em outra hipótese, no entanto, para o Ministério Público “sempre haverá um interesse público a ser zelado pela Instituição, que será diligenciar em prol da indisponibilidade ou da defesa de um interesse de grande abrangência ou relevância social” (Mazzilli, 2016, p. 248) e a evolução concernente às prerrogativas do Ministério Público não alcançou somente o âmbito criminal, estendendo-se, em especial, à defesa de direitos fundamentais de natureza transindividual, inclusive por meio de instrumentos processuais específicos.

A CF/1988 aumentou imensamente as possibilidades de atuação do Ministério Público, proporcionando-lhe diversos novos mecanismos, dentre os quais se destacam a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação penal pública, a ação civil pública, o mandado de segurança, o *habeas corpus* e as ações cautelares (Paes, 2003, p. 178), e todos esses instrumentos se dirigem a propiciar a intervenção do Poder Judiciário no sentido da aplicação efetiva da lei, tanto para impor as sanções penais quanto para prevenir e reparar prejuízos aos direitos dos cidadãos, bem como para propor ação de inconstitucionalidade da lei (Paes, 2003, p. 178-179).

Em que pese essa expansão quanto às prerrogativas ministeriais e o surgimento de novos interesses processuais, o *Parquet* deve se preocupar especialmente com sua atribuição principal e exclusiva, qual seja, a titularidade privativa quanto à propositura da ação penal pública. Além disso, o representante ministerial tem por obrigação formular uma acusação certa, delimitada, clara, isenta de dúvidas, devendo ser precisa e encontrar amparo nos elementos informativos colhidos na fase investigatória, de maneira que a defesa tenha condições de contestá-la (Ribeiro, 2017, p. 10).

Há uma verdadeira vocação democrática na evolução do Ministério Público brasileiro. No decorrer dos trabalhos preparatórios da Constituinte, foi elaborada a Carta de Curitiba, de 1986, que sintetizou as aspirações do Ministério Público no que se relaciona à sua configuração constitucional (Ávila, 2016, p. 423). Tais sugestões foram, em grande parte, acolhidas pelo Constituinte. A disciplina do Ministério Público na Constituição de 1988 é feita sob o capítulo

IV (Das funções essenciais à Justiça), afastando-o de qualquer vinculação funcional aos outros poderes (Ávila, 2016, p. 423).

A Constituição previu que o Ministério Público brasileiro é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, assim como dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Ávila, 2016, p. 423). Suas funções restam atreladas aos próprios objetivos fundamentais da República. Por isso é que a Constituição incumbiu o Ministério Público de um conjunto de garantias voltadas a dar-lhe liberdade de defender interesses superiores, inclusive, contra o próprio Estado (Ávila, 2016, p. 423).

Mais do que isso, o Ministério Público, em que pese a grande quantidade de atribuições e o impressionante alcance de suas prerrogativas, de conformidade com aquilo que determina a Constituição de 1988, não pode ser definido como um “quarto Poder”. Não pode ser considerado, portanto, um “órgão interpoderes, mesmo porque a nossa estrutura estatal não comporta um tal órgão, sem controle, em um verdadeiro quarto Poder” (Coutinho, 2007, p. 11). A autonomia constitucional do *Parquet* não equivale à criação de um novo Poder ou órgão de Poder. A vinculação do Ministério Público ao Poder Executivo não retira sua autonomia que, por sua vez, deve ser medida por meio de outros parâmetros.

O *Parquet* não se submete hierarquicamente ao Poder Judiciário, especialmente em decorrência de sua expressa separação institucional e independência funcional de seus membros. A Constituição de 1988 é clara em afirmar que se trata de instituições diversas, em que pese atuarem, especialmente no âmbito do Direito Processual Penal, de maneira sobreposta.

Nota-se que o Ministério Público goza, portanto, de independência funcional e não está submetido a qualquer tipo de poder hierárquico. A Procuradoria se organiza de maneira autônoma em relação ao Poder Judiciário. Até bem pouco tempo, contudo, não se encontrava organizada em todas as comarcas do interior do País. Agora, porém, constitui-se em poder organizado, sendo sua atuação processual ampla e diversificada, com condições de controlar, relativizar e fiscalizar a atividade do Judiciário. A Constituição Federal de 1988 conferiu um novo perfil institucional ao Ministério Público. O promotor de Justiça se tornou uma espécie de *ombudsman* não

eleito da sociedade brasileira. O *Parquet*, assim, passou a se identificar como uma instituição vocacionada para a defesa de interesses sociais (Macedo Júnior, 2010, p. 74).

2 O Ministério Público Federal e a defesa da moradia

As atribuições do Ministério Público Federal estão descritas na Constituição Federal e precipuamente na Lei Complementar n. 75/1993. Contudo, importante salientar que a Constituição Federal, quando delimita a competência da Justiça Federal no art. 109 quanto à esfera cível, também afeta as atribuições do MPF; portanto, em havendo interesse da União, suas autarquias, fundações ou empresas públicas, deflui hialino interesse do MPF.

A abordagem da LC n. 75/1993 torna-se imprescindível porque ela se tornou um marco vital na história do Ministério Público, fortalecendo a função da instituição perante toda a sociedade, definindo as atribuições e a organização do Ministério Público da União, prevendo princípios, garantias e prerrogativas, possibilitando ao órgão protagonismo na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, difusos e individuais indisponíveis.

Nesse viés, o direito à moradia torna-se de imperiosa e importante atuação diuturna do MPF em face da União, pois uma das principais situações de crise no contexto urbano é a falta de concretização do direito humano fundamental à moradia, previsto no *caput* do art. 6º da Carta Magna e que é um dos pilares mais relevantes para a dignidade da pessoa humana, compondo, inclusive, o conceito de mínimo existencial.

A moradia é um dos pressupostos jurídicos e fáticos mais basilares para uma existência digna, de maneira que sua obtenção corrobora para a dignidade da pessoa humana, da mesma forma que uma habitação precária entra em conflito direto com a referida cláusula.

No Brasil observa-se uma notável carência tanto de políticas públicas quanto de disposições orçamentárias dirigidas à concretização do direito à moradia, tornando-se necessário estudar as suas relações com o conceito de mínimo existencial e com a dignidade da pessoa humana. Uma das definições doutrinárias mais relevantes, inclusive corroborada pela jurisprudência e pela prática jurídica em geral, é a dignidade da pessoa humana, da qual resulta um conceito

constantemente empregado no tratamento da teoria dos direitos fundamentais, qual seja, o mínimo existencial.

Ao legislador infraconstitucional cabe, além do mínimo determinado pela Constituição, desenvolver a concepção de dignidade prevalente em cada momento histórico, em acordo com as escolhas do povo, tornando desnecessária a determinação de todo o conteúdo do princípio ou todas as suas pretensões. A dignidade da pessoa humana contém, desse modo, um campo livre para a deliberação política. No mesmo sentido, ou todos os indivíduos desfrutam de uma vida digna ou não se pode mais reconhecer qualquer noção de dignidade, pois os direitos fundamentais são condições pressupostas para qualquer regime democrático (Barcellos, 2002).

A regra majoritária tem seus principais limites, porém, faz-se possível investigar o núcleo mínimo dos efeitos pretendidos, de forma a maximizar a normatividade do princípio por intermédio da identificação do espaço de aplicação da eficácia positiva. Em decorrência disso é que não existe um direito sindicável ao mínimo existencial, pois somente as prestações que compõem o mínimo podem ser exigidas por intermédio da intervenção do Poder Judiciário, pois, se todos são igualmente dignos, é impossível distinguir a partir de argumentos pessoais ou particulares (Barcellos, 2002).

Torna-se insuficiente uma consagração normativa, tornando necessária uma autoridade capaz de impor de maneira coativa a obediência a determinados comandos jurídicos, fazendo com que a o acesso à justiça passe a compor o núcleo da dignidade da pessoa humana (Barcellos, 2002). O mínimo existencial, como paradigma essencial do ser humano, termina por definir uma limitação às atividades institucionais do Estado, vinculando, portanto, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário à sua concretização plena e, especialmente, ao seu asseguramento.

A fundamentalidade dos denominados direitos sociais se equipara ao chamado mínimo existencial, em relação a um duplo aspecto de proteção. *Negativamente*, determina-se a proibição da incidência de tributos sobre direitos sociais componentes do mínimo. *Positivamente*, entretanto, demanda-se a compulsória entrega de prestações estatais às pessoas mais pobres. Os direitos sociais máximos, contudo, são obtidos por intermédio do exercício da cidadania reivindicatória, bem como da prática orçamentária, decorrentes do processo democrático (Torres, 2003).

A forma natural de obtenção dos denominados direitos sociais, em seu sentido máximo, é o seu reconhecimento concreto pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Ocorre que existem entendimentos no sentido da possibilidade de reivindicação judicial dos direitos componentes do mínimo existencial. Em que pese a concretização dos direitos sociais em seu sentido máximo se encontrar restrita às possibilidades político-orçamentárias, o asseguramento do mínimo existencial pode ser obtido judicialmente, tendo em vista sua essencialidade no que se relaciona à dignidade da pessoa humana.

Em face da enorme omissão da União acerca do asseguramento do mínimo existencial em relação a fatores intrínsecos à condição do ser humano, há efetivamente notáveis considerações para que o Poder Judiciário possa entrar em cena, para fins de garantia dos direitos constitucionais. No Brasil existe certo consenso naquilo que se relaciona à possibilidade de se proteger judicialmente o mínimo existencial, entretanto, persistem controvérsias importantes quanto a ser tal proteção absoluta ou não (Sarmiento, 2016, p. 1670).

O fato é que o direito à moradia ainda carece de maior efetivação por parte do Poder Judiciário, dado que são muito raros os casos em que a Justiça o garante, diferentemente do que ocorre em outras searas, como a saúde pública, em que o judiciário tem garantido, em maior extensão, tal efetividade. Além disso, indaga-se se o mínimo existencial se sujeita à "reserva do possível" e se atua como um limite máximo à sindicabilidade dos direitos prestacionais, fundamentada na Constituição Federal de 1988, ou se é possível conceder prestações não previstas em lei que excedam o mínimo (Sarmiento, 2016, p. 1670).

A reserva do possível reconhece que o Estado possui recursos financeiros limitados em seu orçamento, de maneira que não pode garantir a realização de todos os direitos sociais, econômicos e culturais de forma imediata. Deveras, a referida tese se baseia na ideia de que o Estado deve priorizar a alocação de recursos disponíveis de acordo com as necessidades mais urgentes da sociedade, garantindo uma distribuição justa e equilibrada dos recursos.

Em algumas situações o Estado pode alegar a falta de recursos financeiros para justificar a não realização de determinados direitos, como saúde, educação e moradia, ou mesmo a compra de medicamentos para pessoas com determinada patologia. Ocorre que tal justificativa não pode ser usada de forma totalmente discricionária,

pois o Estado deve sempre buscar alternativas para garantir o máximo de direitos possível, considerando a realidade econômica do País, porquanto a reserva do possível busca o equilíbrio entre o orçamento público e as necessidades da população.

As escolhas alocativas terminam por ser, também, “desalocativas” na mesma medida, ao subtraírem as “fatias do bolo” naquilo que se relaciona aos recursos orçamentários existentes, ainda que tal situação não se encontre explicitada. Para lidar com tal o fenômeno econômico é que foi elaborado o conceito de “reserva do possível”, que, por sua vez, pode ser desdobrado em três componentes. Inicialmente, o componente fático concerne à efetiva existência de recursos voltados à satisfação do direito prestacional em escopo. O componente jurídico relaciona-se à existência de autorização legal, especialmente por lei orçamentária, para realizar a despesa demandada pela efetivação de um direito. Por sua vez, a razoabilidade da prestação precisa considerar os recursos existentes e todos os outros encargos que pesam sobre o Estado (Sarmiento, 2016).

Existem certos direitos sociais que compõem diretamente a própria dignidade da pessoa humana em sua dimensão prática, tendo em vista serem indispensáveis à própria sobrevivência, minimamente em acordo com aquilo que determina a Constituição de 1988. Deveras, quanto à ordenação e ao controle do uso do solo, a lei estabelece determinados objetivos, sendo preciso evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, bem como necessário distribuir, de maneira justa, os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Santos, 2020).

O atendimento a uma agenda ampliada de cidadania constitui um considerável desafio ao Poder Público na globalização, limitando a atuação estatal. A crescente interdependência da economia mundial resultou na progressiva perda de capacidade estatal para desafiar a ordem internacional. As políticas de maior alcance quanto à produção e ao emprego, e as políticas monetária, fiscal e cambial tornaram-se prisioneiras de uma agenda internacional sobre a qual governos de países como o Brasil têm escassa possibilidade de interferir (Santos, 2008).

O constrangimento ao qual se submete o Estado nacional não é exclusivo do Brasil, suscitando debates quanto à necessidade da “reforma do Estado” *urbi et orbi*. As principais faces dessa reforma

foram a privatização do setor produtivo estatal e a descentralização das responsabilidades do governo federal. Nesse mesmo sentido, o fornecimento de bens públicos pelos próprios governos locais proporciona uma maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências e às necessidades da população (Santos, 2008, p. 35).

Contudo, a emergência dos direitos sociais modificou a equação entre a liberdade e a igualdade, dando, assim, uma nova tônica à temática da justiça social. Ocorre que não transferiu a lógica ou as garantias dos direitos fundamentais de liberdade para os direitos sociais. Da mesma forma, não transformou os direitos sociais em direitos fundamentais, em sentido autêntico. Dessa maneira, a proteção estatal se dirige a assegurar condições de liberdade, segurança do mínimo existencial e personalidade do cidadão. Mais do que isso, não prevalecem as considerações de justiça, de maneira que se confunde o *status positivus libertatis* com o *status positivus socialis*, constituído de prestações estatais conferidas para a proteção dos direitos econômicos e sociais, bem como para a seguridade social (Torres, 1989).

O *status positivus socialis* é indispensável ao aperfeiçoamento do Estado Social de Direito, no que concerne à sua configuração de Estado de prestações e à sua missão de protetor dos direitos sociais e curador da vida social, responsável tanto pela previsão quanto pela cura da existência. Compreende, portanto, o fornecimento de serviços públicos não essenciais e de prestações financeiras em favor dos mais fracos, especialmente por intermédio de subvenções sociais, de forma que o referido *status* depende da situação econômica do País, assim como da riqueza nacional (Torres, 1989).

Conquanto a moradia tenha sido inserida como direito social na Constituição Federal apenas no ano 2000, ou seja, com a Emenda Constitucional n. 26, verifica-se que tal direito é inerente à própria condição de ser humano, na medida em que pode efetivar a sociabilidade da pessoa, garantindo a paz e tranquilidade no seio familiar. A habitação dos seres humanos é o lugar em passam seus momentos de descanso e armazenam seus pertences, sozinhos ou em convivência com seus entes queridos. A partir de seu lar é que o indivíduo se torna parte de uma comunidade. Trata-se de algo mais importante do que a simples salvaguarda de alguém contra os elementos (Oliveira *et al.*, 2021). É um direito subjetivo que, dessa forma, pertence a todas as pessoas, especialmente àquelas que

dependem de políticas públicas para ter uma moradia adequada (Oliveira *et al.*, 2021), estando conectado diretamente aos direitos à saúde, à vida, à felicidade e à dignidade da pessoa humana.

De tal modo, é um dever do Estado, no cumprimento e na concretização do princípio da necessidade, promover a efetivação de direitos àqueles que menos detêm a concretização desse direito fundamental, fazendo-se imprescindível a existência de políticas públicas para concretizar tal direito. Sem tais ações, por exemplo, os sem-teto não têm direito de ficar em lugar nenhum, passando por restrições externas ao exercício das necessidades mínimas. Em decorrência disso é que o mínimo existencial pode encontrar-se atrelado a um local físico, no qual as pessoas exercem suas prerrogativas basilares (Inácio, 2002).

A dimensão negativa do mínimo existencial é afetada sempre que uma intervenção do Estado ou de um particular comprometa as condições materiais básicas para a vida digna de uma pessoa, podendo ser invocada em diversos contextos e situações. Ocorre que o mínimo existencial abrange uma faceta prestacional, que se relaciona à justiciabilidade dos direitos sociais. No Brasil, superou-se a visão de que tais direitos não seriam juridicamente exigíveis, passando-se, desse modo, a levá-los a sério (Sarmiento, 2016).

Dessa maneira, existe no Brasil certo consenso no sentido da possibilidade de proteção judicial do mínimo existencial. Algumas controvérsias, porém, subsistem na matéria, inclusive a possibilidade de utilização de técnicas mais flexíveis, baseadas no diálogo institucional para proteger o mínimo existencial.

Todavia, o Estado não tem o dever natural de distribuir moradias de forma gratuita, tendo em vista que o direito de morar ainda não se encontra assegurado de maneira efetiva e concreta a todos os brasileiros, tendo em vista tratar-se de norma programática.

O direito à moradia, no que se relaciona aos indigentes e às pessoas sem teto, configura um direito fundamental em toda a sua expressão, tendo em vista se encontrar integrado ao mínimo existencial, tornando, desse modo, obrigatória a prestação do Estado. Nesse mesmo sentido é que as moradias populares ou as habitações voltadas à classe média são, necessariamente, direitos sociais em seu máximo sentido. Esses, no entanto, ainda restam dependentes de políticas públicas e de opções orçamentárias (Torres, 2001).

Essas políticas públicas não podem ignorar os conceitos basilares concernentes ao direito à moradia, especialmente a necessidade de que sua concretização se dê em conformidade com a dignidade da pessoa humana, assegurando, portanto, o mínimo existencial. A concretização do direito fundamental à moradia depende, necessariamente, de uma definição concreta acerca de seu conteúdo, sob pena de reduzi-lo a um patamar inferior ao próprio mínimo existencial, comprometendo, dessa mesma forma, a própria efetivação da dignidade da pessoa humana.

A relevância do direito à moradia há muito foi percebida pelos organismos internacionais máximos que, por sua vez, trataram de elevá-lo à condição de direito humano, desde os primórdios do sistema universal, protegendo-o de maneira específica. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por exemplo, afirma que todas as pessoas têm direito ao repouso e ao lazer, a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à família saúde e bem-estar, incluindo, entre suas prerrogativas, a habitação (ONU, 1948).

Denota-se que a moradia é algo mais importante do que um mero local voltado à salvaguarda de alguém. A moradia simples, porém digna, é pressuposto fático do exercício de outros direitos fundamentais. Mas, no processo de ter uma moradia fornecida pelo Estado, enfrentam-se mais e mais controles estabelecidos sobre a gestão pública, devido à corrupção existente desde os primórdios, no escopo de conter o desvio de recursos públicos envolvidos nesses fluxos, de maneira que ela se torna cada vez mais burocratizada, lenta e com pouca capacidade de execução (Rolnik, 2019).

Junto a isso, vive-se uma situação de enorme alta nos preços dos imóveis e dos aluguéis, superior ao crescimento da renda da população. O que existe acerca da política habitacional na cidade, atualmente, para uma situação de emergência é simplesmente nada. Assim, as pessoas passam a ter nenhuma alternativa de moradia, ocupando prédios e suportando a violência que advém dessa atuação. A Constituição afirma que a propriedade, além de ser patrimônio de seu dono, tem uma responsabilidade pública quanto à sociedade e à cidade, denominada "função social" (Rolnik, 2017, p. 142-143).

No Brasil, assim como o proprietário tem o direito de reivindicar de volta seu prédio, há o direito de crianças, mulheres, idosos e vulneráveis de serem protegidos. Assim, não se pode apenas decretar que as pessoas devem deixar o imóvel, sem encaminhar proteção

a quem vai se vulnerabilizar. Portanto, há formas e formas de se executarem reintegrações de posse. A pior é deixar tudo nas mãos apenas da Polícia Militar, sem recorrer a mediadores, sem que organismos de proteção dos direitos sejam acionados e valorizados e sem apresentar alternativas imediatas (Rolnik, 2017).

Por outro lado, o direito à moradia deve ser resguardado pelo Ministério Público Federal, o que está previsto expressamente na LC n. 75/1993, guardando consonância com a atuação em conjunto com as serventias extrajudiciais, precipuamente o Registro de Imóveis, uma vez que este último detém o fôlio real de todos os imóveis do País, guardando estrita sintonia com o princípio da segurança jurídica.

Assim, na República Federativa do Brasil, a atividade exercida no âmbito notarial e/ou no âmbito registral visa a conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos realizados por usuários dos serviços extrajudiciais, conforme preconiza o art. 1º da já citada Lei Federal n. 8.935/1994 e como consagrado pelo art. 236 da CF/1988; ou seja, trata-se de serviço altamente qualificado e importante para a sociedade como um todo.

Tal lei determina ainda, no mesmo citado artigo, que os cartórios, cujo fim manifesto é o de outorgar aquelas quatro garantias legalmente estabelecidas e cujo nome técnico é o de serventias notariais e registrais, configuram-se em serviços de organização técnica e administrativa, desempenhados, na esfera extrajudicial, por pessoas naturais, as quais são, por sua vez, não só profissionais do Direito, como tecnicamente batizadas de notários, ou tabeliães de notas, e de registradores, ou ainda oficiais de registros, conforme a função pública que desempenhem.

No escopo de seu mister, tanto os notários quanto os registradores devem satisfazer os requisitos legalmente impostos: primeiro, serem eles aprovados em concursos públicos de provas e de títulos; segundo, terem nacionalidade brasileira; em terceiro lugar, serem dotados de plena capacidade civil; estarem quites com as obrigações eleitorais e, se for o caso, militares; em quinto plano, deterem o grau acadêmico de bacharel em Direito; e, por fim, portarem-se de modo condigno com o exercício da profissão (Lei n. 8.935/1994, art. 14, *caput* e incisos de I a VI).

Os serviços extrajudiciais são a essência da desjudicialização, ou seja, a retirada, da órbita de competência do Estado-Juiz, dos atos e

dos procedimentos elimináveis ou transferíveis a outras entidades, para, desse modo, salvaguardar o núcleo essencial da função judicante. Esses serviços estão na linha de frente, uma vez que evitam que as pretensões resistidas de interesses jurídicos, tecnicamente ditas "lides", alcancem o Poder Judiciário e que, em análise detida da legislação brasileira, existem pontos de ligação entre as serventias extrajudiciais e o Ministério Público. Como forma de delinear algumas atividades de que o Ministério Público participa perante as serventias de registros de imóveis, temos que há grande importância de fiscalização na sucessão dos ausentes, conforme art. 33 do Código Civil, no que tange ao sucessor provisório.

Por sua vez, no que concerne ao bem de família, dado sua característica de manutenção do seio familiar e dignidade da pessoa humana, os prédios e os valores mobiliários não podem ter destino diverso, devendo sempre haver audiência do Ministério Público (art. 1.717 do Código Civil); contudo, quanto aos indignos de suceder, por terem sido autores, coautores ou partícipes de homicídio doloso contra o autor da herança, o Ministério Público terá a legitimidade para excluir o herdeiro ou legatário, conforme art. 1.815, § 2, do Código Civil.

De fato, não se admite mais, como no Código Civil de 1916, o uso inadequado e patrimonialista, irracional, desarrazoado de propriedades imobiliárias urbanas ou rurais, dado que o real descumprimento da função social da propriedade poderá levar a graves sanções, tais como a majoração de impostos reais ou até mesmo a desapropriação para reforma agrária (área rural) ou urbana (Estatuto da Cidade) e, de fato, o Registrador de Imóveis, verdadeiro fiscal da lei quanto à seara imobiliária e respectivos negócios adstritos, deverá observar estritamente as normas constitucionais, legais e de consolidações normativas das Corregedorias dos Tribunais de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, as quais buscam preservar o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Os empreendimentos imobiliários, loteamentos, incorporações, desapropriações, tombamentos, servidões administrativas, regularizações fundiárias urbanas, obras públicas e construções particulares, conquanto tenham um elevado filtro efetivado pelos órgãos fiscalizatórios ambientais e pelas municipalidades, também receberão análise rigorosa do titular do Registro de Imóveis, que também é por rigor um fiscal da ordem jurídica. Na Lei n. 6.015/1973, por exemplo, tem-se

que as servidões ambientais serão averbadas perante o Registro de Imóveis (art. 167, inciso II, item 23), enquanto o contrato de pagamento por serviços ambientais, quando este estipular obrigações de natureza *propter rem*, será registrado (art. 167, inciso I, item 45).

Havendo registro de um loteamento pela Lei n. 6.766/1979, deve o Registro de Imóveis observar se tais lotes se encontram em faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município. De outro giro, a observância da faixa mínima de domínio também em rodovias (5 metros) e ferrovias (15 metros) é essencial para a efetividade do princípio da legalidade, bem como para o equilíbrio do meio ambiente, além de o ser para a segurança viária e ferroviária dos cidadãos que ali perpassam.

Se eventualmente necessária, a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. Por sua vez, as desapropriações por utilidade pública (Decreto-Lei n. 3.365/1941) podem ter por objeto a proteção ambiental, como as unidades de conservação, a exemplo de parques nacionais, reservas biológicas e reservas particulares do patrimônio natural, com registro ou averbação no respectivo Registro de Imóveis (Lei n. 9.985/2000).

As desapropriações amigáveis e as sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização serão registradas perante o Registro de Imóveis, conforme art. 167, inciso I, item 34, da Lei n. 6.015/1973, além da imissão provisória da posse, no item 36 do mesmo inciso. Contudo, conforme a Súmula n. 479 do Supremo Tribunal Federal, as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização, conquanto devam ter um controle rígido de sua utilização perante a serventia de Registro de Imóveis.

No Incidente de Assunção de Competência (IAC) n. 13, o STJ consagrou o direito à informação ambiental e a possibilidade no Registro de Imóveis acerca de tais informações, assumindo este órgão em conjunto com o Ministério Público papel vital para a sustentabilidade.

Deveras, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que o regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais, podendo o Ministério Público requisitar diretamente ao Registro de Imóveis a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

Destarte, a averbação de notícia ambiental torna-se fulcral para que haja efeito *erga omnes*, e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável. O art. 246 da Lei n. 6.015/1973 possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel, existindo a efetiva necessidade de averbar ou registrar atos ou negócios relativos a situações ambientais do imóvel rural ou urbano, especialmente para fins de proteção do terceiro de boa-fé, na forma do art. 54 da Lei n. 13.097/2015, com ganho de conotação no fôlio real e produção de efeito *erga omnes*.

No que tange à regularização fundiária urbana, conforme a Lei n. 13.465/2017, existem procedimentos importantíssimos para áreas consolidadas e que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Nesse sentido, relembra-se que o projeto de Reurb conterà, entre outros, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso e estudo técnico ambiental.

Em todas essas questões da malha fundiária urbana, o Ministério Público surge efetivamente como protagonista na defesa da moradia, buscando informações, coletando dados para instrução de inquéritos civis ou ações civis públicas e, precipuamente, resolução de eventuais problemas atinentes a imóveis no país. Destarte, tal protagonismo pode se dar na esfera judicial, mas também na extrajudicial.

Assim, utilizando-se dos instrumentos necessários, especialmente os previstos na Lei Complementar n. 75/1993, o Ministério Público Federal poderá assegurar que programas da União de habitação, especialmente populares, possam ser efetivados por intermédio do inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta ou até mesmo ação civil pública, consagrando seu papel de instituição voltada para a defesa da ordem jurídica e da população brasileira, em sua totalidade.

Conclusão

A função primordial do Ministério Público brasileiro é efetivamente atuar de modo repressivo, tendo sido concebido de tal forma, promovendo a persecução penal criminal e as ações cíveis no foro, muitas vezes nem sequer tendo contato com as partes antecipadamente. Contudo, é mister a mudança de tal paradigma, especialmente em face do fenômeno da desjudicialização, otimizando tempo e dinheiro do erário.

O legislador pretendeu, em diversos momentos, inserir formas de justiça consensual, tais como a transação e a suspensão condicional do processo (Lei n. 9.099/1995), termos de ajustamento de conduta (TAC), delação premiada (Lei do Crime Organizado), acordo de não persecução cível (Lei n. 8.429/1992), bem como o acordo de não persecução penal (ANPP), além de várias outras disposições semelhantes.

A atuação profilática do Ministério Público em diversas searas, seja na seara cível, seja na criminal, influencia deveras na resolução rápida e direta de conflitos fundiários, diminuindo drasticamente o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o Poder Judiciário poderia resolver. Agora, efetivamente o Judiciário poderá se dedicar a situações graves de fato, já que muitas situações serão resolvidas extrajudicialmente.

As desapropriações por utilidade pública (Decreto-Lei n. 3.365/1941) podem ter por objeto a proteção ambiental, como as unidades de conservação, a exemplo de parques nacionais, reservas biológicas e reservas particulares do patrimônio natural, com registro ou averbação no respectivo Registro de Imóveis (Lei n. 9.985/2000).

As desapropriações amigáveis e as sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização serão registradas perante o Registro de Imóveis, conforme art. 167, inciso I, item 34, além da imissão provisória da posse, no item 36 do mesmo inciso.

Importante mencionar que, no Incidente de Assunção de Competência (IAC) n. 13, o STJ consagrou o direito à informação ambiental e a possibilidade no Registro de Imóveis acerca de tais informações, assumindo o Registro de Imóveis em conjunto com o Ministério Público papel vital para a sustentabilidade. Deveras, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que o regime registral brasileiro

admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais, podendo o Ministério Público requisitar diretamente ao Registro de Imóveis a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

Conjuntamente com a Advocacia e a Defensoria Pública, o Ministério Público constitui função essencial à justiça, promovendo de maneira eficaz a proteção dos direitos e das garantias fundamentais de todos os cidadãos brasileiros, tornando realidade aquilo que muitas vezes é considerado apenas um sonho ou norma programática.

O Ministério Público tem origens remotas identificadas no Antigo Egito, mas foi apenas no Direito grego da Idade Antiga que o Ministério Público veio a adquirir uma feição mais compatível com a atual, principalmente no que diz respeito à sua função de acusar o perpetrador ou autor de uma infração. Há autores que creditam o surgimento das principais características da instituição ministerial à Antiguidade Clássica, especificamente à Grécia Antiga, uma vez que o temosteta (ou temósteta) tinha o ofício de acusar.

Destarte, a função primordial do Ministério Público é atuar representativamente, acusando na seara criminal e promovendo inquéritos e ações civis públicas perante o foro judicial; contudo, houve mudança em tal paradigma, especialmente em face do fenômeno da desjudicialização ocorrente no País, otimizando tempo e dinheiro do erário, trazendo paz social à população em geral.

A atuação cautelar e preventiva do Ministério Público, especialmente no direito à moradia, ainda mais para pessoas carentes, influencia diretamente na resolução de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o juiz poderia resolver, especialmente pela utilização da justiça multiportas.

A Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, ao lado da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, completou trinta anos de existência, efetivamente proporcionando ao Ministério Público da União, especialmente ao ramo Federal, a possibilidade de proteção diuturna do direito constitucional à moradia aos brasileiros em face da omissão da União e outros entes, uma vez que em seu art. 6º, inciso VII, alínea a, destaca que compete ao MPU promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos constitucionais.

Inexiste dúvida ou entredúvida de que o direito à moradia é um direito constitucional, pois previsto no caput do art. 6º da CF/1988, asseverando que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Também na CF/1988 percebe-se que o direito à moradia se evidencia na função social da propriedade, na medida em que possibilita a usucapião especial urbana, quando assevera, em seu art. 183, *caput*, que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

De fato, não se pode olvidar que o Estatuto da Cidade prevê, no art. 12, § 1º, que, na ação de usucapião especial urbana, é obrigatória a intervenção do Ministério Público e, conforme o Código de Processo Civil, é mister salientar que sempre o MP poderá atuar em interesses difusos e coletivos (art. 178), toda vez que as causas envolverem interesse público ou social, interesse de incapaz e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Assim também consiste sua intervenção no mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção.

A regularização fundiária urbana (Reurb), instrumento essencial para a paz social em comunidades consolidadas e que pode ser requerido pelo Ministério Público, conforme art. 14, inciso V, da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, é cabível se tratar-se de áreas de interesse da União, como, por exemplo, terrenos de marinha.

Conquanto possa parecer distante ao Ministério Público Federal atuar em questões de moradia, já que a maioria das construções habitacionais para pessoas de baixa renda encontram-se relacionadas a COHABs, ligadas aos estados da federação e aos municípios, verifica-se que existem vários programas federais de habitação, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, Sistema Financeiro de Habitação, Programa de Arrendamento Residencial, entre tantos outros; portanto, imprescindível que o membro do MPU atue diretamente em tais situações, promovendo a paz social.

O projeto de regularização fundiária urbana (Reurb) conterà, entre outros, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso, e estudo técnico ambiental. A atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registras imobiliárias, de todos os prismas, afetará diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Mediante o controle efetivo da legalidade dos atos e negócios jurídicos registráveis e averbáveis, a manutenção do controle rígido da lei e da aplicação de normas ambientais e da função social da propriedade, em conjunto precipuamente com o Ministério Público Federal ou Estadual, haverá um grande favorecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como das regras urbanísticas e dos bens imóveis da União. Portanto, a atuação preventiva e cautelar do Ministério Público Federal ou Estadual, no que tange especificamente a questões registras imobiliárias perante os Cartórios de Registros de Imóveis, sejam ambientais, sejam urbanísticas, afetarão diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social e, principalmente, segurança jurídica.

A capilaridade do Ministério Público Federal e o arcabouço da LC n. 75/1993 possibilitam a solução em âmbito nacional dos conflitos fundiários, sejam urbanos, sejam rurais, demandando do membro do MPF que esteja atento à dicção constitucional de maior amplitude dos direitos constitucionais previstos na CF/1988, protegendo, especialmente, o direito à moradia, o qual leva consectariamente a um dos pilares da democracia, ou seja, à dignidade da pessoa humana.

Priorizando o Ministério Público Federal sua atuação conjunta com o Registro de Imóveis, na defesa irrestrita do direito à moradia, precipuamente de populações carentes, utilizando adequadamente os instrumentos previstos na Lei Complementar n. 75/1993 e outras disposições normativas, possibilitar-se-á o controle e manutenção do meio ambiente, da sustentabilidade, bem como a regularidade urbanística, ordenamento do solo, ainda mais nas metrópoles, uma vez que terá em mãos os dados concretos e necessários dos imóveis rurais e urbanos, tornando-se um verdadeiro fiscal da lei para fins de qualidade de vida da sociedade e das futuras gerações, de forma extrajudicial, evitando a proliferação de ações no Judiciário e possibilitando a paz social. Não havendo solução consensual e antecipada,

poderá então o MPF ajuizar as demandas necessárias perante a Justiça Federal competente, para a defesa da ordem jurídica, especialmente dos direitos difusos e coletivos, protegendo os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis e carentes de justiça social.

Referências

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Código Criminal. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Casa Civil**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/38fcjx8r>. Acesso em: nov. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://tinyurl.com/4hckvu96>. Acesso em: 1º ago. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc3mezxs>. Acesso em: 11 ago. 2023.

CALIL, M. L. G.; MARTINS, É. S. S.; MARTINS, R. A regularização fundiária Urbana como concretização do direito à moradia. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2366-2393, 2022.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O núcleo do problema no sistema processual penal brasileiro. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 15, n. 175, p. 11-13, jun., 2007.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito social à moradia**: a efetividade do processo. Curitiba: Juruá, 2002.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KAC, Marcos. **O Ministério Público na investigação penal preliminar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

KIRSTE, Stephan. A dignidade humana e o conceito de pessoa de direito. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **A evolução institucional do Ministério Público brasileiro**. *In*: Uma introdução ao estudo da justiça. Maria Thereza Sadek (org.). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94.

MARTINS, Robson. **Ministério Público de Garantias**: a necessária separação entre investigação e acusação. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MARTINS, Robson. **O direito à moradia das pessoas idosas e o superendividamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MARTINS, Robson. **REURB**: como a execução fiscal contribuiu para a Justiça de Tramandaí-RS regularizar imóveis. São Paulo: Dialética, 2023.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e direitos humanos**. Campinas: Bookseller, 2006.

MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público é parte imparcial? **Justitia**, São Paulo, v. 77, n. 202, p. 241-249, jun., 2016.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da pessoa humana**: estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ALBUQUERQUE FILHO, Edme Tavares de; MARTINS, Érika Silvana Saquetti; SACRAMENTO, Luciano; CALIL, Mário Lúcio Garcez; ROSSIGNOLI, Marisa; MARTINS, Robson; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. **Regulação, ferrovias e direito à moradia**: eficiência e justiça social. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: visão crítica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves. Acesso à justiça penal pelo Ministério Público: a efetividade dos direitos fundamentais processuais. *In*: D'ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Cidadania e desenvolvimento sustentável**: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Acesso à Justiça I. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 4-19.

ROLNIK, R. **Territórios em conflito**: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. p. 199-210.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, A. M. P. S. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. *In*: Santos, A. M. P. S.; Vasques, P. H. R. P.; Piquet, R. P. S. (org.). **Rio de Janeiro**: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI. Rio de Janeiro: Telha, 2020. p. 13-38.

SANTOS, A. M. S. P. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SARMENTO, D. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TORRES, R. L. A cidadania multidimensional na Era dos Direitos. *In*: TORRES, R. L. (org). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, R. L. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-46.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 29-49, jul./set., 1989.



A Lei Complementar n. 75/1993 e seus reflexos na defesa da Ordem Econômica

WALDIR ALVES

Doutor em Direito do Estado e Teoria do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em Estágio Pós-Doutoral vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Professor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Professor convidado da Pós-Graduação LL.M. em Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Membro Titular do Ministério Público Federal junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Procurador Regional da República (PRR/4ª Região). Membro Suplente da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Consumidor e Ordem Econômica).

141

ROGÉRIO MARQUES

Especialista em Direito Público. Assessor-Chefe de Revisão da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Consumidor e Ordem Econômica).

Resumo: O artigo trata da relevância da edição da Lei Complementar n. 75/1993 para a Ordem Econômica, com o comissionamento do Ministério Público da União para a sua consecução, nos termos do art. 6º, inciso XIV, alínea *b*. Situada a Ordem Econômica como integrante da Ordem Jurídica, está fundamentada a atuação do Ministério Público em sua defesa. Após tecido breve histórico da defesa da Ordem Econômica antes e depois da edição da LC n. 75/1993, serão apontados avanços na prática da defesa da Ordem Econômica na atuação do Ministério Público Federal (MPF) e também os desafios enfrentados, sobretudo no âmbito da jurisprudência em razão de espaços legais, além de referir as soluções em trâmite para a superação desses desafios.

Palavras-chave: defesa da Ordem Econômica; implementação e desafios; Ministério Público Federal; competência.

Sumário: Introdução. 1 Trajetória resumida da defesa da Ordem Econômica: antes e após a LC n. 75/1993. 2 Avanços na implementação da defesa

da Ordem Econômica estabelecidos pela LC n. 75/1993. 3 Desafios à efetivação da defesa da Ordem Econômica estabelecida na LC n. 75/1993. Considerações finais.

Introdução

A Lei Complementar n. 75/1993 inicia um novo capítulo na relação entre Direito e Economia ao atribuir ao Ministério Público Federal (MPF) a defesa da Ordem Econômica, que possui na atual ordem constitucional, entre outros, os princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da livre iniciativa, além da expressa previsão de repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 170 da Constituição), e "tornando, assim, menos abstrata a promessa de justiça do Estado" (Carvalho; Braga, 2019, p. 43 e 44).

A atuação do Estado na Ordem Econômica é fruto do chamado *constitucionalismo econômico*, realidade atual, cujo movimento surge após a 1ª Guerra Mundial e que consistiu na imposição de limites, pelo Estado, como principal efeito da decadência do então imperante modelo liberal clássico dos séculos XVIII e XIX (Sciorilli, 2004, p. 16). A atuação estatal na Economia tem como finalidade evitar que condutas dos agentes econômicos produzam abusos e ilícitos por meio da atuação de cartéis, monopólios artificiais ou outras formas de ilícitos no mercado que oportunizem abusos contra os concorrentes, o próprio mercado e os consumidores.

Segundo Vital Moreira, numa perspectiva de sistema normativo, a Ordem Econômica é expressão que designa o conjunto de todas as normas "que dizem respeito à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos" (Moreira, 1987, p. 35 *apud* Carvalho; Braga, 2019, p. 13), de modo que a defesa da Ordem Econômica é essencial à defesa do cidadão e da Economia como um todo. Sendo a Ordem Econômica conteúdo da Ordem Jurídica, relativamente à qual incide amplo interesse social, justifica-se a atuação do Ministério Público em sua defesa (art. 127 da Constituição)¹. Na sua missão, possui o dever de zelar, com os instrumentos e meios que lhe são

1 "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

próprios, pelo equilibrado ambiente concorrencial e pelas sadias relações de consumo².

Nesse sentido, acompanhando a evolução normativa que estruturou o Estado para fiscalizar a Ordem Econômica, a LC n. 75/1993 atribuiu ao Ministério Público da União (MPU), como instituição independente, não subordinada a nenhum dos poderes da República, a incumbência de fiscalizar o Estado na preservação da Ordem Econômica. Com efeito, a LC n. 75/1993 estabeleceu como função institucional do MPF, entre outros valores, zelar pelos *princípios constitucionais* relativos à *atividade econômica* (art. 5º, inciso II, alínea c). Previu, ainda, competir ao MPF promover as ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais na *defesa da ordem jurídica*, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, *especialmente quanto à Ordem Econômica e financeira* (art. 6º, inciso XIV, alínea b).

A Constituição de 1988 previu fosse criada lei para regulamentar a atividade econômica e financeira³. Para atender ao mandamento constitucional, foi editada, inicialmente, a Lei n. 8.884/1994, sucedida pela Lei n. 12.529/2011, que estruturou o atual Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF).

Assim como a Lei n. 12.529/2011 estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a LC n. 75/1993 previu a necessária atuação do MPF no cumprimento do mister de fiscalização da atividade estatal nesse mesmo campo. Sendo o Cade e a SEAE órgãos da Administração Pública Federal, sua atuação é acompanhada pelo MPF no tocante à legalidade dos atos fiscalizatórios e decisórios por eles praticados. A LC n. 75/1993, portanto, integra o arcabouço jurídico de defesa da Ordem Econômica ao orientar a estruturação do Ministério Público para fiscalizar a legalidade da atuação estatal relativamente aos agentes econômicos.

Daí a importância do estudo dessa interação entre a lei de organização do MPF e a Lei Brasileira de Defesa da Concorrência,

2 LC n. 75/1993, Título I, Capítulo I, art. 5º, inciso II, alínea c; Capítulo II, art. 6º, inciso XIV, alínea b.

3 CRFB, Título VII, Capítulo I, arts. 170 a 181.

podendo ser acrescentados a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

A atribuição dada pela LC n. 75/1993 ao MPF de defesa da Ordem Jurídica no âmbito econômico e financeiro foi mais bem detalhada no seu *locus* de atuação junto ao Cade na condição de *custos juris*, pelo art. 12 da Lei n. 8.884/1994⁴, pois na previsão anterior do art. 16 da Lei n. 4.137/1962⁵, a função de Procuradoria do Cade – que incluía a de assessoria jurídica – poderia ser exercida por membros do Ministério Público da União ou dos Estados.

A Lei n. 12.529/2011, ao estruturar o atual Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), estabeleceu normas sobre prevenção e repressão às infrações contra a Ordem Econômica e ao abuso do poder econômico, a defesa da livre concorrência e dos consumidores, tendo a coletividade como titular dos bens jurídicos por ela protegidos (art. 1º)⁶. A menção à defesa da concorrência e dos consumidores, lado a lado, tanto no âmbito constitucional como no legal, é proposital, sendo um dos destinatários finais da Ordem Econômica (Alves, 2022, p. 176):

A defesa das condições de concorrência pelas Instituições de Estado, com essa atribuição, possui como base de sua atuação a proteção dos interesses difusos e coletivos, em especial da defesa do consumidor, um dos destinatários finais da Ordem Econômica. Nesse contexto, o Ministério Público se apresenta como Instituição que atua no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), estruturado na Lei nº 12.529/2011.

4 “Art. 12. O Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, oficiar nos processos sujeitos à apreciação do CADE.

Parágrafo único. O CADE poderá requerer ao Ministério Público Federal que promova a execução de seus julgados ou do compromisso de cessação, bem como a adoção de medidas judiciais, no exercício da atribuição estabelecida pela alínea *b* do inciso XIV do art. 6º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.”

5 “Art. 16. Junto ao CADE funcionará uma Procuradoria, devendo os respectivos procuradores ser escolhidos e requisitados dentre os assistentes, assessores jurídicos e procuradores da União e suas entidades autárquicas e paraestatais, que gozarem de estabilidade, bem como, nas mesmas condições, entre os membros do Ministério Público da União ou dos Estados.”

6 “Art. 1º Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei.”

Desse contexto se pode observar que a outorga da defesa da Ordem Econômica e Financeira ao MPF foi um dos modos de incumbir-lhe a defesa da coletividade e, mais especificamente, dos consumidores nessa temática em particular. Dentre os órgãos criados se destacam o MPF junto ao Cade (MPF/Cade) e a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (Consumidor e Ordem Econômica), cujos princípios e valores são ínsitos às normas do Sistema de Defesa da Concorrência.

Nesse ponto, o legislador conferiu exclusividade ao MPF para representar o Ministério Público brasileiro perante a autarquia, já que, "sendo autarquia federal, nela atua membro do *Parquet* Federal, o qual, além de manifestar-se nos feitos do CADE, em atenção ao princípio constitucional da unidade (artigo 127, § 1º)", e dá

continuidade aos pleitos do *Parquet* dos Estados e do Distrito Federal, formulados à Autoridade Antitruste, de modo a zelar a pretensão dos interesses sociais e individuais indisponíveis defendidos pelo Ministério Público Brasileiro (Alves, 2022, p. 177).

1 Trajetória resumida da defesa da Ordem Econômica: antes e após a LC n. 75/1993

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever, de forma mais específica, a Ordem Econômica, garantindo a sua liberdade (art. 115)⁷.

O Decreto-Lei n. 869/1938 foi a primeira lei brasileira a definir "os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego", tipificando, entre outras, as condutas de impedir ou dificultar a concorrência para o aumento arbitrário de lucros, o domínio do mercado e o impedimento da concorrência.

O Decreto-Lei n. 7.666/1945⁸ instituiu a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (a C.A.D.E.), que arrolava atos e fatos contrários aos interesses da economia nacional e vedava a fusão, incorporação, transformação ou agrupamento, sem autorização da C.A.D.E., de empresas nos setores econômicos que indicava, visando impedir a concentração de mercado que propiciasse práticas anticoncorrenciais; contudo, não previa a participação do

7 "Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica."

8 Dispunha sobre os atos contrários à ordem moral e econômica.

Ministério Público nos processos administrativos de controle ou de apuração de infrações. Foi revogado, na sequência, pelo Decreto-Lei n. 8.167/1945, com o fim do Estado Novo.

A Constituição de 1946 trouxe a primeira previsão constitucional de repressão ao abuso de poder econômico (art. 148)⁹, sendo sob a sua égide promulgada a Lei n. 1.521/1951, que alterou a legislação sobre crimes contra a Economia Popular, tipificando o cartel, a venda casada, o preço predatório, a fixação de preço de revenda e as cláusulas de exclusividade.

A Lei n. 4.137/1962 teve por objeto regular a “repressão ao abuso ao Poder Econômico”, criou o *Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade* (art. 8º), com sede no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional, o qual recebeu a incumbência de averiguar a existência de abusos do poder econômico, promover o julgamento das infrações e requerer ao Judiciário, em certos casos, a aplicação das sanções.

Com o advento da Constituição de 1988 e a edição da LC n. 75/1993, consolidou-se a tutela da ordem jurídica, especialmente em matéria econômica, como atribuição do Ministério Público. Nessa senda, a Lei n. 8.884/1994 previu a atuação do “MPF perante o Cade”, com participação nos processos sujeitos à apreciação do Cade¹⁰, conforme atribuição prevista na LC n. 75/1993. A importância dessa atuação já era destacada na época, sendo inclusive sustentado fosse tratada no Regimento Interno do Cade (Alves, 2004, p. 20):

Essa atuação é de todo necessária, cabendo seja especificada no Regimento Interno do CADE, pois além de cumprir o comando do *caput* do art. 12 da Lei nº 8.884/1994, propicia ao Ministério Público Federal a produção de prova e apresentação de parecer no próprio procedimento administrativo, tomando pleno conhecimento da questão submetida à apreciação do Órgão colegiado, de modo a contribuir na condução e na sua melhor solução.

9 “Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.”

10 “Art. 12. O Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, officiar nos processos sujeitos à apreciação do CADE.”

Com a edição da Lei n. 12.529/2011, a previsão legal anterior de que o MPF oficiaria nos processos administrativos sujeitos à apreciação do Cade foi alterada, passando a nova lei a prever a designação, pelo procurador-geral da República, de

[...] membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, emitir parecer nos processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica, de ofício ou a requerimento do Conselheiro-Relator (art. 20).

A sucessão normativa, entretanto, aparentemente teria reduzido o campo de atuação do MPF perante o Cade, pois o novo texto legal faz menção à apresentação de "parecer" apenas nos casos passíveis de imposição de sanções por *infrações* à Ordem Econômica (a Lei n. 8.884/1994 falava em "oficiar", como uma atuação ampla), havendo uma possível exclusão da atribuição para atuação nos casos de concentração de mercado, o que atentaria contra os preceitos da LC n. 75/1993. No entanto, a aparente limitação de escopo foi esclarecida e afastada por intermédio da Resolução Conjunta PGR/Cade n. 1/2016, que especificou de forma adequada as prerrogativas e os instrumentos de atuação do MPF perante o Cade como fiscal da lei (Alves, 2022, p. 185):

Nos termos do artigo 2º da Resolução Conjunta, o representante do MPF junto ao CADE exerce função essencial à política administrativa mantida pela União de defesa e proteção da concorrência, cabendo-lhe atuar: a) no controle das condutas anticoncorrenciais; b) na prevenção da concentração de mercado; e c) na contribuição com soluções eficientes e equitativas na promoção da concorrência (BRASIL, 2016).

As atribuições elencadas evidenciam que a atuação do MPF junto ao CADE supera o que a letra do artigo 20 pode fazer parecer, não se limitando à elaboração de pareceres nos processos administrativos no CADE, pois o membro do MPF junto ao CADE pode, igualmente, atuar ativamente nos variados processos e procedimentos que tramitam na autarquia.

Com a referida resolução, a autoridade da LC n. 75/1993 foi reafirmada, assegurando-se a ampla atuação do MPF perante o Cade¹¹. Garantiu-se, assim, que o *Parquet* atue como fiscal da Ordem

11 Art. 2º O representante do MPF exerce função essencial à política administrativa mantida pela União de defesa e proteção da concorrência, cabendo-lhe:

Jurídica, não apenas nos processos para imposição de sanções por infrações à Ordem Econômica, mas também

em todas as espécies de procedimentos administrativos, nos procedimentos preparatórios de inquérito administrativo e nos inquéritos administrativos, instaurados para prevenção, apuração e repressão de infrações à Ordem Econômica

bem como que possa se

manifestar nos atos de concentração econômica, inclusive interpor recurso ao Plenário do Tribunal contra decisão da Superintendência-Geral que aprovar ato de concentração econômica, nos termos do artigo 65, inciso I, da Lei nº 12.529/2010 (Alves, 2022, p. 185-186).

De igual modo, quando entender necessário, poderá

representar contra agentes econômicos com vistas à instauração de procedimento preparatório, inquérito administrativo ou processo administrativo, além de [...] requerer as diligências que entender necessárias à apuração dos fatos (Alves, 2022, p. 186-187).

A Resolução Conjunta PGR/Cade n. 1/2016 também reconhece a prerrogativa, ao representante do MPF junto ao Cade, de ter um gabinete nas dependências da sede da autarquia e participar – de forma plena – das sessões de julgamento do Tribunal do Cade (art. 3º, inciso II):

Art. 3º Fica assegurado ao representante do MPF as seguintes prerrogativas e instrumentos de atuação:

I - ter um gabinete compatível com a dignidade do cargo, nas dependências do edifício sede do CADE, para si e sua assessoria;

II - participar das sessões de julgamento do Plenário do Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, com assento à mesa e direito a sustentação oral, a qual deverá ser feita após a manifestação das partes e antes do início da leitura do voto pelo Conselheiro Relator, nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

Diante disso, pode-se afirmar que a Resolução Conjunta PGR-CADE n. 01/2016 "sanou omissões da Lei nº 12.529/2011 e do Regimento

I - atuar no controle das condutas anticoncorrenciais e na prevenção da concentração de mercado;

II - contribuir com soluções eficientes e equitativas na promoção da concorrência."

Interno do CADE – RICADE, instituindo uma importante rotina procedimental e de cooperação entre o MPF e o CADE” (Alves, 2022, p. 188), acrescido do Acordo de Cooperação Técnica Cade-PGR n. 1/2020, em todas as suas especificidades (Lima, 2018, p. 18).

Conclui-se que, por meio da Resolução Conjunta PGR/Cade n. 1/2016, o próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica ajustou a sua regulação interna à LC n. 75/1993 e à missão constitucionalmente atribuída ao Ministério Público na defesa da Ordem Jurídica e da Ordem Econômica.

A importância dessa atuação do *Parquet* junto ao Cade é reconhecida internacionalmente, havendo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹² fixado, na revisão pelos pares (*peer review*)¹³ do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), em 2010, que “o papel do Ministério Público Federal é, principalmente, o de ser uma voz independente dentro da agência, representando o interesse público” (OCDE; BID, 2010, p. 43).

12 A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se constitui em um fórum único, no qual governos de 30 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais. Os países-membros da OCDE são atualmente 38: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.

13 Conforme reconhecido pela própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) foi objeto de revisão pelos pares (*peer review*) em 2010, no Fórum Global da Concorrência que aconteceu em Paris nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2010. O fórum, que reúne líderes de autoridades de defesa da concorrência de cerca de 80 jurisdições ao redor do mundo, é uma fonte significativa para as autoridades atuantes no que diz respeito às melhores práticas de concorrência. A revisão pelos pares é um elemento central do trabalho da OCDE. Ela está fundada na disposição de um país em submeter suas leis e políticas a revisões substantivas conduzidas por outros membros da comunidade internacional. O processo fornece valiosos *insights* para o país objeto do estudo, além de promover a transparência e o entendimento recíproco em benefício de todos. A revisão pelos pares é também um importante instrumento para o fortalecimento das instituições de concorrência nacionais. Órgãos de concorrência fortes e eficazes podem, por sua vez, promover e proteger a concorrência em dada economia, o que aumenta a produtividade e o desempenho econômico em geral.

Por outro lado, a atuação do MPF junto ao Cade propicia não apenas que seja emitido parecer nos processos em trâmite perante a autarquia concorrencial, mas também possibilita que o Ministério Público tome pleno conhecimento da questão submetida ao Cade e do seu deslinde, viabilizando (Alves, 2001, p. 128-129): 1) o envio de cópia dos autos do procedimento ao órgão competente do *Parquet*, para a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, nos âmbitos cível e penal, em defesa da Ordem Econômica e Financeira, e no caso de crime contra a Ordem Econômica e as relações de consumo; 2) o posterior controle, pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (Consumidor e Ordem Econômica), das providências adotadas pelo órgão do MPF no âmbito cível¹⁴, em juízo ou fora dele; 3) nos casos em que sejam afetados interesses sob a tutela do MPF, que o próprio MPF submeta ao Judiciário a decisão administrativa, mesmo que esta tenha adotado o prévio parecer do MPF, caso este entenda que a decisão não tutela adequadamente a Ordem Econômica e o consumidor; 4) a atuação do MPF diante de eventual recusa ou omissão da Procuradoria do Cade na execução dos compromissos e das decisões emanadas daquele Conselho Administrativo; 5) o intercâmbio de informações e de experiências com os membros do MPF integrantes do colegiado da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (especializada na temática do Consumidor e da Ordem Econômica); e 6) a adequada intervenção do MPF, como *custos legis*, nos processos judiciais em que se discuta a aplicação da Lei Antitruste e nos quais o Cade seja parte.

Especificamente quanto à atuação judicial do MPF nas causas que versem sobre infrações à Ordem Econômica, em consonância com a LC n. 75/1993, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão editou os Enunciados n. 16 e n. 17¹⁵, nos seguintes termos:

Enunciado n. 16: Constitui múnus do Ministério Público Federal atuar em processos administrativos e judiciais na repressão às infrações contra a ordem econômica e zelar pela observância por parte dos agentes econômicos dos princípios constitucionais da livre concorrência e da defesa do consumidor e dos direitos e interesses tutelados pela Lei 12.529/11. (Aprovado na 1ª Sessão Ordinária de 2016, realizada em 10.3.2016).

14 Resolução CSMPF n. 20/1996, art. 2º, inciso III e § 3º.

15 Disponível em: <https://tinyurl.com/5c32hxz7>. Acesso em: 21 jun. 2023.

Enunciado n. 17: Dado que a coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos pela Lei 12.529/11, o Ministério Público Federal deverá officiar como *custos legis* nos processos em que o CADE figure no polo ativo ou passivo da ação, como recorrente ou recorrido, nos quais esteja em causa matéria relativa ao direito da concorrência. (Aprovado na 1ª Sessão Ordinária de 2016, realizada em 10.3.2016).

O conteúdo desses enunciados é relevante para a compreensão da efetividade plena dos dispositivos da LC n. 75/1993, pois contribuem para a orientação da tutela da Ordem Econômica pelo Ministério Público Federal. Com efeito, tais enunciados são fruto do reconhecimento de que compete ao MPF prosseguir, também no âmbito judicial, no desempenho da atividade fiscalizatória exercida na seara administrativa.

2 Avanços na implementação da defesa da Ordem Econômica estabelecidos pela LC n. 75/1993

Um primeiro e importante avanço na defesa da Ordem Econômica é o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para a proposição de ações visando à cessação de práticas infracionais contra a Ordem Econômica e, também, à reparação aos lesados por aquelas mesmas práticas.

Avanço que contribuiu para consolidar o papel do Ministério Público na defesa da Ordem Econômica e do consumidor foi o estabelecimento de entendimentos decisórios internos relacionados ao cumprimento da LC n. 75/1993. Nesse sentido, além dos Enunciados n. 16 e n. 17 supratranscritos, relacionados à atuação do MPF nos processos administrativos e judiciais que versem sobre infrações contra a Ordem Econômica ou a participação do Cade no processo judicial, deve-se mencionar, ainda, a aprovação do Enunciado n. 33¹⁶:

Enunciado n. 33: A imposição de penalidade por infração à Ordem Econômica pelo CADE (natureza sancionatória) não afasta a pretensão indenizatória dos prejudicados, por si ou pelos demais legitimados (art. 82 da Lei nº 8.078/1990), mediante o ajuizamento de Ação de Ressarcimento por Dano Concorrencial prevista no

16 Disponível em: <https://tinyurl.com/5c32hxz7>. Acesso em: 21 jun. 2023.

art. 47 da Lei nº 12.529/2011 (natureza reparatória). (Aprovado na 8ª Sessão Ordinária de 2021, realizada em 27.10.2021).

O enunciado sedimentou importante compreensão construída no âmbito da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, órgão de cúpula do MPF especializado na defesa da Ordem Econômica e do Consumidor, acerca da independência das esferas cível e administrativa quanto à responsabilização de agentes por infrações contra a Ordem Econômica. Desse modo, a imposição de sanção na seara administrativa pelo Cade não afasta o poder-dever do Ministério Público de judiciar a respectiva ação de ressarcimento em prol dos lesados, pois foi conferida a este a defesa da concorrência e do consumidor – já que a coletividade é a titular dos bens protegidos pela Lei n. 12.529/2011 – tanto na esfera administrativa junto ao Cade como nas esferas cível e penal perante o Judiciário.

O entendimento quanto à possibilidade do ajuizamento da ação ressarcitória independentemente da ação criminal é de fundamental importância para a adequada tutela dos consumidores (ou agentes econômicos) lesados e também para a produção de maior prevenção geral e reprovabilidade relativamente aos atos infrativos à Ordem Econômica. A análise dos julgados dos tribunais superiores revela haver poucas decisões sobre ações ressarcitórias, ao passo que é consideravelmente elevada a quantidade de decisões em recursos ou conflitos de competência relativamente a crimes contra a Ordem Econômica. Esse quadro pode revelar a onerosidade de uma ação ressarcitória, a elevada exigência probatória, além da complexidade da demonstração da vantagem indevida (*quantum debeatur*) com a prática ilícita, apontando a necessidade de ampliação do conhecimento quanto à possibilidade de acionamento e responsabilização dos infratores da Ordem Econômica para o ressarcimento pelos danos causados.

Como o Ministério Público pode instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil visando à investigação, de ofício ou mediante representação, de eventual prática de ilícito contra a Ordem Econômica, a investigação no âmbito extrajudicial pode conduzir à expedição de recomendação, à celebração de termo de ajustamento de conduta ou ao ajuizamento de ação civil pública.

Especificamente quanto à ação civil pública, esta possui fundamento no art. 47 da Lei n. 12.529/2011¹⁷, que prevê o seu ajuizamento para

17 “Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus

requerer ao Judiciário a cessação de prática infrativa da Ordem Econômica e, também, visando à reparação de dano concorrencial. Os legitimados para a ação são os referidos no art. 82 da Lei n. 8.078/1990¹⁸, entre eles o Ministério Público.

O exercício do direito de ação com vistas à reparação de danos concorrenciais ou à cessação da prática infracional pelo Ministério Público encontra fundamento no art. 6º da LC n. 75/1993, que lhe atribui competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública visando à proteção ao consumidor e a outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (inciso VII, alíneas c e d), bem como outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais e na defesa da Ordem Jurídica (inciso XIV).

A legitimidade do Ministério Público para atuar na cessação de prática anticoncorrencial ou na reparação de danos encontra fundamento, ainda, no art. 1º, inciso V, da Lei n. 7.347/1985¹⁹, na redação dada pela Lei n. 12.529/2011, que estruturou o atual *Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência*.

Pode ser mencionada como exemplo de busca, diretamente no Judiciário, da cessação de prática que constitui infração à Ordem Econômica, independentemente de decisão condenatória do Tribunal do Cade, com fundamento no art. 47 da Lei n. 12.529/2011 (primeira parte)²⁰,

interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.”

- 18** “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

[...]

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:
I - o Ministério Público; [...].”

- 19** “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

[...]

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011); [...].”

- 20** “Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.”

previsão semelhante à do revogado art. 29 da Lei n. 8.884/1994²¹, a Ação Civil Pública n. 5080116-37.2016.4.04.7100, ajuizada pelo MPF no Rio Grande do Sul em face de agentes econômicos para coibir a continuidade de práticas cartelizadas e de abuso de poder econômico no Setor de Transporte de Veículos Novos. A ação foi exitosa em primeira instância, havendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) mantido as tutelas inibitória e antecipada, bem como a sentença de mérito de procedência, reconhecendo a legitimidade do MPF para pleitear a cessação das condutas anticompetitivas, para determinar aos agentes econômicos que cessassem a prática ilícita, proibindo-os de firmar novos ajustes anticompetitivos entre si, além de dissolver a associação que atuava com abuso de poder econômico e restringir a atuação de sindicato de viés corporativo e nocivo à concorrência, que eram bem diversas de um sindicato regularmente constituído. Ainda de forma inédita no âmbito do Judiciário brasileiro, o TRF4 também manteve o pedido deferido ao *Parquet* para determinar a obrigatoriedade de a contratante dos serviços dos integrantes do cartel abrir o mercado cartelizado e contratar empresas novas e diversificadas, com isso franqueando o mercado para agentes econômicos que não integrassem o cartel, de modo a assegurar a efetiva competitividade²².

21 “Art. 29. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados do art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação. (Revogado pela Lei nº 12.529, de 2011).”

22 “PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E ECONÔMICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INFRAÇÃO CONTRA A ORDEM ECONÔMICA. LEIS NºS 8.884, DE 1994, E 12.529, DE 2011. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERVENÇÃO DA UNIÃO. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INTERESSE JURÍDICO DE ABRANGÊNCIA NACIONAL. COISA JULGADA OU LITISPENDÊNCIA. CONEXÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. CERCEAMENTO DE DEFESA. PARTICIPAÇÃO EM INQUÉRITO CIVIL. PERÍCIA JUDICIAL. QUESITOS. INDEFERIMENTO. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. ADEQUAÇÃO DA VIA JUDICIAL. MEDIDAS TENDENTES À NORMALIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO CONCORRENCIAL. MULTAS. EXTINÇÃO DE ASSOCIAÇÃO. RESTRIÇÃO À ATUAÇÃO DO SINDICATO. INDENIZAÇÃO POR DANOS PATRIMONIAIS E MORAIS COLETIVOS. [...] 15. A atuação coordenada dos réus, para a estipulação de preços de frete ilicitamente majorados (em valores superiores àqueles que seriam cobrados, caso houvesse justa concorrência entre os prestadores de serviço) e a centralização do mercado de prestadores de serviços, caracteriza ‘práticas cartelizantes de domínio de mercado, mediante hermética estrutura em que poucos agentes se beneficiam e se locupletam, em detrimento de toda a sociedade brasileira (artigos 170, incisos IV e V, e 173, § 4º, da CRFB)’. Embora a [...] fosse a empresa contratante dos serviços, fomentava essa

Importante destacar que embora a Lei Antitruste não prevesse no rol das sanções ao eventual abuso do poder econômico como penalidade a abertura compulsória do mercado, mediante a determinação de contratação de serviços de agentes econômicos que não integrassem o cartel, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao entender que a atuação paralela das autoridades administrativas (Cade e ex-SDE, atual SG/Cade) não inibiria a intervenção do Judiciário, além de manter a tutela inibitória de cessação de atividades infringentes à Ordem Econômica, também manteve a tutela antecipada concedida na ação civil pública para abrir o mercado cartelizado, contratando empresas diversificadas. Como a efetividade da prestação jurisdicional implica resultados práticos e não meras divagações acadêmicas, é possibilitada a prestação específica independentemente das multas, não estando o juiz adstrito ao rol declinado em lei, sendo com isso utilizada a cláusula de abertura do então vigente art. 24, inciso V, da Lei n. 8.884/1994 (atual art. 38, inciso VII, da Lei n. 12.529/2011), combinado com o art. 11 da

forma de atuação economicamente abusiva, ao não contratar transportadores autônomos não filiados à Associação, exigindo a vinculação à referida entidade como requisito para tanto. [...] 18. Afora os inúmeros subsídios probatórios que corroboram a existência de reserva de mercado no setor de transporte de veículo, com repercussão nos preços de frete nele praticados, a mera frustração da livre concorrência entre os prestadores de serviços gera, por si só, prejuízos aos consumidores, independentemente de resultados concretos. Ao restringirem a participação de não filiados ou associados e centralizarem as contratações dos fretes de veículos novos, os réus criaram óbices intransponíveis à livre atuação dos agentes econômicos, prejudicando a posição dos consumidores, os quais tiveram dificultada a negociação em busca de condições mais vantajosas para eles. [...] 19. As providências estabelecidas na sentença são legítimas, uma vez que têm por finalidade assegurar não uma reserva de mercado a empresas e prestadores de serviços desvinculados da [...] ou do [...], mas o regular funcionamento do mercado concorrencial, impedindo a formação ilícita de cartéis e/ou práticas comerciais abusivas. Os preceitos da livre concorrência e da livre iniciativa devem coexistir harmonicamente com os fundamentos constitucionais de valorização do trabalho humano e da existência digna, o que justifica a adoção de medidas tendentes a coibir forte distorção no mercado e garantir a normalidade na atuação das forças econômicas. 20. Configurada a prática de infrações contra a ordem econômica, é de se manter (i) a aplicação de multas aos réus, na forma da legislação de regência; (ii) a imposição de restrições à atuação do [...] – cujas atividades, com viés corporativo e nocivo à concorrência, não se confundem com as realizadas por um sindicato regularmente constituído –, com fundamento no princípio constitucional da unicidade sindical (artigo 8º, inciso II, da Constituição Federal); e (iii) a extinção da [...], nos termos dos artigos 5º, incisos XVII (exigência de fins lícitos) e XIX (possibilidade de dissolução compulsória por força de decisão judicial), da Constituição Federal, e 24, inciso V, da Lei n.º 8.884/1994 (artigo 38, incisos V e VII, da Lei n.º 12.529/2011) [...].” [BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (4. Turma). AC n. 5080116-37.2016.4.04.7100. Relatora: Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha, v.u., j. 4.9.2019. **DEJF/TRF4**, 20 set. 2019].

Lei n. 7.437/1985, aos quais se agrega o art. 84 da Lei n. 8.078/1990, de aplicação subsidiária²³.

Essa legitimidade da atuação do *Parquet* para a defesa da concorrência por meio da busca de imposição de medidas de cessação de prática anticoncorrencial ou de pedido de reparação de danos também pode ser fundamentada no art. 1º da Lei n. 7.347/1985²⁴, que

23 “RECURSO ESPECIAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. TRANSPORTADORAS DE VEÍCULOS. ‘CEGONHEIROS’. INDÍCIOS DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E FORMAÇÃO DE CARTÉIS. [...] 9. Alegação de violação da Lei nº 8.894, que nas sanções ao eventual abuso do poder econômico não estabelece como penalidade a abertura compulsória do mercado, impondo contratados indesejados pelos contratantes. 10. Sob esse ângulo, é cediço que a possibilidade jurídica do pedido afere-se não pela previsão do mesmo no ordenamento, mas pela vedação do que se pretende via tutela jurisdicional, por isso que, em tema de direito processual, máxime quanto ao acesso à justiça, vigi o princípio da liberdade, sendo lícito pleitear-se o que não é vedado. 11. Deveras, a efetividade da prestação jurisdicional implica em resultados práticos tangíveis e não meras divagações acadêmicas, porquanto, de há muito já afirmava Chiovenda, que o judiciário deve dar a quem tem direito, aquilo e justamente aquilo a que faz jus, posto não poder o processo gerar danos ao autor que tem razão. Ora, é da essência da ação civil pública gerar tutela específica, inibitória ou repressiva, sendo livre o juiz não só quanto às medidas de apoio para fazer valer a sua decisão, como também na prolação da mesma, impondo o que no direito anglo-saxônico se denomina *specific performance*. *In casu*, o Tribunal impôs uma prestação específica independentemente das multas, por isso que cada uma das medidas vem prevista em leis federais distintas a saber: a que veda as práticas abusivas econômicas (lei 8.884/94) e 7.437/85 (lei da ação civil pública). 12. Ademais, o artigo 24, inciso V, 2ª parte da Lei 8.884 prevê tutela inibitória de cessação de atividades infringentes aos princípios da ordem econômica, oportunidade em que, coadjuvada pela lei da ação civil, determina o fazer que conjura prática abusiva. [...] 16. Inexiste violação ao princípio do *ne bis in idem*, tendo em vista a possibilidade de instauração concomitante de ação civil pública e de processo administrativo, *in casu*, perante a SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça, para investigação e punição de um mesmo fato, porquanto as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa são independentes. 17. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social não se limitando à ação de reparação de danos. 18. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (neste inserido o histórico, cultural, urbanístico, ambiental, etc.), sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade), bem como à defesa da ordem econômica, consoante dispõe o parágrafo único do art. 1º da lei 8.884/94 [...]” [BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). REsp n. 677.585/RS. Relator: Min. Luiz Fux, v.u. j. 6.12.2005. DJU, Seção 1, de 13 fev. 2006, p. 679].

24 “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011)

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

disciplina o ajuizamento de ações de reparação de danos patrimoniais e morais causados, em detrimento do consumidor, ao patrimônio público e social e também por infração à Ordem Econômica.

Relativamente à reparação de danos concorrenciais pelas práticas que constituam infração à Ordem Econômica, igualmente prevista no art. 47 da Lei n. 12.529/2011 (segunda parte), recebia tratamento semelhante no anterior art. 29 da Lei n. 8.884/1994, e recentemente recebeu acréscimo significativo por intermédio da Lei n. 14.470/2022.

No caso de cartéis em licitação, a ação visa à reparação de danos causados ao patrimônio público, além dos danos morais coletivos, cuja repercussão é extremamente negativa sobre toda a sociedade, quer relativamente ao patrimônio público, quer à credibilidade e confiança depositada nos negócios e na coisa pública.

É exemplificativa a Ação Civil Pública n. 0738533222017807000, julgada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, tendo ênfase o caso concreto de fraude em licitação em transporte público, que, além da responsabilização pelos danos materiais, abre a pretensão indenizatória por danos morais coletivos, cujo comportamento fraudatário lança efeitos maléficos aos usuários do transporte público, com repercussão extremamente negativa para a Administração Pública, sendo um mau exemplo para as gerações atuais e futuras²⁵.

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; (Incluído pela Lei nº 8.078, de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011)

VI - à ordem urbanística; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII - ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)."

- 25 "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDENIZAÇÃO. PRELIMINAR DE NULIDADE DO PROCESSO. PRESCRIÇÃO. LICITAÇÃO. MANUTENÇÃO DO S. M. D. D. F. CARTEL. ATOS ANTICOMPETITIVOS. DANOS MATERIAIS E MORAIS COLETIVOS. VALORAÇÃO. I - O assistente do autor não demonstrou prejuízo em razão da eventual ausência de intimação dos atos processuais anteriores à r. sentença, art. 282 do CPC, por isso não houve o alegado cerceamento de defesa. Rejeitada a preliminar de nulidade do processo. II - Às infrações lesivas à Administração Pública aplica-se o prazo prescricional quinquenal, contado da data do último pagamento acrescido de suposto superfaturamento no contrato de prestação de serviços de manutenção do s. m. d. D. F. Federal. Rejeitada a prejudicial de prescrição. III - A prática de atos anticompetitivos pela empresa-ré no processo licitatório para a prestação de serviços de

O reconhecimento do dever de indenizar em razão da comprovação de dano concorrencial foi reconhecido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) na Ação Civil Pública n. 0051034-04.1995.4.03.6100/SP, ao decidir que, apesar de surtir efeitos administrativos junto ao Órgão de Controle da Concorrência (Cade), o cumprimento das condicionantes do Termo de Compromisso de Cessação de Conduta (TCC) pelos agentes econômicos não eximia, no caso concreto analisado, o dever de reparar o prejuízo advindo ao mercado de fertilizantes em razão da conduta anticoncorrencial. O dano à competição teve sua base de cálculo assentada no montante auferido pelas empresas componentes de “holding”, integrantes do pacto anticompetitivo, a partir da celebração de cada contrato de fornecimento individualmente firmado, até a celebração do TCC²⁶.

manutenção do s. m. d. D. F. enseja responsabilização pelos danos materiais. A quantia indenizatória deverá ser apurada em liquidação de sentença. IV - Demonstradas a gravidade das fraudes em licitação com efeitos maléficos aos usuários do transporte público, a repercussão extremamente negativa para a Administração Pública, o grau de insensibilidade cidadã, de traição à Pátria e a milhares de brasileiros dependentes do serviço público de transporte. Considerada a tristeza coletiva diante desse comportamento fraudatório e o mau exemplo para gerações atuais e futuras, procede a pretensão indenizatória por dano moral coletivo. Majorada a quantia indenizatória arbitrada pela r. sentença. V - Apelação do autor e remessa necessária parcialmente providas. Apelações da ré e do D. F. desprovidas.” [DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (6. Turma). AC n. 0738533222017807000. Relatora: Des. Vera Andrighi, v.u., j. 9.6.2021. **DETJDFT**, 7 jul. 2021].

- 26 “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL. PEDIDO DE DESISTÊNCIA DO CADE, ASSISTENTE SIMPLES DO AUTOR. ACOLHIMENTO. INDEFERIMENTO DE UTILIZAÇÃO DE PROVA EMPRESTADA. PRÁTICAS LESIVAS À LIVRE CONCORRÊNCIA, AO DIREITO DO CONSUMIDOR E À ORDEM ECONÔMICA. FORMAÇÃO DE CARTEL COM INTEGRAÇÃO VERTICAL. EXERCÍCIO DE POSIÇÃO DOMINANTE. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. COMPROVAÇÃO. OCORRÊNCIA DE DANOS AO MERCADO. NECESSIDADE DE REPARAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. Reconhecida a competência da Justiça Federal para o julgamento da presente ação civil pública, haja vista a participação do Ministério Público Federal no polo ativo, cuja legitimidade foi o fator determinante para a sua fixação, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República. 2. Acolhimento do pedido de desistência do CADE, nos termos do art. 89, da Lei nº 8.884/94. Intervenção voluntária no feito na qualidade de assistente simples do autor, a teor do art. 50 e seguintes do CPC. 3. Inadmissibilidade de utilização de prova emprestada. O uso excepcional desta modalidade de prova é permitido somente se produzida com participação das partes, assegurados o contraditório e a ampla defesa, inócidentes à espécie. 4. Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público Federal. Denúncia de prática comercial abusiva e lesiva restritiva à concorrência, consistentes em domínio do mercado relevante de fornecimento de matéria-prima para fabricação e comercialização de fertilizantes efetivadas após a privatização das empresas Ultrafertil e Fosfertil, que tiveram 70% do seu capital adquirido pelas empresas que formam a holding Fertifós. 5. Termo de

Como forma de otimizar as investigações nos diversos âmbitos de atuação, as autoridades do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais e as autoridades policiais têm trabalhado de forma conjunta, especialmente por meio de acordos de cooperação. Oportuno anotar que as primeiras condenações por cartel feitas pelo Cade com provas diretas foram baseadas em investigações independentes conduzidas pelos Ministérios Públicos (Martinez, 2013, p. 243). Com a troca de informações e documentos e o envio de denúncias e representações entre as autoridades competentes, é promovida a concomitante persecução administrativa e penal.

Atualmente o Cade possui acordos de cooperação firmados com o MPF e com todos os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal²⁷, além de outras autoridades nacionais e internacionais. Essas iniciativas têm facilitado a cooperação entre Cade e Ministério Público tanto na fase investigativa como na processual.

Compromisso de Cessação celebrado entre o CADE, as rés Ultrafertil e Fosfertil e o Grupo Fertifós Administração e Participação S/A em sede de processo administrativo e homologado judicialmente, que não representou confissão sobre a matéria de fato, nem reconhecimento da ilicitude da conduta sob investigação. Ausência de apreciação quanto ao mérito das acusações. 6. Tipicidade das condutas praticadas pelas rés, a teor do art. 173, § 4º, da CF e da Lei nº 8.884/94. Ofensa ao princípio da livre concorrência, ao direito do consumidor e à ordem econômica. 7. Comprovação da formação de cartel com integração vertical, caracterizado pela adoção de acordo de distribuição entre os acionistas da Fertifós, concessão de bônus fidelidade, concessão de descontos em função do valor total de compras contratadas no período de vigência do contrato, recusa de vendas. 8. Comprovação de danos causados ao mercado. Condenação das rés ao ressarcimento em montante calculado considerando os benefícios auferidos por empresas integrantes e não integrantes do G6, contados a partir da celebração de cada contrato de fornecimento de Ultrafertil e Fosfertil, individualmente, com as empresas beneficiadas, até a celebração do Termo de Cessação de Conduta, quando cessada a prática ofensiva. 9. Correção monetária dos valores apurados em liquidação de sentença. Montante obtido, para efeito de indenização, que deverá ser rateado entre cada empresa-ré, na proporção de seus benefícios e convertido ao Fundo dos Bens Lesados (art. 84 da Lei nº 8.884/94). 10. Honorários advocatícios não devidos, a teor dos arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/85." [BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (6. Turma). ACP n. 0051034-04.1995.4.03.6100/SP. Relatora: Des. Fed. Mairan Maia, v.u., j. 25.5.2015. **DEJF/TRF3**, 12 jun. 2015].

- 27 Entre 2020 e 2021, o Cade firmou acordos de cooperação técnica com todos os 26 Ministérios Públicos Estaduais, além de acordos de cooperação com o Ministério Público Federal, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Os acordos de cooperação possuem importante papel no aprimoramento de investigações que reúnem questões de antitruste e combate à corrupção, tendo facilitado a cooperação entre Cade e Ministério Público em casos mais complexos (v.g., Operação Lava Jato).

Importante iniciativa objetivando ampliar essa atuação coope-
rada²⁸ foi implementada de modo amplo por várias autoridades
brasileiras²⁹, integradas entre si, na perspectiva de uma atuação
não só cooperada, mas também coordenada, que em 9 de agosto
de 2022 assinaram a “Declaração de Brasília 2022”³⁰, na qual esta-
beleceram uma Frente Nacional de Combate a Cartéis (FNCC),
assumindo o compromisso de: a) desenvolver mecanismos e ins-
trumentos mais sólidos e capazes de aperfeiçoar as investiga-
ções pelas instituições, já iniciados com a celebração de acordos
de cooperação técnica entre o Conselho Administrativo de Defesa
da Concorrência (Cade) e o Ministério Público Federal (MPF) e os
Ministérios Públicos Estaduais de todo o País; b) desenvolver uma
base de julgados administrativos do Cade e de julgados das Justiças
Federal e Estadual nas áreas penal e cível, para facilitar o conheci-
mento dos precedentes sobre o Direito Concorrencial; c) ampliar a
interlocação entre as autoridades a fim de integrar as instituições
nas investigações e persecuções futuras; d) desenvolver uma base
para o acompanhamento processual dos feitos administrativos e
judiciais decorrentes de uma atuação integrada, ou que decorram
de solicitação de atuação por uma das instituições; e) desenvolver
um plano coordenado e sistemático de atividades entre as institui-
ções responsáveis pela investigação e repressão às infrações con-
tra a Ordem Econômica, cuja reunião anual para a discussão de
metas e avaliação dos resultados dessa estratégia nacional poderá

28 Seminário “A Cooperação na Investigação e no Combate aos Cartéis”, realizado em Brasília nos dias 9 e 10 de agosto de 2022, na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e no Cade. O evento foi promovido pela ESMPU (diretor-geral, Alcides Martins) e pelo Cade (presidente, Alexandre Cordeiro Macedo), idealizado e orientado pedagogicamente pelo representante do MPF junto ao Cade (procurador regional da República Waldir Alves).

29 O evento contou com o apoio do Cade (presidente, Alexandre Cordeiro Macedo), da PGR (procurador-geral da República, Antônio Augusto Brandão de Aras), do CNPG (presidente, Norma Angélica Reis Cardoso Cavalcanti), do GNCOC (presidente, Mário Luiz Sarrubbo), do MPDFT (procuradora-geral, Fabiana Costa de Oliveira Barreto), da 2ªCCR/MPF (coordenador, Carlos Frederico Santos), da 3ªCCR/MPF (coordenador, Luiz Augusto Santos Lima), da SG/Cade (superintendente-geral, Alexandre Barreto de Souza) e da ProCade (procuradora-geral, Juliana Oliveira Domingues).

30 O importante documento foi subscrito em 9 de agosto pelo procurador-geral da República (Antônio Augusto Brandão de Aras), pelo presidente do Cade (Alexandre Cordeiro Macedo), pelo superintendente-geral do Cade (Alexandre Barreto de Souza), pela presidente do CNPG (Norma Angélica Reis Cardoso Cavalcanti) e pelo presidente do GNCOC (Mário Luiz Sarrubbo).

se dar no âmbito da reunião anual do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOOC).

Trata-se de compromisso assumido pela direção das instituições, no qual são depositadas expectativas para a obtenção de resultados positivos na atuação organizada, em que cada instituição desempenha as atribuições que lhe sejam próprias, munida das *expertises* adquiridas na sua longa atuação, conjugando esforços e recursos materiais e humanos, integrando a vocação distinta de cada órgão.

Decorrente dessa integração é a Portaria Normativa n. 21, de 18 de outubro de 2022³¹, da Superintendência-Geral do Cade (SG/Cade), que prevê a remessa direta ao MPF e aos Ministérios Públicos Estaduais das notas técnicas que contenham a sugestão de condenação pela prática de cartel, em especial se já tenha atuado nos casos em que o processo esteja em andamento na SG/Cade, que possua a participação do *Parquet* em acordo de leniência ou ainda em atuação conjunta nas investigações com o Cade.

Fruto de uma atuação integrada também foi a decisão tomada pelo Tribunal do Cade na sua 180^a Sessão, de 30 de junho de 2021, na qual foram homologados quatro Termos de Compromisso de Cessação de Conduta (TCCs), nos quais pessoas físicas e jurídicas firmaram acordo com o Cade reconhecendo sua participação em cartel e se

31 “O SUPERINTENDENTE-GERAL DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso XIII do art. 13 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, pelo inciso XII do art. 10 e incisos VI e IX do art. 27 do Regimento Interno do Cade, aprovado pela Resolução nº 22, de 19 de junho de 2019, e atualizado pela Emenda Regimental nº 1, de 02 de abril de 2020, RESOLVE:

Art. 1º A Superintendência-Geral encaminhará ao Ministério Público competente as Notas Técnicas que contenham sugestão de condenação de agentes econômicos pela prática de cartel.

Parágrafo único. As Notas Técnicas poderão ser encaminhadas diretamente ao Membro do Ministério Público que já tenha atuado nos casos em que o processo em andamento na Superintendência-Geral possua participação do *Parquet* em Acordos de Leniência ou ainda em atuação conjunta em investigações.

Art. 2º O representante do Ministério Público Federal junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica será comunicado do envio da Nota Técnica determinado no artigo anterior.

Art. 3º As Notas Técnicas serão encaminhadas em suas versões públicas, conforme o disposto na Resolução Cade nº 21/2018.

Art. 4º Esta Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA - Superintendente-Geral do Cade.”

comprometendo a cessar a prática ilícita, bem como a colaborar com a investigação, além do compromisso de pagar contribuição pecuniária no valor total aproximado de R\$ 18,7 milhões, destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) (art. 13 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985), o que ocorreu de forma sincronizada com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), que ao mesmo tempo entabulou um Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), nos termos do art. 28-A do CPP, o que ensejou a negociação concomitante dos TCCs no Cade. As contribuições pecuniárias das pessoas físicas e jurídicas além dos R\$ 18,7 milhões no âmbito do Cade, que foram destinados ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), no âmbito do MPRS chegaram a cerca de R\$ 5,9 milhões, que foram doados a hospitais que combateram a covid-19, além da prestação de serviços à comunidade e outras restrições no âmbito penal.

A negociação conjunta dos acordos representou mais um passo importante para o fortalecimento da cooperação interinstitucional e contribuiu de forma efetiva para a atuação repressiva e preventiva de combate a cartéis (Souza; Possamai; Alves, 2022, p. 122).

Essa atuação conjunta rendeu o Prêmio Acordo de Não Persecução Penal (Prêmio ANPP) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), no dia 10 de novembro de 2022 (Cade [...], 2022), iniciativa promovida pelo Grupo Nacional dos Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), que conta com premiações e menções honrosas a trabalhos de membros, servidores e instituições parceiras do Ministério Público que constituam boas práticas e/ou deem visibilidade a iniciativas relevantes. O Cade concorreu na categoria "Instituições Parceiras do Ministério Público", e as negociações dos ANPPs e dos TCCs que foram objeto do prêmio contaram com a participação direta e decisiva da Superintendência-Geral do Cade, do coordenador criminal do MPRS e do representante do MPF junto ao Cade.

Ao MPF junto ao Cade também são asseguradas a intimação e a certificação da celebração de acordo de leniência pela Superintendência-Geral³², e, embora não participe diretamente da celebração dos acordos de leniência, opina sobre o cumprimento da integralidade dos termos do acordo anteriormente ao julgamento do processo pelo Tribunal do Cade (art. 86, § 4º, da Lei n. 12.529/2011).

32 Conforme o art. 5º da Resolução Conjunta Cade/PGR n. 1/2016.

Com base em julgamentos recentes, é possível extrair a relevância da manifestação do MPF junto ao Cade na tomada de decisão do Tribunal acerca do cumprimento do acordo de leniência. É exemplificativo o Processo n. 08700.003246/2017-12, no qual houve debate entre os conselheiros a partir da manifestação do MPF relativamente ao entendimento da Superintendência-Geral.

O MPF³³ junto ao Cade se manifestou no sentido de não ter havido o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelas signatárias do acordo de leniência, destacando que a decisão de arquivamento do inquérito administrativo pela Superintendência-Geral do Cade se baseou no art. 13, inciso IV, da Lei n. 12.529/2011, combinado com o art. 141 do Regimento Interno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ou seja, na "insubsistência dos indícios", revelando a ausência de material probatório, e que a insuficiência de provas não gera coisa julgada material, sendo possível a reabertura das investigações caso surjam novas provas e elementos de convicção.

No debate estabelecido na deliberação sobre o caso, o conselheiro relator entendeu que foi descumprido o acordo de leniência, diante da "inexistência dos resultados previstos nos incisos I e II do *caput* do artigo 86 da Lei nº 12.529/2011"³⁴, além de descumprida cláusula específica do acordo. No entanto, o voto divergente homologou o acordo de leniência, no que foi acompanhado pela maioria do Tribunal; porém, houve outro voto reconhecendo a impossibilidade de declaração de cumprimento de acordo de leniência quando o material fornecido pelo leniente não propiciou a realização de medidas investigativas eficazes, como o requerimento de medida cautelar ou busca e apreensão, tratando-se de material imprestável à investigação, por isso não estaria cumprido o acordo³⁵.

33 "O representante do Ministério Público Federal, Waldir Alves, apresentou manifestação reiterando as conclusões do parecer ministerial anteriormente lançado no processo." (174ª Sessão Ordinária, de 31.3.2021). "Na presente sessão o representante do Ministério Público Federal, Waldir Alves, fez uso da palavra para esclarecer a posição do MPF acerca do caso concreto, pela reiteração da decisão da Superintendência-Geral de não instauração de processo administrativo, diante da insubsistência de indícios de infração da ordem econômica e que, no que toca ao processo em análise, não houve o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelas signatárias do acordo celebrado com o Cade [...]" (175ª Sessão Ordinária, de 14.4.2021).

34 174ª Sessão Ordinária, de 31.3.2021.

35 175ª Sessão Ordinária, de 14.4.2021.

Em casos como o acima, abre-se espaço para o debate acerca do controle da eficácia dos acordos de leniência pelo Tribunal do Cade e dos critérios objetivos que orbitam os conceitos de efetividade da colaboração e do resultado útil do processo tal qual previsto pela norma (Alves; Viccari, 2021, p. 48).

Também em atenção à determinação da Lei Orgânica (LC n. 75/1993) de que o MPF deve promover ações na defesa e promoção da Ordem Econômica e Financeira, o procurador-geral da República atuou junto ao Governo Federal e procurou estabelecer diretrizes para o destravamento da infraestrutura brasileira de transportes, visando favorecer o desenvolvimento econômico nacional e a geração de empregos. Como divulgado, tais diretrizes visam à transposição de óbices burocráticos mediante a adoção de uma atitude colaborativa do MPF com o progresso do País (Projeto [...], 2021; Melo, 2019).

Essas novas diretrizes resultaram na celebração de acordo de cooperação técnica e de protocolo de entendimentos entre o MPF – representado pelo procurador-geral da República, acompanhado do coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – e os ministros da Infraestrutura e da Economia. Esses instrumentos estabeleceram diretrizes relacionadas ao setor ferroviário brasileiro, como a de “promover estudos para a redução da burocracia no estabelecimento do OFI³⁶ ou de outras formas de exploração ferroviária” (Protocolo de Entendimentos, item “a”, alínea i). O acordo de cooperação técnica, por seu turno, previu o empreendimento de esforços conjuntos para “buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais nos setores portuário e de transportes ferroviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário”.

Esses instrumentos jurídicos envidaram esforços dos entes envolvidos na promoção da Ordem Econômica e Financeira do País. Segundo o procurador-geral da República, a partir deles o MPF passou a adotar uma postura mais proativa em relação ao setor da infraestrutura de transportes, evitando de antemão a ocorrência de danos e de entraves burocráticos irrazoáveis que conduzissem à paralisação de obras públicas (Muniz, 2020). O resultado foi a aceleração do desenvolvimento do setor de transportes, essencial ao crescimento econômico do País.

36 Operador Ferroviário Independente: prestador do serviço de transporte ferroviário de cargas não associado à exploração da infraestrutura ferroviária. Teve sua atuação regulamentada por meio da Resolução ANTT n. 4.348/2014.

3 Desafios à efetivação da defesa da Ordem Econômica estabelecida na LC n. 75/1993

A efetividade da atuação do Ministério Público na defesa da Ordem Econômica e dos consumidores estabelecida pela LC n. 75/1993 enfrentou e enfrenta, ainda, questões desafiadoras, entre as quais o delineamento do marco temporal da prescrição no caso das ações ressarcitórias e de cessação de condutas infrativas à Ordem Econômica, além da importância de uma definição legal objetiva do juízo competente para julgar e do agente do Ministério Público com atribuição para investigar e judicializar as ações respectivas.

Relativamente à identificação do termo *a quo* da prescrição nas infrações cíveis contra a Ordem Econômica, o Código Civil (CC) prescreve no seu art. 189 que, "violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206". Segundo o dispositivo, o termo inicial do prazo prescricional ocorreria no momento da violação do direito. Entretanto, em geral os consumidores vítimas de cartéis não têm conhecimento imediato da sua existência, senão meses ou anos depois, de modo que o cômputo da prescrição nos moldes do art. 189 do CC acarretaria verdadeira punição aos consumidores lesados por suposta omissão ou negligência *inexistente*, em razão da ausência de conhecimento da existência do cartel por ocasião da ocorrência do dano. Isso porque o efetivo desvendamento da existência e da atuação do cartel é por demais complexo para ser feito pelo cidadão comum e requer a realização de atividades investigativas que estão além do seu alcance.

Para evitar esse grave equívoco na identificação do marco prescricional, o STJ, em interpretação mais ampla do art. 189 do CC, firmou o entendimento de que o prazo prescricional nas obrigações extracontratuais inicia-se na data do *ciência inequívoca* da violação do direito:

DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO EM VIRTUDE DE DANOS MATERIAIS E MORAIS ORIUNDOS DE CONTAMINAÇÃO AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO.

[...]

2. Na responsabilidade contratual, em regra, o termo inicial da contagem dos prazos de prescrição encontra-se na lesão ao

direito, da qual decorre o nascimento da pretensão, que traz em seu bojo a possibilidade de exigência do direito subjetivo violado, nos termos do disposto no art. 189 do Código Civil, consagrando a tese da *actio nata* no ordenamento jurídico pátrio.

3. Contudo, na responsabilidade extracontratual, a aludida regra assume viés mais humanizado e voltado aos interesses sociais, admitindo-se como marco inicial não mais o momento da ocorrência da violação do direito, mas a data do conhecimento do ato ou fato do qual decorre o direito de agir, sob pena de se punir a vítima por uma negligência que não houve, olvidando-se o fato de que a aparente inércia pode ter decorrido da absoluta falta de conhecimento do dano. Inteligência da Súmula 278 do STJ [...]. [BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). REsp n. 1.354.348/RS. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, j. 26.8.2014. DJe-STJ, 16 set. 2014].

Nessa perspectiva, o Colegiado da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em decisão unânime³⁷, firmou entendimento na sua 8ª Sessão Ordinária de Revisão, realizada em 27 de outubro de 2021, de que, em matéria de reparação de danos concorrenciais, a coletividade lesada apenas toma conhecimento inequívoco da ocorrência da conduta anticompetitiva por ocasião da publicização da decisão do Cade:

Nessa perspectiva, em casos como o presente, de verificação de danos morais coletivos e ao patrimônio público e dos consumidores, deve ser entendido que a coletividade lesada apenas teve conhecimento inequívoco da ocorrência da conduta anticompetitiva por ocasião da publicização da decisão final do Plenário do Tribunal do CADE, ato em que a Autoridade Administrativa reconhece o fato ilícito e torna públicos documentos e informações de acesso restrito, conforme o art. 11 da Resolução CADE n. 21/2018 (*Art. 11. A decisão final do Plenário do Tribunal do Cade tornará públicos documentos e informações de acesso restrito previstos no § 2º do art. 10º*). (Brasil, 2021. Grifo nosso).

Como fundamentado no voto-condutor, a doutrina jurídica já destacava que o termo inicial de contagem do prazo prescricional em casos de "apuração da conduta anticompetitiva pelo CADE é contado a partir da ciência inequívoca do ilícito, caracterizado pela publicização do julgamento pelo Tribunal do Conselho" (Santos,

³⁷ Confirmando o voto-vista do procurador regional da República Waldir Alves, membro suplente da 3ª CCR/MPF.

2015, p. 147). Citou, ainda, o entendimento do ex-conselheiro do Cade Maurício Oscar Bandeira Maia em obra específica sobre o tema (Maia, 2021, p. 122):

[...] deve-se ter em conta que, na maioria dos casos analisados, os prejudicados pela conduta anticompetitiva do cartel apenas tomaram conhecimento efetivo do ilícito após a decisão final do CADE. E sobre esta decisão administrativa, as estatísticas demonstram que a instrução processual para a investigação e o conhecimento dos ilícitos demanda algum tempo, fazendo com que as decisões sejam tomadas, em sua maioria, muitos anos após a prática do ilícito.

Na decisão da 3ª CCR/MPF, na linha do voto-condutor, também foi pontuado que, na hipótese de suspensão de eficácia ou anulação de decisão condenatória de cartel proferida pelo Cade, a ciência do dano deixa de se consolidar como *inequívoca*. Desse modo, eventual ajuizamento de ação pelos infratores condenados na via administrativa que vise anular a decisão do Cade impede a materialização do termo inicial da prescrição, pois a ciência inequívoca somente se dará, então, com a decisão final sobre a questão pelo Poder Judiciário. Desse modo, a atuação dos infratores sancionados pela autarquia concorrencial perante o Judiciário para suspender ou invalidar a decisão condenatória da autarquia concorrencial pode agir em seu próprio desfavor, protelando o termo inicial da prescrição.

Na mesma sessão de julgamento, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, mudando a sua orientação anterior³⁸, passou a distinguir a pena de multa aplicada pelo Cade, de natureza sancionatória, da reparação de danos concorrenciais, de natureza reparatória, e editou o anteriormente referido Enunciado n. 33³⁹.

38 “O Colegiado debateu a proposta de Enunciado sobre Ação de Reparação por Danos Concorrenciais, de iniciativa do Dr. Waldir Alves, por meio do Memorando nº 11/2021 (PGR-00293754/2021). Após debates, o enunciado recebeu a seguinte versão final, aprovada como o Enunciado nº 33 da 3ª Câmara: ‘A imposição de penalidade por infração à Ordem Econômica pelo CADE (natureza sancionatória) não afasta a pretensão indenizatória dos prejudicados, por si ou pelos demais legitimados (art. 82 da Lei nº 8.078/1990), mediante o ajuizamento de Ação de Reparação por Danos Concorrenciais prevista no art. 47 da Lei nº 12.529/2011 (natureza reparatória)’.” (BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 3ª Câmara de Coordenação e Revisão. Ata da 8ª Sessão Ordinária de 2021, realizada em 27 de outubro de 2021. **DMPF-e**, n. 212/2021 – extrajudicial, p. 11-17, 18 nov. 2021).

39 “Enunciado n. 33: A imposição de penalidade por infração à Ordem Econômica pelo CADE (natureza sancionatória) não afasta a pretensão indenizatória dos prejudicados,

Na decisão também foi destacada a tramitação, à época, no Senado Federal, do Projeto de Lei n. 283/2016, que acrescentaria o art. 46-A à Lei n. 12.529/2011, para estabelecer que, na ação ressarcitória por danos concorrenciais, a prescrição não corre durante a tramitação de inquérito ou processo administrativo no âmbito do Cade sobre os mesmos fatos, sendo causa suspensiva da prescrição para a propositura da ação de reparação por danos concorrenciais. Esse projeto de lei tinha por objetivo explicitar, normativamente, o que já tem sido considerado na jurisprudência, levando em conta que “informações consideradas essenciais para a configuração do ilícito somente serão tornadas públicas após a decisão final do Plenário do Tribunal do CADE” (Brasil, 2021), quando os particulares e o Ministério Público terão acesso ao acervo probatório indispensável para subsidiar o ajuizamento de ações indenizatórias.

No ano seguinte ao julgamento da 3ª CCR/MPF, foi aprovado o Projeto de Lei n. 283/2016, cuja Lei n. 14.470, de 16 de novembro de 2022, inseriu o art. 46-A⁴⁰ na Lei n. 12.529/2011, fixando o prazo prescricional de cinco anos para o início de sua contagem, a partir da publicação do julgamento final do processo administrativo pelo Cade.

A Lei n. 14.470/2022 também modificou o art. 47⁴¹ da Lei n. 12.529/2011, prevendo que os prejudicados poderão ingressar em juízo – por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei n. 8.078/1990 – para, em

por si ou pelos demais legitimados (art. 82 da Lei nº 8.078/1990), mediante o ajuizamento de Ação de Reparação por Danos Concorrenciais – ARDC prevista no art. 47 da Lei nº 12.529/2011 (natureza reparatória).” (Aprovado na 8ª Sessão Ordinária de 2021, realizada em 27 de outubro de 2021).

40 “Art. 46-A. Quando a ação de indenização por perdas e danos originar-se do direito previsto no art. 47 desta Lei, não correrá a prescrição durante o curso do inquérito ou do processo administrativo no âmbito do Cade. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)

§ 1º Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão à reparação pelos danos causados pelas infrações à ordem econômica previstas no art. 36 desta Lei, iniciando-se sua contagem a partir da ciência inequívoca do ilícito. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)

§ 2º Considera-se ocorrida a ciência inequívoca do ilícito por ocasião da publicação do julgamento final do processo administrativo pelo Cade. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022).”

41 “Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, buscarem o ressarcimento, em dobro, pelos prejuízos sofridos em razão de infrações à Ordem Econômica previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 36, sem prejuízo das sanções nas esferas administrativa e penal (§ 1º), que não se aplicam aos coautores de infração à Ordem Econômica que tenham celebrado acordo de leniência ou termo de compromisso de cessação de prática cujo cumprimento tenha sido declarado pelo Cade, os quais somente responderão pelos prejuízos causados aos prejudicados (§ 2º), também não incidindo sobre eles a responsabilidade solidária (§ 3º).

O segundo desafio enfrentado para a efetivação da defesa da Ordem Econômica estabelecida na LC n. 75/1993 é a necessidade de fixação, mais clara e adequada, da competência jurisdicional, bem como da correlata atribuição do Ministério Público. Esse desafio existe em razão do vácuo legislativo relativo à competência para a investigação e judicialização das infrações e dos crimes contra a Ordem Econômica, sobretudo quanto à fixação da competência estadual ou federal.

Uma interpretação estrita do art. 109 da Constituição conduziria à conclusão de que somente seriam da competência da *Justiça Federal* e da atribuição do MPF as ações: a) por infrações ou crimes perpetrados contra a Ordem Econômica nos quais a União, Autarquia ou Empresa Pública federal fossem interessadas na condição de réus, assistentes ou oponentes (art. 109, inciso I); b) nas quais fosse comprovada lesão a bens, interesses ou serviços da União (art. 109, inciso IV); ou c) sobre crimes contra o Sistema Financeiro

§ 1º Os prejudicados terão direito a ressarcimento em dobro pelos prejuízos sofridos em razão de infrações à ordem econômica previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 36 desta Lei, sem prejuízo das sanções aplicadas nas esferas administrativa e penal. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)

§ 2º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos coautores de infração à ordem econômica que tenham celebrado acordo de leniência ou termo de compromisso de cessação de prática cujo cumprimento tenha sido declarado pelo Cade, os quais responderão somente pelos prejuízos causados aos prejudicados. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)

§ 3º Os signatários do acordo de leniência e do termo de compromisso de cessação de prática são responsáveis apenas pelo dano que causaram aos prejudicados, não incidindo sobre eles responsabilidade solidária pelos danos causados pelos demais autores da infração à ordem econômica. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)

§ 4º Não se presume o repasse de sobrepreço nos casos das infrações à ordem econômica previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 36 desta Lei, cabendo a prova ao réu que o alegar. (Incluído pela Lei nº 14.470, de 2022)."

e a Ordem Econômico-Financeira cuja competência federal fosse definida em lei (art. 109, inciso VI). Ausentes essas hipóteses, os crimes e as infrações contra a Ordem Econômica previstos na Lei n. 8.137/1990 e na Lei n. 12.529/2011 seriam da competência da *Justiça Estadual* e da atribuição do MPE, ante a ausência de previsão da competência federal naqueles diplomas legais.

A jurisprudência, no entanto, não alcançou uniformidade sobre essa questão. O próprio STJ decidiu ora pela competência exclusiva da *Justiça Estadual*⁴², diante da ausência de previsão legal específica⁴³ quanto à competência federal – decidindo a competência numa leitura restritiva e literal do art. 109, inciso IV, da Constituição Federal⁴⁴ –, ora pela competência da *Justiça Federal*, como no caso em que atinja vários Estados, prejudique o setor econômico estratégico para a economia nacional ou o fornecimento de serviços essenciais⁴⁵.

A variação na jurisprudência potencializa conflitos de atribuição no âmbito do Ministério Público e também ocasionou declínios de competência no âmbito do Judiciário. A oscilação na jurisprudência

42 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência n. 82.309. Relatora: Des. Fed. Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora Convocada do TJ/PE). **DJe-STJ**, 16 ago. 2012.

43 Na mesma linha, o STF: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). RHC n. 121.985 AgR. Relator: Min. Edson Fachin, j. 2.9.2016. **DJe-STF**, 28 set. 2016.

44 “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
[...]

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; [...].”

45 “Nesse diapasão, esta Corte Superior de Justiça firmou o entendimento de que, como as Leis 8.137/90 e 8.176/91 não definiram a competência para o processo e julgamento dos crimes nelas previstos, compete, em regra, à *Justiça Estadual* o exame de tais feitos. No entanto, isso não rechaça, de plano, a competência da *Justiça Federal*, desde que se verifique hipótese de ofensa a bens, serviços ou interesses da União, suas autarquias ou empresas públicas, nos exatos termos do inciso IV do art. 109 da Carta Magna (acima transcrito). Nessa toada, destaco excertos do voto do Excelentíssimo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, nos autos do HC 117.169/SP, no qual ressalta que ‘toda vez que, pela magnitude da atuação do grupo econômico, pelo tipo de atividade desenvolvida ou pela natureza do produto, o ilícito tenha propensão para atingir vários Estados, prejudicar setor econômico estratégico para a economia nacional ou o fornecimento de serviços essenciais, o interesse da União revela-se patente, porquanto o risco à ordem econômica transcende a esfera individual ou local.’ (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência n. 140.397. Decisão: Min. Joel Ilan Paciornik. **DJe-STJ**, 28 mar. 2017).

também gera dúvidas nos operadores do Direito quanto ao foro adequado para o ajuizamento de ações sobre a matéria.

Buscando alcançar uma solução satisfatória para a apontada falta de uniformidade na jurisprudência dos tribunais superiores quanto à atribuição do Ministério Público (Federal ou Estadual) e à competência judiciária (Federal ou Estadual) diante de infrações e crimes praticados contra a Ordem Econômica, o GT-Mercado de Capitais, Defesa da Concorrência e da Propriedade Intelectual da 3ªCCR/MPF (Consumidor e Ordem Econômica)⁴⁶ elaborou proposta de anteprojeto de lei⁴⁷, visando definir mais adequadamente as atribuições do Ministério Público em matéria de combate às infrações e crimes contra a Ordem Econômica, bem como a competência do Judiciário. O texto foi aprovado pelo Colegiado da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF na sua 4ª Sessão Ordinária de Revisão, de 29 de maio de 2019.

Encaminhado o anteprojeto à Assessoria de Articulação Parlamentar (Assart/MPF) e à Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria-Geral da República (SRI), foi posteriormente acolhido e remetido pelo procurador-geral da República à Câmara dos Deputados⁴⁸, havendo sido apresentado o Projeto de Lei n. 1.332/2020⁴⁹, prevendo a competência estadual para os casos em que as condutas analisadas afetem “mercado relevante local ou regional que não ultrapasse as divisas de um estado da Federação”, e a competência federal para os casos em que a conduta “ofender diretamente bem ou interesse da União”, ou quando se tratar de “mercado relevante que abranja mais de um estado da Federação” ou ainda “inserir-se em mercado relevante nacional ou mesmo com reflexos no exterior”. O projeto também prevê a atribuição do MPF para as causas cíveis que tenham por objeto questões estruturais do mercado que abranjam “mais de um estado da Federação”, ou “a maior parte ou todo o território nacional ou mesmo internacional”, bem como para as causas em que “o CADE

⁴⁶ Por iniciativa e relatoria do procurador regional da República Lafayette Josué Petter.

⁴⁷ Texto do anteprojeto disponível no Sistema Único do Ministério Público Federal, na íntegra: “Anteprojeto de Lei com justificativa_revisado.pdf”, juntado ao documento “E-MAIL 10/2020-PGR-00102902/2020”. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckwyzsf>. Acesso em: 4 jul. 2023.

⁴⁸ Procurador-geral da República, Augusto Aras.

⁴⁹ Deputado federal Lincoln Portella.

for interessado na condição de autor, réu, assistente ou oponente”, excetuada a sua atuação na condição de *amicus curiae*.

Eventual conversão do projeto em lei colocaria fim aos debates e às oscilações jurisprudenciais sobre o tema da competência para apurar e julgar questões relacionadas à atuação de cartéis interestaduais, nacionais ou internacionais – assim como a correlata atribuição do agente do Ministério Público. Por ora, diante da ausência de previsão legal específica, segue o debate e permanece a controvérsia. O projeto de lei, entretanto, reflete o entendimento da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF sobre o tema.

Considerações finais

Para que haja verdadeira liberdade econômica e o equilíbrio de mercado, a atuação dos agentes econômicos deve ocorrer nos moldes do ordenamento constitucional e legal, estabelecidos ou reconhecidos pelo Estado brasileiro, os quais pautam minimamente o exercício do poder econômico e de mercado e o exercício da liberdade econômica. O MPF exerce, com fundamento na Constituição de 1988, na LC n. 75/1993 e na Lei n. 12.529/2011, papel fundamental de fiscal da lei e da Ordem Jurídica, inclusive da Ordem Econômica. Com essa atuação, são protegidos consumidores e a própria Economia do País. Ainda há espaço para a melhoria e o aperfeiçoamento das normas legais que subsidiam e complementam a aplicação da LC n. 75/1993, e o MPF tem atuado em prol desse aprimoramento, seja perante as Autoridades Antitruste, seja no Judiciário, inclusive junto ao Parlamento brasileiro.

Referências

ALVES, Waldir. Atuação do Ministério Público Federal junto ao Cade e nos processos cíveis e penais de infração contra a ordem econômica e as relações de consumo. **Revista de Direito da Concorrência**, Brasília, p. 15-31, jan./mar. 2004.

ALVES, Waldir. O Ministério Público Federal e o Cade na Lei Antitruste. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano I, n. 1, p. 126-131, out./dez. 2001.

ALVES, Waldir. O Ministério Público na defesa da concorrência e do consumidor. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 12, p. 175-218, 2022. Anual.

ALVES, Waldir; VICCARI, Natalie Giacomazzi. A efetividade da colaboração e o resultado útil do processo nos acordos de leniência antitruste. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 27-50, dez. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República; BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Resolução Conjunta CADE/PGR n. 1, de 30 de setembro de 2016**. Estabelece as condições para o exercício das funções do representante do Ministério Público Federal junto ao CADE [...]. Brasília: MPF: MJ, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/56m9xe93>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 3ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Enunciados**. Enunciado n. 16. Enunciado n. 17. Enunciado n. 33. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/5c32hxz7>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 3ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Voto-vista n. 5/2021-3CCR** (PGR-00119467/2021). Inquérito Civil n. 1.36.000.000900/2014-52. Brasília: MPF, 2021.

CADE ganha Prêmio Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Portal Cade**, Brasília, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ww28nbe>. Acesso em: 24 out. 2023.

CARVALHO, Gabriela de; BRAGA, Rogério. **O direito constitucional econômico e as constituições econômicas brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/w43vpzvs>. Acesso em: 5 jul. 2023.

LIMA, Márcio Barra. A atuação do Ministério Público Federal junto ao CADE. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 5-23, maio 2018.

MAIA, Maurício Oscar Bandeira. **Elementos das ações reparatórias por danos concorrenciais decorrentes de cartel**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

MARTINEZ, Ana Paula. **Repressão a cartéis**: interface entre direito administrativo e direito penal. São Paulo: Singular, 2013.

MELO, Karine. Aras diz que país precisa combater corrupção e destravar economia. **Agência Brasil**, Brasília, 12 set. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxr28y4w>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MUNIZ, Mariana. PGR assina acordo com União para “destravar” obras públicas. **Veja**, São Paulo, 20 fev. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/u2rvmccb>. Acesso em: 24 out. 2023.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Lei e política da concorrência no Brasil**: uma revisão pelos pares. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n843k53>. Acesso em: 12 set. 2022.

PROJETO Destrava: em reunião no CNJ, Augusto Aras destaca papel preventivo do MP no desenvolvimento socioeconômico. **Portal do MPF**, Brasília, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3fubbdjr>. Acesso em: 24 out. 2023.

SANTOS, Marcelo Rivera dos. Ação privada de ressarcimento civil derivada de conduta anticoncorrencial: do termo inicial da prescrição. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 133-160, maio 2015.

SCIORILLI, Marcelo. **A ordem econômica e o Ministério Público**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

SOUZA, Alexandre Barreto de; POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant'Ana; ALVES, Waldir. Possibilidade de concessão de imunidade criminal ao signatário dos termos de compromisso de cessação de conduta no Cade. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 109-125, jun. 2022.

A atuação do Ministério Público do Trabalho na promoção do efetivo acesso dos indígenas de Mato Grosso do Sul ao mercado de trabalho¹

WILLIAM PEREIRA BOLFE

Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo (FAMEESP) e em Direito Aplicado ao MPU pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Servidor do Ministério Público do Trabalho.

Resumo: O presente estudo tem por objetivo analisar as formas de atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) na busca pelo efetivo acesso das comunidades indígenas sul-mato-grossenses ao mercado de trabalho. Para tanto, faz-se a análise dos conceitos de Trabalho Decente e de direito fundamental à dignidade da pessoa humana. Na sequência, apresentam-se o Ministério Público e a atuação do Ministério Público do Trabalho, bem como suas formas de atuação extrajudicial na promoção dos direitos coletivos. Ato contínuo, faz-se uma análise temporal do emprego da mão de obra indígena, dando ênfase à dificuldade do seu acesso ao mercado de trabalho pela implementação da mecanização do setor sucroenergético. Por fim, demonstram-se, através de casos concretos, a possibilidade da atuação do MPT nessa seara, em cooperação com outros órgãos e com o setor industrial, e os potenciais benefícios às comunidades indígenas do centro-sul do Brasil, bem como a real possibilidade de seu acesso ao mercado de trabalho na pós-mecanização do setor agrícola.

Palavras-chave: Ministério Público; trabalho; interesse público; direitos metaindividuais; comunidades indígenas.

Sumário: Introdução. 1 O Trabalho Decente como direito fundamental dos trabalhadores. 1.1 A dignidade da pessoa humana. 2 Da atuação do

¹ Artigo publicado em: PIOVESAN, Alexandre (coord.). **Direito do Trabalho Contemporâneo:** coletânea de artigos sobre o panorama atual do Direito do Trabalho. Paraná: Magistrar, 2024.

Ministério Público. 2.1 Principais meios de atuação do Ministério Público do Trabalho. 3 A mecanização das frentes de trabalho e a busca pelo efetivo acesso das comunidades indígenas ao mercado de trabalho. 4 Da atuação conjunta – órgãos públicos, indústria e sociedade. Conclusões.

Introdução

Nos últimos vinte anos, como consequência da mecanização do setor sucroenergético, as usinas de cana-de-açúcar no Mato Grosso do Sul deixaram de abrir diversas vagas de emprego para indígenas. A mecanização é concebida pelos usineiros como a alternativa que proporciona a consolidação de relações sociais e ambientais mais justas, entretanto, também se expressa como sinônimo de desemprego e de ofensiva contra a luta dos trabalhadores, notadamente os indígenas. O corte de cana-de-açúcar realizado por uma colhedora substituiu a mão de obra de cerca de oitenta a cem trabalhadores (cada máquina emprega cerca de dezoito pessoas).

Substancialmente atingidas pelo desemprego estrutural, corolário de tal alteração, as comunidades indígenas demandam atenção e cuidados específicos, através de uma atuação intersetorial conjunta, buscando-se a garantia do efetivo acesso ao mercado de trabalho e do direito a uma vida digna.

Com a expansão do agronegócio mecanizado, reduziu-se em muito a oferta de trabalho no campo e, por consequência, a oferta de emprego às comunidades indígenas. A partir disso, surge a preocupação do Estado quanto aos problemas decorrentes do desemprego estrutural nessa cadeia específica: falta de qualificação profissional e de requalificação, bem como o analfabetismo.

Manifesta-se, assim, a necessidade de qualificação da mão de obra indígena, que, não raras vezes, carece de acessibilidade aos meios de informação. Ao lado disso, também a preocupação do Ministério Público do Trabalho (MPT) quanto à definição de estratégias e políticas de atuação institucional no combate à exclusão social e à discriminação no trabalho.

Notório é o preconceito existente contra os indígenas, estando tal fato atrelado à própria história do Brasil e a uma política de extrema proteção ao indígena. O medo do preconceito tem, inclusive, obrigado índios a “camuflarem” suas origens para conseguir emprego. A

situação se agrava em frente à falta de acesso à informação e de mão de obra qualificada dentro das comunidades.

Torna-se necessária a busca efetiva por alternativas para a correção dessas desigualdades, inclusive através da atuação integrada do MPT, consoante objetivos definidos pela sua Coordenadoria de Promoção de Igualdade de Oportunidade e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade).

Com a atuação integrada de órgãos voltados ao combate da exclusão social e da discriminação no trabalho, bem como com a cooperação do setor industrial por empresas diversas do setor sucroenergético (notadamente da Região Sul do País), é possível chegar a uma solução para o problema amplamente enfrentando pelas comunidades indígenas relativo ao efetivo acesso ao mercado de trabalho. É viável, assim, trazer grandes benefícios às comunidades indígenas do centro-sul do País, bem como a real possibilidade de seu acesso ao mercado de trabalho, na pós-mecanização do setor agrícola.

1 O Trabalho Decente como direito fundamental dos trabalhadores

Antes de abordar essencialmente o objeto e a motivação da atuação ministerial, bem como as causas e possíveis resoluções da problemática trazida como objeto de estudo, faz-se necessário delinear alguns conceitos que servirão de pilares básicos para o seu desenvolvimento. Trata-se do direito fundamental à dignidade da pessoa humana e do direito ao Trabalho Decente.

A expressão “Trabalho Decente” é referência ao tipo de trabalho em que os direitos mínimos do trabalhador são respeitados, vale dizer, o trabalho no qual sua dignidade é preservada. Essa definição está diretamente ligada aos chamados direitos humanos, de modo que estes podem ser definidos, genericamente, como um conjunto mínimo de direitos que buscam garantir a vida digna ao ser humano.

Tal concepção pode ser extraída da edição de normas internacionais que visam a proteção ao trabalhador. São elas: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), da Organização das Nações Unidas, bem como as Convenções Fundamentais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Das Convenções Fundamentais da OIT, podemos citar as que tratam da liberdade sindical (n. 87 e 98), da proibição de trabalho forçado (n. 138 e 182), e da proibição da discriminação (n. 100 e 111). As disposições de tais normas estão hoje prescritas na Declaração sobre os Princípios Fundamentais do Trabalho da OIT, cujo objetivo é oferecer um novo meio de promoção de tais direitos e princípios, especialmente para os Estados que não ratificaram as convenções citadas.

No que diz respeito ao PIDESC, este foi ratificado pelo Brasil no início de 1992 e está vigente desde então, tratando de vários direitos fundamentais dos trabalhadores, como, por exemplo, o direito à liberdade de escolha do trabalho, o direito à igualdade de oportunidades, o direito de o trabalhador exercer suas atividades em condições que preservem sua saúde e o direito à justa remuneração.

Assim, nas palavras José Claudio Monteiro de Brito Filho (2004, p. 61), Trabalho Decente é então

[o] conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência do trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

Ainda, conforme o autor, negar o trabalho nessas determinadas condições significa a negação da concessão dos direitos humanos, o que representaria violação frontal e direta aos princípios basilares de proteção ao cidadão e ao trabalhador, sobretudo ao princípio em evidência, qual seja, o da dignidade da pessoa humana (2004, p. 62).

1.1 A dignidade da pessoa humana

Norberto Bobbio afirma ser impossível dar um fundamento absoluto para os direitos humanos. Acredita que, além de a expressão direitos humanos ser amplamente vaga, os direitos elencados por tal expressão são heterogêneos, não pertencentes a uma mesma classe e, por consequência, “revelam uma antinomia entre os direitos invocados pelas mesmas pessoas” (1992, p. 17).

De acordo com o ilustre autor, o problema desse gênero de direitos não é a dificuldade em justificá-los, mas sim a dificuldade em

protegê-los; quer dizer: não se trata de um problema filosófico, mas sim de um problema político.

Entretanto, ao analisarmos os direitos humanos com base na dignidade da pessoa humana, todas as dificuldades conceituais apresentadas por Bobbio são passíveis de serem sanadas. Dessa forma, partindo-se desta base, pode-se estabelecer o fundamento central de tal expressão.

Rebatendo a tese do renomado jurista italiano, temos as palavras de Brito Filho (2004, p. 40):

Embora as transformações históricas tenham o condão de gerar novos direitos que podem ser definidos como direitos humanos, isto não desnatura o fato de que há um fundamento único e maior para todo esse reconhecimento; apenas impõe um reconhecimento de outra ordem: que a evolução dos homens é geradora de novos anseios e que alguns deles, em dado momento, podem vir a ser considerados essenciais ao ser humano.

Nessa linha, rechaçando ainda a ideia de Bobbio, Brito Filho (2004, p. 42) diz:

Isto, aliás, nada mais é do que o reconhecimento da complexidade das necessidades humanas, até das mais básicas, pelo que são múltiplos os direitos que devem ser reconhecidos para sua satisfação. Se quisermos entender isto como heterogeneidade, então os direitos humanos são heterogêneos, mas ainda assim podem ser reconhecidos como derivados de único fundamento.

Disto, extrai-se que a opção pela dignidade como fundamento dos direitos humanos é justificada pelo fato de ser esta o traço distintivo entre os humanos e as demais espécies, visto que diz respeito ao mínimo de direitos direcionados ao próprio ser humano.

Partindo de tal premissa, pode-se concluir que a submissão de um ser humano a condições análogas à de escravo, por exemplo, viola diretamente a sua dignidade humana, representando, portanto, uma das piores formas de transgressão à base do direito humano.

Dignidade, por sua vez, conforme lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2002, p. 62), entende-se como

[...] qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado

e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A partir deste conceito, tem-se que a dignidade é escolhida como matriz dos direitos humanos por ser essa a linha diferenciadora do homem em relação às outras espécies. Além disso, podemos identificar na dignidade “em abstrato” um duplo sentido: um que diz respeito ao poder de fazer as próprias escolhas, ou seja, ao livre arbítrio, ao poder de praticar a sua autonomia; e outro que diz respeito ao direito de ter um mínimo de respeito pela sociedade em geral e pelo Estado.

Não obstante, apesar das diversas constatações filosóficas sobre o tema, certo é que, para a dignidade da pessoa humana ser concretizada como direito exigível, é necessária a imposição de normas imperativas para seu efetivo cumprimento em sociedade.

É nesse sentido que Luiz Alberto David Araújo, ao se referir à inserção da dignidade da pessoa humana no art. 1º da Constituição Federal de 1988, indica esta como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, afirmando que “o que se buscou enfatizar foi o fato de o Estado ter como um de seus objetivos proporcionar todos os meios para que as pessoas possam ser dignas” (2000, p. 102).

Portanto, é possível concluir que a concessão de trabalho em condições decentes, com base nos preceitos constitucionais, legais e principiológicos, é forma de exteriorização do fundamento central dos direitos humanos, qual seja, a dignidade.

2 Da atuação do Ministério Público

É necessário, inicialmente, apresentar a instituição Ministério Público com um breve histórico acerca da evolução dos direitos que defende, bem como suas formas de atuação na busca pela promoção dos direitos fundamentais e metaindividuais, notadamente pela via extrajudicial.

Legalmente, no Brasil, a tutela coletiva começa a ser tratada com maior afinco com o surgimento da Lei n. 4.717/1965 – A Lei da Ação Popular. Com ela, abriu-se a oportunidade ao cidadão eleitor de acionar o Judiciário em defesa do patrimônio público. Posteriormente, surge a Lei n. 6.938/1981, que trouxe a “Política do Meio Ambiente” e, nos anos 1980, a instituição ganha maior relevância e cresce no cenário nacional, notadamente após a Carta de Curitiba.

Outro passo de grande importância se deu com a vigência da Lei n. 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública. Ela representou o ingresso do Brasil na chamada “segunda onda de acesso à justiça”, na busca da tutela dos direitos e interesses sociais, tratando da defesa de interesses relativos ao meio ambiente, ao consumidor, e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Inicialmente, sua redação trazia um rol taxativo dos interesses tutelados; posteriormente, com o advento de novas leis, foram sendo acrescentados outros, tais como a infração da ordem econômica e da economia popular, a ordem urbanística e “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

Com o advento da Constituição Cidadã de 1988, marco digno de citação, foi incorporada ao nosso ordenamento uma ideia ainda mais forte de tutela dos “interesses metaindividuais”. Com entrada em vigência da Lei n. 8.078/1990 (o Código de Defesa do Consumidor), ocorreu um avanço ainda maior, pois a esta coube preceituar o que seriam os “direitos metaindividuais”, de modo que é a partir de então que o ordenamento jurídico brasileiro ganhou uma visão inovadora com o tratamento dispensado a tais direitos.

Na seara trabalhista, também é encontrado esse inovador paradigma normativo, advindo dos citados comandos legais e constitucionais. Sobreditas leis se unem à Lei Orgânica do Ministério Público da União (em 1993), de modo que à CLT e ao CPC resta tão somente um papel subsidiário.

Conforme preleciona Carlos Henrique Bezerra Leite (2009), criou-se um sistema de jurisdição trabalhista metaindividual, o qual se encontra vocacionado à tutela dos interesses metaindividuais (os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos). O autor ainda acrescenta:

Pode até parecer canhestra aos juslaboralistas e aos operadores do direito laboral a aplicação supletória da CLT nos conflitos submetidos à cognição da Justiça do Trabalho. Mas é preciso insistir: em matéria de interesses ou direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, dada a inexistência de legislação trabalhista específica, principalmente pelo fato de que o “velho” dissídio coletivo de interesses se revela inadequado para tutelar esses “novos direitos”, a jurisdição trabalhista metaindividual é a única capaz de assegurar a adequada e efetiva tutela constitucional a esses novos direitos e interesses. (Leite, 2009, p. 99).

A legislação trabalhista de fato não acompanhou o crescente regramento referente a perspectivas coletivas. Dispositivos do CPC, a exemplo, disciplinam a possibilidade de aplicação de suas normas a outras áreas do Direito. Aqueles que atuam na seara trabalhista não devem restringir-se à sua aplicação sob a precária e diminutiva alegação de que o ordenamento jurídico trabalhista não contempla tal assunto em seu texto.

Outro dispositivo de altíssimo grau de importância é o art. 81 do CDC, que, em seu parágrafo único, tratou de conceituar, pela primeira vez, o que seriam os direitos metaindividuais (gênero que se subdivide nas seguintes subespécies: os interesses ou direitos difusos, os coletivos e os individuais homogêneos).

2.1 Principais meios de atuação do Ministério Público do Trabalho

O Ministério Público do Trabalho é um dos ramos do Ministério Público da União, e este último também compreende o Ministério Público Federal, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios, conforme está disposto no art. 128 da Constituição Federal. O Ministério Público é, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, uma instituição independente, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

As atribuições do MPT estão previstas principalmente no art. 83 do Estatuto do Ministério Público da União. O Ministério Público do Trabalho busca atuar na defesa efetiva dos direitos fundamentais trabalhistas que estejam compreendidos sob a natureza de direitos

coletivos *latu sensu* (ou metaindividuais), isto é, direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Estes, aliás, como já visto, estão conceituados no art. 81, parágrafo único, incisos I a III, da Lei n. 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor.

Nessa linha, cabe registrar que o Ministério Público, em sua atuação, só age quando presente o interesse público primário, vale dizer, aquele de cunho eminentemente social, seja pela qualidade da parte, seja pela natureza do litígio, excluído o interesse público secundário, isto é, pontual e momentâneo, do administrador público.

Conforme o art. 6º, VII, da Lei Complementar n. 75 de 1993, compete ao Ministério Público da União

VII - promover o inquérito civil público e ação civil pública para:

- a) a proteção dos direitos constitucionais;
- b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;
- d) outros interesses individuais, homogêneos, sociais, difusos e coletivos; [...].

Vale dizer, à atuação do MPU interessa a proteção de direitos metaindividuais, não sendo, portanto, os direitos meramente individuais objetos de sua tutela. Destaca-se ainda, sobre o dispositivo em questão, a sua íntima relação com o conteúdo do presente estudo, ao citar a atuação ministerial visando “a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas”.

Assim, na seara trabalhista, apesar de termos uma relação jurídica que conta com sujeitos determinados, quais sejam, empregador e empregado, a tutela ministerial não visa a relação direta entre estes, mas sim os interesses difusos em face da violação de direitos de uma certa coletividade.

No âmbito da atuação ministerial, a promoção desses interesses se destaca por sua natureza interdisciplinar, pedagógica e preventiva. Aqui, ganha destaque a sua atuação extrajudicial, conhecida como

modelo resolutivo, que se caracteriza pela busca de uma solução de conflitos longe do Judiciário.

Nesse modelo há um maior controle por parte do procurador, que detém mais liberdade para sua atuação e apresentação de eventuais soluções para a lesão apresentada. Os principais exemplos desse modo de atuação são a tomada do compromisso da parte denunciada pela assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta e a expedição de Recomendações.

Há também a atuação demandista ou judicial, caracterizada, como o próprio nome já diz, pela judicialização dos conflitos, através notadamente das ações civis públicas.

Por sua vez, e ainda no contexto da atuação extrajudicial, ganha grande relevância a instauração de procedimentos promocionais, que objetivam fomentar interesses com relevância social e políticas públicas, e que, não por outro motivo, justificam a atuação ministerial.

Aqui podemos destacar a celebração de termos de cooperação e convênios, participação em fóruns de cunho social, bem como a atuação intersetorial, em conjunto, com outros órgãos ou entidades, públicas ou privadas, sempre visando a prevenção e o combate a lesões aos bens jurídicos tutelados pelo Ministério Público, ou seja, os direitos essencialmente fundamentais. Podemos citar como principais parceiros da atuação ministerial o Ministério do Trabalho, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, os Conselhos Tutelares, os Sindicatos, o "Terceiro Setor", entre outros.

Cabe lembrar que, não obstante o fomento na utilização dos meios extrajudiciais de atuação, por vezes se faz necessário o uso da via judicial na busca pela materialização da promoção dos interesses metaindividuais. Trata-se de fato que encontra base nas metas institucionais do MPT, conforme orientação própria de suas coordenadorias temáticas, a exemplo da Orientação n. 04 da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes (Coordinfância), que afirma competir à Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, I, da CF/1988,

processar e julgar ações civis públicas que tenham como objeto a imputação de obrigações ao Poder Público, relativamente à criação e implementação de políticas públicas para prevenção e erradicação do trabalho infantil.

3 A mecanização das frentes de trabalho e a busca pelo efetivo acesso das comunidades indígenas ao mercado de trabalho

O cultivo da cana-de-açúcar nos remete ao período colonial brasileiro, sustentado pela monocultura e caracterizado pelas condições degradantes a que se sujeitavam os seus trabalhadores. Trata-se de um setor econômico intrinsecamente ligado ao crescimento do Estado.

A área em questão possui sua imagem conhecidamente associada ao trabalho em condições precárias, o que, na realidade, ocorre em todo o setor de exploração de recursos naturais, mas com especial ênfase no sucroalcooleiro.

Ocorre que, com a existência de uma crescente pressão política e econômica, e com vistas à diminuição dos efeitos danosos ao meio ambiente e à sociedade, nos últimos vinte anos se intensificou o movimento pela modernização e conseqüente mecanização do setor, notadamente na lavoura. Disso desdobram-se vários reflexos, que vão desde a busca de novas realidades ambientais até o desemprego estrutural e as ofensivas contra a classe trabalhadora que vivia até então da certeza da demanda pela indústria do álcool e do açúcar.

Visando o aumento da produtividade e do lucro, as grandes empresas do setor absorveram progressivamente o avanço da ciência, o que repercutiu significativamente na diminuição da demanda de força de trabalho, notadamente nas frentes de trabalho ligadas à colheita, a qual vivenciou um intenso processo de mecanização.

De um lado, os usineiros afirmavam que a mecanização do corte da cana era medida essencial para erradicar a prática das queimadas da palha da cana (reduzindo assim os danos ao meio ambiente), para mudar a realidade histórica referente à existência de condições degradantes nas frentes de trabalho vinculadas ao corte manual da cana, bem como por ser medida mais viável e vantajosa quando comparada ao corte manual. Por outro lado, para o trabalhador não se verificou qualquer destaque positivo, como pretendiam as propostas.

Não obstante a utilização da propaganda da "energia limpa" e seus diversos benefícios (sem se aprofundar no mérito da questão no momento), o que comumente se verifica são dados devastadores que, em suma, visam unicamente a lucratividade: a monocultura e

o desgaste da terra, o uso irrestrito de agrotóxicos, a concentração de terras, a extensão do cultivo com desmatamento, a regressiva reforma agrária e, por consequência, o fato de serem deixados de lado direitos da população indígena.

Segundo dados do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola² (Sindag), em 2005, foram vendidas 485.969 toneladas do produto comercial e 232.232 toneladas do princípio ativo. Mais da metade desse volume foi utilizada em lavouras de soja e cana-de-açúcar (38,5% e 12,6% respectivamente). Em 2009, os números aumentaram em pelo menos 50% em relação a 2005, para cada item citado, e continuam a cada ano que se passa. Em 2012 os números seguiram subindo, em torno de 30% em relação a 2009.

O uso excessivo de tais produtos representa mais um dos riscos do trabalho, além de ameaça para o meio ambiente. Além disso, o conflito pela terra tem-se intensificado com a tendência desenfreada de expansão da área do cultivo da cultura em questão:

Com 53 áreas indígenas em diversos estágios de estudo e demarcação, o Mato Grosso do Sul (MS) tem se destacado, historicamente, como o Estado brasileiro com o maior número de casos de violência e de conflitos envolvendo a disputa de terras entre indígenas e produtores rurais. De acordo com o relatório "Violência contra os povos indígenas no Brasil - 2011", do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), o MS registrou o maior número de vítimas de homicídio no país no último ano – 32 pessoas ou 62,7% das ocorrências totais. (Glass; Gomes, 2023).

A mecanização não alterou os fatores de risco ao trabalhador. Pelo contrário, continuaram a ser encontradas péssimas condições de trabalho, além do crescente desemprego e falta de proteção social das comunidades indígenas.

O emprego da tecnologia não dispensou a exploração dos trabalhadores, mas a tornou mais intensa:

[...] no Brasil, o desemprego toma a forma estrutural, cujas profundas raízes se explicam na não consolidação da sociedade salarial no país, característica que se agrava quando articulada à flexibilidade, que prioriza a inexistência de estabilidade nos

2 PORTAL do IEA – Instituto de Economia Agrícola. Disponível em: <https://tinyurl.com/mv5pbuv>. Acesso em: 7 mar. 2023.

vínculos de trabalho. Na lógica contemporânea da produção e reprodução das relações sociais capitalistas, a desproteção social, resultante da ordem atual de flexibilização e desregulamentação, torna-se o referencial das relações de trabalho, fato que resulta na complexificação das expressões da questão social. (Dantas, 2015, p. 8).

Quer dizer, com o emprego da tecnologia, deixou-se de abrir diversas vagas para indígenas, principais demandados nas frentes de trabalho do setor agrícola. Como já referido, o corte da cana realizado por uma colhedora substitui a mão de obra de cerca de oitenta a cem trabalhadores braçais (Globo Rural, 2011) – cada máquina emprega cerca de dezoito pessoas.

Com a redução da oferta de trabalho no campo, as comunidades indígenas foram substancialmente afetadas pelo desemprego estrutural, demandando especial atenção e cuidados específicos. Somando-se isso à carência na acessibilidade aos meios de informação, decorrem problemas que necessitam da atenção do Estado: a falta de qualificação profissional e de requalificação e o analfabetismo. Surge também a preocupação do Ministério Público e dos órgãos de proteção quanto à definição de estratégias e políticas de atuação institucional no combate à exclusão social e à discriminação no trabalho.

A situação se agrava em frente à falta de acesso à informação e de mão de obra qualificada dentro das comunidades. Somam-se a tais fatores o preconceito histórico existente contra os indígenas e seu medo em face da exclusão, o que tem, inclusive, obrigado os índios a “camuflarem” suas origens para conseguir emprego (Rodrigues, 2017).

O setor sucroenergético, na colheita da sua matéria prima, juntamente com outras atividades – dentre as quais se destacam carvoarias, extração da madeira, cultivo da mandioca, atividade pecuária, contratação civil, entre outras – que se sobressaem na movimentação de capital no estado de Mato Grosso do Sul, e que por muito tempo ficaram descobertas da atuação da fiscalização do Trabalho, merecem, conjuntamente, cuidados especiais, pois nesses setores ainda existem contratações que tendem ao trabalho em condições degradantes.

Exemplo dessa afirmação foi o que ocorreu em 2016, na região do município de Rio Brillhante, nas frentes de trabalho da lavoura de cana-de-açúcar, quando houve um resgate de 44 trabalhadores

indígenas oriundos de aldeia do município de Caarapó, em situação análoga à de escravo, que laboravam na colheita manual (Bom Dia MS, 2017).

Em 2022 o MPT-MS firmou acordo no qual, após o flagrante de condições análogas à de escravo, garantiu-se reparação a 43 trabalhadores recrutados em diversas regiões do País (Minas Gerais, Maranhão, Piauí e no próprio estado, em Naviraí-MS) para plantar cana-de-açúcar (Trabalhadores [...], 2022).

Podemos ainda exemplificar com casos mais recentes: só no mês de julho de 2023 foram realizados dois resgates na região do cone-sul do estado de Mato Grosso do Sul, os quais culminaram nas assinaturas dos Termos de Ajuste de Conduta³ n. 19/2023 (no município de Angélica-MS, onde houve o flagrante de 33 trabalhadores indígenas e um de origem paraguaia em condições análogas à de escravo) e n. 20/2023 (no município de Laguna Carapã-MS, onde houve o flagrante de seis trabalhadores de origem paraguaia).

Outro exemplo digno de citação ocorreu no município de Naviraí-MS, no ano de 2012, no setor de corte da cana-de-açúcar, envolvendo centenas de trabalhadores, entre os quais diversos indígenas. Desta situação, decorrente da atuação conjunta do MPT e do Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego, resultou o ajuizamento de Ação Civil Pública n. 0000904-79.2011.5.24.0086 contra a empresa envolvida, que culminou com a condenação em diversas obrigações de fazer e não fazer, além de indenização no importe de R\$ 10.000.000 por danos morais coletivos.

Diante dos casos expostos, ao Ministério Público do Trabalho coube a busca por alternativas para a correção dessas desigualdades que atingem diretamente a população indígena no Mato Grosso do Sul. Conforme os objetivos definidos pela sua Coordenadoria de Promoção de Igualdade de Oportunidade e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade), vê-se que a atuação integrada e articulada com outros órgãos e instituições envolvidas com essa parcela hipossuficiente da população para a promoção de medidas alternativas e eficazes, incluindo de política pública específica, é um dos meios para buscar novas soluções para o problema desencadeado pela mecanização do corte da cana-de-açúcar em Mato Grosso do Sul.

3 Ministério Público do Trabalho em Mato Grosso do Sul – PRT 24ª Região.

4 Da atuação conjunta – órgãos públicos, indústria e sociedade

Com a atuação integrada de órgãos voltados ao combate da exclusão social e da discriminação no trabalho, bem como com a cooperação do setor industrial, por empresas diversas do setor sucroenergético (notadamente da região Sul do País), é possível chegar a uma solução (ainda que parcial) para o problema amplamente enfrentando pelas comunidades indígenas referente ao efetivo acesso ao mercado de trabalho.

Importante parceiro nessa atuação tem sido o setor produtivo da cultura da maçã, nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nos últimos anos, o setor tem demandado uma migração de indígenas do centro-sul do País, no período de safra (que varia dos meses de janeiro a abril de cada ano). Até 2017 era realizada a contratação de uma média de dois mil indígenas por ano. Tais números seguiram em alta nos últimos três anos, indo de uma previsão de cinco mil contratações para aproximadamente oito mil em 2022 (Colheita [...], 2020; Colheita [...], 2021; MPT-MS [...], 2022).

A migração é acompanhada de perto pelos órgãos competentes, notadamente o MPT e o MTE (seja do estado da origem dos indígenas, seja do seu local de trabalho). Na Procuradoria do Trabalho no município de Dourados, há instaurado um Procedimento Promocional (PA-PROMO 000133.2014.24.001/O-18) que abrange todo o estado de Mato Grosso do Sul, tendo em vista que as contratações ocorrem em toda a sua extensão, concentrando-se na região do Cone-Sul e em aldeias mais ao norte, nos municípios de Aquidauana e Miranda. A atenção maior recai sobre o aliciamento dos trabalhadores, vale dizer, o recrutamento irregular de trabalhadores para outro ponto do território nacional, diverso de sua moradia e longe de sua família.

O trabalho migratório é feito em conjunto com a Fundação do Trabalho do estado de Mato Grosso do Sul (Funtrab): o setor industrial demanda a contratação, sendo a Funtrab a responsável pela intermediação das contratações e elaboração dos contratos de trabalho, respondendo também pelo sistema público de emprego – casa do trabalhador. Ato contínuo, os trabalhadores são alocados, saindo das aldeias já com suas carteiras de trabalho devidamente assinadas pelo demandante. No local de trabalho, há o

acompanhamento e fiscalização *in loco* pelas gerências e agências regionais do Trabalho, e pelas procuradorias do Trabalho competentes por cada região – dentre as quais destacam-se as de Caxias do Sul-RS e Lajes-SC.

Considerando que cada família indígena é composta, em média, por cinco pessoas, a iniciativa formada entre a Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul, Ministério Público do Trabalho e empresas privadas tem beneficiado anualmente em torno de dez mil pessoas (Yafusso, 2017). Só a empresa Fischer, por exemplo, em 2022 empregou cerca de 1,4 mil indígenas (Yafusso, 2017).

A atuação conjunta, além da colocação dos indígenas no mercado de trabalho, busca a garantia de um trabalho digno e decente aos indígenas, tendo a certeza da proteção contratual e da realização dos seus devidos pagamentos. As empresas contratantes pagam o mesmo salário-base (em torno de R\$ 1,3 mil), mas o rendimento bruto pode variar de acordo com outras vantagens oferecidas, como gratificação por produtividade, podendo chegar a quase R\$ 3 mil. A parceria estabelece que, além do salário, as empresas forneçam para os indígenas transporte, hospedagem e alimentação.

Entre os motivos que fomentam a busca pela mão de obra indígena em outros estados da federação, as empresas apontam a escassez da mão de obra local para a realização do serviço braçal nas frentes de trabalho. Com a parceria firmada, a contratação é feita por grupos (embora os contratos sejam assinados individualmente) e sem maiores dificuldades.

Conforme o próprio relato dos indígenas, a partir de 2008 as usinas de cana-de-açúcar deixaram de demandar vagas que antes eram preenchidas quase que exclusivamente pela população das aldeias.

Um dos problemas enfrentados pelos índios na inserção no mercado de trabalho é a falta de documentação pessoal. Tal fato tende a diminuir, tendo em vista a iniciativa recente feita pelo Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Acesso à Documentação Básica (CEESRAD-MS) e coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST), que pretende emitir os documentos de identificação (RG) para a comunidade indígena, atendendo a região dos municípios de Amambai, Aral Moreira, Coronel Sapucaia e Japorã.

Dos exemplos citados acima, verifica-se, portanto, que a atuação conjunta e integrada de vários órgãos e entidades proporciona oportunidades de trabalho digno à população indígena. Sem a devida fiscalização, acompanhamento e articulação dos órgãos de proteção, provavelmente, grande parte dessa população, que historicamente é posta à margem da sociedade, estaria à mercê de sua própria sorte, laborando em condições insalubres e precárias, sem a garantia dos direitos trabalhistas mínimos.

Realidade bem diferente é encontrada na região fronteira com o Paraguai. Tendo por base apenas o primeiro semestre de 2023, as forças de segurança apreenderam 188 toneladas de maconha (recorde em dez anos), a maior parte oriunda do país vizinho. O problema aqui não diz respeito apenas ao alto número apreendido, indo muito além disso. Trata-se, outrossim, do desrespeito ao Trabalho Decente e à dignidade da pessoa humana, tão citados no decorrer do presente estudo.

O governo paraguaio estima que hoje tais cultivos ocupam de seis a sete mil hectares de suas terras (Maxx, 2017), o que indica uma grande quantidade de trabalhadores envolvidos e, claro, de modo ilegal.

Na seara trabalhista, existe um problema que se concentra na existência de uma migração semelhante à que ocorre no setor produtivo da cultura da maçã no Brasil, contudo sem a devida fiscalização, o que deixa aberta a possibilidade de existência de trabalho ilícito dos indígenas em diversas das lavouras da maconha paraguaia. Diferente da realidade brasileira, a fiscalização nas plantações paraguaias é praticamente inexistente, ou se existe é facilmente corruptível, principalmente na época da colheita, quando diversos trabalhadores indígenas são buscados nas aldeias sul-mato-grossenses para trabalhar no serviço braçal.

Nessas plantações, cerca de doze trabalhadores cuidam de cada roça, que possui de cinco a dez hectares cada. Esses indivíduos são, em sua maioria, jovens paraguaios e de origem indígena, passando normalmente meses acampados nas plantações, em condições completamente precárias e degradantes, e em jornada exaustiva (Corrêa; Ribeiro, 2017). Pelo trabalho realizado, recebem como pagamento em torno de setenta mil guaranis (o que equivale a aproximadamente quarenta reais), isso quando não recebem em "tablete de maconha", para revender dentro das aldeias.

Com base em relatos dos próprios indígenas – citados em matérias jornalísticas (Corrêa; Ribeiro, 2017), bem como nos autos do PA-PROMO 000133.2014.24.001/0-18 –, resta claramente demonstrada a existência de trabalho degradante nas lavouras da maconha no país vizinho. Os indígenas, não encontrando opção no mercado de trabalho local, são aliciados por olheiros que, sob o manto de uma falsa oferta de emprego (oferecendo vagas que supostamente seriam na colheita de cereais, mandioca e em outras atividades rurais braçais), levam esses trabalhadores para o plantio, colheita e raleio da maconha no Paraguai e os fazem permanecer por lá, sob vigilância armada, até o final da safra. Não obstante a escassez de informações e de vigilância quanto a esse tipo de aliciamento, houve em 2015, através de uma atuação conjunta da Polícia Federal e Funai, o resgate de dezessete trabalhadores indígenas no interior do Paraguai.

Assim, a falta de uma efetiva fiscalização e articulação institucional culmina com a ocorrência de graves violações aos direitos humanos, como o aliciamento e tráfico de pessoas, o tráfico de drogas internacional e a exploração de mão de obra infantil para fins ilícitos. A exemplo do que ocorre nas lavouras de maçã, a atuação promocional do MPT, em conjunto com toda a rede de proteção, faz a diferença para a efetiva implementação e garantia dos direitos humanos dos indígenas, o que deve ser expandido para outras áreas econômicas (tais como a construção civil, na qual há muitos indígenas, e outras culturas, a exemplo da mandioca). A atuação do MPT, com fulcro nos poderes que dispõe para a tomada de medidas extrajudiciais, é instrumento de suma importância na promoção de fundamentais mudanças sociais e estruturais.

Conclusões

Sem a intenção de esgotar o tema, pois existem tantos outros modos com que o MPT cumpre o seu papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis na seara das relações de trabalho, este estudo teve por objetivo demonstrar a possibilidade de atuação conjunta de diversos setores da sociedade em prol do trabalho digno às comunidades indígenas, sempre observando conceitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana.

A atuação apresentada não se mostra de forma estanque, mas articulada, otimizando o objetivo de tutela do Trabalho Decente, impedindo a precarização das condições laborais.

Partindo da ideia de que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho são fundamentos da República Federativa do Brasil, como Estado Democrático de Direito, não há como se desvincular do MPT o protagonismo na luta contra todas as formas de exploração do trabalho que tendem a reduzir a condição humana a um mero item de comércio ou a uma mercadoria qualquer.

Sendo o trabalho um dos mais importantes meios de concretização da dignidade da pessoa humana, cabe ao MPT, mas não só a este, assegurar que o ambiente laboral seja um lugar de realização e evolução pessoal, distanciando-se da imagem de degradação do homem pelo próprio homem.

Referências

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional do transexual**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. tiragem. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOM DIA MS. Procurador do trabalho em MS fala sobre combate a situações degradantes de trabalho. **Globoplay**, Rio de Janeiro, set. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/46n22ws3>. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente**: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CLARO, Carlos Roberto. **Recuperação judicial**: sustentabilidade e função social da empresa. São Paulo: LTr, 2009.

COLHEITA de maçã em SC e RS deve gerar emprego para 5 mil índios do estado. **Portal MPT-MS**, Campo Grande, jan. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yfp8ucht>. Acesso em: nov. 2023.

COLHEITA de maçã em SC e RS empregou quase 8 mil indígenas do estado. **Portal MPT-MS**, Campo Grande, dez. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/28xrj3ue>. Acesso em: nov. 2023.

CORRÊA, Hudson; RIBEIRO, Aline. Tráfico de drogas arruína vida de índios na fronteira com o Paraguai. **Época**, Rio de Janeiro, out. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/5f7vs9fb>. Acesso em: 4 ago. 2023.

DANTAS, Maressa Fauzia Pessoa. Modernização do setor sucroalcooleiro: a mecanização no corte de cana de açúcar. **Portal UFMA**, São Luís, set. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zm9crmw>. Acesso em: 3 ago. 2023.

GENOVA, Leonardo de. **O princípio da proteção no século XXI: os novos desafios do trabalhador brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

GLASS, Verena; GOMES, Marcel (coord.). Em terras alheias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul. **Repórter Brasil**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ttrx8ws>. Acesso em: 4 ago. 2023.

GLOBO RURAL. Corte manual da cana deve ser substituído por máquinas até 2014. **G1**, Rio de Janeiro, nov. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/7abxcvcb>. Acesso em: 4 ago. 2023.

KALIL, Renan Bernardi; SILVA, Sofia Vilela de Moraes e (org.). **Temas relevantes da atuação do Ministério Público do Trabalho**. Brasília: ESMPU, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/2d9s4rzv>. Acesso em: 4 ago. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Acesso coletivo à justiça como instrumento para efetivação dos direitos humanos: por uma nova mentalidade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, São Paulo, n. 35, p. 89-108, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/ywzkdj5y>. Acesso em: 3 ago. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

MAXX, Matias. Destrinchando a maconha paraguaia. **Pragmatismo Político**, João Pessoa, ago. 2017. Disponível em: <https://link.mpt.mp.br/7TR3Nee>. Acesso em: 3 ago. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MPT-MS e produtores de maçã fixam regras para contratação de indígenas na próxima safra. **Portal MPT-MS**, Campo Grande, dez. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/52jybhye>. Acesso em: nov. 2023.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA NETO, Raimundo Dias de. **Ministério Público do Trabalho – atuação extrajudicial: atualizado de acordo com as Resoluções n. 23 do CNMP e 69 do CSMPT**. São Paulo: LTr, 2008.

PETERKE, Sven (coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: ESMPU, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycc5pxxv>. Acesso em: 4 ago. 2023.

PIMENTEL, José Roberto F.; BARROS, Juliana Augusta Medeiros de; FERNANDES, Nadia Soraggi (coord.). **Tutela metaindividual trabalhista: a defesa coletiva dos direitos dos trabalhadores em juízo**. São Paulo: LTr, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES, Luana. Preconceito ainda condena índios ao limbo do mercado de trabalho. **Campo Grande News**, Mato Grosso do Sul, maio 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9bja8e>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: LTr, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TRABALHADORES de quatro estados são resgatados em condições análogas à de escravo de fazenda em Naviraí. **Portal MPT-MS**, Campo Grande, jul. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdctx8ea>. Acesso em: nov. 2023.

YAFUSSO, Paulo. Parceria entre governo, MPT e empresas gera dois mil empregos a índios do MS. **Funtrab**, Mato Grosso do Sul, maio 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/47u9v7f7>. Acesso em: 4 ago. 2023.



*Obra composta em KoHo e Zilla Slab
e impressa em papel Offset 90 g/m²
pela Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Brasília-DF · qualyta@qualytaf.com.br
Recursos gráficos: Adobe Stock™*