

A competência do Procurador Regional Eleitoral para decidir sobre negativa judicial de arquivamento dos crimes eleitorais

Patrick Salgado Martins

Procurador Regional Eleitoral em Minas Gerais. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Sevilha. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumo: O Ministério Público Eleitoral é expressão dos princípios da unidade e da cooperação do Ministério Público em razão de sua estrutura híbrida e natureza nacional. O Código Eleitoral não foi derogado pelo Estatuto do MPU, pois cabe ao procurador regional eleitoral a competência para decidir sobre a negativa judicial dos arquivamentos de investigações criminais propostos ao Ministério Público Estadual pelos promotores eleitorais, dadas a especialidade da matéria eleitoral e a simetria do Ministério Público Eleitoral, em 1ª e 2ª instâncias. A natureza federal da função eleitoral não submete os promotores eleitorais ao Estatuto do MPU nem os procuradores regionais eleitorais ao Estatuto do MP Estadual. O poder revisional unipessoal do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Eleitoral não viola o princípio administrativo da impessoalidade, pois expressão de poder institucional de natureza processual e jurisdicional, conforme o postulado constitucional do sistema acusatório.

Palavras-chave: Ministério Público Eleitoral. Arquivamento. Crime eleitoral. Procurador regional eleitoral.

Abstract: The Electoral Prosecution Office is, because of its hybrid structure and national character, an expression of the principles of unity and cooperation which guides the Federal Prosecution Service. The Electoral Code was not derogated by MPU's Statute, since – due to the specificity of the electoral field and the symmetry between the Electoral Organ of the Federal Prosecution Service,

acting before the Courts of First Instance and Appellate Courts, and the State Prosecution Service – it is the electoral circuit prosecutor who has competence to decide on the judge’s denial to archive criminal investigations, as requested by the local electoral prosecutor. The federal nature of the electoral activity does not submit the local electoral prosecutors to MPU’s Statute or the electoral circuit prosecutor to the State Prosecution Service’s Statute. The Electoral Organ of the Federal Prosecution Service’s and State Prosecution Service’s unipersonal revisional power does not violate the administrative principle of impersonality, for it is the expression of an institutional power of procedural and jurisdictional character, according to the constitutional postulate of the accusatory system.

Keywords: Electoral Prosecution Office. Archiving. Electoral crime. Electoral circuit prosecutor.

Sumário: 1 Introdução: dicotomia aparente entre enunciado da 2ª Câmara e o Código Eleitoral. 2 Posicionamento atual da 2ª Câmara: a derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do MPU. 3 Ministério Público Eleitoral: desenho institucional nacional e atribuição especializada. 4 Ausência de derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do MPU: convivência harmônica entre as duas normas. 5 Ausência de violação à impessoalidade na revisão unipessoal: coordenação pessoal da função eleitoral. 6 Conclusão.

1 Introdução: dicotomia aparente entre enunciado da 2ª Câmara e o Código Eleitoral

O presente artigo propõe-se a analisar o conflito entre o posicionamento da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal acerca de sua competência revisional quanto aos juízos acusatórios negativos dos membros do Ministério Público Eleitoral e o posicionamento da Procuradoria-Geral Eleitoral e de todos os procuradores regionais eleitorais, em sentido oposto, nos exatos termos do Código Eleitoral.

Como veremos, essa dicotomia é aparente e exige uma reformulação do entendimento da 2ª Câmara, pois estabelecido em fundamentos equivocados e desconformes à vigente política

institucional do Ministério Público Federal pela atuação especializada, em prol da eficiência, bem como à própria ordem constitucional e infraconstitucional.

2 Posicionamento atual da 2ª Câmara: a derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do MPU

Em 25 de outubro de 2004, quando de sua 282ª Sessão, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no julgamento do Processo MPF n. 1.24.000.000344/2004-63, alterou seu consolidado entendimento de que competiria ao procurador regional eleitoral decidir sobre as negativas judiciais de arquivamentos das investigações criminais eleitorais propostos pelos promotores eleitorais, conforme inúmeros precedentes, como os Processos MPF n. 1.00.000.001112/2003-83, 1.00.000.003526/2002-66 e 1.00.000.009502/2001-30, para atribuir-se referida competência revisional (*DJ*, Seção 1, de 7 dez. 2004, p. 640-643).

A partir de então, inúmeras foram as decisões nesse novo sentido, resultando na edição do Enunciado n. 29 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, com a seguinte redação:

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, derrogado o art. 357, § 1º do Código Eleitoral pelo art. 62, inc. IV da Lei Complementar nº 75/93.

Além dessa suposta derrogação da regra contida no Código Eleitoral pelo Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993), o *leading case* relatado pelo conselheiro relator, subprocurador-geral da República Francisco Dias Teixeira, se sustentou nos seguintes fundamentos:

(I) os órgãos de revisão do Ministério Público são colegiados (impessoalidade dos atos públicos violada na decisão unipessoal);

(II) inexistência do Ministério Público Eleitoral como instituição, mas como mera função eleitoral de atribuição privativa do Ministério Público Federal;

(III) competência legal da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão para se manifestar sobre o arquivamento de investigações criminais federais.

Não obstante, a fragilidade desses quatro pilares (derrogação do Código Eleitoral, colegialidade da revisão, inexistência do Ministério Público Eleitoral e exclusividade da competência revisional da Câmara) é facilmente constatada, conforme demonstraremos nos tópicos seguintes, impondo-se a imediata revogação do enunciado.

3 Ministério Público Eleitoral: desenho institucional nacional e atribuição especializada

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e possui, entre outras missões constitucionais, a de defesa do regime democrático. É, também, instituição republicana una e indivisível, ainda que estruturada em ramos conforme a federação e competência, como o Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, do Trabalho e Militar (Constituição da República, arts. 127 e 128).

O Ministério Público Eleitoral, embora ausente dessa divisão estrutural do texto constitucional, possui desenho institucional e competências definidas no Código Eleitoral e na Lei Complementar n. 75/1993, além das demais leis eleitorais especiais, como a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990) e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n. 30, de 19.5.2008).

Destacam-se, ademais, sua estrutura complexa – pois apresentada por membros do Ministério Público Estadual na 1ª instância (promotores de Justiça) e na 2ª instância (procuradores da República

ou procuradores regionais da República), e na instância superior (procurador-geral da República) por membros do Ministério Público Federal – e sua atribuição exclusiva, dada a ausência de legitimação do cidadão perante a Justiça Eleitoral, salvo os candidatos, partidos políticos e o próprio Ministério Público Eleitoral, como única voz do cidadão em defesa do regime democrático.

Nos estados, o Ministério Público Eleitoral possui como chefe institucional, pois responsável pela direção e coordenação estadual da função eleitoral, o procurador regional eleitoral (Lei Complementar n. 75/1993, art. 77, e Código Eleitoral, art. 24, *caput*, c/c art. 27, § 3º), que também atua como órgão de execução perante o Tribunal Regional Eleitoral, e como órgãos de execução na 1ª instância, os promotores eleitorais (Lei Complementar n. 75/1993, arts. 78 e 79), que atuam perante os juízes eleitorais.

Nesse sentido, inclusive, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento pela improcedência do pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.802, de 10.3.2016 (rel. min. Dias Toffoli), que declarou a constitucionalidade do Estatuto do Ministério Público da União no que tange à chefia institucional do Ministério Público Eleitoral, nos estados, pelos procuradores regionais eleitorais, nos seguintes termos:

A subordinação hierárquico-administrativa não funcional do promotor eleitoral seria 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 para a função eleitoral seja feita exatamente pelo Ministério Público Federal, e não pelo Ministério Público local. A designação do promotor eleitoral seria ato de natureza complexa, resultado da conjugação de vontades tanto do Procurador-Geral de Justiça, responsável por indicar um membro do Ministério Público estadual, quanto do Procurador Regional Eleitoral, a quem competiria o ato formal de designação. Dessa maneira, o art. 79, “caput” e parágrafo único, da Lei Complementar 75/1993, não teria o condão de ofender a autonomia do Ministério Público Estadual, porque não incidiria sobre a esfera de atribuição do “parquet” local, mas sobre ramo diverso da instituição, o Ministério Público Eleitoral.

Por consequência, não interviria nas atribuições ou na organização do Ministério Público Estadual¹.

Há, nos dizeres de José Jairo Gomes (2014, p. 84 e 86), a “interferência do princípio da cooperação na organização político-eleitoral brasileira”, dado o “desenho peculiar da Justiça Eleitoral, que tem na cooperação um de seus princípios cardeais”. Nesse sentido, o Estatuto do Ministério Público da União regulamenta que “as funções eleitorais do Ministério Público Federal perante os Juízes e Juntas Eleitorais serão exercidas pelo Promotor Eleitoral” (art. 78 da Lei Complementar n. 75/1993), e o do Ministério Público dos Estados dispõe:

[...] compete aos promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições [...] officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, com as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes, além de outras estabelecidas na legislação eleitoral e partidária (art. 32, III, da Lei n. 8.625/1993).

O desenho institucional do Ministério Público Eleitoral, portanto, mais se aproxima do desenho institucional dos ministérios públicos estaduais, pois o maior número de órgãos de execução é composto por seus membros (promotores de Justiça), com um chefe institucional equivalente ao procurador-geral de Justiça, o procurador regional eleitoral, ainda que esse seja oriundo dos quadros do Ministério Público Federal.

Tanto é assim que, em sua redação original, o Código Eleitoral estabelecia que o procurador-geral de Justiça do Distrito Federal exerceria as funções de procurador regional eleitoral (art. 27, § 1º); os juízes eleitorais são juízes de direito que integram o Tribunal de Justiça Estadual, perante os quais os promotores eleitorais (promotores de Justiça) atuam (Constituição da República, art. 121); e o Tribunal Regional Eleitoral, com competência territorial estadual, possui em sua composição uma maioria absoluta de membros do

1 Informativo STF n. 817, de 7 a 11.3.2016.

judiciário estadual: dois desembargadores e dois juízes de direito (Constituição da República, art. 120).

Apenas como exemplo, em Minas Gerais temos 351 zonas eleitorais e seus respectivos 351 promotores eleitorais exercendo funções precípua do Ministério Público Estadual, pois são promotores de Justiça com outras atribuições próprias além da função eleitoral, tendo como chefe o procurador-geral de Justiça, exceto quando do exercício da função eleitoral, em que a chefia institucional incumbe ao procurador regional eleitoral, do Ministério Público Federal.

Destarte, o simples fato de o Ministério Público Eleitoral não constar da divisão estrutural presente na Constituição da República não conduz à ilação alcançada pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão de que esse importante ramo do Ministério Público não possua natureza, estrutura e competências próprias. Essa característica complexa de sua estrutura, inclusive, não representa qualquer diminuição de sua relevância na defesa do regime democrático; pelo contrário, fortalece o princípio da unidade institucional, uma vez que, independentemente do ramo integrado por seu membro, todos integram o Ministério Público.

Trata-se, então, e no melhor sentido dos princípios da unidade e da cooperação, da exata expressão de um Ministério Público Nacional, como entendeu o Tribunal Superior Eleitoral quando do julgamento da Petição n. 33275/DF (Acórdão de 29.3.2012, rel. min. Gilson Langaro Dipp, *DJe* de 9 maio 2012, p. 359), em relação ao exercício da função eleitoral pelos juízes federais, cujo raciocínio é adequado ao Ministério Público, observada a simetria dos estatutos dos membros do Judiciário e do Ministério Público (Constituição da República, art. 129, § 4º):

Não passa despercebido que o controle do processo eleitoral diz diretamente com o exercício da cidadania e a nacionalidade, podendo dizer-se que, em razão desse alcance, a jurisdição eleitoral, aqui, é especialmente nacional e seus agentes magistrados tipicamente nacionais.

Bem por isso o hibridismo de que se serviu a Constituição para a composição dos tribunais regionais e do Tribunal Superior Eleitoral

(tal qual o STJ, aliás, que também é federal na organização e nacional na jurisdição) revela-se sobremaneira apropriado no sentido da Federação e da nacionalidade. [...]

Em outras palavras, quando a Constituição relaciona os juízes eleitorais aos juízes de direito estaduais, *não está praticando uma exorbitância constitucional, mas acomodando, nos órgãos da Justiça Nacional Eleitoral* (embora organizada como ramo do Poder Judiciário da União), juízes de direito estaduais no primeiro grau e juízes estaduais e federais no segundo grau de jurisdição sem quebrar os valores federativos e nacionais. [Grifo nosso].

A natureza federal da função eleitoral não corresponde, na atualidade, à compreensão de que o Ministério Público Eleitoral seja exclusivamente federal e, em razão disso, possua seu regramento estatutário todo regulamentado e concentrado no Estatuto do Ministério Público da União. Trata-se, na verdade, de uma função federal exercida por uma instituição nacional, um Ministério Público Eleitoral nacional.

Um exemplo simples de que os membros do Ministério Público Eleitoral de 1ª instância (promotores de Justiça) não se sujeitam exclusivamente ao Estatuto do Ministério Público da União está no fato de a apuração e punição disciplinar serem feitas pela Corregedoria do Ministério Público Estadual, mesmo quando do exercício da função eleitoral, e não pela Corregedoria do Ministério Público Federal.

4 Ausência de derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do MPU: convivência harmônica entre as duas normas

O primeiro e principal fundamento do Enunciado n. 29 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, tanto que expresso, seria a derrogação do art. 357, § 1º, do Código Eleitoral pelo art. 62, IV, da Lei Complementar n. 75/1993.

O art. 357, § 1º, do Código Eleitoral assim diz:

§ 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.

Esse dispositivo, inclusive, encontra paralelo no art. 28 do Código de Processo Penal, que possui aplicação subsidiária ao Código Eleitoral (art. 364):

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

Por sua vez, o art. 62, inciso IV, da Lei Complementar n. 75/1993 (Estatuto do Ministério Público da União) estabelece que:

Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão:

[...]

IV - manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral; [...].

Segundo o enunciado, estariam o Código Eleitoral e o próprio Código de Processo Penal derogados pelo Estatuto do Ministério Público da União, que atribuiu à Câmara de Coordenação e Revisão a última palavra sobre a negativa de arquivamento do inquérito policial pelo juiz.

Essa conclusão, salvo melhor juízo, funda-se na equivocada percepção de que o Ministério Público Eleitoral seria equivalente ao Ministério Público Federal e, portanto, sujeito ao controle revisional da Câmara.

Ocorre que, como vimos, o Ministério Público Eleitoral é ramo complexo ou híbrido do Ministério Público brasileiro, com estrutura similar à do Ministério Público Estadual, considerada sua atuação no âmbito territorial dos estados da federação por órgãos de execução de 1ª instância do Ministério Público Estadual e com chefia unipessoal, ainda que integrada por membro do Ministério Público Federal.

Ao Ministério Público Eleitoral, portanto, se aplicam as regras estruturais tanto do Ministério Público Estadual (Lei n. 8.625/1993) quanto do Ministério Público Federal (Lei Complementar n. 75/1993), não se sobrepondo essas àquelas, mesmo que nacional (ou federal) a natureza da função eleitoral exercida.

Tanto é assim que o art. 28 do Código de Processo Penal encontra-se plenamente vigente no âmbito do Ministério Público Estadual, concentrando-se nas mãos unipessoais do procurador-geral de Justiça a última palavra sobre o exercício privativo da ação penal pública, como verdadeira expressão de poder do Ministério Público², observadas sua competência administrativa de chefe do Ministério Público Estadual e a necessária segurança jurídica e social dos posicionamentos institucionais do Ministério Público, no âmbito daquele estado, além da inexistência de Câmara de Coordenação e Revisão no Estatuto do Ministério Público Estadual (Lei n. 8.625/1993, art. 10, inciso IX, alínea d).

Eugênio Pacelli de Oliveira e Douglas Fischer (2014, p. 77) fazem essa distinção com extrema clareza ao mencionarem a rejeição judicial do arquivamento das investigações criminais promovido pelo membro do Ministério Público e a necessária submissão da questão:

2 Em nosso estudo sobre a obrigatoriedade da ação penal (2011, p. 11) destacamos que o controle do juízo acusatório negativo da ação penal no âmbito do próprio Ministério Público, com a última palavra sobre os rumos a serem dados à persecução penal, além de expressão singular do sistema acusatório adotado por nossa Constituição da República, atribui à instituição verdadeiro *status* de, nos dizeres do presidente da República e jurista Michel Temer, “quarto poder do Estado, não nominado. Mas nada importa que seja nominado ou não, tendo em vista a interpretação sistêmica que nós devemos dar ao texto constitucional”.

[...] à instância revisora do Ministério Público, que, por sua vez, dará a última palavra sobre o ajuizamento ou não da ação penal, ou mesmo sobre a necessidade de novas investigações. No âmbito do Ministério Público dos Estados, a revisão cabe ao Procurador-Geral de Justiça, enquanto em relação ao Ministério Público Federal, a manifestação é atribuição da Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal), nos termos do art. 62, IV, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

A simetria existente entre o procurador regional eleitoral, como chefe do Ministério Público Eleitoral no Estado, e o procurador-geral de Justiça, como chefe do Ministério Público Estadual, que resulta na competência unipessoal revisional do procurador regional eleitoral, já foi, inclusive, acolhida pelo Tribunal Superior Eleitoral quando do julgamento do Recurso em Habeas Corpus n. 145/RS (Acórdão n. 10810, de 3.8.1989, rel. min. Luiz Octávio P. e Albuquerque Gallotti, *DJ* de 21 ago. 1989, p. 13317), cuja ementa aponta que “tendo o Promotor requerido o arquivamento do inquérito, não caberá ao juízo determinar-lhe o prosseguimento, mas remeter a comunicação ao Procurador Regional Eleitoral”.

Ainda que em decisão posterior o Tribunal Superior Eleitoral tenha-se inclinado para revisão dos juízos acusatórios negativos dos inquéritos policiais pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (REspe n. 25.030/MG, Acórdão de 10.4.2007, rel. min. Antonio Cezar Peluso, *DJ* de 15 jul. 2007, p. 158), referido julgamento se restringiu à revisão dos arquivamentos promovidos pelos procuradores regionais eleitorais perante os tribunais regionais eleitorais, em que “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”.

A doutrina eleitoral consultada, quando aborda os crimes eleitorais e seu processamento, em regra não enfrenta essa questão, dadas a literalidade do art. 357, § 1º, do Código Eleitoral e a correspondente competência revisional do procurador regional eleitoral (ALMEIDA, 2012; CASTRO, 2016; LUCON, 2013; SOBREIRO NETO, 2014).

Não obstante, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves acompanha o entendimento da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão no sentido de que houve derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do Ministério Público da União, mas se equivoca ao afirmar que se trata de “matéria pacificada no TSE” (2012, p. 162) ao citar o precedente anterior (REspe n. 25.030/MG), pois, como vimos, este se aplicaria somente aos casos de negativa de arquivamentos promovidos pelos procuradores regionais eleitorais perante os tribunais regionais eleitorais, não abrangendo as hipóteses de negativa de arquivamentos propostos pelos promotores eleitorais perante os juízes eleitorais, cujo precedente é totalmente diverso (RHC n. 145/RS).

Por outro lado, Marcos Ramayana (2015, p. 1019) rejeita essa competência revisional da Câmara Criminal quanto aos feitos eleitorais:

É preciso insistir que o sistema de atribuições do Ministério Público Eleitoral não é exatamente similar ao do Ministério Público Federal, considerando que no primeiro grau de jurisdição perante os juízes eleitorais das zonas eleitorais atuam os Promotores Eleitorais (Ministério Público Estadual) e nos Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral, o Ministério Público Federal.

Dessa forma, mais correta deve ser a exegese da manutenção da regra eleitoral específica incumbindo ao procurador regional eleitoral, exclusivamente, deliberar sobre a manutenção ou não do arquivamento sobre a investigação por crime eleitoral.

Nesse sentido leciona Eugênio Pacelli, *in expressi verbis*: “[...] Não há, enfim, previsão da atuação das Câmaras de Coordenação e Revisão como órgão do Ministério Público Eleitoral” (2014, p. 823).

O arquivamento formulado pelo procurador regional eleitoral nos Tribunais Regionais Eleitorais, quando o investigado tiver foro por prerrogativa de função se sujeita à revisão apenas pelo procurador-geral eleitoral.

Esse é o mesmo entendimento de todos os procuradores regionais eleitorais brasileiros, desde os idos de 28.11.2013, quando, juntamente com o Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral (GENAFE), órgão que integra o gabinete do procurador-geral eleito-

ral, aprovaram, por unanimidade, proposta de revisão do Enunciado n. 29 da 2ª CCR, conforme item III da ata do encontro nacional:

Sobre o arquivamento de procedimentos criminais, foi consolidada posição pela revisão do Enunciado n.º 29 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, devendo a homologação do arquivamento permanecer na seara eleitoral, em razão da especialidade da matéria e de acordo com o disposto no artigo 357, § 1º, do Código Eleitoral.

Essa deliberação foi renovada na Reunião Preparatória para as Eleições de 2016 com todos os procuradores regionais eleitorais, o vice-procurador-geral eleitoral e o GENAFE, nos dias 9 e 10.6.2016, conforme item 3.3.2 da ata:

Inicialmente, o Vice-PGE consignou que a atribuição revisional dos feitos eleitorais que tramitam nas PREs, no âmbito do MPF, é repartida entre dois órgãos: (i) PGE (feitos cíveis); (ii) 2ª CCR/MPF (feitos criminais). Ressaltou que essa repartição não se justifica e que vai buscar junto à 2ª Câmara a revogação do enunciado aludido, de modo a concentrar toda a atribuição revisional eleitoral na PGE e nas PREs.

Consequentemente, o vice-procurador-geral eleitoral expediu o Ofício n. 120/2016-ND/PGE (PGR-00174951/2016) à 2ª Câmara, no dia 27.6.2016, com clara demonstração sobre a não derrogação do Código Eleitoral pelo Estatuto do Ministério Público da União, “ante a ausência de incompatibilidade conducente à configuração do fenômeno da derrogação”, conforme ensinamento de Norberto Bobbio (1994, p. 102), pois haveria uma “incompatibilidade aparente” entre essas normas, que podem “conviver harmonicamente no sistema”.

Entre os fundamentos que levaram o vice-procurador-geral eleitoral, Nicolao Dino, a essa conclusão, destaca-se o princípio da especialidade da função de coordenação e revisão em matéria criminal no âmbito do Ministério Público Federal, atualmente regulamentado por seu Conselho Superior, nos termos das Resoluções CSM PF n. 148, de 1º.4.2014 (*DOU*, Seção 1, p. 91, de 24 abr. 2014), e n. 163, de 5.4.2016 (*DOU*, Seção 1, p. 123, de 18 abr. 2016), que

atribuíram à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (meio ambiente e patrimônio cultural) a competência quanto aos crimes ambientais, à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (combate à corrupção) os crimes funcionais e à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão (controle externo e estabelecimentos penais) os crimes correspondentes ao controle externo da atividade policial, remanescendo à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (criminal) apenas os crimes federais não especializados, ou residuais.

Com a referida especialização, a matéria criminal foi distribuída entre as Câmaras que, historicamente, se limitavam à coordenação e revisão na matéria cível, com a finalidade de promover uma atuação integrada e eficiente do Ministério Público Federal, evitando-se, por exemplo, contradição entre a orientação da 4ª Câmara pelo arquivamento cível de um dano ambiental em razão de sua inexistência, enquanto a 2ª Câmara orientava pela continuidade da persecução penal quanto ao crime ambiental.

Idêntico fundamento, portanto, deve ser adotado em relação aos crimes eleitorais, também especiais, cuja coordenação da função eleitoral é exercida, no âmbito nacional, pelo procurador-geral eleitoral e, no âmbito estadual, pelos procuradores regionais eleitorais que, inclusive, homologam os arquivamentos dos procedimentos preparatórios eleitorais cíveis por parte, respectivamente, dos procuradores regionais eleitorais e dos promotores eleitorais (Portaria PGR/MPF n. 692, de 19.8.2016), nos termos do art. 77 da Lei Complementar n. 75/1993 e art. 24, inciso VIII, do Código Eleitoral.

Apesar de as citadas 2ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal terem expedido a Orientação Conjunta n. 1/2015, em 16.3.2015³, para que os membros do Ministério Público Federal submetessem as promoções de arquivamento criminais à Câmara correspondente para revisão, tal orientação não abrange a matéria eleitoral, pois especial, nem

3 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/orientacoes/documentos/Orientacao%20Conjunta%202a%205a%20e%207a%20CCRs.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

alcança os membros do Ministério Público Estadual no exercício da função eleitoral, pelos argumentos constantes do presente artigo.

5 Ausência de violação à impessoalidade na revisão unipessoal: coordenação pessoal da função eleitoral

Outro alicerce do Enunciado n. 29 da 2^a CCR seria a vigente estruturação administrativa do Ministério Público com órgãos de revisão colegiados, em respeito ao princípio da impessoalidade da Administração Pública, que restaria violado com a concentração do poder revisional nas mãos unipessoais do procurador regional eleitoral.

Com a devida vênia, trata-se de outra equivocada conclusão, seja pela inexistência de órgão revisional criminal colegiado equivalente às Câmaras de Coordenação e Revisão no âmbito do Ministério Público Estadual, conforme reza a Lei n. 8.625/1993, seja pela natureza da competência do procurador regional eleitoral, equiparada à do procurador-geral de Justiça, como chefe institucional do Ministério Público Eleitoral no Estado e expressão última de poder do Ministério Público Eleitoral quando do juízo acusatório negativo das investigações criminais eleitorais, em respeito à exclusividade da ação penal pública eleitoral e sistema acusatório adotado pela Constituição da República em seu art. 129.

Vale ressaltar, essa expressão de poder do Ministério Público não possui natureza administrativa, mas potencialmente processual e jurisdicional, pois a ele cabe privativamente decidir se, contra quem e quando promover a ação penal pública e, caso conclua pela não acusação (juízo acusatório negativo), não cabe a qualquer outro poder do Estado impor ao Ministério Público, como órgão independente, a promoção da ação penal, apenas submetendo-se a matéria a uma nova análise pelo próprio Ministério Público, por meio do chefe da instituição (no âmbito estadual e eleitoral) ou por meio da Câmara de Coordenação e Revisão (no âmbito federal).

Destarte, não se aplicam à matéria os princípios regentes da Administração Pública capitulados no art. 37 da Constituição da República, como o princípio da impessoalidade.

Se não bastasse isso, em se tratando do poder revisional dos arquivamentos cíveis dos procedimentos preparatórios eleitorais promovidos pelos promotores eleitorais, há uma concentração nas mãos unipessoais do procurador regional eleitoral, e quando destes pelo procurador-geral eleitoral, conforme regulamentado na citada Portaria PGR/MPF n. 692, de 19.8.2016, sem qualquer menção à violação eventual do princípio da impessoalidade.

Trata-se de efeito imediato da competência hierárquico-funcional dos procuradores regionais eleitorais em relação aos promotores eleitorais, nos moldes da Lei Complementar n. 75/1993 (arts. 75-79) e do próprio Código Eleitoral (art. 30), pois a eles compete a coordenação estadual da função eleitoral, com a designação dos promotores de Justiça para o exercício da função eleitoral, a expedição de instruções e o consequente controle da atuação e revisão de seus atos.

O enunciado n. 29, portanto, retira do procurador regional eleitoral parcela de sua competência (a revisional), mantendo a competência de coordenação, o que altera a função da Câmara de Coordenação e Revisão para somente exercer a revisão, numa seleção aleatória de competências entre órgãos distintos, desvirtuando a finalidade de ambas as normas de regência (Código Eleitoral e Estatuto do Ministério Público da União), em que a atividade revisional está integrada à atividade de coordenação.

6 Conclusão

O Ministério Público Eleitoral é a expressão mais significativa do princípio institucional da unidade do Ministério Público, considerando-se a complexidade de sua estrutura, pois composta por membros do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal, sua atribuição exclusiva em defesa da democracia e o caráter nacional da Justiça Eleitoral.

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.

A natureza federal (ou nacional) da função eleitoral não submete os promotores eleitorais, membros do Ministério Público Estadual com exercício cumulativo da função eleitoral, ao Estatuto do Ministério Público da União, restrito aos membros dos ramos que o integram, do mesmo modo que não submete os procuradores regionais eleitorais, membros do Ministério Público Federal com exercício cumulativo ou exclusivo da função eleitoral, ao Estatuto do Ministério Público dos Estados, especialmente quando da revisão de suas promoções de arquivamento dos crimes eleitorais.

O poder revisional unipessoal do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Eleitoral não viola o princípio administrativo da impessoalidade, pois expressão de poder institucional de natureza processual e jurisdicional, conforme o postulado constitucional do sistema acusatório, notadamente em se tratando dos crimes eleitorais, em que inexistente condicionante à ação penal pública ou ação penal exclusivamente privada.

A solução para a composição complexa do Ministério Público Eleitoral e o exercício de competência, ora por membros do Ministério Público Estadual, ora por membros do Ministério Público Federal, impede a sobreposição do estatuto desse ao daquele ou daquele ao desse; pelo contrário, permite a convivência harmônica entre as duas leis orgânicas e o próprio Código Eleitoral, impondo-se a cooperação.

Assim, em se tratando de negativa por parte do juiz eleitoral de arquivamento de inquérito policial proposto pelo promotor eleitoral, aplica-se o Código Eleitoral, em conformidade ao Estatuto do Ministério Público Estadual, concentrando-se nas mãos unipesso-

ais do procurador regional eleitoral o poder revisional, como chefe estadual do Ministério Público Eleitoral.

Trata-se, portanto, de uma coexistência harmônica entre o art. 357, § 1º, do Código Eleitoral, com aplicação restrita aos crimes eleitorais, e o art. 62, inciso IV, da Lei Complementar n. 75/1993, cuja competência se refere aos demais crimes federais, distribuída entre as Câmaras de Coordenação e Revisão, conforme sua competência especializada (ambiental, combate à corrupção, controle externo da atividade policial e residual).

Desse modo, respeitamos a natureza nacional e complexa do Ministério Público Eleitoral, as peculiaridades regionais e a chefia institucional estadual, prestigiando o papel dos procuradores regionais eleitorais, uniformizando a interpretação da norma penal eleitoral em âmbito estadual, além de prestigiarmos o papel do procurador-geral eleitoral na coordenação nacional da função eleitoral.

Referências

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de direito eleitoral*. 6. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Código eleitoral interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Patrick Salgado. *Lavagem de dinheiro transnacional e obrigatoriedade da ação penal*. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de processo penal*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____; FISCHER, Douglas. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

SOBREIRO NETO, Armando Antonio. *Direito eleitoral: teoria e prática*. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2014.