



UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ – UVA
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ
Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Francisco Carlos Pereira de Andrade

Fortaleza – Ceará

2007

Francisco Carlos Pereira de Andrade

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Monografia apresentada no **Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral** da **Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA** em parceria com a **Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral.

Orientador: Prof. Alessandro Wilckson Cabral Sales, Ms.

Fortaleza – Ceará

2007

**Monografia apresentada á Universidade Estadual Vale do Acaraú –
UVA, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista
em Direito e Processo Eleitoral.**

Francisco Carlos Pereira de Andrade

Monografia Aprovada em ____ / ____ / ____

Prof. MS. Alessander Wilckson Cabral Sales
Orientador

1º Examinador _____

2º Examinador _____

Prof. MS.
Coordenador do Curso

“Ele subiu o morro sem gravata,
Dizendo que gostava da raça,
Foi lá na tendinha bebeu cachaça,
Até bagulho fumou.

Jantou no meu barracão e lá usou,
Lata de goiabada como prato,
Eu logo percebi é mais um candidato,
Para as próximas eleições.”

Bezerra da Silva

Dedico

À minha mãe, pelos carinho e exemplos de força e superação;

Ao meu falecido Pai, a quem credito as imerecidas graças que, dia-a-dia, recebo;

Aos meus amados filhos, Camille e Marco Antônio, sentido da minha existência.

Agradeço

A Deus, por tudo;

Ao Professor Dr. Alessandro Wilckson Cabral Sales, pela orientação e pelos ensinamentos;

Á minha esposa Nilsa, pela constante colaboração e apoio.

Aos Professores e todos os que laboram na Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, pela inestimável colaboração;

Aos colegas, pela enriquecedora troca de experiências.

Resumo

Consiste o trabalho em apreço na análise da situação atual do Ministério Público Eleitoral, tomando como ponto de partida a doutrina da Tripartição dos Poderes, desde suas bases no pensamento Aristotélico até as modernas concepções e configurações dos órgãos que exercem parcela do Poder do Estado. Alicerçou-se o estudo por intermédio da pesquisa e leitura de diversos livros e compêndios que abordam o tema, destacando-se: BONAVIDES (1961), CANOTILHO, (1992), CÂNDIDO (1998), FERREIRA FILHO (1989), MIRANDA (1990), MONTESQUIEU (2002), PINTO (2005), dentre outros. Buscou-se, primordialmente, discorrer a respeito da hodierna posição ocupada pelo Parquet, destacadamente o Eleitoral, enquadrando-se o Ministério Público, histórica e atualmente, na tessitura da divisão e efetiva atuação do Executivo, Legislativo e Judiciário. Concluiu-se que é relevantíssima a atuação do Ministério Público Eleitoral em todo o procedimento eletivo.

Palavras Chave: Tripartição dos Poderes. Ministério Público Eleitoral. Abuso de Poder.

Sumário

Resumo	7
1. Introdução.....	9
2. A Teoria da Tripartição dos Poderes	10
2.1. Origem e desenvolvimento histórico	14
2.2. Controles recíprocos	21
3. O Ministério Público e a Teoria da Tripartição dos Poderes	26
4. Ministério Público Eleitoral	31
4.1. Papel do Ministério Público Eleitoral.....	31
4.2. Princípios que norteiam a atividade do Ministério Público Eleitoral	34
4.3. Organização do Ministério Público Eleitoral.....	35
4.4. Funções do Ministério Público Eleitoral	36
4.5. Designação dos Promotores Eleitorais	37
4.6. Suspeição, impedimento e incompatibilidade do Membro do Ministério Público Eleitoral	39
4.7. Atividades do Ministério Público Eleitoral	42
4.8. Legitimidade do Ministério Público.....	44
4.9. Execução de Multas Eleitorais	48
5. O Ministério Público e o combate ao Abuso de Poder	51
5.1. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais....	51
5.2. Abuso do poder político e condutas vedadas	54
6. Considerações finais	56
Referências bibliográficas.....	59

1. Introdução

No curso da história, a busca do poder foi motivação inegável de toda a atividade humana. Desde os mais remotos tempos, nos quais a força física determinava a escolha do líder tribal, até o hodierno, no qual se almeja evoluir para uma sociedade que, ofertando a todos oportunidades similares, permita a cada indivíduo, livremente, partilhar de convivência fraterna com seus semelhantes.

O aparato estatal, surgido como instrumento destinado à consecução do bem-comum, sofreu inenarráveis transformações ao longo dos séculos, sem que, todavia, tenha-se logrado alcançar aquele objetivo. Nesse contexto, constante tem sido a evolução do pensamento tendente a construir um Estado que efetivamente labore em favor de seus integrantes.

Delineou-se a estrutura do Estado Brasileiro, tendo por inspiração a doutrina da Separação dos Poderes, atribuindo-se ao Ministério Público papel de inquestionável importância.

Na busca da consolidação do Estado Democrático de Direito, incumbe ao Ministério Público, destacadamente ao *Parquet* Eleitoral, velar pelo respeito aos princípios constitucionalmente firmados, objetivando fomentar a evolução de nossa sociedade.

Insta reconhecer a inestimável atuação do Ministério Público Eleitoral no combate aos abusos de poder político e econômico, tendo em conta a conduta deplorável de alguns dos que disputam os cargos eletivos em nosso país.

O presente trabalho tem por finalidade, a partir do fundamento histórico da doutrina da separação dos poderes e enfatizando sua estruturação na ordem constitucional vigente no Brasil, delinear o perfil institucional do Ministério Público.

Como foco principal, intentar-se-á elaborar observação crítica a respeito da posição do Ministério Público Eleitoral na estrutura organizacional do poder pátrio.

2. A Teoria da Tripartição dos Poderes

A doutrina da Separação dos Poderes nasceu como mecanismo que objetiva, através da compartimentação do poder estatal, evitar o surgimento de regimes autoritários, pretendendo, por conseguinte, garantir a liberdade individual.

Desde as idéias germinadas por Aristóteles, atravessando a consolidação doutrinária levada a cabo por Montesquieu, profundas foram as evoluções experimentadas pelo princípio da Separação dos Poderes, ainda hoje presente nas cartas constitucionais democráticas.

Pode-se definir poder como sendo a capacidade de impor a vontade numa relação social. O poder estatal, por seu turno, é, em linhas gerais, um poder soberano de decisão, na esfera político-social. Discorrendo a respeito do poder político, José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, aponta suas características, quais sejam, unidade, indivisibilidade e indelegabilidade.

Defendem alguns doutrinadores, assim, que não ocorre divisão de poder, mas, apenas e tão-somente, a entrega do exercício das funções estatais a órgãos distintos, de sorte que a vontade política seja exercida de forma fragmentada.

Rousseau, reiteradas vezes reafirmou a indivisibilidade da soberania, donde decorria a substancial indivisibilidade do poder estatal, uno e individual em sua essência, divide-se em suas manifestações exteriores, em outras palavras, em seu exercício, através dos órgãos do Estado.

Abordando o tema da unidade, Teixeira (1991: 571) declara que:

“Se, entretanto, uno é o poder político em sua origem, em sua essência e em sua atuação originária, através do Poder Constituinte, ele se divide, todavia, em seu exercício, já pela sua natureza racional e responsável, já pelo princípio da divisão de trabalho, para atender à complexidade das tarefas estatais e à conseqüente necessidade de especialização dos órgãos estatais, no desempenho dessas tarefas”.

Destarte, não se afigura tecnicamente adequado falar-se em divisão do poder político, posto que esse não se divide. Em verdade distribuem-se as funções, os atos em que se materializa o exercício do poder. Mesmo sendo indivisível e uno, impõe-se compartimentar sua atuação, distribuindo-a através de diversos órgãos e momentos, bem como sob formas variadas. Entretanto, tendo em conta a difusão e notoriedade da expressão, empregá-la-emos no curso do presente trabalho.

A idéia de separação de funções contrapõe-se, evidentemente, à de concentração ou exercício cumulativo. A respeito dos tipos de acumulação, discorreu Teixeira (1991: 577):

“Daí distinguir Dabin entre acumulação direta (objetiva) e acumulação indireta, por interposta pessoa, que poderíamos denominar subjetiva. No primeiro caso, um órgão acumula as próprias funções, como, por exemplo, quando o legislativo (assembléia) além de legislar, exerce ainda as funções administrativas ou judiciárias. Ou, ainda exemplificando, se órgão executivo, além de administrar, também pudesse legislar ou distribuir justiça”.

Prosseguindo, arremata que:

“ao lado dessa acumulação objetiva direta de funções, a acumulação subjetiva caracterizar-se-á quando ocorrer uma certa dependência dos órgãos destinados a uma função em relação aos demais encarregados de outras funções, de tal modo que, na expressão de Dabin, os primeiros sejam, de certo modo, meras criaturas dos segundos. Existirá, então, uma distribuição das funções, mas não haverá independência delas, ou melhor, dos órgãos aos quais são distribuídas. É o caso do governo convencional, em que o órgão executivo, tanto na investidura, como no exercício de suas funções, depende essencialmente do órgão legislativo, como verdadeira criatura deste”.

É mister deixar claro que a concentração de funções governamentais inviabiliza a especialização. Não se duvida que as atividades de legislar, administrar e julgar são funções extremamente diferentes, exigindo qualidades e aptidões das mais variadas, haja vista a peculiaridade de seus exercícios.

Valemo-nos, uma vez mais, das lições de Teixeira (1991: 578) que disserta a respeito das características das funções estatais:

“A função executiva (governo) é de todos os dias e de todos os instantes, funcionando sem intermitências, operando no concreto, em face de situações reais, concretas e específicas da vida, supondo, assim, espírito de decisão, sangue frio, senso de oportunidade e de medida. Reclama equipe pouco numerosa – penhor de homogeneidade e rapidez de atuação –, pois o enerva, estandardiza, retarda a ação. Já a função legislativa pode suportar intermitências, intervalos de ação. Exerce-se em abstrato, exigindo ponderação, reflexão, amadurecimento nas decisões criadoras de normas gerais. A deliberação supõe discussão, opiniões numerosas e variadas, garantia de

legislação sábia, duradoura. Finalmente, a função judiciária supõe alta competência técnica, independência absoluta, um elevado especial sentimento de justiça”.

A percuciente análise na natureza das atividades aludidas induz à conclusão, inexorável, que é quase impossível reunir-se num único indivíduo, ou mesmo órgão colegiado, predicativos e condutas de tal sorte díspares e, por vezes, antagônicas, ressaíndo, dessarte, a necessidade de fracionamento do exercício do poder estatal.

Há que se registrar que a divisão do exercício do poder tanto pode acontecer territorialmente como funcionalmente. A divisão espacial, descentralização do poder político, não é objeto do presente trabalho, cabendo-nos tratar da divisão funcional que, em outros termos, corresponde ao chamado princípio da Separação dos Poderes.

Conforme anteriormente destacado, muito embora uno, há que ser o poder político exercido por diversos órgãos, em várias situações distintas e de formas diversas.

Sobre a divisão do poder, pontifica Ferreira Filho (1989: 116) que:

“A divisão do poder consiste em repartir o exercício do poder político por vários órgãos diferentes e independentes, segundo um critério variável, em geral funcional ou geográfico, de tal sorte que nenhum órgão isolado possa agir sem ser freado pelos demais. A divisão prescreve o arbítrio, ou pelo menos dificulta sobremodo, porque só pode ocorrer se se der o improvável conluio de autoridades independentes. Ela estabelece, pois, um sistema de freios e contrapesos, sob o qual pode vicejar a liberdade individual”.

Embora reconheça que a concentração do poder propicia maior agilidade à atividade estatal, adverte o autor que:

“Á luz da experiência, porém, essa concentração aparece inconveniente para a segurança do indivíduo por dar a alguém a possibilidade de fazer de todos os outros o que lhe parecer melhor segundo o capricho do momento. Embora tenha ela a vantagem da prontidão, da presteza de decisões e de sua firmeza, jamais pode servir à liberdade individual, valor básico da democracia representativa”.

Sobre o princípio da Separação dos Poderes, Ferreira (1957: 217) testifica:

“Pode-se defini-lo como ‘o sistema que consiste em confiar cada tarefa governamental a um órgão diferente’, órgãos que são justamente o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, possuindo cada um deles uma especialização funcional e uma relativa independência orgânica”.

Dessume-se, desta feita, a inquestionável relevância da divisão de poderes como instrumento destinado à construção do Estado Democrático de Direito, bem assim para garantir a liberdade dos indivíduos.

Calha destacar, deste modo, que a Separação de Poderes não prescinde de uma atuação ordenada e conjunta dos órgãos aos quais se incumbiu do exercício das tarefas estatais específicas. Silva (1996: 111) esclarece a respeito da relação entre os poderes, definindo que:

“A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos de governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhe são próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização e polícia, ao passo que ao Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos. Agora, a independência e autonomia do Poder Judiciário se tornaram ainda mais pronunciadas, pois passou para a sua competência também a nomeação de juizes e tomar outras providências referentes à sua estrutura e funcionamento, inclusive em matéria orçamentária (arts. 95, 96 e 99)”.

Arremata, firmando que:

“A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar, que nem a divisão de função entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados”.

Depreende-se que a harmonia e independência preconizada no art. 2º da Constituição Federal de 1988 é primordial à implementação efetiva da separação dos poderes.

A fim de repisar a magnitude da doutrina em comento, valemo-nos das palavras de Moraes (2000: 360) que sentencia que:

“Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a

perpetuidade desses requisitos. Todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura”.

Com o intuito de viabilizar a atuação efetiva e harmoniosa dos órgãos aos quais foram atribuídas as funções estatais, surgiu a doutrina dos freios e contrapesos, instrumento destinado a abrandar a divisão clássica, bem como tentar evitar que um poder sobrepuje os demais.

2.1. Origem e desenvolvimento histórico

Desde a Antigüidade que os pensadores políticos, antevendo a imperiosa necessidade de repartir as atividades governamentais a fim de assegurar limitações ao exercício do poder estatal, esboçaram sistema de divisão do poder.

Aristóteles, em sua obra imortal ‘A Política’, já reconheceu a existência de três poderes, tendo estabelecido que cabe ao legislador, da forma que lhe parecer mais conveniente, acomodá-los na estrutura estatal.

Definindo os três poderes, asseverou Aristóteles (1998: 127) que:

“Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre elas que provêm as suas. O primeiro destes é o que delibera sobre os negócios de Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição”.

Discorreu o pensador grego sobre as diversas formas através das quais pode um grupo deliberar, lançando, desta forma, a pedra fundamental da chamada democracia representativa.

Defendia a supremacia do Legislativo, tanto que, ao concluir suas ilações sobre esse Poder, afirmou Aristóteles (1998: 131) que: **“eis o que deve ser, na minha opinião, estabelecido acerca do corpo deliberativo, o verdadeiro soberano do Estado”.**

Já a respeito do Poder Executivo, expôs que:

“Em primeiro lugar, que tempo deve-se fixar para a duração de seu exercício? Alguns o pretendem semestral; outros mais curto; outros, anual; outros, mais longo. Resta também saber se deve haver exercícios perpétuos ou mesmo de longa duração, ou nem um nem outro; se é preferível que as mesmas pessoas tornem a aparecer freqüentemente, ou que não assumam duas vezes o cargo, mas apenas uma. Quando à escolha dos magistrados, convém considerar de onde se deve tirá-los, por quem e como devem ser escolhidos, de quantas maneiras isso pode ser feito e qual a que mais convém a cada forma de governo”.

Interessante é sobrelevar que o pensador grego opõe-se, expressamente, à reeleição. Argumenta que o exercício dos cargos públicos propicia desenvolvimento aos indivíduos, devendo-se oportunizá-lo ao maior número possível de cidadãos.

A respeito do Poder Judiciário, deveras interessante é mencionar que, já na Grécia antiga, previa Aristóteles a existência de tribunais destinados à solução do que nomeou de **“casos mínimos”**, o que equivaleria aos Juizados Especiais pátrios.

Por derradeiro, sobre a doutrina criada por Aristóteles, insta citar que a ausência de referências ao que modernamente costuma-se denominar de funções anômalas dos poderes, o que, evidentemente, não deprecia a obra, tendo em conta a pouca complexidade do Estado grego antigo, comparativamente aos Estados atuais.

Relatam os historiadores que em Roma, ao invés da tripartição defendida por Aristóteles, havia um dualismo de funções, na qual dois cônsules dividiam o exercício das funções estatais, um com direito de veto absoluto em face do outro.

Ao longo da idade média, o absolutismo foi marca distintiva, nada havendo de relevante a abordar sobre a divisão de poderes nesse período.

Foi com John Locke que a teoria da divisão de poderes voltou a se desenvolver. Segundo o escritor inglês, incumbe ao Poder Legislativo determinar a forma como se deve utilizar o poder público, objetivando proteger a comunidade. Podem as leis ser elaboradas rapidamente, não sendo necessário que o Legislativo esteja permanentemente reunido. D’outro bordo, tendo em conta a fragilidade humana, enorme seria a tendência a abusar do poder, caso as mesmas pessoas que elaboram as leis devessem executá-las. Desta forma, os Poderes Executivo e Legislativo devem estar separados.

Destaca Pinto Ferreira que para Locke, além dos Poderes Legislativo e Executivo anteriormente citados, existiam os poderes Confederativo, afeto às relações internacionais, e o Discricionário, alcançando atribuições extraordinárias, legalmente estabelecidas.

Há quem defenda, contudo, que as idéias de Locke não são totalmente originais. Ferreira (1957: 220/221) relata que:

“Aliás, os comentaristas pretendem que já anteriormente Harrington (1611-1677) tinha reavivado a concepção, depois exposta com brilhantismo por Locke no seu *Treatise of Civil Government* e Bolingbroke na *Dissertation upon Parties* (1734) e *Idea of patriot King* (1738)”.

Entretanto, sem dúvida, foi Montesquieu (2002: 165/166) quem deu o definitivo impulso à teoria da Tripartição dos Poderes. Em seu célebre livro *L'Esprit des Loix*, proclamou que:

“Há em cada Estado três espécies de poder: o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou ab-roga aquelas que já estão feitas. Pelo segundo, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as questões dos indivíduos. Chamaremos esse último ‘o Poder de Julgar’, e o outro chamaremos, simplesmente, ‘o Poder Executivo do Estado’”.

Objetivando fundamentar seu pensamento, prossegue o tratadista francês:

“A liberdade política, em um cidadão, é essa tranqüilidade de espírito que decorre da opinião que cada um tem de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se o Poder de Julgar estiver unido ao Poder Legislativo, poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz será o legislador. E se estiver ligado do Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria então perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares”.

Há que se destacar que Montesquieu (2002: 166) já vislumbrava a inconveniência da concentração de poderes nas mãos de um indivíduo ou grupo. Discorrendo sobre as repúblicas da Itália, assevera:

“Imaginai qual poderá ser a situação de um cidadão nessas repúblicas. O mesmo corpo de magistratura tem, como executor da lei, todo o poder que, como legislador, ele atribui a si próprio. Pode prejudicar o Estado com suas vontades gerais e, como possui ainda o poder de julgar, poderá aniquilar cada cidadão por suas vontades particulares”.

Mais adiante, arremata Montesquieu (2002: 167):

“Desse modo, os príncipes que quiseram tornar-se despóticos, começaram sempre por concentrar em sua própria pessoa todas as magistraturas; e vários reis da Europa chamaram a si todos os grandes cargos de seu Estado”.

Expressava o tratadista francês, destarte, seu firme e fundamentado raciocínio objetivando demonstrar a necessidade imperiosa de fracionar o exercício do poder estatal, a fim de minimizar a possibilidade de distorção de sua função primordial, qual seja, assegurar a liberdade dos cidadãos.

É nítido que Montesquieu (2002: 167) menosprezava a importância do Poder de Julgar em relação aos outros poderes, situação perfeitamente coadunada ao momento histórico e ao estágio de desenvolvimento da ciência política. A respeito do Judiciário, traçou o seguinte perfil:

“O Poder de Julgar não deve ser dado a um senado permanente, mas exercido por pessoas extraídas da classe popular, em certas épocas do ano, de modo prescrito pela lei, para formar um tribunal que apenas dure o tempo necessário. Dessa forma, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligado nem a uma certa situação, nem a uma certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo. E ninguém mais terá, constantemente, juízes diante dos olhos: temer-se-á a magistratura, e não os magistrados. Será necessário mesmo que, nos grandes processos, o criminoso, concomitantemente com a lei, escolha os seus juízes, ou que, pelo menos, possa recusar um tão grande número deles, que aqueles que restarem sejam considerados como de sua escolha”.

A criteriosa análise do modelo esboçado pelo mestre francês evidencia a inquestionável inspiração no Judiciário Inglês, bem como conduz à comparação com a atual configuração do Tribunal do Júri no Brasil.

Sobre o Legislativo, Montesquieu (2002: 169) já defendia o bicameralismo, contrapondo-se a assembléia dos nobres à do povo. Elucidou que:

“Sempre há, em um Estado, indivíduos que se distinguem pelo nascimento, pelas riquezas, ou pelas honras; mas, se eles se confundissem com o povo e só tivessem direito a um voto, como os outros, a liberdade comum seria sua própria escravidão, e eles não teriam nenhum interesse em defendê-la, já que a maioria das resoluções seria contrária a eles. Sua participação na legislação, portanto, deve ser proporcional às outras vantagens que possuem no Estado; e é o que ocorrerá se eles formarem um corpo que tenha o direito de impedir os empreendimentos do povo, tal como o povo tem o direito de impedir os deles. Dessa forma, o Poder Legislativo será confiado tanto ao corpo dos nobres quanto ao corpo que for escolhido para representar o povo, cada qual com suas assembléias e deliberações à parte, e objetivos e interesses separados”.

Forçoso é reconhecer que a concepção do bicameralismo predomina até os dias atuais, embora, na maioria dos países, a chamada câmara alta não seja composta por indivíduos cuja origem seja o caráter distintivo. No constitucionalismo brasileiro, desde a Constituição Republicana de 1891 que os senadores assumiram o múnus de representantes das unidades federadas.

Em relação ao Executivo, merece destaque a alusão à participação desse poder no processo legislativo, ao aduzir Montesquieu (2002: 173) que:

“O Poder Executivo, conforme dissemos, deve tomar parte na legislação por meio do seu direito de veto, sem o que logo ficaria despojado de suas prerrogativas. Mas, se o Poder Legislativo participar da execução, o Poder Executivo igualmente perecerá”.

Montesquieu (2002: 164/165) lançou, ainda, pilastras nas quais seria construída a doutrina dos freios e contra-pesos. Asseverou que:

“Para que não se possa abusar do poder, é preciso que ele, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder. Uma constituição pode ser feita de tal forma, que ninguém será constrangido a praticar coisas que a lei não obriga, e a não fazer aquelas que a lei permite”.

Sobrelevando a importância do autocontrole, prossegue (2002: 173):

“Eis, portanto, a constituição fundamental do governo do qual falamos. O corpo legislativo sendo composto por duas partes, uma paralisará a outra por sua mútua faculdade de impedir. Ambas ficarão sujeitas pelo Poder Executivo, o qual, por sua vez, será também paralisado pelo poder legislativo. Esses três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas como, em virtude do movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão também forçados a caminhar de acordo”.

Não se pode olvidar, ademais, que o mestre francês já discorria sobre o que modernamente denominaríamos de estado de sítio ou de defesa, ao indicar que o Poder Legislativo, julgando-se ameaçado, poderia, durante determinado interregno temporal, facultar ao Executivo a restrição de direitos individuais.

Aludiu, ainda, ao que chamamos de prerrogativa de foro, esclarecendo que o cidadão cuja conduta nos negócios públicos violasse os direitos do povo, praticando crimes que os magistrados em exercício não poderiam julgar, deveria ser acusado pelos representantes do povo perante a assembléia dos nobres.

Embora de Aristóteles tenha partido a idéia inicial da separação de poderes e Locke, Bolingbroke e Rousseau tenham contribuído decisivamente para o desenvolvimento da teoria, Montesquieu foi, sem sombra de dúvidas, quem traçou, de forma precisa, o modelo de tripartição, bem como atribuiu funções e finalidades específicas a cada um dos poderes.

José Filomeno de Moraes Filho menciona, ainda, o contributo de Benjamin Constant, que, no início do século XIX, criticava a inexistência, nas constituições, de um poder neutro, superposto aos demais, todavia investido num dos poderes ativos.

Narra Moraes Filho (2003: 157/158) que:

“Constant distingue cinco poderes na organização de uma monarquia constitucional, de naturezas diferentes, a saber, o Poder Real, o Poder Executivo, o Poder Representativo da Comunidade, o Poder Representativo da População e o Poder de Julgar. O Poder Representativo da opinião repousa em uma assembléia eleita; o Poder Executivo está confiado aos ministros; o Poder de Julgar, aos tribunais. Cabe aos dois primeiros poderes fazerem a lei, ao terceiro cuidar de sua execução geral e ao quarto julgar os casos particulares. O Poder Real está acima destes quatro poderes, como autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, interessada em manter o equilíbrio, e com a máxima preocupação de conservá-lo. Mas o chefe de Estado deve precaver-se para não substituir em sua ação os outros poderes, mesmo que os homens não obedeçam sempre ao seu interesse, constituindo nisto a diferença entre a monarquia absoluta e constitucional. O Poder Real, ou seja, o do Chefe de Estado, qualquer que seja o seu título, é um poder neutro e o dos ministros é um poder ativo”.

Como se observa, defendia Benjamin Constant a existência de um poder superior àqueles tradicionalmente conhecidos, poder esse destinado a impedir que os outros se destruam, possibilitando, destarte, que todas as forças se apóiem e complementem.

Embora, genericamente, não tenha referida doutrina alcançado larga aplicação, afigura-se importante no estudo da separação dos poderes no Brasil, haja vista ter a Constituição do Império adotado o chamado Poder Moderador, indiscutivelmente subsumido ao ideário de Constant.

Em que pese a doutrina da separação dos poderes remontar à Grécia antiga, o correr do tempo não lhe reduziu a aplicabilidade. A tônica nas Constituições hodiernas é a presença do aludido princípio, flexibilizado de acordo com as peculiaridades atuais.

Sobre o emprego da Separação dos Poderes, elucida Bonavides (2000: 509) que:

“A presença, pois, de autores contemporâneos que continuam vendo no princípio uma das mais excelsas garantias constitucionais do Estado de Direito não diminuiu na literatura jurídica deste século. Não diminuiu provavelmente em razão da virtude que tem ele — conforme Montesquieu já assinalara, com a clarividência de um pensamento meridianamente lógico — de limitar e controlar poderes, refreando assim a concentração de sua titularidade num

único órgão ativo da soberania. A concentração seria, sem dúvida, lesiva ao exercício social da liberdade humana em qualquer gênero de organização do Estado. Titular exclusivo dos poderes da soberania na esfera formal da legitimidade, é tão-somente a Nação politicamente organizada, sob a égide de um Estado de Direito”.

É verdade que o próprio Paulo Bonavides (1961: 38/39), com peculiar proficiência, observa que o princípio da separação dos poderes já não se mostra suficiente para que possa o Estado dito social alcançar suas funções. Aborda a matéria, asseverando que:

“Daí o colocarmos em tela de debate, na certeza de versarmos tema que denota com clareza o sentido peculiar em que envolveu o constitucionalismo moderno, que não segue a rota do individualismo tradicional, favorecido e amparado pela separação clássica, mas envereda pelos caminhos do social, visando não apenas a afiançar ao homem os seus direitos fundamentais perante o Estado (princípio liberal), mas sobretudo a resguardar a participação daquele na formação da vontade deste (princípio democrático), de modo a conduzir o aparelho estatal para uma democracia efetiva, onde os poderes públicos estejam capacitados a proporcionar aos indivíduos soma cada vez mais ampla de favores concretos”.

Evidencia-se, destarte, que a influência do poder do capital e a busca do bem estar social impõem ao Estado novas atividades, bem como novas condutas não compatíveis com as célebres premissas da separação de poderes.

Com efeito, flexibilizações na independência e na forma de interagir dos órgãos estatais têm, a cada dia, tornado-se constantes nos Estados preocupados com o cidadão, mormente naqueles que aderiram ao parlamentarismo.

A respeito do tema, opina Ferreira Filho (1989: 119):

“De fato, conforme o sistema de partidos, ela é mais aparente que real. O bipartidarismo, sobretudo se disciplinados os partidos, tende a reduzi-la a mera aparência, quando, é claro, o mesmo partido detém o Executivo e a maioria Parlamentar. (...) Ademais, a prática constitucional, inglesa ainda uma vez, demonstra não ser ela sequer uma receita necessária de liberdade, ao mesmo no que tange à separação do Executivo e Legislativo. De fato, o gabinete, por ser a cúpula do partido majoritário, é que decide sobre projetos de lei, restando aos ‘seus’ parlamentares apenas a formalização dessas decisões. Ora, nem por isso a Grã-Bretanha deixa de ser talvez o mais livre de todos os Estados contemporâneos”.

Paulo Bonavides (1961: 67/68), por seu turno, aduziu:

“Em nossa humilde opinião, o sistema parlamentarista contemporâneo, que remove a pretensa incomunicabilidade dos poderes, que impõe a supremacia do legislativo e constitui ordem qualitativamente superior de organização política do Estado, é o sistema que mais se compadece com a moderada proteção constitucional da liberdade, proteção que deixa de ser preponderantemente

jurídica (democracia presidencialista) para se tornar política, dissolvendo, contudo, a antinomia Estado-indivíduo”.

É inegável que nos sistemas parlamentaristas europeus, dentre os quais se destaca o inglês, vislumbra-se uma simbiose profunda entre Legislativo e Executivo, posto que o “Premier” tem como sustentação primordial a base parlamentar, que pode, caso se afigure conveniente e adequado, desacreditar o primeiro-ministro e o gabinete.

Há que se arrematar, no presente momento, pontificando que as relações entre os órgãos que desenvolvem as atividades estatais transformam-se dia-a-dia, conforme evoluem o próprio Estado e os indivíduos que o compõem.

2.2. Controles recíprocos

Na evolução da doutrina da Separação dos Poderes, com o intuito de melhor delimitar-lhes o campo de atuação, surgiu a teoria dos freios e contrapesos, ante a constatação de que o estabelecimento de controles recíprocos imporria aos Órgãos Estatais limites que contribuiriam para o efetivo alcance de sua missão, qual seja, o bem-comum.

Sobre a matéria, elucida Silveira (1999: 99) que:

“A doutrina dos freios e contrapesos foi formulada à vista da Constituição americana, em desenvolvimento do princípio da separação dos poderes. O *balance* originou-se na Inglaterra, pela qual a Câmara dos Lordes (ou nobres) passara a equilibrar (balancear) os projetos de leis advindos da Câmara dos Comuns (originários do povo), a fim de evitar que leis demagogas, fossem aprovadas. Nas Repúblicas, o Senado, além de representar os interesses dos Estados-Membros, também exerce essa função. Já o *check*, por sua vez, quando o *Justice Marshal* declarou em sua *opinion*, lançada no famoso *Malbury x Madison*, em 1803, que o Poder Judiciário tinha a missão constitucional de declarar a inconstitucionalidade — e portanto tornar nulos — dos atos do Congresso, quando, a seu exclusivo juízo, tais leis não guardassem harmonia com a Carta Política. Pela doutrina do *Judicial Review*, o Judiciário passa a controlar o abuso do poder dos outros ramos governamentais”.

Destarte, conferiu-se a cada um dos Poderes ferramentas capazes de contrabalançar o exercício dos outros dois, objetivando assegurar que nenhum dos ramos se sobressaia aos demais. Preserva-se a independência dos Poderes, impondo-se, entretanto, a atuação conjunta e harmônica, por intermédio de complexo sistema de controle e fiscalização recíprocos.

Objetiva-se, destarte, a formação de um governo regrado, submetido não somente ao direito posto, mas, outrossim, ao direito natural. Tratando do tema, aduziu Canotilho (1992: 703), analisando notadamente a Carta Constitucional portuguesa, que:

“Esta idéia de governo moderado obtido através de um balanço e controlo recíproco de poderes configura-se e concretiza-se de forma diversa nos vários ordenamentos constitucionais, mas fundamentalmente os esquemas são os seguintes: (1) complexo sistema de corresponsabilidades e interdependências [assim por ex. entre nós na função legislativa não participa apenas a AR, pois, por outro lado os actos legislativos carecem de promulgação e assinatura do PR (arts. 137/b e 139) e de referenda do Governo (art. 143), e, por outro lado a AR não tem o monopólio da legiferação, cabendo ao governo fazer actos com valor legislativo como são os decretos-leis)]; (2) um sistema de balanço em que a escolha, nomeação e manutenção no cargo de um ou vários titulares de órgãos depende da manifestação de vontade de outros órgãos (por ex., a nomeação e manutenção do Governo depende da AR e PR, a AR pode ser dissolvida pelo PR, etc.); (3) divisão de poderes dentro do mesmo poder (ex.: Governo, Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro). O sistema de freios e de balanços constitucionalmente estabelecido aponta para a ilegitimidade de qualquer ‘deslocação’ de peso funcional, conducente a um ‘cesarismo presidencial’, a ‘absolutismo parlamentar’ ou a uma ‘autocracia de governo’”.

Emerge o sistema de freios e contrapesos como relevante instrumento engendrado como forma de proteção ao indivíduo, objetivando tentar impedir que um único órgão concentre excessivo poder decisório, posicionando as autoridades governamentais **“uma contra a outra em permanente batalha; a intenção da luta é negar a uma (ou duas) delas a capacidade de permanentemente consolidar toda a autoridade governamental em si mesma”**, no dizer de Silveira (1999: 100).

Cada Poder foi dotado de meios de influenciar e, por vezes, até barrar a atuação dos outros Poderes, buscando garantir, destarte, que nenhum dos ramos assumia posição de superioridade em relação aos demais.

Destaca Teixeira (1991: 584) que:

“A distribuição das funções entre os vários órgãos do Estado seria bastante simples, não apresentaria problemas, mas não atingiria a plenitude de seus fins. Para que tais fins sejam alcançados, órgãos legislativos deverão participar, muitas vezes de funções e atos executivos, e reciprocamente; e atos de natureza judiciária serão, excepcionalmente, distribuídos à competência de órgãos legislativos e executivos; e, reciprocamente, atos e funções de natureza legislativa e executiva poderão, excepcionalmente, ser atribuídas ao Poder Judiciário”.

Verifica-se, desta forma, a importância da interferência da atividade de um órgão na do outro. A Carta Cidadã elenca várias situações, nas quais o Poder participa da função que, a priori, é desenvolvida por outro.

Dentre tantas, pode-se indicar a participação do Legislativo na atividade administrativa quando a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal convoca Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações, bem como na aprovação, por parte do Senado, da escolha de Presidente e diretores do Banco Central. Incumbe à Câmara Alta, ainda, processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

O Senado, ainda, interfere no Judiciário e no Ministério Público ao lhe ser atribuída a função de aprovar previamente, após arguição pública, a escolha de Magistrados e do Procurador-Geral da República, bem como processar e julgar o chefe do Ministério Público Federal e os Ministros do Supremo Tribunal, nos chamados crimes de responsabilidade.

O Executivo, além de iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição, é responsável pela sanção ou pelo veto das leis. Destaque-se, ademais, que pode o Presidente da República editar decretos e regulamentos para a execução das normas oriundas do Parlamento.

Em relação ao Judiciário, especificamente na esfera criminal, cabe ao Presidente conceder indulto e comutar penas, afastando, desta feita, os efeitos da reprimenda imposta no âmbito da Justiça.

Cabe ao Judiciário, uma vez provocado, analisar a regularidade dos atos praticados pelo Executivo. Incumbe-lhe, ainda, decidir sobre a constitucionalidade e legalidade das normas provenientes do Legislativo, somente restando excluído da apreciação das chamadas questões “*interna corporis*”.

Afirma Silveira (1999: 104/105) que:

“Dentro do espectro amplo da constitucionalidade das leis, o Poder Judiciário atua determinando os limites, nesse passo como freio e contrapeso, das imunidades, prerrogativas e privilégios dos outros campos governamentais. Como se verá com mais detalhes no capítulo da contenção do poder, é o Judiciário que delimita o privilégio executivo referentemente à prestação de informações, ou exibição de documentos, à Justiça, não obstante a alegação de segredo de Estado ou de confidencialidade. Da mesma forma, incumbe-lhe, ainda, traçar as fronteiras da imunidade parlamentar, cingindo-a ao direito ao livre discurso e debate, dentro do Congresso”.

O Ministério Público, por seu turno, recebeu o encargo de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, tornando-se, assim, verdadeiro fiscal das atividades do Executivo, Legislativo e

Judiciário. Para tanto, deve valer-se de todas as medidas necessárias, destacando-se a promoção do inquérito civil e a ação civil pública.

Recorremos, mais uma vez, ao escólio de Teixeira (1991: 586), ao aduzir que:

“Esses diversos modos de interferência dos órgãos de uns nos outros poderes, quer quanto ao pessoal, quer quanto ao funcionamento, sem quebra da independência de cada um, estabelece entre eles relações e influencia muito salutareas, aproximando-os, dando-lhes a consciência de que são colaboradores e não rivais e, sem conflito, servindo de recíproco corretivo e contrapeso”.

Paralelamente, exercem os Órgãos Estatais as chamadas funções anômalas. Julga o Executivo no contencioso administrativo e, como já destacado, edita portarias e regulamentos. Administra o Legislativo seu quadro de servidores e julga o Presidente e ocupantes de outros cargos definidos na Lei Maior. Ao Judiciário incumbe a elaboração das leis de organização, devendo, outrossim, administrar seus serventuários.

Ao Ministério Público, mesmo não sendo explicitamente definido como Poder, cabe propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, organizar seus quadros administrativos, bem como, através dos chamados termos de ajustamento de conduta e demais termos de acordo, promover a solução de litígios.

Desta forma, de grande relevância na busca do equilíbrio e atuação harmônica, são as chamadas funções anômalas, posto que além de contribuir para a independência do órgão considerado, permite-lhe maior conhecimento sobre determinada atividade precípua a outro.

Insta destacar, por derradeiro, que, em vista de ocorrer interferência de um poder em outro, tal situação somente pode resultar de expressa previsão constitucional, não se admitindo que possa o Legislativo, ou mesmo o Executivo através de medidas-provisórias, invadir competências, sob pena de desnaturação da própria doutrina dos freios e contrapesos.

Sobre a matéria, aclara Teixeira (1991: 592):

“A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que o fizer”.

De forma análoga, não se concebe que, em atenção ao já aludido princípio da Tripartição, qualquer dos Poderes possa delegar atribuições que a Constituição assinala à sua competência, excetuando-se as contidas no próprio texto constitucional.

Assim, a chamada doutrina dos freios e contrapesos, ou de controles recíprocos, busca, primordialmente, alcançar o equilíbrio entre os poderes, de sorte que esses desempenhem suas atividades respeitando os limites constitucionalmente delimitados e colaborando um para o aperfeiçoamento e êxito dos demais.

3. O Ministério Público e a Teoria da Tripartição dos Poderes

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, conceitua o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Emerge, destarte, que cabe ao Ministério Público desempenhar relevantes e diversas missões constitucionais, dentre as quais citamos a persecução penal, a fiscalização do cumprimento da correta aplicação da lei, a defesa dos interesses da sociedade, dentre outras.

A Carta Política, ademais, ampliou consideravelmente a seara de atuação do *Parquet* no direito constitucional, ao atribuir-lhe, embora não de forma exclusiva, o manejo de ações destinadas a verificar a conformidade dos atos legislativos com a Lei Maior.

Dispositivos infra-constitucionais, por seu turno, dotam o Ministério Público de instrumentos destinados ao cumprimento de seu mister de defensor dos interesses sociais, dentre os quais é possível destacar a Lei n° 7.347/85, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei n° 7.853/89, o Código de Defesa do Consumidor etc.

Com efeito, assegurou a Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público independência funcional, administrativa, bem como a prerrogativa de elaborar sua proposta orçamentária, relativa independência financeira, atribuindo a seus Membros garantias para o exercício das funções institucionais idênticas às da magistratura, outorgando à chefia do Órgão, ainda, a iniciativa de leis do interesse da instituição.

A *Lex Fundamentalis*, em seu art. 2º, elencou como poderes independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Nada há a questionar.

Da percuciente observação de como o Ministério Público foi inserido no Título que versa sobre a Organização dos Poderes, no capítulo que trata das Funções Essências à Justiça, conclui-se que aquele, embora não seja um dos Poderes, encontra-se em idêntico nível hierárquico desses, demonstrando, dessa maneira, as independência e autonomia que quis lhe dar o constituinte.

Pretendeu garantir-lhe, destarte, força e independência suficientes para o cumprimento das relevantíssimas missões institucionais que lhe foram atribuídas, tais como a promoção da Justiça, a fiscalização da lei, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre tantas outras.

A crescente importância da atuação do *Parquet* na busca do equilíbrio social trouxe ao constituinte a convicção de que o Ministério Público, assim na qualidade de parte, como exercendo o múnus de fiscal da lei, é essencial à função jurisdicional.

Atua o Ministério Público nas mais variadas áreas, desde a investigação criminal ou administrativa, até a defesa dos interesses difusos e coletivos. Nessa enorme gama de atividades, pode-se destacar: o controle externo dos atos policiais; a fiscalização das fundações ou de instituições filantrópicas e educacionais; a proteção da família, do idoso, da criança e do adolescente, do deficiente físico, do indígena, do consumidor etc.

Merece destaque, assim, a atribuição conferida ao Ministério Público de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

Exerce o Ministério Público ampla atividade fiscalizatória, relativa a órgãos, pessoas ou autoridades, das administrações direta, indireta, autárquica ou fundacional, incumbindo-lhe receber reclamações e representações e, por conseguinte, adotar as providências cabíveis para a solução do problema.

Objetivando o adequado cumprimento de suas missões, pode e deve o *Parquet* propor as medidas judiciais pertinentes, realizar audiências públicas, viabilizar o ajustamento de conduta, requisitar informações e documentos, bem como solicitar a instauração de CPI.

Exerce o Ministério Público, destarte, destacado papel, visando garantir a obediência aos princípios que nortearam a Lei Maior, mormente em seu art. 5º. Não se pode negar que o Estado é um dos maiores violadores dos direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição Federal, restando ao *Parquet*, de forma incansável, buscar conter os abusos perpetrados pela máquina estatal.

A Carta Cidadã constitucionalizou assim o Inquérito Civil, como a Ação Civil Pública, anteriormente definidos na Lei nº 7.347/85. Referidos instrumentos jurídicos são armas eficazes colocadas à disposição do Ministério Público para a consecução de seus objetivos.

Presta-se a Ação Civil Pública à defesa do meio ambiente; do consumidor; da ordem econômica e economia popular; do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e de quaisquer outros interesses difusos ou coletivos.

Conforme se observa no inciso IV do art. 129 da Constituição Federal, incumbe ao Ministério Público, ainda, a tarefa de promover a ação de inconstitucionalidade, bem como a representação para fins de intervenção da União e dos Estados.

Na esfera federal, cabe ao Procurador-Geral da República a propositura da ação de inconstitucionalidade, enquanto no âmbito estadual ensejou-se aos Estados-Membros a instituição de dispositivo simétrico.

A intervenção, por sua vez, pode ser motivada em razão de representação formulada pelo Procurador-Geral da República junto aos Tribunais Superiores ou pelo Procurador-Geral de Justiça perante o respectivo Tribunal de Justiça.

Consideramos, assim, que o Ministério Público, tendo em conta o perfil constitucionalmente traçado, não integra qualquer dos três Poderes difundidos por Montesquieu.

É patente que grande parte das ações de inconstitucionalidade e a enorme maioria das ações civis públicas são manejadas pelo *Parquet*. A fiscalização das atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário restringi-se, quase exclusivamente, à valorosa e desassomburada atividade de Promotores e Procuradores.

Foi o *Parquet*, no corpo da própria Carta Constitucional, colocado em posição apartada dos demais Poderes. A estes, por sua vez, não é dado suprimir a atividade Ministerial. Por derradeiro, não podem Executivo, Legislativo ou Judiciário impedir, ou mesmo embaraçar, o regular exercício das funções constitucionalmente assinaladas ao Ministério Público.

Forçoso é reconhecer que não se pode considerá-lo como mero órgão auxiliar de qualquer dos Poderes, nem mesmo do Judiciário, junto ao qual oficia, sem, contudo, integrá-lo.

Como fora abordado anteriormente, a investidura e a permanência dos Membros do Ministério Público independem da confiança ou da vontade dos demais Poderes. No exercício de suas atribuições constitucionais, não necessitam Promotores ou Procuradores de autorização.

Compete ao Ministério Público a organização de seus serviços, respeitadas as previsões constantes da Lei Maior, assim como elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Há quem defenda, em razão de tudo quando foi exposto, que o *Parquet* foi erigido à condição de Quarto Poder. Não se nos afigura plausível, assim, tendo em conta nosso atual

ordenamento jurídico, que seja o Ministério Público inserto na clássica tripartição defendida por Montesquieu.

Não se pode olvidar que, em época remota, muitos apregoaram que a função Judicial não passava de um dos ramos da atividade administrativa, tendo o Poder Judiciário, atualmente, alcançado posição intocável em todos os ordenamentos.

Frise-se que o desenvolvimento do *Parquet* é tendência mundial. Proclama Canotilho que os Membros do Ministério Público português gozam de autonomia e independência constitucionalmente asseguradas. Tratados no capítulo IV do Título V da Constituição Lusitana¹, **“os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”**.

Já na Espanha², tem o *Parquet* a missão de impulsionar a Justiça, na defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e dos interesses públicos relevantes, além de zelar pela satisfação do interesse social. Pauta-se pelos princípios da legalidade e da imparcialidade.

A Carta Constitucional Italiana, datada de 21 de dezembro de 1947, assegura aos Membros do Ministério Público, bem como aos demais magistrados, independência funcional³.

¹ Artigo 219.º (Funções e estatuto)

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.
2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.
3. A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares.
4. Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.
5. A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.

² Artículo 124.

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tienen como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.
2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.
3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.
4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

³ Art. 108

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del Pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

O aumento qualitativo e quantitativo das atribuições do *Parquet* conferiu-lhe significativa parcela na soberania pátria, não se vislumbrando a possibilidade de submetê-lo a qualquer dos demais Poderes.

Resta evidenciado que o desenvolvimento do Ministério Público deve-se, essencialmente, ao crescimento dos próprios objetivos da instituição, que passou a atuar em situações outrora juridicamente irrelevantes.

O papel primordial do Ministério Público é o de defensor da sociedade, sem embargo das funções de proteção a direitos individuais que lhe cabem, situação na qual atinge o ápice de sua relevância, quer limitando a atuação do próprio Poder Estatal, quer combatendo os interesses políticos, sociais ou econômicos contrários ao bem-comum.

Não se olvida que o *Parquet* tem atuação de destaque na defesa dos interesses denominados metaindividuais, principalmente nas áreas das relações de consumo, da defesa do meio ambiente e do patrimônio público, exercendo, destarte, relevantíssimo papel na efetivação do direito constitucional. É curial que significativa parcela das chamadas ações coletivas são manejadas pelo Ministério Público.

O manejo das ações de inconstitucionalidade, por sua vez, objetiva salvaguardar a integridade da Lei Maior, constantemente vilipendiada, assim pelo Executivo, como pelo Legislativo, que editam normas ao sabor de suas conveniências, sem a menor preocupação com a adequação dessas aos princípios constitucionais.

Destarte, sob a égide de um Estado que a cada dia busca reduzir seu campo de atuação e considerando a miserabilidade e completa impossibilidade de acesso à Justiça que se abate sobre grande parte da população, emerge o Ministério Público brasileiro como instituição imprescindível à implementação dos direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos, incumbindo-lhe a indistigável responsabilidade de primar pela dignidade da pessoa humana e pela efetivação do direito constitucional.

Há que se reafirmar que o individualismo tradicional, albergado pela clássica Separação de Poderes, já não compraz ao constitucionalismo moderno, que se embrenha nos caminhos do social.

Não se persegue, nos dias atuais, apenas e tão-somente, assegurar ao cidadão direitos fundamentais perante o Estado. Ao revés. Impõe-se ensejar àquele a efetiva participação na formação da vontade desse.

No contexto descrito, afigura-se o Ministério Público de primaz relevância na fiscalização e controle do aparato estatal, objetivando que os órgãos públicos, cada vez mais, propiciem ao indivíduo a satisfação de suas necessidades.

4. Ministério Público Eleitoral

A Constituição Federal de 1988 foi omissa, ao não mencionar o Ministério Público Eleitoral. Evidentemente, a ausência de menção expressa ao *Parquet* Eleitoral na Carta Política não lhe reduz a importância, tampouco diminui a vasta gama de atribuições que lhe são devidas, a fim de contribuir com o regular desenvolvimento do processo eletivo.

Referida lacuna pode ser atribuída ao fato de não possuir o Ministério Público Eleitoral quadro próprio, ou mesmo em razão de sua formação composta, aglutinando membros oriundos dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais.

Com efeito, o Procurador-Geral da República exerce a função de Procurador-Geral Eleitoral perante o Tribunal Superior Eleitoral e indica membros para também atuarem no TSE e nos Tribunais Regionais Eleitorais (Procuradores Regionais Eleitorais, que chefiam o Ministério Público Eleitoral nos Estados). Já os Promotores Eleitorais são Promotores de Justiça, integrantes dos Ministérios Públicos Estaduais, que exercem as funções por delegação do Ministério Público Federal.

Nas eleições municipais, atuam, de forma imediata, os Promotores Eleitorais. Os Procuradores Regionais, por seu turno, são responsáveis pelas eleições estaduais e federais, enquanto ao Procurador-Geral Eleitoral é dado zelar pelo bom andamento das eleições presidenciais, sem embargo das atribuições nas instâncias recursais.

4.1. Papel do Ministério Público Eleitoral

No exercício do múnus constitucional de defensor do regime democrático, o Ministério Público tem legitimidade para intervir no processo eleitoral, atuando em todas as suas fases, conforme abordaremos, de forma minudente, adiante. A intervenção do *Parquet*

ocorre também em todas as instâncias, em qualquer época, mesmo fora do período eleitoral, tanto como parte, quanto como fiscal da lei.

Insta sobrelevar que o membro do *Parquet* Eleitoral desempenha papel de inquestionável relevância no andamento do processo eleitoral. Com efeito, a fim de que as eleições alcancem o êxito desejado, impõe-se a célere e permanente atuação do Órgão do Ministério Público, objetivando manter a ordem dos procedimentos eleitorais, garantindo a lisura do pleito e velando pelo tratamento isonômico entre candidatos e agremiações que disputam as eleições.

Destarte, nem se cogita que fique o Promotor Eleitoral encastelado em seu gabinete, restringindo sua atuação ao mero despacho dos feitos que lhe são trazidos. Ao revés, deve adotar conduta ativa e altiva, a fim de combater, de forma intransigente, toda forma de abuso, bem como de propaganda irregular.

Destaque-se que não deve o Ministério Público contentar-se com a punição dos culpados, punição essa que, em verdade, não ocorre com a amplitude e profundidade almejadas. Há que buscar empreender medidas que, de forma efetiva, evitem a desordem eleitoral, fortalecendo, deste modo, o Estado Democrático e a ordem jurídica pátrios.

Sobre a matéria, discorreu Fávila Ribeiro (1998: 224):

“Deve espontaneamente verificar nos serviços cartorários o andamento dos processos, examinando as condições em que se encontram, requerendo o que legalmente lhe parece cabível. Acompanhará, por igual, o modo de organização e funcionamento dos serviços judiciários, formulando representações sempre que não se encontrarem em consonância com as estipulações legais ou regimentais”.

Ao Ministério Público Eleitoral incumbe, destacadamente, zelar pelo aprimoramento do regime democrático, impondo o respeito à liberdade política, aos direitos fundamentais da pessoa humana, ao pluripartidarismo e, sobretudo, ao processo eleitoral.

É cediço que cabe aos candidatos e agremiações partidárias contribuir para a normalidade do processo eleitoral. Entretanto, ao Ministério Público Eleitoral, incumbe a adoção de quaisquer providências destinadas a salvaguardar a lisura do pleito.

Sobre o tema, discorre Djalma Pinto (2005: 253):

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

mandato sobressaem como de grande relevância para o combate dos ilícitos que subvertem a normalidade da disputa eleitoral.”

Para o desempenho de tão relevante função, é ampla e quase irrestrita a legitimidade do Ministério Público para a atuação em todos os feitos relativos ao andamento das eleições.

Com efeito, deve o *Parquet* requerer, impugnar, arrazoar ou recorrer em qualquer fase do processo eleitoral, desde o alistamento até a diplomação.

Sobre a matéria, interessante colacionar o julgado:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. INSTÂNCIA ORDINÁRIA. PROCEDÊNCIA. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA. INAPLICABILIDADE DO ART. 22, XV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. ART. 23 DA RES.-TSE Nº 21.575/2003. MULTA E CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLOMA.

1. O Ministério Público Eleitoral tem ampla legitimidade para atuar em todas as fases do processo eleitoral, haja vista sua condição de fiscal da lei e da Constituição Federal.

2. Não obstante a utilização do rito procedimental estabelecido no art. 22 da LC nº 64/90, as decisões que aplicam a sanção do art. 41-A não se submetem ao inciso XV do referido preceito complementar por expressa disposição regulamentar (art. 23 da Res.-TSE nº 21.575/2003).

3. A via especial não é própria para o reexame de matéria fático-probatória, nos termos do Enunciado nº 279 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.” (RESPE-25919/SP, TSE, Relator(a) Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Data da decisão 09/11/2006, DJ - Diário de justiça, Data 11/12/2006, Página 219)

Aludida legitimidade do Ministério Público confere-lhe, no âmbito da Justiça Eleitoral, a possibilidade de assumir o feito, caso o autor desista, matéria sobre a qual se discorrerá oportunamente.

Dessume-se, assim, que a enérgica defesa da ordem democrática é dever de cada órgão do *Parquet* Eleitoral, razão pela qual lhe é ensejada a plena participação em todo o curso do processo eleitoral.

Desta forma, em qualquer das atividades da Justiça Eleitoral, ocorrendo violação ao ordenamento jurídico, notadamente práticas delituosas, sempre estará presente o Ministério Público, adotando as providências pertinentes, na defesa dos interesses legítimos.

4.2. Princípios que norteiam a atividade do Ministério Público Eleitoral

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Entende-se por unidade a característica de constituírem os membros do Parquet um corpo único, de forma que a manifestação de qualquer deles valerá como a vontade e manifestação de todo o Órgão.

Pode-se compreender a indivisibilidade como a possibilidade dos membros da instituição substituírem-se reciprocamente, sem que ocorra qualquer prejuízo ou solução de continuidade ao regular andamento dos trabalhos.

A independência funcional, por seu turno, significa que os membros do Ministério Público não se subordinam intelectualmente a quem quer que seja. Atuam em nome da instituição que integram, de acordo com os ditames legais e na trilha traçada por suas consciências.

Todavia, o Ministério Público Eleitoral possui princípios específicos, quais sejam: princípio da federalização e princípio da delegação.

O *Parquet* eleitoral, em que pese sua composição híbrida que aglutina Membros dos ramos Federal e Estadual do Ministério Público, está ligado ao Ministério Público da União, sendo, portanto, de natureza federal, a teor do que se verifica no inciso I do art. 37 e art 72, ambos da Lei Complementar nº 75/93.

Com efeito, assevera o mencionado art. 37 da Lei do Ministério Público da União:

Art. 37. O Ministério Público Federal exercerá as suas funções:
I - nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais;

Em decorrência do princípio da delegação, enseja-se aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal a atribuição de funcionar junto à primeira instância da Justiça Federal Eleitoral, exercendo, destarte, atividade de natureza federal, conforme anteriormente destacado.

Por derradeiro, insta citar o princípio da excepcionalidade, que possibilitava a Membros dos Ministérios Públicos dos Estados auxiliar aos Procuradores Regionais

Eleitorais, junto aos TRE's. Convém esclarecer que a Lei Complementar nº 75/93 não mais enseja tal possibilidade, o que fez desaparecer de nosso ordenamento o aludido princípio.

4.3. Organização do Ministério Público Eleitoral

Nas eleições, requisito imprescindível para a existência da democracia, cabe ao Ministério Público Eleitoral contribuir com a Justiça Eleitoral, a fim de ensejar a livre manifestação da vontade popular.

A Lei Complementar nº 75/93 manteve, em linhas gerais, a estrutura organizacional do Ministério Público Eleitoral anteriormente existente, pontificando que a função de Procurador-Geral Eleitoral é exercida pelo Procurador-Geral da República, atuando perante o Tribunal Superior Eleitoral. Em seus impedimentos, será substituído pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, designado dentre os Subprocuradores-Gerais da República.

Incumbe ao Procurador-Geral Eleitoral ou ao Vice-Procurador-Geral Eleitoral assistir às sessões do Tribunal Superior Eleitoral, com assento ao lado direito do Presidente da Corte, fazendo uso da palavra, caso entenda necessário, ou quando solicitada sua audiência por qualquer dos Ministros, em todos os feitos submetidos à apreciação do Tribunal.

Já perante os Tribunais Regionais, atuarão Procuradores Regionais da República, ou seus respectivos substitutos. Incumbirá aos Promotores Eleitorais atuar perante Juízes e Juntas Eleitorais. Referidos Promotores Eleitorais, designados dentre Membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal, atuam em todas as fases do processo eleitoral,

Aos Procuradores Regionais Eleitorais cabe exercer, perante os Tribunais Regionais, funções similares àquelas desempenhadas pelo Procurador-Geral junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

4.4. Funções do Ministério Público Eleitoral

Mormente com o advento da Constituição Federal de 1988, ampliou-se a atuação do Ministério Público em todo o processo eleitoral, figurando ora como parte, ora como *custos legis*.

Pode-se destacar, entre os dispositivos constitucionais e normativos, que legitimam a participação do *Parquet* Eleitoral, a Carta Política, em seu art. 127; o Código Eleitoral; A Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n° 64/90); a Lei dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/95); dentre outros.

O Código Eleitoral, em seu art. 24, listou, de forma exemplificativa, as incumbências do chefe do Ministério Público Eleitoral, ou de seu substituto, conforme se observa:

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 - officiar em todos os recursos encaminhados ao Tribunal;

IV - manifestar-se, por escrito ou oralmente, em todos os assuntos submetidos à deliberação do Tribunal, quando solicitada sua audiência por qualquer dos juizes, ou por iniciativa sua, se entender necessário;

V - defender a jurisdição do Tribunal;

VI - representar ao Tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais, especialmente quanto à sua aplicação uniforme em todo o País;

VII - requisitar diligências, certidões e esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições;

VIII - expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais Regionais;

IX - acompanhar, quando solicitado, o Corregedor Geral, pessoalmente ou por intermédio de Procurador que designe, nas diligências a serem realizadas.

Ao invés de buscar elencar as funções, a Lei Complementar n° 75/93, por seu turno, apenas determinou a participação plena do Ministério Público Eleitoral no processo, conforme se observa:

“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”.

Resta indubitoso, destarte, que o Ministério Público Eleitoral participará desde as fases preparatórias, passando pela votação e pelo escrutínio, chegando até a diplomação.

Atuando, por intermédio de seus vários Órgãos, junto a Juntas, Juízes, Tribunais Regionais e Tribunal Superior Eleitoral, exercendo suas atribuições de forma ininterrupta.

Sobre o tema, destaca Joel J. Candido (1998: 64/65):

“Órgão da lei eleitoral, fiscal de sua execução, defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, te, o Ministério Público, como escopo especial nessa atividade ainda, a defesa ou a fiscalização dos interesses extra-partidários; vale dizer, dos assuntos que estiverem fora da restrita esfera ideológica de interesse dos partidos políticos, coligações e candidatos.”

Hodiernamente, entende-se que a legitimidade do Ministério Público, em matéria eleitoral, tem a mesma amplitude da conferida aos partidos, coligações e candidatos. Todavia, enquanto esses têm interesse unilateral, aquele é defensor da ordem jurídica eleitoral, bem como do próprio regime democrático.

Forçoso é reconhecer que o Ministério Público tem, no âmbito da Justiça Eleitoral, atribuições próprias e inerentes à instituição. Desta forma, sempre que ocorrer qualquer ofensa ao ordenamento ou prática de ilícito, incumbirá ao *Parquet* a pronta atuação, adotando as providências reputadas pertinentes e, caso se afigure necessário, provocando o Judiciário Eleitoral.

É dever funcional do membro do Ministério Público exercer suas atividades, em qualquer processo eleitoral, desde a fase de inscrição até a últimação dos trabalhos, com a diplomação dos eleitos, podendo, para tanto, requerer, impugnar, protestar, recorrer, arazoar em todo processo no qual detecte violação à lei eleitoral.

Vale sobrelevar, ademais, que, nos termos da Lei Complementar nº 75/93, tem o Ministério Público Eleitoral legitimidade para manejar ações com o fito de que seja declarada ou decretada 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.

4.5. Designação dos Promotores Eleitorais

Nos exatos termos do art. 10, inciso IX, alínea h, primeira parte, combinado com art. 73, caput, ambos da Lei nº 8.625/93, incumbiria aos Procuradores-Gerais de Justiça a

designação dos Promotores Eleitorais que atuariam nas respectivas zonas eleitorais de cada Estado e do Distrito Federal.

Determina o art. 10, inciso IX, alínea h, da Lei nº 8.625/93:

**“Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:
(omissis)
IX - designar membros do Ministério Público para:
(omissis)
h) oficial perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao Procurador-Regional Eleitoral, quando por este solicitado;”**

Depreende-se da análise do dispositivo legal retro que seria atribuição do Procurador-Geral a designação membros do *Parquet*, assim para oficial perante os Juízes e Juntas Eleitorais, como para auxiliar o Procurador Regional Eleitoral, caso esse solicite, destacando que na segunda situação, a designação estaria sujeita à disponibilidade de pessoal do Ministério Público Estadual.

O art. 73 da Lei nº 8.625/93 reforça a mencionada disposição normativa, dispondo que o Procurador-Geral da República poderá solicitar ao Chefe do Ministério Público Estadual a designação de agentes para o exercício da função eleitoral junto aos órgãos jurisdicionais. Verificando-se omissão do Procurador-Geral de Justiça, deixando de realizar tempestivamente as designações necessárias, "o Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie perante o juízo incumbido daqueles serviços" (art. 73, §1º).

Outrossim, ocorrendo qualquer impedimento ou recusa justificável, o Procurador-Geral de Justiça designaria o substituto, nos termos do parágrafo segundo do citado artigo 73. Frise-se que a regra constante do parágrafo primeiro é excepcional

Entretanto, a Lei Complementar nº 75/93 conferiu ao Procurador-Regional Eleitoral a atribuição de designar os membros do Ministério Público Estadual que atuarão junto à Justiça Eleitoral, tornando inaplicável a regra da Lei nº 8.625/93.

Com efeito, estabeleceu o art. 79, caput, da Lei do Ministério Público da União que o Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona, incumbindo ao Procurador Regional Eleitoral, em caso de inexistência de Promotor que officie junto ao Juízo, bem como nos casos de impedimento ou recusa justificada, designar o substituto, por indicação do Chefe do Ministério Público local.

Merece destaque que o sistema instituído pela Lei Complementar nº 75/93 já fora utilizado anteriormente, sob a égide da Lei nº 1.341/51, cujo art. 77, §1º atribuía ao Procurador Regional Eleitoral o poder de realizar as designações sempre que houvesse mais de um Promotor na Comarca. Referida situação perdurou até o advento da Lei Complementar nº 40/81, ocasião na qual as designações passaram a ser realizadas pelo Procurador-Geral de Justiça, por solicitação do Ministério Público Federal.

O sistema da Lei Complementar nº 75/93 busca assegurar a autonomia do Ministério Público Eleitoral, do qual são integrantes os Promotores de Justiça. Sobreleve-se que as nomeações intentadas pelo Procurador-Regional Eleitoral não representam qualquer intromissão na estrutura organizacional do Ministério Público Estadual, posto que se direcionam exclusivamente ao desempenho da função eleitoral.

Sobre a matéria, manifestou-se o Tribunal Superior Eleitoral:

“Ementa: RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL. DESIGNAÇÃO DE PROMOTOR ELEITORAL. IMPROVIMENTO. Cabe ao procurador regional eleitoral a designação de promotor para exercer a função eleitoral, devendo o procurador-geral de Justiça apenas indicá-lo.”
(RESPE-19657, TSE, Relator(a) Min HUMBERTO GOMES DE BARROS, Data da Decisão: 15/06/2004, Publicado no DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 06/08/2004, Página 165)

Forçoso é reconhecer, destarte, que a designação do Promotor Eleitoral é ato complexo, consubstanciado em indicação pelo Procurador-Geral de Justiça e designação pelo Procurador Regional Eleitoral, salvo nas hipóteses de Promotor Eleitoral natural.

4.6. Suspeição, impedimento e incompatibilidade do Membro do Ministério Público Eleitoral

O afastamento dos Órgãos Jurisdicionais motiva-se, genericamente, em três causas, quais sejam: a suspeição, o impedimento e a incompatibilidade. Referidas causas aplicam-se aos integrantes do Ministério Público.

É o que se pode constatar no julgado adiante transcrito:

“Ementa: SUSPEIÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CAUSAS IDÊNTICAS A SUSPEIÇÃO DO JUIZ. EXAME OBJETIVO DIVERSO.

Inexistência de amizade íntima entre o excepto e a parte. Relações de conhecimento ou convívio social não constituem motivos de suspeição. A arguição deve ser formulada na primeira oportunidade. Se a parte vem aos autos reclamar da demora da procuradoria geral, reconhece sua atuação. Preclusão.” (Resolução 13561/DF, TSE, Relator Ministro Roberto Ferreira Rosas, Data do Julgamento: 12/02/1987, DJ - Diário de Justiça, Data 16/08/1990, Página 7812)

Rotineiramente, constatamos o indiscriminado emprego dos citados termos. Conforme esclarecem os doutrinadores, a suspeição é proveniente de relação subjetiva do julgador com as partes que integram o feito, podendo consistir em amizade íntima ou inimizade capital. Nos casos de impedimento, o liame subjetivo que surge não é com as partes, mas com outros integrantes do feito, tais como juízes, promotores ou advogados. Por derradeiro, surge a incompatibilidade quando o agente já desenvolveu atividade anterior no próprio feito, v. g., perito, testemunha etc.

Na esfera eleitoral, há que se considerar a suspeição, o impedimento e a incompatibilidade não no trâmite individual dos feitos, mas em todo o transcurso do procedimento eleitoral.

Nesses termos, impede o exercício de função eleitoral o parentesco do membro do *Parquet* com candidato. Determina o Código Eleitoral que não poderá atuar na Justiça Eleitoral o Magistrado se seu cônjuge ou companheiro, bem como parente até o 2º grau seja candidato em sua jurisdição. Mencionado dispositivo, de forma análoga, aplica-se ao Ministério Público.

Outrossim, prevê a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 80, impedimentos que devem ser observados por ocasião da nomeação de Promotores e Procuradores Eleitorais, tendo em conta a incompatibilidade do exercício das funções eleitorais aqueles filiados a partidos políticos.

Afigura-se absurdo que um membro do *Parquet* filiado a qualquer partido, situação essa que patenteia a simpatia pela aludida agremiação, participe de eleição na relevante função de fiscal da lei. Referida situação caracterizaria flagrante perda de imparcialidade, incompatível com as atividades a serem exercidas pelo Promotor ou pelo Procurador Eleitoral.

Nos termos do mencionado dispositivo legal, somente poderá o membro do Ministério Público, dois anos após o cancelamento da mencionada filiação, ocupar posto eleitoral. Acrescente-se, ainda, que a Lei Complementar nº 64/90 previa prazo de quatro anos para a quarentena, situação redefinida pela Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Outro aspecto que merece relevo é que atuação institucional do membro do Ministério Público Eleitoral não gera, por óbvio, qualquer tipo de óbice nos demais feitos. Em outros termos, o manejo de ação em desfavor de determinado candidato ou agremiação partidária não obsta que o Promotor Eleitoral atue, na qualidade de fiscal da lei, em ação diversa, na qual aqueles figurem como partes.

É o que se depreende dos julgados a seguir colacionados:

“Ementa: Exceção de Suspeição. Preliminar de intempestividade. Rejeição. Incompatibilidade de membro do Ministério Público para atuar como fiscal da lei em AIJE em face da promoção de AIME e recurso contra a diplomação com base em fatos idênticos aos da ação investigatória. Inexistência de suspeição. Hipótese que não se adequa ao previsto no art. 135, V do CPC. Função institucional do Parquet. Improcedência da ação de execução.

Rejeita-se a preliminar de intempestividade se a exceção de suspeição é proposta no prazo legal.

O membro de Ministério Público, mesmo quando promove as ações eleitorais, age na condição de defensor e executor da lei eleitoral, guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos da cidadania.

Não é motivo suficiente a ensejar a suspeição de representante da procuradoria regional eleitoral que, atuando como fiscal da lei em ação de investigação judicial eleitoral, promove ação de impugnação de mandato eletivo e recurso contra a diplomação com base nos mesmos fatos que embasam a ação de investigação, uma vez que sua atuação é institucional.” (EXS-297/PB, TRE-PB, Relator Alexandre Targino Gomes Falcão, Data do Julgamento: 08/02/2007, DJ - Diário de Justiça, Data 23/02/2007, Página fl. 04)

“Ementa: EXCEÇÃO DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES 2006.

Impedimento dos exceptos para participarem de oitiva de testemunhas em audiência para o fim de instrução de AIME. Não-comprovação das hipóteses de impedimento ou suspeição previstas na legislação.

A atuação do Ministério Público em procedimentos de investigação preliminar não afeta sua imparcialidade. Art. 129, III, da CR/88, Súmula n. 2324 do STJ. Exigência de inimizade qualificada e recíproca para a configuração de suspeição. Art. 135, I, CPC. Atuação isenta, independente e diligente da Promotora de Justiça.

Término do período de investidura do Juiz na Zona Eleitoral. Art. 14 do Código Eleitoral. Afastamento de um dos promotores da comarca em virtude de promoção. Exceção prejudicada em relação a dois exceptos e improcedente quanto aos demais.” (EXC-2402007, TRE-MG, Relator Francisco De Assis Betti, Data do Julgamento: 29/05/2007, DJ - Diário de justiça, Data 28/06/2007, Página 110)

Impõe-se sobrelevar, por derradeiro, que o Ministério Público atua como fiscal da lei mesmo naqueles feitos nos quais se questiona a parcialidade de um de seus membros, tendo em conta o papel que lhe foi constitucionalmente delineado.

Deveras elucidativo é o acórdão que se colaciona:

“Ementa: EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE DA INSTITUIÇÃO - HIPÓTESE DO ARTIGO 95, DA LEI Nº 9.504/97 NÃO CONFIGURADA - RECURSO PROVIDO.

O Ministério Público é parte legítima para intervir no processo de exceção de suspeição de seus membros. O impedimento do Ministério Público, na hipótese prevista no artigo 95, da Lei nº 9.504/97, por força da extensão prevista no artigo 138, do Código de Processo Civil, só se verifica se existente, de fato, ação judicial envolvendo ambas as partes.” (Acórdão 27401, TRE-PR, Relator: Cesar Antônio da Cunha, Data do Julgamento: 09/02/2004, DJ - Diário da Justiça, Data 16/02/2004)

4.7. Atividades do Ministério Público Eleitoral

Vestibularmente, convém destacar que a atuação do Ministério Público Eleitoral, conforme anteriormente sobrelevado, não deve restringir-se ao chamado período micro-eleitoral, devendo alcançar, de forma continua, contribuir para o regular prosseguimento e desenvolvimento de todo o processo eleitoral.

O Processo eleitoral envolve não apenas os partidos políticos e seus candidatos, como partes concorrentes nas eleições, mas, sobretudo, o eleitorado, que é o principal interessado na lisura do pleito.

O alistamento eleitoral, o registro dos candidatos, as inelegibilidades, a propaganda eleitoral, a realização das eleições, o processo de votação e apuração, a proclamação e diplomação dos eleitos, todas as ações e recursos submetem-se ao crivo e dependem da intervenção do Ministério Público Eleitoral.

Fora do chamado período eleitoral, pode-se arrolar as seguintes funções a serem desempenhadas pelo Ministério Público Eleitoral:

- 1) fiscalizar os pedidos de alistamento dos eleitores, bem como os requerimentos de transferência de títulos, além dos cancelamentos de inscrição;
- 2) acompanhar e, sendo necessário, instaurar os processos de aplicação de multas eleitorais;
- 3) participar da fiscalização das prestações de contas dos partidos e campanhas eleitorais, impugnando-as, quando necessário;

4) promover as ações penais decorrentes da perpetração dos crimes previstos no Código Eleitoral, destacando que todos os aludidos delitos são de ação penal pública incondicionada, requerendo, inclusive, a suspensão dos direitos políticos dos condenados;

Já na fase que preparatória do pleito, incumbe ao *Parquet*:

1) manifestar-se em todos os processos de pedido de registro de candidatura, havendo ou não impugnação, requerendo as diligências que repute imprescindíveis;

2) nos termos expressos no art. 3º e seguintes da Lei Complementar nº 64/90, impugnar os pedidos de registro de candidatura, atuando como parte ou como Fiscal da Lei, nas impugnações movidas por terceiros;

3) fiscalizar a propaganda eleitoral, velando pelo fiel cumprimento das disposições normativas aplicáveis e promovendo as medidas cabíveis decorrentes das violações, ingressando, quando o caso exigir, com pedido de investigação eleitoral;

4) acompanhar as nomeações de mesários, escrutinadores e auxiliares, insurgindo-se, motivadamente, contra indicações irregulares;

5) exercer atividade idêntica a descrita no item anterior em relação aos membros das Juntas Eleitorais, representando ao Procurador Regional Eleitoral, quando necessária a impugnação.

Na fase eleitoral propriamente dita, exerce o Ministério Público destacado papel fiscalizatório, cabendo-lhe, ainda, contribuir, da forma mais ampla, para o satisfatório desenvolver do pleito.

Dentre as atividades a serem desenvolvidas, pode-se destacar:

1) manifestar-se em todos os casos e situações surgidos no dia da eleição, inclusive em matéria criminal;

2) impugnar a atuação de mesário, fiscal ou delegado de partido, requerendo sua destituição, quando necessário; bem como impugnar a identidade do eleitor;

3) verificar a regularidade da entrega das urnas, assim como o início da votação no horário previsto;

4) fiscalizar a expedição dos respectivos boletins de urna, zêrsima etc;

Finda a votação, pode-se enumerar, de forma exemplificativa, atividades que cabem ao Ministério Público na fase de apuração:

1) verificar a regularidade da instalação da junta eleitoral, bem como seu eventual desmembramento em turmas;

2) acompanhar, nos casos atualmente raros, o escrutínio e o chamado voto cantado, adotando as providências necessárias para sua regularidade;

3) receber, conferir e assinar toda a documentação relativa à eleição, requerendo o que for necessário;

Na derradeira etapa do processo eleitoral, compete ao Membro do *Parquet* Eleitoral:

1) fiscalizar a expedição dos diplomas eleitorais, zelando por sua correção e adequação aos resultados apurados;

2) manejar ação de impugnação de mandado eletivo ou recurso contra a diplomação, verificando situação que enseje o ajuizamento de qualquer das referidas ações;

Há que se repisar que, em todas as fases do processo eleitoral, é dever do Membro do Ministério Público Eleitoral zelar pela boa execução dos atos de natureza administrativa, contribuir para o esclarecimento e aprimoramento de todos os que, de qualquer forma, estejam prestando serviço à Justiça Eleitoral.

4.8. Legitimidade do Ministério Público

É cediço que o Ministério Público Eleitoral tem ampla legitimidade para o manejo de ações no âmbito eleitoral, tendo em conta o caráter indisponível do interesse público envolvido.

No exercício de seu mister constitucional, o Ministério Público pode e deve, caso entenda necessário, requisitar a instauração de inquérito policial para a apuração de fatos que, em tese, configurem crime, o que não constitui, em regra, constrangimento ilegal.

As ações penais tipificadas no Código Eleitoral, por seu turno, são de natureza pública incondicionada, ensejando o manejo de ação privada somente de forma subsidiária.

Sobre o tema, calha transcrever o julgado que segue:

“Ementa: RECURSO ESPECIAL. CRIME ELEITORAL. AÇÃO PENAL PRIVADA SUBSIDIÁRIA. GARANTIA CONSTITUCIONAL. ART. 5º, LIX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CABIMENTO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL. ARTS. 29 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E 364 DO CÓDIGO ELEITORAL. OFENSA.

1. A ação penal privada subsidiária à ação penal pública foi elevada à condição de garantia constitucional, prevista no art. 5º, LIX, da Constituição Federal, constituindo cláusula pétreia.

2. Na medida em que a própria Carta Magna não estabeleceu nenhuma restrição quanto à aplicação da ação penal privada subsidiária, nos processos relativos aos delitos previstos na legislação especial, deve ser ela admitida nas ações em que se apuram crimes eleitorais.

3. A queixa-crime em ação penal privada subsidiária somente pode ser aceita caso o representante do Ministério Público não tenha oferecido denúncia, requerido diligências ou solicitado o arquivamento de inquérito policial, no prazo legal.

4. Tem-se incabível a ação supletiva na hipótese em que o representante do Ministério Público postulou providência ao juiz, razão pela qual não se pode concluir pela sua inércia.

Recurso conhecido, mas improvido.” (RESPE-21295/SP, TSE, Relator Ministro Fernando Neves da Silva, Data do julgamento: 14/08/2003, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 17/10/2003, Página 131)

Todavia, justamente em razão da função de defensor do Estado Democrático, a atuação do *Parquet* foi ampliada, ensejando-lhe especial legitimidade na esfera eleitoral.

A necessidade de salvaguardar a lisura das eleições possibilita ao Ministério Público Eleitoral assumir o pólo ativo das ações nas quais, verificada a predominância do interesse público, deixe o autor de dar andamento ao feito.

É o que se observa nos acórdãos adiante trazidos à baila:

“Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA. NÃO DEMONSTRADA. CONEXÃO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA. VEICULAÇÃO EM DATAS DIVERSAS. CAUSA DE PEDIR TAMBÉM DISTINTA. DESISTÊNCIA DA AÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. PROSEGUIMENTO DO FEITO. FALTA DE PODERES ESPECIAIS. ART. 13 DO CPC. INAPLICABILIDADE.

Por configurarem fatos diversos, representações que versem sobre propaganda veiculada em datas distintas não possuem a mesma causa de pedir.

Em caso de desistência da parte autora, o Ministério Público possui legitimidade para prosseguir na ação, sempre que se estiver diante de fatos que possam comprometer a lisura do pleito.

A falta de poderes especiais não se confunde com as irregularidades de representação a que se refere o art. 13 do CPC.

Agravo a que se nega provimento.” (AG-4459/SP, TSE, Relator Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, Data da decisão: 09/03/2004, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 21/06/2004, Página 87)

“Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. COISA JULGADA. LIMITES.

1. A declaração de nulidade do processo em decorrência da ilegitimidade ativa do autor não faz coisa julgada material.

2. O Ministério Público possui legitimidade para prosseguir na ação por desistência da parte ativa, sempre que se defrontar com fatos que possam comprometer a lisura dos pleitos eleitorais.

Agravo regimental desprovido.” (AG-2009/SP, TSE, Relator Min. Maurício José Corrêa, Data da decisão: 23/11/1999, DJ - Diário de Justiça, Data 03/03/2000, Página 165)

“Ementa: RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRAZO DE RESPOSTA. RITO ORDINÁRIO.

1. O Ministério Público, por incumbir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF), e parte legítima para, em face da desistência da ação de impugnação de mandato eletivo pelo autor, assumir a sua titularidade e requerer o prosseguimento do feito.
2. A ação de impugnação de mandato eletivo, ressalvadas apenas as peculiaridades inerentes a sua natureza e ao próprio processo eleitoral, submete-se ao rito ordinário, sendo, portanto, de quinze dias o prazo de resposta. Precedentes.
3. **Recurso parcialmente provido.**” (RO-4/DF, TSE, Relator Ministro Maurício José Corrêa, Data do julgamento: 17/03/1998, DJ - Diário de Justiça, Data 07/08/1998, Página 138)

Outrossim, o *Parquet*, tendo em conta a configuração que lhe foi constitucionalmente estabelecida, bem como da disposição do art. 499 do Código de Processo Civil, possui legitimidade recursal nos feitos em que é parte, assim como naqueles em que intervir na condição de *custos legis*.

Importante é sobrelevar que o interesse recursal do Ministério Público não se limita a afastar possível prejuízo da parte vencida, buscando, em verdade, defender interesse maior, que é o interesse público.

A respeito do tema, destacamos os julgados:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRA-RAZÕES. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONTRADITÓRIO. GARANTIA. REPRESENTAÇÃO. INTERESSE DE AGIR. OMISSÃO AFASTADA. NÃO DISTINÇÃO. CANDIDATOS. REPRESENTAÇÃO. ART. 96, CAPUT, LEI Nº 9.504/97. REJEIÇÃO.

1. Os ora embargantes apresentaram contraminuta ao agravo interposto contra a inadmissão do recurso especial da parte contrária. Naquela peça são combatidos todos os fundamentos do recurso especial posteriormente provido. As manifestações da parte quanto ao tema central da controvérsia foram realizadas, motivo pelo qual se afasta a alegação de ofensa ao contraditório. Ausente a comprovação de prejuízo concreto.
2. Motivado pelo interesse público, o candidato ao cargo de Vereador representou contra o candidato ao cargo de Prefeito no Município de Capinzal/SC. O interesse de agir reside na necessidade de se coibir a prática de condutas tendentes a afetar a lisura do pleito eleitoral e a igualdade de oportunidades entre os candidatos, não importando se haverá repercussão da decisão na esfera política do representante.
3. O permissivo do artigo 96, caput, da Lei nº 9.504/97 não faz distinção entre os candidatos habilitados a propositura de representação eleitoral, desde que o façam em mesmo pleito e circunscrição. De todo evidente o interesse do Ministério Público Eleitoral em recorrer, pois aquela instituição detém o múnus público para tanto.
4. Os embargos declaratórios prestam-se para integração e servem apenas para ajustar e corrigir deficiências do acórdão. Rejeitam-se os embargos declaratórios que não preenchem os requisitos do art. 275 do Código Eleitoral.
5. **Embargos de declaração rejeitados.**” (AG-6506/SP, TSE, Relator Min. José Augusto Delgado, Data do Julgamento: 24/10/2006; DJ - Diário de justiça, Data 08/11/2006, Página 112; (Grifos nossos)

“Ementa: ELEITORAL - PLEITO DE 2000 - PRESTAÇÃO DE CONTAS JULGADAS REGULARES - NÃO INTERVENÇÃO DO PARQUET FEDERAL - ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO - RECEBIMENTO DO RECURSO DO MPE.

I - O Ministério Público tem o poder-dever de se manifestar em todos os processos e procedimentos na Justiça Eleitoral;

II - É possível ao Ministério Público pleitear reforma de decisão proferida por Juiz Eleitoral, tendo, em princípio, interesse de agir e, sem dúvida, legitimação para tanto;

III - Ainda que o juízo monocrático tenha entendimento diverso sobre a insurgência trazida na peça recursal, o conteúdo da mesma deve ser examinado pela superior instância, não podendo o Juiz obstar o seguimento do recurso;

IV - Recurso provido para que, após a observância das formalidades legais, seja o recurso do MPE encaminhado a esta Corte”. (Acórdão 21.234, TRE-RJ, Relator: Valmir Martins Peçanha, Data do julgamento: 05/03/2001, DOE - Diário Oficial do Estado, Volume III, Tomo II, Data 13/03/2001, Página 02)

Dessume-se, destarte, que o Ministério Público, na condição de fiscal da lei, tem o poder-dever de, a qualquer tempo, intervir no feito e requerer a apreciação de recurso que verse sobre matéria eminentemente pública, não obstante desistência expressamente manifestada pela parte.

Destaque-se, ainda, que ao *Parquet* Eleitoral é dado, inclusive, dar prosseguimento a recurso manejado pela parte, caso essa não adote as providências necessárias ao adequado andamento do recurso:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARACAO. OMISSAO EM ACORDAO DE RECURSO ESPECIAL QUE ENTENDEU PODER O MINISTERIO PUBLICO PROSEGUIR COM O RECURSO DO QUAL O INTERPONENTE DESISTIU, DESDE QUE ENVOLVIDA MATERIA DE DIREITO PUBLICO. OMISSOES NAO CARACTERIZADAS, EMBARGOS REJEITADOS.” (RESPE-15085/MG, TSE, Relator Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, Data da decisão: 16/05/2000, DJ - Diário de Justiça, Data 09/06/2000, Página 95)

Aludida legitimação especial, conforme anteriormente destacado, tem o indisfarçável escopo de evitar que o conluio entre particulares possa, de qualquer forma, prejudicar a probidade do pleito.

Por derradeiro, é oportuno destacar que ao Ministério Público Eleitoral foi conferida, inclusive, a atribuição de zelar pelo adequado funcionamento da própria Justiça Eleitoral, cabendo-lhe fiscalizar o desempenho administrativo da referida justiça especializada.

Tal posicionamento resta firmado nos acórdãos que seguem:

“Ementa: ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA ADMINISTRAÇÃO DE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. NOMEAÇÃO DE PARENTES DE MEMBROS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA FUNÇÕES E CARGOS COMISSIONADOS NO ÂMBITO DA CORTE ELEITORAL. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. INCOMPETÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Circunstâncias cuja ocorrência pode ensejar a caracterização de atos atentatórios ao princípio da moralidade pública, sujeitos a ação própria, para a qual tem legitimidade o Ministério Público.

Encaminhamento de cópia integral dos autos à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para providenciar como entender de direito.” (RESOLUÇÃO 21599/DF, TSE, Relator Min. Raphael de Barros Monteiro Filho, Data da decisão 16/12/2003, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 26/02/2004, Página 105)

“Ementa: ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA ADMINISTRAÇÃO DE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. ARQUIVAMENTO.

Situações que, submetidas ao exame da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, podem vir a caracterizar infração penal comum ou atos de improbidade administrativa, sujeitos a ação própria, para a qual tem legitimidade o próprio Ministério Público.” (RESOLUÇÃO 21581/AL, TSE, Relator Min. Raphael de Barros Monteiro Filho, Data da decisão 02/12/2003, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 10/02/2004, Página 86)

Depreende-se, deste modo, que é virtualmente irrestrita a esfera de atuação do Ministério Público Eleitoral na defesa do Estado Democrático e na incessante busca da lisura do processo eletivo.

4.9. Execução de Multas Eleitorais

O manejo de ação de execução, das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, pelo Ministério Público é questão que ainda gera acalorada controvérsia. A penalidade pecuniária cominada em razão da injustificada ausência do eleitor, ou mesmo a sansão cominada a candidato e partido político que cometeram infrações eleitorais, constituem dívida de valor, tendo o Código Eleitoral indicado o executivo fiscal como o procedimento destinado à sua cobrança.

O aludido diploma eleitoral conferia ao Ministério Público a iniciativa para o manejo de ação executória. Entretanto, o delineamento traçado pela Constituição Federal de

1988 para o *Parquet* não viabiliza, a princípio, o desempenho da função em questão, posicionamento que predomina nas doutrina e jurisprudência pátrias.

Todavia, Edson Resende Castro (2005: 65) defende que nada obsta a realização de cobrança pelo Ministério Público Eleitoral. Com efeito, pontifica:

“Não obstante a referência feita no inciso IV à Fazenda Pública (quando o Código Eleitoral diz que a execução será feita na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública), é certo que essas multas, conforme estabelece o art, 38, I, da Lei nº 9.096/95, alimentam o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), que é gerido pelo TSE, e, portanto, nada tem a ver com a Fazenda Pública propriamente dita.”

Acrescenta o autor, ademais, que, embora os valores circulem pelas contas do Tesouro Nacional, são imediata e inexoravelmente carregados para o Fundo Partidário, a fim de que sejam distribuídos entre os partidos políticos.

Argumenta, ainda, que não se afigura plausível vedar ao Ministério Público a execução da multa decorrente de ação na qual atuou desde o nascedouro. Pontifica (2005: 68):

“Por outro lado, parece ilógico que o Ministério Público Eleitoral tenha legitimidade para promover a apuração da conduta e busca a condenação do agente à multa eleitoral e não tenha legitimidade para a execução do julgado. Fazendo um paralelo com as condenações criminais (as demais condenações à multa eleitoral, embora de natureza cível, são uma sanção a infração cometida pelo agente), seria o mesmo que retirar do Ministério Público legitimidade para requerer a prisão do sentenciado, tão logo transitada em julgado a condenação criminal.”

Todavia, referido posicionamento afigura-se minoritário, conforme se observa nos julgados adiante colacionados:

“Ementa: AGRAVO. DECISÃO DO MM. JUIZ ELEITORAL QUE NÃO CONHECEU DA EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PEDIDO LIMINAR DE EFEITO SUSPENSIVO ATIVO.

Ilegitimidade do Ministério Público Eleitoral para propor ação de execução de multa eleitoral. Observância ao disposto na Resolução nº 21.975/2004/TSE e Portaria nº 288/2005/TSE. As multas eleitorais constituem dívida ativa não-tributária da União, sendo a Procuradoria da Fazenda Nacional a parte legítima para o ajuizamento de execução fiscal. Matéria reconhecida de ofício. Impossibilidade de aceitação do título que instrui a execução, que sequer faz menção ao número do registro em livro próprio. Inobservância do preceito legal previsto no art. 367, III, do Código Eleitoral. Extinção do processo de execução.

Agravo a que se dá provimento.” (AG-25332006, TRE-MG, Relator Tiago Pinto, Data do Julgamento: 30/11/2006, DJMG - Diário do Judiciário 09/02/2007, Página 94/95)

“Ementa: PROCESSUAL ELEITORAL. COBRANÇA DE MULTA APLICADA POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. AÇÃO DE EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA DEVEDOR SOLVENTE. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO. RESOLUÇÃO N.º 20.405/98 DO C. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. RESOLUÇÃO N.º 90 DO E. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - SP. RECURSO PROVIDO.” (REC-18580, TRE-SP, Relator Aricê Moacyr Amaral Santos; Data do Julgamento: 18/02/2003, DOE - Diário Oficial do Estado, Data 25/02/2003)

Nada obstante os judiciosos argumentos esposados por Edson Resende Castro, na esteira dos julgados transcritos, consideramos que a referida cobrança de valores não se compatibiliza com o moderno perfil do Ministério Público, razão pela qual acreditamos caber à Fazenda Pública a execução das mencionadas multas de origem eleitoral.

5. O Ministério Público e o combate ao Abuso de Poder

Pode-se definir o abuso do poder econômico ou político como sendo toda e qualquer conduta, ativa ou omissiva, que tenha por objetivo atingir o equilíbrio entre candidatos que almejam determinado pleito eleitoral.

A denominada potencialidade lesiva é verificada nos casos concretos, casuisticamente, tais como: fornecimento de alimentos, utilização indevida de servidores, realização de concurso público em período não autorizado por lei, recebimento de dinheiro de sindicato ou organização estrangeira, uso de material público, desvio de verbas etc.

Importante é ressaltar que os atos caracterizadores de abuso, em geral, também acarretam conseqüências penais e civis, tendo em conta o disposto na Lei de Improbidade Administrativa.

Busca o direito eleitoral assegurar a normalidade e legitimidade das eleições, poupando-as de todos os tipos de abuso do poder político, econômico ou de qualquer outra natureza.

5.1. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais

Observa-se, em especial recentemente, a preocupação do legislador com o financiamento das campanhas eleitorais, evidenciando o poder econômico como um elemento de desequilíbrio na disputa eleitoral. A proibição de seu abuso é imperativa, face aos princípios da República, justiça social e liberdade, desempenhando o Ministério Público relevante papel no combate a referida prática.

Com efeito, o Código Eleitoral, em seu artigo 237 afirma que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade de voto, serão coibidos e punidos”.

Aludido dispositivo normativo coaduna-se com o teor da Carta Magna, que estabelece como valores a serem protegidos: probidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato, normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou político.

Nos exatos contornos traçados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Eleitoral, encontra o legislador eleitoral o balizamento para estabelecer a vedação ao abuso do poder econômico no âmbito eleitoral.

Com o intuito de combater o referido abuso do poder econômico, a Lei Complementar 64/90 tipificou fatos relacionados aos gastos de campanha, ensejando, inclusive, a cassação do diploma ou do registro do candidato.

Destaque-se, outrossim, que o descumprimento das normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos impõe ao partido a perda do direito de recebimento da quota do Fundo Partidário, bem como o reconhecimento de abuso do poder econômico aos candidatos beneficiados.

Determinar o ordenamento pátrio que os comitês financeiros são obrigados a analisar, previamente, as contas dos candidatos, antes de encaminhá-las à Justiça Eleitoral.

Ao Juiz Eleitoral, após manifestação do Ministério Público Eleitoral, incumbe a análise da regularidade das contas, inclusive a classificação dos recursos e dos gastos, a consistência dos valores declarados e a aceitabilidade dos critérios de avaliação dos ativos. A rejeição das contas impõe recurso contra a expedição do diploma ou a impugnação do mandato.

É oportuno sobrelevar que, não raro, as prestações de contas, assim dos candidatos como as das agremiações partidárias, são elaboradas em total desconformidade com a realidade dos gastos realizados.

Sobre o tema, assaz elucidativos são os julgados adiante colacionados:

“PARTIDO POLÍTICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. NÃO CUMPRIMENTO AS EXIGÊNCIAS LEGAIS”.

O partido que não atende o estatuto na legislação em vigor, não pode ter aprovada sua prestação de contas, sendo-lhe aplicada a sanção prevista pelo artigo 37 da Lei dos Partidos Políticos.” (TRE/PA, Rel JOÃO ALBERTO CASTELLO BRANCO DE PAIVA, Data da decisão 01/07/1999, Diário Oficial do Estado, Volume Cad.1, Data 06/08/1999, Página 1

“PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS APURADAS. REJEIÇÃO.

Devem ser rejeitadas as contas quando se verifica irregularidade insanável, consistente na falta de apresentação dos extratos da conta bancária vinculada, que impede a apuração da legitimidade das receitas recebidas.” (TRE/ES, Rel.

GUSTAVO VARELLA CABRAL, Data da decisão 13/04/2005, Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Data 25/04/2005, Página 27)

Há que se reconhecer que a irregularidade na prestação de contas nem sempre é sinônimo de abuso de poder, embora seja sinal indicativo de que o partido político, ou mesmo o candidato, utilizou recursos financeiros não declarados ou inadequadamente comprovados.

A Lei Complementar nº 64/90 delineou o procedimento a ser seguido para a apuração do abuso do poder econômico, elencando os legitimados ativos, quais sejam: candidatos, partidos, coligações e, evidentemente, o Ministério Público Eleitoral.

Forçoso é reconhecer que a existência de normas limitadoras do uso do poder econômico, em obediência aos princípios constitucionais da igualdade e da democracia, contribui significativamente para a lisura do processo eleitoral.

Importante sobrelevar que a propaganda eleitoral extemporânea, levada a cabo antes do período permitido pela legislação, configura abuso de poder econômico, ainda que de pequena monta e que o candidato beneficiado não tenha sido eleito.

Não se pode olvidar que a publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a angariar votos é gasto de natureza eleitoral, sujeitando-se, destarte, às limitações estabelecidas no artigo 26 da Lei 9.504/97. Posto que a constituição de comitês financeiros, destinados a arrecadar e aplicar recursos, somente pode ocorrer após a escolha dos candidatos em convenção, os aludidos gastos representam abuso de poder.

Em que pese a proibição constitucional ao abuso do poder econômico, reiterada pelo Código Eleitoral e pela Lei das Eleições, constata-se certa dificuldade na aplicação do normativo, tendo em conta a inexistência de definição precisa do que seja abuso de poder econômico.

Criou-se, destarte, figura típica cujo núcleo é um conceito jurídico indeterminado. Não se logra, de plano, elaborar definição suficientemente ampla e precisa, capaz de açambarcar todas as condutas que se deseja reprimir. Forçoso é reconhecer que em determinados casos há, certamente, abuso do poder econômico. Noutros, resta extremamente complexa a valoração do comportamento do agente.

Pode-se definir o abuso de poder econômico como uso de recursos financeiros de forma contrária ao direito, desviando o exercício dos direitos subjetivos dos justos e verdadeiros fins do ordenamento jurídico.

Mister diferenciar, ainda, o abuso de poder econômico da captação indevida de sufrágio, já que no primeiro pressupõe-se a má utilização de recursos financeiros em detrimento da igualdade que deve existir entre os concorrentes ao pleito, e na segunda antevê-

se conduta dolosa objetivando corromper, mediante a promessa de pagamento, a consciência do eleitor em seu próprio benefício.

Insta reconhecer, por derradeiro, que o poder econômico integra a estrutura da ordem jurídica pátria, cabendo-lhe atribuir uma função social. Mister pontificar, ademais, que o exercício do poder econômico será legítimo quando não conflite com os valores fincados no ordenamento constitucional.

5.2. Abuso do poder político e condutas vedadas

Historicamente consolidou-se no Brasil a vedação expressa à possibilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo para um mandato subsequente. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 16/97, inseriu no ordenamento pátrio o instituto da reeleição.

É curial que a possibilidade de ser reeleito incentivou grande parte dos chefes dos Poderes Executivos, nas esferas municipal, estadual e federal, a utilizar a máquina pública em proveito das próprias candidaturas.

Todavia, com o escopo de minimizar os nefastos resultados decorrentes da reeleição, foi inserta no ordenamento a Lei das Eleições que, juntamente com o Código Eleitoral e a Lei Complementar nº 64/90, buscam restringir o mau uso da máquina administrativa.

Com efeito, a Lei 9.504/97, em seu art. 73, regulamentou, quais condutas não seriam admitidas, sob pena de multa. Destaque-se que, conforme anteriormente destacado, criaram a doutrina e a jurisprudência pátrias a chamada potencialidade, a fim de aferir se a conduta perpetrada efetivamente influenciou, ou teve a possibilidade de influenciar, na igualdade do pleito eleitoral.

A conjunção dos dispositivos legais constantes da Lei das Eleições e da Lei Complementar 64/90 acarreta, aos que praticarem as denominadas condutas vedadas, a inelegibilidade, sem prejuízo da multa cominada.

Merece especial menção o parágrafo décimo do art. 73 da Lei 9.504/97, inserido através da Lei 11.300/06, que veda ao administrador a possibilidade de, em ano eleitoral, criação de programas beneficentes, destinados a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, salvo em caso de calamidade pública ou se anteriormente aprovado e já executado a pelo menos um ano.

Mencionado dispositivo legal atribuiu ao Ministério Público a função de, em ano eleitoral, fiscalizar a execução financeira e administrativa dos referidos programas.

Constatada a prática das condutas tipificadas no art. 73 da Lei 9.504/97, qualquer partido político, coligação, candidato ou o Ministério Público poderá representar contra quem o praticou ou dele se beneficiou. Intimado, o candidato apresentará, no prazo de 48 horas, sua defesa, devendo a Justiça Eleitoral, após ouvir o parecer do Ministério Público Eleitoral, caso não tenha sido o autor do feito, decidir em 24 horas.

Nas reclamações processadas originalmente nos Tribunais caberá ao Relator decidir monocraticamente, conforme dispõe o art. 96, §7º da Lei 9.504/97, bem como o art. 7º da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.142 de 2 de março de 2006.

Qualquer das partes ou o Ministério Público poderá recorrer no prazo de 24 horas, facultando-se ao recorrido, em idêntico prazo, apresentar suas contra-razões. Com ou sem resposta, o Tribunal julgará o recurso em 48 horas.

6. Considerações finais

Forçoso é reconhecer que o princípio da tripartição idealizado por Aristóteles e aprimorado por Montesquieu não solve, à saciedade, as questões oriundas das disputas entre governo e oposição, tampouco tem o condão de regulamentar as relações entre Executivo e Legislativo, nas quais a troca de favores rivaliza a velocidade na qual os políticos mudam de convicção ideológica.

Todavia, não se pode ignorar que a colaboração ininterrupta dos Poderes, que embora separados, hão que, a todo momento, laborar de forma mais harmoniosa objetivando o atendimento das necessidades dos cidadãos, é objetivo indisfarçável dos Estados Democráticos.

Tendo em conta que ainda pequena é a experiência democrática brasileira, em razão dos longos e inúmeros períodos de exceção, há que se reconhecer certo avanço nas instituições, acanhado, todavia, ante a magnitude do que ainda se precisa evoluir.

Nesse contexto, o Ministério Público ganha força e desenvolve-se como instituição indispensável essencial à função jurisdicional do Estado, bem como guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O aumento qualitativo e quantitativo das atribuições do *Parquet*, destacadamente do Eleitoral, conferiu-lhe significativa parcela na soberania pátria, não se vislumbrando a possibilidade de submetê-lo a qualquer dos demais Poderes.

Resta evidenciado que o desenvolvimento do Ministério Público deve-se, essencialmente, ao crescimento dos próprios objetivos da instituição, que passou a atuar em situações outrora juridicamente irrelevantes.

O papel primordial do Ministério Público, hodiernamente, é o de defensor da sociedade, sem embargo das funções de proteção a direitos individuais que lhe cabem, situação na qual atinge o ápice de sua relevância, quer limitando a atuação do próprio Poder Estatal, quer combatendo os interesses políticos, sociais ou econômicos contrários ao bem-comum.

Outrossim, a ordem constitucional vigente prevê a realização de eleições em anos alternados. O sufrágio, ponto de maior relevo na ordem jurídica eleitoral, movimentam a vida de candidatos, partidos, coligações e, às vésperas das eleições, de todo o povo brasileiro.

Milhares de candidatos buscam eleger-se para ocupar cargos públicos. Campanhas políticas movimentam cifras astronômicas, nas mais variadas formas de propaganda, sendo que parte dos vultosos recursos circula de forma ilegal.

Toda a sorte de abusos políticos e econômicos são perpetrados, ensejando, não raro, que indivíduos sejam eleitos de forma absurdamente inaceitável, mediante, inclusive, a captação ilícita de sufrágio.

No contexto descrito, afigura-se o Ministério Público Eleitoral de primaz relevância na fiscalização das eleições, contribuindo de forma decisiva para todo o processo eleitoral, quer assumindo a defesa dos interesses sociais supra-partidários, quer na função de *custos legis*.

Não pode o Ministério Público Eleitoral, destarte, quedar-se inerte, ou desempenhar as funções que lhe foram conferidas de forma meramente burocrática. Impõe-se a atuação célere e destemida, defendendo-se com presteza e dedicação a ordem jurídica eleitoral.

Além da unidade, indivisibilidade e independência funcional, princípios institucionais do Ministério Público que devem nortear o comportamento de cada membro do Ministério Público Eleitoral, há que se exigir, ainda, a mais absoluta neutralidade e imparcialidade no processo eleitoral.

Deve o membro do *Parquet* Eleitoral, em verdade, ter a conduta de magistrado. Ao lado do preparo intelectual e da atuação pronta e eficaz na defesa da ordem jurídica democrática, deve o membro do Ministério Público Eleitoral ter a prudência e o equilíbrio indispensáveis ao exercício de suas funções.

Confere o ordenamento jurídico pátrio a todos os candidatos e agremiações partidárias o múnus de zelar pelo bom andamento do processo eleitoral. Entretanto, é cediço que a intervenção do Ministério Público é de relevância ímpar para o desenvolver do pleito. A adoção de conduta pronta e enérgica é dever do membro do *Parquet*, a fim de que sejam coibidas as ilicitudes rotineiramente verificadas ao longo de todo o desenrolar das eleições.

Conforme já destacado, não deve o membro do *Parquet* Eleitoral restar trancado em seu gabinete, aguardando, passivamente, a provocação de terceiros. É mister que se valha de todo o ferramental que lhe foi ofertado, buscando conter as nefastas pretensões daqueles que não medem esforços para a consecução de seus objetivos.

Insta sobrelevar, ademais, que o aperfeiçoamento do processo democrático, que também é responsabilidade do Ministério Público Eleitoral, somente pode resultar do exercício contínuo da liberdade de votar.

Destarte, o voto de cada eleitor há que ser expressão exclusiva de sua liberdade política. Surge, deste modo, o dever do *Parquet* de representar à Justiça Eleitoral contra os abusos de poder político e econômico, na medida em que esses viciam a liberdade de voto.

Atuando em todas as fases do processo eleitoral e perante toas as instancias da Justiça Eleitoral, é dever do Membro do Ministério Público Eleitoral, exercendo o múnus de defensor da sociedade, zelando pela defesa da ordem jurídica e do regime democrático, propiciar meios para que a vontade popular prevaleça, livre de vícios e de manipulações.

Referências bibliográficas

- ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Eleitoral: Teoria, Jurisprudência e mais de 1000 Questões Comentadas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. .São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.
- CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 7ª ed. rev. e atual. Bauru/SP: EDIPRO, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5ª tot. refund. e aumet. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.
- CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Melhoramentos, 2005.
- FERREIRA, Luiz Pinto. **Teoria geral do Estado**. 2ª ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: José Konfino, 1957. Tomo II.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1989.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.) **A Constituição brasileira de 1988: interpretações**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4ª ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Ed. Ltda., 1990. Tomo I.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. de Jean Meville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 7ª ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES FILHO, José Filomeno, & Outros. **Teoria da constituição - Estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

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

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e contrapesos (checks and balances)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

TEIXEIRA, José Horácio Meireles. **Curso de direito constitucional**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Universitária, 1991.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria pura do direito: repasse crítico de seus principais fundamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.