



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 243-55.
2012.6.13.0000 – CLASSE 32 – MADRE DE DEUS DE MINAS – MINAS
GERAIS**

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Agravantes: João Eustásio e outro

Advogados: Breno Armond Carvalho Araújo e outro

Agravado: Ministério Público Eleitoral

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL.
MANDADO DE SEGURANÇA. RECOMENDAÇÃO.
MINISTÉRIO PÚBLICO. COERÇÃO. AUSÊNCIA.
DESCABIMENTO DO MANDAMUS. AGRAVO
DESPROVIDO.

1. As recomendações do Ministério Público, expedidas com base no art. 6º, XX, da LC nº 75/93, não ensejam a impetração de mandado de segurança porque desprovidas de coercitividade, evidenciando apenas opinião do *Parquet* quanto à licitude da atuação administrativa.
2. Eventual ajuizamento de ação pela inobservância das recomendações do Ministério Público não consubstancia coerção tutelável na via mandamental, mas apenas o legítimo exercício do direito de ação previsto constitucionalmente.
3. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o agravo regimental, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 12 de agosto de 2014.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se, na origem, de mandado de segurança impetrado contra ato praticado pelo Ministério Público Eleitoral, consubstanciado em recomendação de que os prefeitos de Madre de Deus de Minas e de São Vicente cessassem todos os atos tendentes a implantar e a fazer funcionar, nos respectivos municípios, a empresa Marluva Calçados de Segurança Ltda., até o final de 2012.

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) concedeu a segurança em acórdão assim sintetizado:

Mandado de Segurança. Conduta vedada a agente público. Recomendação do Ministério Público. Pedido de concessão de liminar. Deferido.

Impetrado defende que a recomendação não é ato de autoridade. Os dizeres "*cessem imediatamente*" e "*abstenham-se*", passam ao largo da forma como as recomendações deve se revelar para os cidadãos. Estes verbos, em virtude de seu inegável conteúdo imperativo, provocam uma sensação de ordem, que somente as determinações judiciais devem possuir. Ato ilegal.

Manutenção da decisão liminar.

Concessão da ordem. (Fl. 265)

Contra essa decisão, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso especial, apontando ofensa aos arts. 5º, LXIX, da Constituição Federal; 6º, XX, da LC nº 75/93 e 1º da Lei nº 12.016/2009.

Sustentou que a recomendação expedida pelo Ministério Público, com base no art. 6º, XX, da LC nº 75/93, não justifica a impetração de mandado de segurança, porque insuscetível de operar lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo de seus destinatários.

Aduziu que o ato carece de autoexecutoriedade. Assim, quando seus termos não são observados, a única opção possível é recorrer ao Judiciário para exigir o efetivo cumprimento.

Argumentou ter-se, em verdade, mero instrumento de persuasão, convencimento, não de constrangimento, razão pela qual descabe falar em ato de autoridade, dotado de efeitos concretos. Recomendação não é ordem.



O apelo teve trânsito negado, nos termos da decisão de fls. 290-295.

Sobreveio a interposição de agravo, o qual foi provido pelo e. Min. Arnaldo Versiani para melhor exame do recurso especial (fls. 312-314).

Contrarrazões às fls. 318-326, em que o recorrido defende o cabimento do *writ*, asseverando que:

[...] foi impetrado o presente remédio constitucional para que coibisse a ilegalidade do ato praticado pelo representante do Ministério Público que maquiou, ou seja, utilizou-se de uma roupagem de uma recomendação para praticar um ato de poder coercitivo.

Ademais, o presente writ constitucional tem efeito preventivo, isto é, tem por objeto uma ameaça ao direito líquido e certo do impetrante. **O ato ilegal ou abusivo ainda não foi praticado, mas há forte risco, uma ameaça concreta, ao impetrante de que ele venha a ser realizado (injunta Ação Civil Pública).** (Fl. 324) (Grifei)

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do apelo nobre (fls. 307-310).

Em 29.4.2014, dei provimento ao recurso especial, nos termos do art. 36, § 7º, do RITSE.

Sobreveio o presente agravo regimental, no qual João Eustásio e outro reforçam os argumentos já expendidos, aduzindo que o conteúdo da recomendação em exame extrapolou o limite da mera opinião, ganhando contornos coercitivos, o que justificaria o cabimento do *writ*.

Enfatizam que a coerção é clara, pois o próprio Ministério Público admitiu o ajuizamento futuro de ação civil pública, caso inobservados os termos da recomendação em exame.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (Relatora): Senhor Presidente, a decisão agravada está assim posta:



O recurso merece provimento.

A questão que se coloca é saber se o mandado de segurança é via adequada para combater os efeitos de recomendação expedida pelo Ministério Público, com esteio no art. 6º, XX, da LC nº 75/93.

Eis o teor do referido dispositivo:

Compete ao Ministério Público da União:

[...]

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

A Corte Regional entendeu cabível a utilização do *writ* e concedeu a segurança, assentando que o ato questionado extrapolou os limites da simples recomendação, revelando imperatividade inequívoca em seu conteúdo. Transcrevo trechos do voto condutor do acórdão:

Em sede meritória, revendo toda a matéria, estou certo da manutenção do entendimento sumariamente proferido em sede liminar, confirmado pelos fundamentos a seguir expostos.

Com efeito, o centrado desafio temático desse voto consiste na acurada análise do conteúdo ínsito da recomendação ministerial, ou seja, se neste reside, mesmo que potencialmente, ilegalidade.

Potencialmente, visto que a liminar deferida visou evitar dano à municipalidade, apesar de o conteúdo da recomendação ministerial epigrafada ser de imperatividade inequívoca, o que, até mesmo em termos literais, não se pode olvidar:

“1) Que cessem imediatamente todos os atos tendentes a implantar e fazer funcionar em seus respectivos municípios a empresa Marluvas Calçados de Segurança Ltda., tais como aprovação de leis, obtenção e aplicação de recursos, início de obras, realização de cursos etc, até o término do ano eleitoral;

Que, além dos atos acima citados, abstenham-se de veicular informações ou divulgar, por qualquer meio de comunicação (...)”(Fl. 18, trecho).

Nessa senda, reafirma-se o desiderato antes erigido no juízo de delibação: expedir uma tutela jurisdicional preventiva a fim de evitar a consumação de potencial dano que se anunciava, por meio de uma recomendação aparentemente opinativa, mas que em seu bojo traz um conteúdo eminentemente de império e, por isso, reveste-se de ilegalidade.

À luz do caso concreto, conclamo os preclaros pares à análise material do conteúdo da recomendação ministerial, haja vista que, como é por todos cediço, não há quaisquer ilegalidades na forma dessa espécie de *normas soft*.

Com arrimo no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a recomendação impugnada traz em seu bojo o texto que se segue, *ipsis litteris*:

[...]

Nesse diapasão, ao sopesar as teses apresentadas, sempre à luz do caso concreto, entendo que se deve privilegiar a salvaguarda de um direito alvo de provável dano, ameaçado por um ato ilegal, em virtude de seu inegável conteúdo impositivo.

É de ressaltar que isso não significa a concessão de salvo conduto para descumprimento da legislação eleitoral. Ao revés, no ordenamento jurídico pátrio coexistem, harmonicamente, vedações e exercício regular de direito. Este último, que entendo ser a hipótese dos autos.

Assim, com renovada vênia ao douto Procurador Regional Eleitoral, e firme nas considerações expostas de que o ato é ilegal, pois traz em seu bojo conteúdo imperativo, não se tratando de mera recomendação, concedo a segurança, confirmando a liminar que suspendeu o ato impugnado e permitiu aos impetrantes que, nos limites da Lei das Eleições, realizassem os atos tendentes a implantar e fazer funcionar em seus respectivos municípios a empresa Marluvas Calçados de Segurança Ltda. (Fis. 268-270) (Grifei)

Em que pese a orientação acolhida, tenho que esta não merece prevalecer.

As recomendações do Ministério Público, conquanto possam e devam direcionar a atuação administrativa, servindo-lhe de subsídio, não obrigam o administrador à tomada das providências ali discriminadas. **É dizer, trata-se de mera orientação, desprovida de força executória.**

Como bem sublinhado pela PGE:

Independentemente de seu conteúdo e sua linguagem, seja acertado ou errôneo, **a própria natureza das recomendações as constituem em instrumento jurídico sem efeitos concretos**. Tratam-se de manifestações em abstrato do entendimento inicial do Ministério Público sobre um fato e das providências que, em face dessa compreensão, sugere para que se evite ilicitudes. **Por recomendações nada se requer, não se dá ordens ou aplica pena e nem mesmo são condição ou preparação do ajuizamento de qualquer ação, pois nenhum efeito jurídico lhes atribuem o art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93 ou o art. 27, IV, da Lei n. 8.625/93. (Fl. 309) (Grifei)**

Assim, tenho que o ato em exame não representa coerção a direito, hábil a ser tutelada na via mandamental. Destaco precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI EM TESE: NÃO CABIMENTO. Súmula 266-STF. I. - Se o ato normativo consubstancia ato administrativo, assim de efeitos concretos, cabe contra ele o mandado de segurança. **Todavia, se o ato - lei, medida provisória, regulamento - tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, então contra ele não cabe**

mandado de segurança, já que, admiti-lo implicaria admitir a segurança contra lei em tese: Súmula 266-STF. II. - Segurança não conhecida. (RMS nº 24266/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 24.10.2003) (Grifei);

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA RESPOSTA DO TRE A CONSULTA EM MATERIAL ELEITORAL. NÃO CABIMENTO. - RESPOSTA DE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL A CONSULTA EM MATÉRIA ELEITORAL NÃO TEM NATUREZA JURISDICIONAL, MAS, NO CASO, É ATO NORMATIVO EM TESE SEM EFEITOS CONCRETOS POR SE TRATAR DE ORIENTAÇÃO SEM FORÇA EXECUTIVA COM REFERENCIA A SITUAÇÃO JURÍDICA DE QUALQUER PESSOA EM PARTICULAR. ASSIM SENDO, NÃO É CABÍVEL MANDADO DE SEGURANÇA PARA AFASTAR ATO DESSA NATUREZA, TENDO EM VISTA O PRINCÍPIO QUE SE EXTRAÍ DA SÚMULA 266: "NÃO CABE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE". RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO (RMS nº 21185/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.2.1991) (Grifei)

Ademais, a possibilidade do ajuizamento de ação futura pelo Ministério Público não respalda a utilização do *mandamus*, na medida em que o exercício do direito de ação é prerrogativa constitucional conferida ao *Parquet* na defesa dos interesses maiores que lhe incumbiu a Constituição.

As razões do presente agravo não acrescentam nenhum argumento capaz de modificar a decisão agravada, razão pela qual esta deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

Como afirmei anteriormente, as recomendações do Ministério Público constituem apenas orientação para atividade administrativa, não sendo, portanto, instrumento hábil a afetar a esfera jurídica dos impetrantes e justificar a impetração de mandado de segurança.

Por outro lado, o ajuizamento futuro de demanda pelo Ministério Público também não subsidia o presente *writ*, na medida em que o direito de ação é prerrogativa constitucionalmente prevista. Eventual improcedência do pleito ministerial deve ser objeto de discussão nos autos da ação específica.

Ante o exposto, voto pelo desprovimento do agravo regimental.

É como voto.



EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 243-55.2012.6.13.0000/MG. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Agravantes: João Eustásio e outro (Advogados: Breno Armond Carvalho Araújo e outro). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto da Relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 12.8.2014.