

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ADMINISTRATIVO

LUCIANA MARIA GONÇALVES NAVES

ANÁLISE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA SANCIONATÓRIA
CONSUMERISTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ADMINISTRATIVO

LUCIANA MARIA GONÇALVES NAVES

**ANÁLISE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA SANCIONATÓRIA
CONSUMERISTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada pela aluna Luciana Maria Gonçalves Naves ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

N323a Naves, Luciana Maria Gonçalves
Análise do exercício da função administrativa sancionatória consumerista pelo Ministério Público em Minas Gerais [manuscrito] / Luciana Maria Gonçalves Naves. - 2022.

47 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 42-46.

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Processo administrativo - Brasil.
3. Sanções administrativas. 4. Minas Gerais. Ministério Público. I. Dias, Maria Tereza Fonseca. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077.3(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA LUCIANA MARIA GONÇALVES NAVES

Realizou-se, no dia 02 de setembro de 2022, às 09:00 horas, virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada ANÁLISE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA SANCIONATÓRIA CONSUMERISTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MINAS GERAIS, apresentada por LUCIANA MARIA GONÇALVES NAVES, número de registro 2021660006, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias - Orientadora (UFMG), Prof(a). Florivaldo Dutra de Araujo (UFMG), Prof(a). Marcílio Barenco Corrêa de Mello (Universidade do Minho).

A Comissão considerou a monografia:

(x) Aprovada

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 02 de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Fonseca Dias, Professora do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Florivaldo Dutra de Araujo, Professor do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcílio Barenco Corrêa de Mello, Usuário Externo**, em 21/09/2022, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1755445** e o código CRC **CF13BB60**.

RESUMO

Este trabalho buscou discutir e verificar a constitucionalidade do exercício da função administrativa sancionatória do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) na instauração e condução de processos administrativos sancionatórios que violam o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a possibilidade jurídica do Estado de Minas Gerais de delegar tais atribuições ao órgão ministerial. Tal análise emerge do fato de que à estrutura do Procon-MG integram-se as Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor. Como autoridade administrativa, o MPMG passou a ter a atribuição de instaurar, conduzir e julgar processos administrativos contra violações ao CDC, a partir do que dispõem a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, a Lei Complementar nº 34, de 12/09/1994, a Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001 e a Lei Complementar nº 117, de 11/01/2011, todas de Minas Gerais. Tais leis conferiram ao MPMG atribuições cumulativas para atuar administrativamente como instância de apuração, instrução e julgamento, e como órgão fiscalizador das relações de consumo e responsável pela condução direta de processo administrativo sancionador. No último caso, com o objetivo de aplicar sanções e penalidades administrativas previstas na Lei nº 8.078/1990. Este trabalho foi desenvolvido com abordagem metodológica jurídico-dogmática e uso de análise normativa e revisão bibliográfica. Ao avaliar a inconstitucionalidade das Leis Complementares do Estado de Minas Gerais, concluiu-se que: a) as atribuições conferidas ao MP pela CF/88 não contemplam aquelas descritas nessas leis estaduais, as quais revelam ofensa aos princípios da separação dos Poderes, da simetria e da hierarquia das leis; b) o Estado de Minas Gerais não pode delegar referidas atribuições administrativas e sancionatórias ao MP, seja por ato administrativo, lei ordinária ou lei complementar.

Palavras-chave: Processo administrativo sancionador consumerista. Função administrativa. Atribuições do MPMG. Inconstitucionalidade. Princípio da separação dos Poderes e simetria.

ABSTRACT

This paper sought to discuss and verify the constitutionality of the exercise of the administrative sanctioning function by the Public Prosecutor's Office of Minas Gerais (MPMG) in the initiation and conduction of administrative sanctioning proceedings that violate the Consumer Defense Code (CDC) and the legal possibility of the State of Minas Gerais delegating such powers to the ministerial body. This analysis arises from the fact that the structure of Procon-MG includes the Consumer Prosecutors' Offices. As an administrative authority, the MPMG has been granted the power to initiate, conduct and judge administrative proceedings against violations of the CDC, as provided in the Constitution of the State of Minas Gerais of 1989, Complementary Law No. 34 of 12/09/1994, Complementary Law No. 61 of 12/07/2001 and Complementary Law No. 117 of 11/01/2011, all of them from Minas Gerais. These laws gave the MPMG cumulative attributions to act administratively as an instance of investigation, instruction and judgment, and as a body that oversees consumer relations and is responsible for the direct conduction of administrative sanctioning proceedings. In the latter case, for the purpose of applying administrative sanctions and penalties provided in Law 8.078/1990. This work has been conducted with a legal-dogmatic methodological approach and using normative analysis and bibliographic review. On assessing the unconstitutionality of the Complementary Laws of the State of Minas Gerais, the conclusion was that: a) the attributions granted to the Public Prosecutor's Office by the CF/88 do not include those described in these state laws, which violate the principles of separation of Powers, of symmetry and of hierarchy of laws; b) the State of Minas Gerais cannot delegate such administrative and sanctioning attributions to the Public Prosecutor's Office, whether by administrative act, ordinary law or complementary law.

Keywords: Administrative procedure of consumer sanctioning. Administrative function. Attributions of MPMG. Unconstitutionality. Principle of separation of powers and of symmetry.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDC	– Código de Defesa do Consumidor
CF/88	– Constituição Federal de 1988
DER	– Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
MP	– Ministério Público
MPMG	– Ministério Público de Minas Gerais
PA	– Procedimento administrativo
PROCON	– Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
SDE	– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
SJSPS-RS	– Secretaria de Estado da Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo
SNDC	– Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O ESTADO E A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES	12
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA NATUREZA JURÍDICA	14
3.1 AS ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	21
4 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O PROCON NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO	29
5 MARCOS CONCEITUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	38
6 CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Foi pela prática da advocacia que tive a atenção despertada para indagar o exercício da função administrativa sancionatória do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) pela perspectiva de atuação direta na instauração e condução de procedimentos administrativos sancionadores específicos, voltados à apuração de condutas que violam o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em Minas Gerais.

O caso concreto que acompanhei refere-se a uma Notícia de Fato que, posteriormente, foi transformada em um procedimento administrativo sancionador. Referido Procedimento Administrativo (PA Procon), conduzido pelo próprio MPMG, foi instaurado a partir de denúncia de irregularidade de prestação de serviço de transporte público de passageiros, entre dois municípios mineiros em razão de uma redução pontual de horários de linha atendida pela empresa delegatária, regularmente contratada para tal fim. O itinerário foi restabelecido posteriormente, sem qualquer prejuízo aos munícipes/consumidores do trecho em questão, tanto que dita redução de horário da linha contou com a chancela do Poder Público concedente. Instruído o feito administrativo, e mesmo diante da comprovação da regularidade de suas atividades, inclusive a partir da manifestação do poder concedente, ao final, o MPMG julgou-o procedente aplicando multa administrativa vultosa à empresa delegatária de transporte público de passageiros, por ter compreendido que ela teria cometido infração às regras consumeristas.

Desde o primeiro momento que me deparei com o referido caso, causou-me estranheza testemunhar o próprio MPMG converter uma Notícia de Fato em procedimento administrativo sancionador, cujo resultado culminou na aplicação de uma penalidade (multa) decorrente de aventada infração obrigacional ao contrato de prestação de serviços de transporte público intermunicipal de passageiros. Inclusive na medida em que o controle administrativo é exercido diretamente pelo Poder Executivo e, ainda, pelos órgãos administrativos do Legislativo e Judiciário, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou por provocação. Ou seja, não detém o Ministério Público (MP) atribuição administrativa para diretamente fiscalizar o controle da Administração Pública. Ele pode, sim, provocá-la, mas não atuar como Poder Executivo. Também pode, por evidente, provocar o Judiciário.

Tampouco é função institucional do MP promover a revisão, correção, substituição, ou anulação direta de atos omissivos ou comissivos praticados pelo poder concedente no âmbito de uma relação juridicamente estabelecida com o particular, muito menos para promover a

aplicação de penalidade administrativa. Inclusive, em Minas Gerais, em relação ao caso acima exemplificado, a fiscalização do cumprimento de concessões de transporte intermunicipal de passageiros constitui atribuição privativa do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), conforme estabelecem o artigo 3º c/c o artigo 83, inciso V, todos do Decreto Estadual nº 44.603/07¹.

Ademais, como é notório, o Procon mineiro, como o órgão responsável pela execução da política de proteção e defesa dos consumidores no estado, encontra-se integrado ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Porém, diferentemente dos demais estados da federação brasileira, em Minas Gerais este órgão – braço da Administração Pública Estatal, como se verá – passou a ser *absorvido* pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG).

Não por um acaso, no próprio *site* do MPMG consta que o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG) é “órgão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), responsável por coordenar a política de órgãos e entidades que atuam na proteção do consumidor no estado, de forma a equilibrar as relações de consumo”².

Surpresa por perceber uma nova e distinta atribuição extrajudicial do MP em Minas Gerais, à qual eu ainda não tinha sido apresentada por nenhuma obra doutrinária ou legislação federal (inclusive de natureza consumerista), busquei sua fonte normativa, deparando-me com a Lei Complementar Estadual nº 34, de 12/09/1994³, que dispõe sobre a organização do

¹ “Art. 3º. A fiscalização dos serviços de que trata este Regulamento será exercida pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG, por intermédio de seus agentes fiscais para o desempenho desta atividade.

[...]

Art. 83. Compete privativamente ao DER-MG:

[...]

V – fiscalizar o serviço delegado, visando o pleno atendimento dos usuários, de forma a satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua aplicação e modicidade das tarifas, na forma e condições estabelecidas neste Regulamento e da Delegação;

[...]

VII – aplicar as penalidades previstas neste Regulamento.” (MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.603/2007*. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais RSTC. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 22 ago. 2007. Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/decreto-44603-2007.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.)

² MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Procon-MG. *Consumidor*. [2022]. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/consumidor/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

³ A Lei Complementar nº 34, de 12/09/94 dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Posteriormente, sofreu alterações pela Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001, e pela Lei Complementar nº 117, de 11/01/2011. A Lei Complementar nº 61/2001 contém o seguinte texto:

“Art. 22 – Fica criado o Programa Estadual de Proteção ao Consumidor – PROCON-MG -, na estrutura do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado, para fins de aplicação das normas relativas às relações de consumo, especialmente as estabelecidas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997.

Ministério Público de Minas Gerais, instrumento normativo com redação já alterada pela Lei Complementar nº 61⁴, de 12/07/2001, e pela Lei Complementar nº 117⁵, de 11/01/2011.

Art. 23 – Compete ao Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon- MG –, órgão de administração do Ministério Público, exercer, no Estado, a coordenação da política do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor – SEDC –, cabendo-lhe:

I – planejar, elaborar e coordenar a política estadual de proteção e defesa do consumidor;

II – receber, analisar, avaliar e apurar consultas, reclamações e denúncias apresentadas por entidades representativas, por grupo, categoria ou classe de pessoas, por pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais, processando aquelas que noticiarem lesão ou ameaça de lesão a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos;

III – dar orientação permanente aos consumidores sobre seus direitos e deveres;

IV – informar, conscientizar, educar e motivar o consumidor, por diversos meios;

V – fiscalizar as relações de consumo e aplicar as sanções e penalidades administrativas previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e em outras normas relativas à defesa do consumidor;

VI – atuar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, observado o disposto na Lei Federal nº 8.078, de 1990, e na legislação complementar;

VII – elaborar e divulgar, na forma da lei, o cadastro estadual de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 8.078, de 1990, e remeter cópia ao órgão federal incumbido da coordenação política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como fomentar, por diversos meios, a criação e a divulgação de cadastros municipais;

VIII – propor a celebração de convênios e celebrar termos de ajustamento de conduta, na forma da lei;

IX – elaborar e divulgar a relação complementar de cláusulas contratuais consideradas abusivas nas relações de consumo no âmbito do Estado e divulgar a relação elaborada pelo órgão federal competente; e

X – exercer as demais atividades previstas na legislação relativa à defesa do consumidor e outras compatíveis com suas finalidades.

§ 1º – A direção do Procon-MG será exercida por coordenador, escolhido livremente pelo Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais entre os Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça da mais elevada entrância.

§ 2º – Integram o Procon-MG os Promotores de Justiça de Defesa do Consumidor do Estado de Minas Gerais.

§ 3º – As atividades do Procon-MG serão regulamentadas por ato do Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais.

§ 4º – Das decisões proferidas pelas autoridades julgadoras integrantes do Procon-MG nos processos administrativos, caberá, no prazo de dez dias contados da data da intimação, recurso voluntário, sem efeito suspensivo, ou, caso haja a cominação de pena de multa, com efeito suspensivo.

§ 5º – Da decisão que, em processo administrativo, julgar insubsistente a infração recorrerá, de ofício, a autoridade julgadora que o presidiu.

§ 6º – Fica criada a Junta Recursal do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – Jurdecon –, composta por, no mínimo, três Procuradores de Justiça designados pelo Procurador-Geral de Justiça, à qual compete proferir, por maioria de seus membros, decisão administrativa fundamentada e definitiva no julgamento dos recursos voluntários e necessários, interpostos contra as decisões das autoridades julgadoras nos processos administrativos.

§ 7º – Fica autorizada, mediante regulamentação em Regimento Interno, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça, a competência da JURDECON para elaborar súmulas ou enunciados que propiciem a otimização da atividade finalística do Procon-MG.

(Artigo com redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar nº 117, de 11/1/2011.)

(Vide art. 3º da Resolução da ALMG nº 5.239, de 13/10/2005.)

(Vide art. 2º da Deliberação da Mesa da ALMG nº 2.397, de 20/6/2007.)

Art. 24 – As multas aplicadas nos termos dos arts. 56, I, e 57, "caput", da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, reverterão ao Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, na forma prevista em lei." (MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado, e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 12 jul. 2001. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=61&comp=&ano=2001&texto=consolidado>. Acesso em: 7 fev. 2022.)

⁴ A Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001, altera alguns dispositivos da Lei Complementar nº 34, de 12/09/1994.

⁵ MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 117, de 11/01/2011*. Altera a Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 61, de 12 de julho de 2001, que a modifica. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 11 jan. 2011. Disponível em:

Esta, pois, é a base normativa a partir da qual o presente estudo foi impulsionado, para, na sequência, aprofundado o tema, tentar compreender o *alcance* e o *limite* das atribuições ali conferidas ao MPMG, como *braço* de atuação direta do poder público estatal mineiro no controle das relações consumeristas, via Procon-MG.

O presente trabalho analisou, portanto, a perspectiva da inconstitucionalidade no exercício da função administrativa sancionatória do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) pela atuação direta na instauração e condução de procedimentos administrativos específicos e voltados à apuração de condutas que violam o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em Minas Gerais.

Para alcançar o objetivo proposto, buscou-se apresentar como se insere o MP no ordenamento jurídico brasileiro, delimitando sua natureza, atribuições (especialmente as extrajudiciais) e limites de atuação frente aos princípios da separação dos poderes, hierarquia das leis e simetria. Também procurou apresentar o SNDC na ordem jurídica nacional e o Procon nos estados da federação, estabelecendo, ainda, marcos conceituais para a Administração Pública e processo administrativo sancionador voltado às relações de consumo, constatando-se, ao final, que as atribuições administrativas do Procon-MG são exclusivas da Administração Pública, não podendo ser delegadas ao *Parquet*, ainda que por lei complementar estadual.

Para melhor expor os resultados obtidos no presente trabalho, além desta introdução e da conclusão, este estudo foi dividido em cinco partes, nas quais se discutem: o Estado e a tripartição dos poderes, o Ministério Público e a sua natureza jurídica, as atribuições extrajudiciais do *Parquet*, o SNDC e o Procon nos estados da federação, além dos marcos conceituais da Administração Pública e do processo administrativo sancionador.

A escolha desse tema demonstrou-se relevante diante da carência de debate oral, escrito e publicado sobre o tema, além da repercussão prática de tais *atribuições ministeriais* para a ordem econômica e para a segurança jurídica dos administrados. Também é pertinente pela possibilidade de se apresentar a dissonância dessa prática em Minas Gerais em relação àquelas adotadas pelo Procon nos demais estados da federação, revelando, assim, falta de homogeneidade na instauração e condução de procedimentos administrativos voltados a equacionar as relações de consumo no país.

Este trabalho – de natureza jurídico-dogmática – contemplou pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, inclusive com levantamento de dados primários (lei, princípios e jurisprudência) e dados secundários (doutrina – livros, textos).

O resultado dessa pesquisa originou a reflexão ora externada, mas sem a pretensão de esgotá-la, inclusive por não ser possível abarcar, em uma única assentada, todas as nuances e implicações até aqui levantadas.

O que se pretende, portanto, com o presente ensaio é simplesmente provocar um debate sobre o tema, na esperança de que ele seja enfrentado por todos os operadores do Direito, incluídas as próprias autoridades que integram o SNDC e, especialmente, o próprio MPMG, os quais permanecem silentes, dando a entender que a natureza da instituição permitiria o exercício de tal atribuição.

2 O ESTADO E A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

O presente tópico tem por finalidade apresentar a estrutura estatal brasileira, calcada na tripartição dos poderes para, assim, a partir dessa compreensão, discutir a natureza jurídica do Ministério Público na ordem jurídica nacional e, por consequência e em especial, o limite de suas atribuições extrajudiciais.

Carlos Vinícius Alves Ribeiro bem destaca que “[...] a maioria dos Estados Democráticos surgidos após o século XVIII ergueu-se sobre as bases da tripartição dos poderes do Estado”, tudo isso, claro, a partir da inspiração da obra “O Espírito das Leis”, de Montesquieu⁶, não sendo por um acaso que a Constituição Federal de 1988 preconiza que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]
[...]
Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.⁷

Da lição de Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi extrai-se que a separação dos Poderes consta dos denominados “predicados constitucionais do Estado Brasileiro”:

Predicados constitucionais do Estado Brasileiro. Com a finalidade de se traçar as bases estruturais do Estado Brasileiro, é possível percorrer o Texto Constitucional de 1988 e elencar os predicados que compõem sua significação política e jurídica. Cada um desses predicados traz em si um conceito e valores próprios, mas que se juntam para definir o formato político de organização da sociedade brasileira. São eles: (i)

⁶ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 56.

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

Estado Democrático; (ii) Estado de Direito; (iii) Separação dos Poderes; (iv) Federação; (v) República; e (vi) Presidencialismo.⁸

Mais adiante, citando Michel Temer, que ensina que: “Não há Estado sem poder. Este é a emanção da soberania”⁹, discorrem os referidos autores no seguinte sentido:

Considerando-se como uno o poder, e havendo a tripartição de sua divisão, em Executivo, Legislativo e Judiciário, a instituição denominada Ministério Público não foi inserida, nem tem a pretensão de afigurar-se como um Poder de Estado. Com efeito, discorda-se de eventuais posições que colocam o Ministério Público equiparado a um quarto poder. Trata-se, de fato, de uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com típica função fiscalizatória proativa perante os setores públicos e privado, dotada de capacidade postulatória e, para o asseguramento de suas funções, foram-lhe concedidas prerrogativas semelhantes às do Poder Judiciário, além de outras específicas.¹⁰

Neste contexto, tem-se que o Estado Brasileiro adota textualmente a tripartição clássica de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), como um dos alicerces de sua “espinha dorsal”.

Miguel Seabra Fagundes¹¹, administrativista, já preleccionava, há muito, acerca da tripartição funcional do Estado. Veja-se:

O Estado, uma vez constituído, realiza os seus fins por meio de três funções em que se reparte a sua atividade: legislação, administração e jurisdição. A função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito enquanto as outras duas, administrativa e jurisdicional, se prendem à sua realização. Legislar (editar o direito positivo), administrar (aplicar a lei de ofício¹²) e julgar (aplicar a lei contenciosamente) são três fases da atividade estatal, que se completam e que a esgotam em sua extensão.¹³

Nota-se, pois, que o renomado professor, apesar de utilizar outra terminologia – *função* e não *poder* –, também é categórico ao afirmar que são três atividades centrais do Estado, as quais se completam e que se esgotam em sua extensão, não havendo margem para outro ente (ou instituição) integrar este “tripé estrutural” estatal.

⁸ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 33-34, grifos no original.

⁹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 117.

¹⁰ ZIESEMER; ZOPONI, op. cit., p. 57.

¹¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 3.

¹² “Quanto à definição de função administrativa de M. SEABRA FAGUNDES, é interessante anotar, com ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, que a adoção indiscriminada do conceito de função administrativa, como sendo a aplicação da lei de ofício, não está levando em conta que “quanto o ilustre jurista brasileiro formulou essa definição teve por objeto distinguir a função administrativa da função jurisdicional” e não simplesmente limitar a função administrativa a uma atuação mecânica.

A Administração tem muitas outras funções, que não se resumem a uma atividade meramente executiva e mecânica. Administrar, segundo NUNO PIÇARRA, envolve funções planificadoras, normativas, de gestão financeira, de produção de bens e de prestação de serviços [...]” (Ibid., p. 5.)

¹³ Ibid., p. 3.

Mais recentemente, refletindo sobre o tema, Carlos Vinícius Alves Ribeiro inova esse entendimento ao sinalizar ser fundamental a devida separação das terminologias *poder e função estatal* para *localizar* o Ministério Público no Estado de Direito, conferindo, assim, outra percepção – e, por conseguinte, *envergadura* – ao princípio da separação dos Poderes, na medida em que o relativiza como *tripé estrutural* do Estado Moderno.¹⁴

Como se verá, sua proposta perpassa a natureza jurídica da própria instituição.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA NATUREZA JURÍDICA

Como sabido, a natureza jurídica do Ministério Público é um dos temas mais debatidos na doutrina, dado o caráter *sui generis* da referida instituição. Há, inclusive, aqueles que, apesar de reconhecerem que a instituição ministerial não constitui órgão auxiliar do governo, enquadram-na na “função administrativa”. Esta é a posição de Uadi Lammêgo Bulos¹⁵.

A reflexão se deseja fazer é que não se pode concebê-lo, ao mesmo tempo, como órgão autônomo e independente, dotado de atribuição para fiscalizar a atividade da Administração Pública, e, de algum modo, como *braço* estatal da própria Administração Pública, inclusive na medida em que se reconhece que referida instituição não constitui órgão de governo.

A questão é controvertida e existem outras interpretações.

¹⁴ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

¹⁵ “Inexistem dúvidas acerca da posição sobranceira do Ministério Público no contexto institucional brasileiro. Isso, contudo, não o subtrai da condição de instituição vinculada ao Poder Executivo, o que jamais significa depreciar sua independência, nada obstante o constante perigo de o órgão ministerial servir a interesses políticos-partidários.

[...]

Seja como for, o “Ministério Público não constitui órgão auxiliar do Governo. É-lhe estranha, no domínio de suas atividades institucionais, essa função subalterna. A atuação independente dessa instituição e do membro que a integra impõe-se como exigência de respeito aos direitos individuais e coletivos e delinea-se como fator de certeza quanto à efetiva submissão dos poderes à lei e à ordem jurídica (STF, Pleno, ADIn 789-MC, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 26-2-1993)

[...]

A colocação constitucional do Ministério Público, portanto, é complexa, o que tem causado celeumas doutrinárias intermináveis. Mesmo assim, parece-nos que a instituição é, notadamente, *sui generis*.

Não se trata de quarto poder, como inadvertidamente se pode pensar, nada obstante o alargamento de suas funções pela Carta de 1988.

[...]

Quando se procura posicionar o posicionamento institucional do Ministério Público, busca-se, na realidade, perquirir uma questão de fundo, muito mais singular: a natureza jurídica de suas atribuições. Sem dúvida, as funções que desempenha possuem natureza *administrativa*, como promover ações públicas, zelar pelo regime democrático, tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis, opinar como *custos legis*, etc. Por isso, o Ministério Público não possui poder decisório, como os juízes, nem o condão de elaborar atos normativos, gerais e abstratos, atividade típica dos legisladores. Simplesmente atua junto ao Judiciário, sem exercer jurisdição, fiscalizando ou promovendo a observância das leis, mas sem elaborá-las.

Como prover a execução das leis não é atividade legislativa ne, tampouco, jurisdicional, o critério residual levamos a concluir que o *Parquet* se enquadra no bojo da função administrativa.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1394-1395.)

Em sua obra “Ministério Público – funções extrajudiciais”, Carlos Vinícius Alves Ribeiro sugere certa relativização do princípio da separação dos Poderes, calcado nas lições de Celso Ribeiro Bastos e de Paulo Bonavides. Veja-se:

O sistema de separação dos “poderes” está vinculado a uma engenhosa concepção doutrinária que acabou por criar um sistema de freios e contrapesos, em que cada “poder” era freio de outro.

Ocorre que, como destaca Celso Ribeiro Bastos, há um corrente equívoco na utilização da palavra “poder” como algo divisível. O poder é um só, qualquer que seja a forma por ele assumida, sendo todas as manifestações de vontades emanadas em nome do Estado. Já função é um determinado modo de o Estado manifestar sua vontade. Essa função é desempenhada por um órgão, instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções (BASTOS, 1998).

Fundamental, assim, para localizar o Ministério Público no Estado de Direito Brasileiro, fazer a devida separação entre poder e função.

O princípio da separação dos poderes deve ser visto hoje como uma técnica de distribuição de funções distintas entre órgãos relativamente separados, em íntima cooperação, harmonia e equilíbrio, sem nenhuma linha que marque uma separação entre os poderes em si: “Não temos dúvida por conseguinte em afirmar que a separação de poderes expirou desde muito como dogma da ciência. Foi dos mais valiosos instrumentos de que se serviu o liberalismo para conservar na sociedade seu esquema de organização do poder” (BONAVIDES, 1999).

O que existe, assim, são várias funções dentro da estrutura conglobante do poder, o Estado.

Bem, antes de se questionar a tripartição dos poderes, a Constituição Portuguesa de 1876, para ficar apenas com um exemplo, já não utilizou o vocábulo “poder” para designar as funções desempenhadas por órgãos do Estado. Os portugueses se valeram da expressão “órgãos de soberania”, enquanto os alemães, de igual modo, se utilizam da expressão “órgãos especiais”:

O Estado concebe-se como ordenação de várias funções constitucionalmente atribuídas aos vários órgãos constitucionais. Repartida ou separada aparecerno-nos à actividade do Estado e não o poder do Estado e a resultante desta divisão não é a existência de vários poderes mas uma diferenciação de funções do Estado (CANOTILHO, 1999, p. 503).¹⁶

Nota-se, assim, que referido autor, calcado nas lições de Canotilho, entende que o MP possui a natureza jurídica de órgão constitucional da soberania.

E assim o faz a partir do entendimento de que cabe ao MP o exercício do controle dos demais *Poderes* do Estado em defesa da sociedade e não do governo. Também sustenta ser prova constitucional de que o MP é, de fato, um *órgão constitucional de soberania*, porque consta do artigo 85, II, da CF/88, ser crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da federação. Também advoga o entendimento de que, ainda que o artigo 60, § 4º, da CF/88, não tenha arrolado o MP como cláusula pétreia, seria inegável a existência de um limite textual implícito, na medida em que o MP é essencial para o

¹⁶ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 57.

Estado Democrático de Direito e para a Constituição, não podendo ser abolido, no seu sentir, sob pena de romper-se com o próprio Estado e com a Constituição¹⁷.

A respeito, pondera-se que à referida conclusão poder-se-ia tecer alguns contrapontos preliminares, a saber:

- Se, segundo a lição de Uadi Lammêgo Bulos¹⁸, “soberano só o é o Estado Federal, e mais nenhuma outra pessoa política de Direito Público”, sendo, inclusive, os demais entes da federação dotados tão somente de autonomia; por conseguinte, neste contexto, como haveria de se falar em *órgão constitucional de soberania* para o MP se não há exercício próprio – *de soberania* – na função ministerial?
- Ainda, se o próprio raciocínio do autor para enquadrar o MP como *órgão constitucional da soberania* parte da premissa de que não há *poder*, mas *funções*, como tal entendimento se sustentaria, se, pela lição de Michel Temer: “Não há Estado sem poder. Este é a emanção da soberania. É a nota tipificadora do Estado”¹⁹?
- Ou seja: como elevar o Ministério Público à condição de *órgão constitucional de soberania* se Carlos Vinícius Alves Ribeiro *destitui* o Legislativo, o Executivo e o Judiciário da condição de *Poder* para atribuir ao princípio da separação dos Poderes a “roupagem” de “técnica de distribuição de funções distintas entre órgãos relativamente separados”²⁰?

¹⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 58-59.

¹⁸ “Na atualidade, não se pode falar em federação, mas em *federações*, oriundas da aliança entre *autônomos*, jamais soberanos.

Soberano só o é o próprio *Estado Federal*, e mais nenhuma outra pessoa política de Direito Público.

[...]

Autonomia é a capacidade das ordens jurídicas parciais gerirem negócios próprios dentro de uma esfera pré-traçada pelo Estado Federal, que é soberano.

[...]

A Federação brasileira formou-se de *dentro para fora*, num movimento *centrífugo*, pois tínhamos um Estado unitário que se descentralizou para formar unidades autônomas de poder.

[...]

Se, na federação americana, os Estados independentes se despojaram da soberania para formar o Estado Federal, no Brasil ocorreu o inverso. Aqui a federação nasceu por meio de *segregação*. O Estado unitário, que era o Império, descentralizou-se em unidades federadas autônomas. As antigas províncias foram convertidas em ordem jurídicas parciais, por força do art. 2º da Carta de 1891.

[...]

Provisoriamente, a federação pátria foi instituída pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, com a forma republicada de governo. Por influência de Ruy Barbosa, incorporou-se no Texto de 1891, mantendo-se até hoje.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 915-916.)

¹⁹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 117.

²⁰ RIBEIRO, op. cit., p. 57.

A questão ganha maior relevância na medida em que, para enquadrar o Ministério Público como *órgão constitucional de soberania*, Carlos Vinícius Alves Ribeiro afasta o *status de Poder* do Legislativo, Executivo e Judiciário, *status* este consagrado no artigo 2º da CF/88 por disposição expressa do legislador constituinte²¹. Depara-se, aqui, com uma contradição do autor, inclusive na medida em que o poder é inerente ao Estado soberano.

Noutro prisma, diferentemente do entendimento ali apresentado, poder-se-ia indagar que os crimes de responsabilidade, elencados no artigo 85, da CF/88, não têm correspondência exclusiva e direta para com os elementos constitutivos do próprio Estado de Direito. Tanto é assim que ali se encontram tipificados atos que atentam contra a probidade na administração e a lei orçamentária. Nota-se, pois, que o referido dispositivo constitucional apenas estabelece atos de conduta tipificados como crimes de responsabilidade.

O que se tem, portanto, é que a conduta do chefe de Estado que contrarie a lei orçamentária e a probidade administrativa não haverá de ser enquadrada como típica afronta aos elementos constitutivos e integrantes do Estado Brasileiro, na medida em que não insultam direta e exclusivamente os pilares que o alicerçam. Dito de outro modo: não há relação exclusiva e direta das condutas tipificadas no artigo 85 da CF/88 com ofensas à *espinha dorsal* do Estado brasileiro.

No que tange à conclusão de Carlos Vinícius Alves Ribeiro, no sentido de que o Ministério Público estaria implicitamente abarcado pela cláusula pétrea, apesar de o artigo 60, § 4º, da CF/88 não mencioná-lo explicitamente, tal enquadramento estaria amparado, no seu sentir, a partir de uma interpretação extensiva ao disposto no inciso I, do § 4º, do art. 60 do mesmo diploma. Veja-se: “Em outras palavras, se o inciso I, do § 4º, art. 60 da CF/88, arrola o regime democrático como cláusula pétrea, também o é o Ministério Público, eis que o guardião do regime democrático e da ordem jurídica”²².

O entendimento do autor, portanto, concentra seus fundamentos exclusivamente no inciso I, do § 4º, do art. 60, da CF/88.

Não há qualquer relação da interpretação por ele dada a uma aventada cláusula pétrea implícita ao disposto no inciso III, do § 4º, do artigo 60, da CF/88, como alguns autores

²¹ “A tentativa de erigir o Ministério Público ao *status* de poder é tão inútil quanto continuar tratando o Legislativo, Executivo e Judiciário como poder, como se esse rótulo tributasse a quaisquer dessas instituições prerrogativas e garantias que as diferenciasse, por exemplo, das prerrogativas e garantias atribuídas ao Ministério Público e aos seus membros.

É, pois, o Ministério Público, no sistema constitucional brasileiro, um órgão constitucional de soberania.” (RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 59.)

²² *Ibid.*, loc. cit.

advogam. Para estes, o referido inciso III veda qualquer possibilidade de deliberação tendente à abolição do princípio da separação dos Poderes, que, em razão do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), se faz essencial ao equilíbrio do poder estatal, razão pela qual as noções de democracia e separação de Poderes seriam indissociáveis. Nesse sentido, preleciona Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado, Promotor de Justiça em Minas Gerais, *verbis*:

É da essência da democracia, primordialmente, a separação dos Poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal e protegida pelo art. 60, §4º, III. O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) é essencial para um equilíbrio do Poder Estatal, razão pela qual as noções de democracia e separação dos poderes são indissociáveis. Neste particular, o Ministério Público exsurge como Instituição-órgão detentor de parcela do Poder estatal responsável por promover o equilíbrio institucional entre os demais órgãos que exercem outras parcelas de Poder. Tal noção poderia ser denominada de democracia-estabilização (ligada à noção de democracia formal ou procedimental [...])²³

À perspectiva apresentada por Carlos Vinícius Alves Ribeiro, pondera-se pela não inclusão – implícita – do Ministério Público no rol do inciso I, do § 4º, do artigo 60, porquanto referido dispositivo constitucional prevê tão somente a vedação de propostas de emendas constitucionais tendentes a abolir a forma federativa de Estado. Ou seja, o alcance da vedação ali descrita refere-se exclusivamente àquelas propostas de emendas voltadas à alteração da *repartição regional de poderes autônomos*. Tal compreensão fica evidenciada, inclusive porque, do contrário, não teríamos um Estado Federal, mas, sim, um Estado Unitário. Assim, o fundamento ali apresentado não tem qualquer relação direta com o regime democrático propriamente dito e a ordem pública.

Ademais, como há muito preleciona José Afonso da Silva, a vedação prevista no § 4º, inciso I, do artigo 60, da CF/88, atinge a pretensão de modificar qualquer elemento *conceitual* da federação. Consoante o autor: como a autonomia dos Estados federados assenta-se na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração, qualquer emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indicaria uma *tendência* a abolir a forma federativa do Estado, o que, também, estaria vedado.²⁴

²³ MACHADO, Rafael Moreno Silva. *O Ministério Público como cláusula pétrea e o paradigma da essencialidade no mundo líquido*. 2018. Disponível em: <https://congressoestadual2018.ammp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022. [p. 6].

²⁴ “É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o *habeas corpus*, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda” (emendas *tendentes*, diz o texto), para a sua abolição.

Em específico, neste ponto, portanto, pode-se concluir que não há fundamento para a interpretação extensiva da inclusão do Ministério Público no rol do inciso I, do § 4º, do artigo 60, da CF/88.

Alguns contrapontos podem ser apresentados em relação ao entendimento adotado por Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado de que o Ministério Público estaria implicitamente arrolado ao disposto no inciso III, do § 4º, do artigo 60 da CF/88. Isso porque sua conclusão assenta-se na premissa de que “É da essência da democracia, primordialmente, a separação dos Poderes [...]”²⁵. E, como o Ministério Público é instituição dotada de autonomia e independência, não integrante dos poderes da República, por não estar contemplado no artigo 2º da CF/88, não há de se cogitar em cláusula pétrea implícita para incluir o MP no rol do inciso III, do § 4º, do artigo 60, da Carta Magna Brasileira.

Com efeito, o legislador constituinte de 1988 expressamente elencou, no dispositivo mencionado, as limitações constitucionais (a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais) ao Poder Constituinte Reformador, apontando, assim, o que não pode ser objeto de deliberação via proposta tendente a sua abolição.

Nesse contexto, ao deixar claro que não é toda e qualquer matéria que poderá ser objeto da competência reformadora, há de se ponderar, portanto, que não o fez o constituinte de 1988 a título meramente exemplificativo. Referido rol é taxativo, não podendo ser admitida interpretação ampliativa que não guarde correspondência com seu *cerne imodificável*. A respeito, a lição de Uadi Lammêgo Bulos:

Assim, não é toda e qualquer matéria que constitui alvo da *competência reformadora*. Exemplo: não são apenas as liberdades públicas do art. 5º da Constituição que são insuscetíveis de reforma, em virtude de consignarem direitos fundamentais, abrangidos pela cláusula pétrea do art. 60, §4º, IV. Quaisquer outras prerrogativas, espaiadas na Carta de 1988, e que guardem correspondência com o seu *cerne imodificável*, não podem ser alvo de propostas de emendas tendentes a aboli-lo.²⁶

Não se ignora o fato de que há quem defenda a inclusão implícita do MP nas cláusulas pétreas, inclusive por interpretação de seus atributos de permanência e essencialidade à defesa do Estado Democrático de Direito e aos direitos fundamentais da sociedade. O que se pondera

Assim, p. ex., a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica *tendência* a abolir a forma federativa de Estado.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 61.)

²⁵ MACHADO, Rafael Moreno Silva. *O Ministério Público como cláusula pétrea e o paradigma da essencialidade no mundo líquido*. 2018. Disponível em: <https://congressoestadual2018.ammp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022. [p. 6].

²⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 414.

é que a essência do Estado não emerge nem está calcada na instituição Ministério Público. Seu alicerce encontra-se amparado em outros elementos que o constituem, sem que haja, por este entendimento, qualquer desprestígio à instituição ministerial.

Tampouco se desconsidera sua importância como instituição autônoma, independente e essencial à função jurisdicional do Estado. O que se pondera, portanto, é que o Ministério Público não é instituição a ser enquadrada como *elemento formador do feixe de poder do Estado*. Também não é parte integrante da *espinha dorsal* do Estado Brasileiro, apesar de exercer relevante, significativa e meritória função para o *movimento do corpo estatal nacional*.

Não por um acaso, Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi prelecionam que a instituição ministerial não está contida nem está adstrita, em caráter acessório, a nenhuma das funções tipicamente exercidas por cada um dos três Poderes do Estado. Tanto que, utilizando-se de interessante metáfora, sustentam que a fluidez institucional do MP está a serviço do próprio princípio da separação dos Poderes, agindo como “óleo de uma grande engrenagem”. Veja-se:

A estrutura institucional do Estado, antes de ser alicerçada organicamente em três Poderes, é mais bem compreendida pela lógica das funções estatais que devem ser desempenhadas perante a sociedade, as quais podem ser divididas em executiva, legislativa e judiciária. À luz dessa tripartição funcional do Estado (e não orgânica), vê-se que as atribuições conferidas ao MP, em especial ao MP brasileiro, não são contidas e não estão adstritas, em caráter acessório, a nenhuma dessas funções, tipicamente exercidas por cada um dos 3 (três) Poderes do Estado.

Pelo contrário, a função ministerial, como o óleo de uma grande engrenagem, difunde-se pelas entranhas dos Poderes, conjugando-se às funções de cada um deles, de modo essencial, para (i) deflagar a atuação dos Poderes, em especial o Executivo e o Judiciário; (ii) fiscalizar a maneira pela qual essa atuação é concretizada pelos Poderes, com destaque para o Executivo e o Legislativo; e (iii) fomentar a proteção e promoção à ordem jurídica, ao regime democrático e aos interesses sociais e individuais indisponíveis, em uma perspectiva que se volta aos três Poderes da República.

Assim sendo, vê-se que pelas potencialidades próprias ao exercício das atribuições do MP, a Instituição Ministerial ultrapassa os limites orgânicos estanques de cada um dos Poderes, delimitados por suas funções exercidas tipicamente, abrindo-se a atuações, intervenções e diálogos com todos os Poderes da República, a serviço das objetividades jurídicas alinhadas pelo art. 127, *caput*, CRFB.

Mais que isso, essa fluidez interinstitucional do MP está propriamente a serviço do próprio princípio da separação dos Poderes, pois, muitos dos mecanismos dos *checks and balances* somente ganham vida a partir da movimentação capitaneada pela Instituição Ministerial.²⁷

Assim é que, atuando como “óleo de uma grande engrenagem”, não é o MP elemento constitutivo e formador do feixe de poder do Estado. É instituição externa e independente, essencial à função jurisdicional do Estado, sim, mas não integrante dos elementos basilares que

²⁷ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 38.

o constituem. Daí a razão pela qual a reflexão anteriormente exposta aponta conclusão divergente ao enquadramento adotado por Carlos Vinícius Ribeiro, que, ao analisar a natureza jurídica do Ministério Público, o qualifica como “órgão constitucional da soberania”²⁸.

3.1 AS ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O presente trabalho concentra-se nas atribuições extrajudiciais do MP na medida em que a proposta é de apresentar uma reflexão acerca da atuação do MP, em Minas Gerais, pela perspectiva de atuação direta na instauração, condução e julgamento de processos administrativos sancionadores específicos e voltados à apuração de condutas que violam o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Esta é a vertente ora em discussão.

É cediço que o Ministério Público é instituição permanente²⁹ e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-se-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuando, assim, como fiscal da lei.

Para além das atribuições ministeriais ligadas diretamente ao Poder Judiciário, sabe-se que o nascedouro de sua atuação extrajudicial deu-se antes mesmo da promulgação da CF/88, com a criação do inquérito civil público pelo artigo 8º, § 1º, da Lei Federal nº 7.347/85³⁰ (Lei de Ação Civil Pública).

²⁸ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 57.

²⁹ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

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

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

³⁰ “Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.” (BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

Nota-se, ainda, que suas funções extrajudiciais, além de ampliadas, foram consagradas pela Constituição Federal³¹, por preconizar que ao MP compete: (i) promover, privativamente, a ação penal pública; (ii) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; (iii) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (iv) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados; (v) defender judicialmente os direitos e interesses dos indígenas; (vi) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los; (vii) exercer o controle externo da atividade policial; (viii) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial; (ix) e exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A respeito do rol de atribuições descritos na CF/88, a doutrina dominante preleciona sê-lo exemplificativo, tanto que outras funções ministeriais são estabelecidas na Lei Orgânica

³¹ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93), que dispõe sobre sua organização institucional, notadamente em seus artigos 1º³², 2º³³, 3º³⁴, 25³⁵, 26³⁶ e 27³⁷.

³² “Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.” (BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

³³ “Art. 2º Lei complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público. Parágrafo único. A organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios serão objeto da Lei Orgânica do Ministério Público da União.” (Ibid.).

³⁴ “Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

I - praticar atos próprios de gestão;

II - praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

III - elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;

IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

V - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;

VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;

VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;

VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos e carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;

IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;

X - compor os seus órgãos de administração;

XI - elaborar seus regimentos internos;

XII - exercer outras competências dela decorrentes.” (Ibid.).

³⁵ “Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face à Constituição Estadual;

II - promover a representação de inconstitucionalidade para efeito de intervenção do Estado nos Municípios;

III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

VII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;

VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;

IX - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça;” (Ibid.).

³⁶ “Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

Consoante as lições de Uadi Lammêgo Bulos³⁸ e de Alexandre de Moraes³⁹, quaisquer atribuições previstas especificamente em leis de hierarquia inferior não poderão estar

-
- a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;
 - b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 - c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que oficie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas;

VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade;

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.” (BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

³⁷ “Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

I - pelos poderes estaduais ou municipais;

II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.” (Ibid.).

³⁸ “[...] Nível infraconstitucional – a Lei Nacional do Ministério Público estabeleceu, *pari passu* com a Constituição de 1988, outras funções ministeriais de grande importância (art. 25, I a IX). Ainda nessa seara, constituições dos Estados-membros e leis complementares estaduais podem estatuir outras competências ministeriais, desde que observem as normas constitucionais e legais que regulam a matéria.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.409.)

³⁹ “A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação pena pública, quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

Dessa forma, a Constituição Federal enumera exemplificadamente as importantíssimas funções ministeriais, possibilitando, porém, ao Ministério Público o exercício de outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade constitucional, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), em seu art. 25, estabelece outras funções ministeriais de grande relevância.

Assim, outras funções podem ser previstas em nível estadual, seja pelas Constituições Estaduais, seja pelas diversas leis complementares dos Estados-membros, desde que adequadas à finalidade constitucional do

dissociadas da finalidade constitucional do Ministério Público. Caso assim fosse, referidas leis – hierarquicamente inferiores – ofenderiam os princípios da hierarquia⁴⁰ das leis e da simetria⁴¹.

Não por um acaso, André Ramos Tavares assevera haver “[...] uma dependência genética que vincula as Cartas Estaduais à federal, no sentido de que aquelas devem guardar simetria com o estabelecido nesta última”⁴². Mesmo porque o chefe da instituição ministerial detém atribuição, como um dos legitimados ativos, para promover o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, seja perante o STF ou os Tribunais de Justiça (art. 129, IV c/c art. 103, VI, CF/88).⁴³

Também a respeito, Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi prelecionam:

[...] uma lei (ou qualquer outro ato normativo infralegal) somente será um ferramental idôneo ao desempenho das funções do MP se seu conteúdo estiver em consonância com a defesa dos valores constitucionais aos quais o MP se vincula (...) Em outras

Ministério Público.” (MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p.1549.)

⁴⁰ Na lição de Maria Helena Diniz, “o critério hierárquico (*lex superior derogat legi inferior*) é baseado na superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra. O princípio *lex superior* quer dizer que num conflito de normas de diferentes níveis, a de nível mais alto, qualquer que seja a ordem cronológica, terá preferência em relação à de nível mais baixo. Assim, p. ex., a Constituição prevalece sobre uma lei. Daí falar-se em inconstitucionalidade da lei ou de ilegitimidade de atos normativos diversos da lei, por contrariarem-na.” (DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 9. ed., adaptada à Lei n. 10.406/2002. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 72.)

⁴¹ “[...] Por meio da simetria federativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios procuram seguir o modelo traçado na Constituição da República, evitando, assim, lacunas, discrepâncias e, sobretudo, antagonismos.

O princípio da simetria é implícito, porque não se encontra grafado no texto das constituições. Dessume-se de vários princípios explícitos, tais como a legalidade, a isonomia, o devido processo legal, e, também, de inúmeros ditames implícitos, a exemplo da supremacia constitucional, da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, da boa-fé, da razoabilidade (proporcionalidade ou proibição de excesso), etc.

Mas, afinal, o que é *simetria*, adjetivo que qualifica o princípio em análise?

Essa palavra vem do grego *symmetría*, significando, ao pé da letra, “justa proporção” [...]

A etimologia do vocábulo muito tem a ver com o significado do princípio implícito da simetria federativa, por intermédio da qual as entidades federativas procuram seguir o padrão, o modelo, a forma pré-traçada na Carta Magna.

Daí se falar em norma de reprodução obrigatória, padrão de observância compulsória, dentre outras expressões, que, na realidade, buscam computar aquela ideia de “justa proporção”.

Na prática, encontramos o princípio implícito da simetria federativa em diversos julgados, muitos dos quais proferidos pelo nosso Supremo Tribunal Federal.[...] (STF, ADI 4.309/TO, Rel. Min. Cezar Peluzo, j. em 7-10-2009); (...) (STF, 2ª Turma, HC 89.837/DF e 85.419/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 20-10-2009).” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 916-917.)

⁴² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur., 2020.

⁴³ E continuam os autores: “[...] É válido observar que na Constituição do Estado de Santa Catarina reconheceu-se ao próprio Promotor de Justiça a legitimidade ativa para, a despeito de intervenção do Procurador-Geral de Justiça, manejar perante o Tribunal de Justiça a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual (art. 85, VII). Desconhece-se, todavia, dispositivo semelhante em outra Constituição Estadual.

Além disso, ao lado dessa atuação no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, haverá sempre a possibilidade de se lançar a arguição de inconstitucionalidade a título de controle difuso e incidental, por qualquer Órgão de Execução, seja em uma ação judicial, seja até mesmo em uma atuação extrajudicial [...]” (ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 302-303.)

palavras, a lei não será uma ferramenta idônea ao mister ministerial se seu conteúdo, por si só, já configurar uma violação aos valores constitucionais a que o MP deve proteger. Por essa razão, não há como negar que a própria conformação da lei à ordem constitucional está afeta às atribuições ministeriais, colocando-se o MP como salvaguarda da própria ordem constitucional.⁴⁴

Percebe-se, pois, que outros diplomas normativos preveem atribuições ministeriais, entre as quais podem ser citadas, no Código Civil, as de curador das fundações e dos bens dos ausentes (artigos 66⁴⁵ e 22⁴⁶, respectivamente), entre outras. O mesmo ocorre no Código de Processo Civil, com os artigos 177 e 178⁴⁷. Destaque-se, aqui, inclusive, a preocupação do legislador com a conformidade de sua atuação para com suas atribuições constitucionais.

O que se vê, portanto, é que há volume grande de atribuições ministeriais em leis esparsas, não tendo o presente trabalho a pretensão de esgotá-las. O foco da reflexão que se propõe cinge-se à atividade-fim extrajudicial do Ministério Público (função institucional), exercida por órgãos de execução, e não a atividade administrativa típica da “vida institucional autônoma ministerial”, que contempla a prática de atos da própria gestão e de como lidar com o próprio orçamento. Essa distinção e classificação está bem apresentada por Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi⁴⁸.

Pretende-se, pois, analisar tão somente o *alcance* das atribuições extrajudiciais do Ministério Público em relação à tutela de interesses transindividuais e metaindividuais, a partir das ferramentas próprias que lhe foram outorgadas pela ordem jurídica vigente, para, a partir

⁴⁴ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 302.

⁴⁵ “Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas. (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2022.)

⁴⁶ “Art. 22. Desaparecendo uma pessoa do seu domicílio sem dela haver notícia, se não houver deixado representante ou procurador a quem caiba administrar-lhe os bens, o juiz, a requerimento de qualquer interessado ou do Ministério Público, declarará a ausência, e nomear-lhe-á curador.” (Ibid.).

⁴⁷ “Art. 177. O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais.

Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I – interesse público ou social;

II – interesse de incapaz;

III – litígios coletivos pelas posse de terra rural ou urbana;” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2017. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁴⁸ A respeito, merece destaque a classificação apresentada por Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi: “A atividade extrajudicial do Ministério Público pode ser dividida em atividade-fim – função institucional -, exercida por órgãos de execução, e atividade administrativa típica (enquanto instituição), esta operada em razão da autonomia institucional, que consagra a vida institucional, como praticar os atos de própria gestão, lidar com o próprio orçamento, e emanar atos administrativos tradicionais, trazidos pelo art. 3º da Lei 8.625/93 [...]” (ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. 2. ed. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 89.)

dessa perspectiva, avaliar se referidas atribuições abarcam ou não a possibilidade de instauração, condução, instrução e julgamento de processo administrativo sancionador consumerista.

Como cediço, em relação às atividades extrajudiciais do *Parquet*, alguns instrumentos foram disponibilizados pelo legislador na expectativa de promover a solução de conflitos, evitando-se, assim, que o Judiciário seja acionado, já que o consenso poderá ser alcançado quando positivo o resultado dessa incumbência.

Dentre as ferramentas disponibilizadas ao exercício da função ministerial destaca-se a instauração de inquérito civil⁴⁹, que é o procedimento voltado à apuração de fatos levados a conhecimento do Ministério Público, sob a forma inquisitiva, para colhimento de elementos e informações a serviço da cognição do caso concreto pelo órgão de execução.

Na lição de Hugo Nigro Mazzili⁵⁰, o inquérito civil é um *procedimento*, não um *processo administrativo*, não tendo, portanto, o condão de, ao final, promover a aplicação de sanções, mas de subsidiar, em sendo o caso, a propositura de uma ação civil pública.

Ele está a serviço da cognição do caso concreto pelo órgão executivo e poderá resultar na solução consensual da *quaestio iuris* ali posta – e sob apuração –, via formalização de compromisso, chamado Termo de Ajustamento de Conduta⁵¹ (TAC⁵²), celebrado entre o próprio Ministério Público e a parte interessada.

Mas a composição não é o único resultado possível ao final desse procedimento. Se o resultado dessa apuração for negativo – sem conclusão pela ocorrência de eventual ilícito –, o *Parquet* promoverá o seu arquivamento – decisão que está condicionada à homologação do

⁴⁹ O inquérito civil encontra-se previsto no artigo 8º, § 1º, da Lei de Ação Civil Pública, de 1985, e foi consagrado no inciso III, do artigo 129, da CF/88.

⁵⁰ “A rigor, o inquérito civil não é *processo administrativo* e sim *procedimento*; nele não há uma acusação nem nele se aplicam sanções; nele não se decidem nem se impõem limitações, restrições ou perda de direitos [...]. No inquérito civil não se *decidem direitos*; não se aplicam penalidades ou sanções, não se extinguem nem se criam novos direitos. Apenas serve, sob forma inquisitiva, para colher elementos ou informações, basicamente com o fim de forma-se a convicção do órgão do Ministério Público para eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 4. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 47.)

⁵¹ “Art. 5º [...]

[...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.” (BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁵² “Este valiosíssimo instrumento surgiu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo, posteriormente, repetido pelo Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 113 introduziu o §6º no artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública, permitindo, com isso, que o termo de ajustamento de conduta fosse utilizado na defesa de qualquer interesse transindividual.” (RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 85.)

Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do artigo 9º da Lei de Ação Civil Pública⁵³.

Outros resultados poderão também ocorrer, como a recomendação, que visa, essencialmente, promover solução concertada a partir da adequação de conduta, sem que tenha referida ferramenta qualquer caráter vinculante ou impositivo, como bem prelecionam Carlos Vinícius Alves Ribeiro⁵⁴ e Hugo Nigro Mazzilli⁵⁵.

Ainda, o *Parquet* poderá fazer uso de outras ferramentas, como preleciona Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi:

As atividades-fim de cunho extrajudicial podem ser observadas em procedimentos administrativos, como as recomendações, como a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta, as composições extrajudiciais, a forma de investigação dentro de procedimento investigatório civil ou criminal, atos de velamento de fundações, dentre outros. Todas essas são exercidas por órgãos de execução e destinadas ao cumprimento do disposto no art. 129, da Constituição, em seu rol exemplificativo.

[...]

Para o desempenho extrajudicial de suas funções, dispõe o MP do IC, procedimento de titularidade exclusiva da instituição, a serviço da cognição do caso concreto pelo Órgão de Execução e direcionado à consecução de soluções, preferencialmente extrajudiciais, ao problema objeto da atuação ministerial. Como ferramentas de

⁵³ “Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.” (BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁵⁴ “A recomendação encontra previsão no ordenamento jurídico brasileiro desde 1993, por meio tanto da Lei nº 8.625/93, em seu artigo 26, inciso VII, quanto do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93.

Para expedir recomendações é condição essencial uma investigação prévia dos fatos. Essa é a razão pela qual o inquérito é o primeiro momento de atuação extrajudicializada, sendo a recomendação a terceira etapa, posterior à fase de colheita de elementos, até porque, obviamente, para que se expeça uma recomendação, é necessário que o órgão tenha provas para demonstrar que serviços públicos, serviços de relevância pública ou interesses de bens que lhe cabem tutelar estejam necessitando de adequação. [...]

[...] a recomendação não possui qualquer caráter vinculante ou impositivo, pois quem a recebe apenas fica ciente das conclusões a que chegou o Ministério Público sobre aqueles fatos, bem como poderá antever que o não acatamento da recomendação poderá redundar em prosseguimento do inquérito civil público, desdobrando, inclusive, se não houver solução concertada, em uma ação civil pública.” (RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 82-83.)

⁵⁵ “Embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham o caráter vinculante, isto é, a autoridade destinatária não esteja juridicamente obrigada a seguir as propostas a ela encaminhadas, na verdade, têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas. Com efeito, embora as recomendações não vinculem a autoridade destinatária, passa esta a ter o dever de: a) dar divulgação às recomendações; b) dar resposta escrita ao membro do Ministério Público, devendo fundamentar sua decisão.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 4. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 356.)

operação de seu mister, ainda na dimensão extrajudicial, o MP poderá se valer substancialmente de 5 (cinco) institutos, os quais praticamente esgotam os meios necessários ao enfrentamento da questão posta, a saber: (i) poder de requisição e notificação, que se volta a entes públicos ou a particulares e engloba informações, documentos, exames periciais e até mesmo o comparecimento para prestar depoimento ou esclarecimentos; (ii) audiências públicas; (iii) recomendação; (iv) compromisso de ajustamento de conduta, reduzidos em termos de ajustamento de conduta (TAC); (v) acordos de não persecução cível, fruto de um processo negocial e também reduzido ao respectivo termo.⁵⁶

Nota-se, pois, que da leitura dos dispositivos constitucionais e normativos elencados, não se vê, entre o rol de atividades-fim e extrajudiciais conferidas ao *Parquet*, a possibilidade de atuação direta na instauração e condução de procedimentos administrativos específicos e voltados à apuração de condutas que violam o CDC.

A partir do presente ponto, portanto, o estudo adentrará na legislação especial consumerista, notadamente o próprio Código de Defesa do Consumidor, para avaliar como referido diploma normativo concebeu e enquadrou o procedimento de apurações das condutas ali tipificadas como violadoras da ordem econômica consumerista.

4 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O PROCON NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 já previu a defesa do consumidor, determinando, em suas disposições transitórias, a codificação das relações consumeristas.⁵⁷ É neste contexto que foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor⁵⁸, que estabeleceu, assim, as normas de proteção e defesa do consumidor, bem como o procedimento respectivo voltado à apuração das condutas ali tipificadas como ilícitas/infracionais, as quais estão sujeitas a processo administrativo sancionador.

⁵⁶ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 90.

⁵⁷ Art. 5º. [...]

XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

V – defesa do consumidor.

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

Os dispositivos que guardam relação com a reflexão em tela encontram-se elencados nas Disposições Gerais (Capítulo I) do Título I⁵⁹ (Dos Direitos do Consumidor), no Capítulo VII⁶⁰, que elenca as regras voltadas às sanções administrativas, e Título IV, que estabelece as diretrizes normativas do SNDC.

⁵⁹ “TÍTULO I Dos Direitos do Consumidor

CAPÍTULO I Disposições Gerais

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias. [...]” (BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁶⁰ “CAPÍTULO VII Das Sanções Administrativas

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

§ 2º (Vetado).

§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.

§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I - multa;

II - apreensão do produto;

III - inutilização do produto;

IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V - proibição de fabricação do produto;

VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;

VII - suspensão temporária de atividade;

VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;

IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI - intervenção administrativa;

XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

[...]

Art. 58. As penas de apreensão, de inutilização de produtos, de proibição de fabricação de produtos, de suspensão do fornecimento de produto ou serviço, de cassação do registro do produto e revogação da concessão ou permissão de uso serão aplicadas pela administração, mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando forem constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto ou serviço.

Art. 59. As penas de cassação de alvará de licença, de interdição e de suspensão temporária da atividade, bem como a de intervenção administrativa, serão aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas neste código e na legislação de consumo.

§ 1º A pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual.

§ 2º A pena de intervenção administrativa será aplicada sempre que as circunstâncias de fato desaconselharem a cassação de licença, a interdição ou suspensão da atividade.

Como se vê, o Código de Defesa do Consumidor conferiu, expressamente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, em caráter concorrente e nas respectivas áreas de atribuição, competência para baixar normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços (artigo 55).

Também fez constar de seu texto normativo que os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) têm competência para fiscalizar e controlar a produção, industrialização, distribuição, a publicidade e serviços e o mercado de consumo (§ 1º do artigo 55), deixando claro que as sanções ali previstas serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo (parágrafo único do artigo 56).

Não por acaso, o CDC concebeu um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)⁶¹, sendo dele integrantes os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais além das entidades privadas de defesa do consumidor.

§ 3º Pendendo ação judicial na qual se discuta a imposição de penalidade administrativa, não haverá reincidência até o trânsito em julgado da sentença.

Art. 60. A imposição de contrapropaganda será cominada quando o fornecedor incorrer na prática de publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 36 e seus parágrafos, sempre às expensas do infrator.

§ 1º A contrapropaganda será divulgada pelo responsável da mesma forma, frequência e dimensão e, preferencialmente no mesmo veículo, local, espaço e horário, de forma capaz de desfazer o malefício da publicidade enganosa ou abusiva.” (BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁶¹ “TÍTULO IV Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

- I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção ao consumidor;
- II - receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;
- IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação;
- V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial para a apreciação de delito contra os consumidores, nos termos da legislação vigente;
- VI - representar ao Ministério Público competente para fins de adoção de medidas processuais no âmbito de suas atribuições;
- VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores;
- VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;
- IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais;
- X - (Vetado).
- XI - (Vetado).
- XII - (Vetado)
- XIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

Por disposição legal, nos termos dos artigos 105 e 106, integram o SNDC os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor, sendo o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor⁶², da Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério da Justiça (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, o organismo de coordenação da política do SNDC.

Consoante previsão expressa no Decreto Federal nº 2.181/97, também integram o referido SNDC a Secretaria Nacional do Consumidor do MJ e demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.⁶³

Percebe-se, assim, que o SNDC é a estrutura administrativa, de âmbito federal, replicada nas demais esferas do governo, por meio dos sistemas estadual e municipal de defesa do consumidor.

E, apesar de o próprio CDC estatuir, em seu artigo 5^o⁶⁴, inciso II, que o poder público contará, para a execução da política nacional das relações de consumo, com a instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público, o que se tem é que, considerado todo o arcabouço jurídico-normativo vigente – como sistema único –, não há como conceber que estariam elencadas, entre as atribuições do *Parquet*, a instauração e a condução direta de um processo administrativo sancionador.

Parágrafo único. Para a consecução de seus objetivos, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor poderá solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica.” (BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

⁶² O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor é o organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, nos termos da lei.

⁶³ BRASIL. *Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997*. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 mar. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 17 julho 2022.

⁶⁴ “Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor;

VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.” (BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

Isso porque, primeiro, como bem destacado no item 4 mais acima, a Constituição Federal e demais leis ordinárias que estabelecem as atribuições (atividades-fim) conferidas ao Ministério Público não preveem sua atuação direta na condução de processo administrativo sancionador. Não por um acaso, o próprio CDC estabelece que as sanções ali previstas serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, não havendo possibilidade de interpretação ampliativa à atuação ministerial neste desiderato.

Tanto é assim que a própria legislação especial acima referendada prevê penalidades diversas para a inobservância aos comandos ali contidos, as quais podem variar entre a imposição de multa e a aplicação de sanções de interdição total do estabelecimento e da atividade, percebendo-se, assim, nítida e cuidadosa preocupação com a aplicação gradual de penalidades àqueles que eventualmente cometam transgressões às normas consumeristas.

Assim, caso se entenda caracterizado qualquer ilícito apto a ensejar a atuação em tela, devem ser ponderados, na aplicação de quaisquer penalidades, critérios tais como a natureza da infração e suas consequências, além dos antecedentes do infrator e demais circunstâncias atenuantes ou agravantes do caso concreto.

E como da leitura dos artigos 58 e 59 do CDC constata-se ser atribuição da Administração Pública, mediante processo administrativo próprio, aplicar, entre outras, as penas de apreensão, de suspensão de fornecimento de produto ou serviço, revogação da concessão ou permissão, cassação de alvará de licença; não há que se conceber que *outra autoridade* (como o Ministério Público) estaria legitimada a aplicar, por exemplo, a penalidade de multa.

Dito de outro modo: se somente as autoridades administrativas detêm competência para aplicar as penalidades mais severas, há de se concluir, evidentemente, que também será ela que haverá de apreciar a possibilidade de aplicar as sanções mais brandas previstas na legislação especial. Inclusive o próprio Decreto Federal nº 2.181/97⁶⁵, ao dispor sobre a organização do

⁶⁵ “Art. 3º. Compete à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

I – planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção e defesa do consumidor.

II – receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado por consumidores individuais;

[...]

VI – representar ao MP competente, para fins de adoção de medidas processuais, penais e civis, no âmbito de suas atribuições;

VII – levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violem os interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores.

[...]

X – fiscalizar e aplicar sanções administrativas na Lei 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor.” (BRASIL. *Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997*. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções

SNDC e estabelecer as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, preconiza que compete à Secretaria Nacional do Consumidor do MJ representar ao MP competente para adoção de medidas processuais de natureza civil e criminal, no âmbito de suas atribuições (art. 3º, inciso VI).

Também compete ao SNDC fiscalizar e aplicar as sanções administrativas determinadas na Lei nº 8.079/80 (art. 3º, inciso X), não havendo remissão a qualquer atribuição do MP neste desiderato.

Veja-se, pois, que as medidas a serem adotadas pelo *Parquet* são aquelas de natureza civil e criminal, jamais administrativa.

Em seu artigo 4º⁶⁶, o Decreto Federal nº 2.181/97 prescreve que, no âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do DF e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercer as atividades contidas nos incisos II a XII de seu artigo 3º, além de fiscalizar as relações de consumo e funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência; tudo isso, claro, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078/90, pela legislação complementar e pelo próprio decreto.

Ademais, seu artigo 5º⁶⁷ prevê, categoricamente, que qualquer entidade ou órgão da Administração Pública (federal, estadual e municipal) destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor terá, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir as infrações tipificadas ali e na legislação das relações de consumo.

Já o artigo 7º⁶⁸ do referido decreto estabelece a possibilidade de os demais órgãos públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, que passarem a integrar o SNDC

administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 mar. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 17 julho 2022.)

⁶⁶ “Art. 4º. No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do DF e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado na forma da lei, especialmente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º desse Decreto, e ainda:

I – planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do DF e municipal de proteção de defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;

II – dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;

III – fiscalizar as relações de consumo;

IV – funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078 de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto.” (Ibid.)

⁶⁷ “Art. 5º. Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, têm, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.” (Ibid.)

⁶⁸ “Art. 7º. Compete aos demais órgãos públicos federais estaduais do Distrito Federal e municipais, que passarem a integrar o SNDC, fiscalizar as relações de consumo, no âmbito de sua competência e atuar, na forma da legislação, os responsáveis por práticas que violem os direitos do consumidor.” (Ibid.)

atuarem, no âmbito de sua competência, na fiscalização das relações de consumo, atuando, na forma da lei, os responsáveis por práticas que violem os direitos do consumidor.

Do disposto nos artigos 9º e 10º⁶⁹ do o Decreto Federal nº 2.181/97 também extrai-se que a fiscalização, para fins de procedimento administrativo sancionatório, haverá de ser promovida pela Administração Pública, nas três esferas da federação nacional, não havendo previsão normativa, portanto, para que o *Parquet* promova e conduza diretamente referido feito. Mesmo porque as entidades ou órgãos da Administração Pública – seja na esfera federal, estadual e municipal – têm natureza absolutamente distinta da instituição ministerial, não havendo entre eles correlação de dependência ou subordinação⁷⁰.

Tanto é assim que o próprio CDC preconiza, em seus artigos 81⁷¹ e 82⁷², que as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, estão habilitados para conduzir diretamente o processo administrativo sancionador

⁶⁹ “Art. 9º. A fiscalização das relações de consumo de que tratam a Lei nº 8.078, de 1990, este Decreto e as demais normas de defesa do consumidor será exercida em todo o território nacional pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça pelos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos convenionados com a secretaria e pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em suas respectivas áreas de atuação e competência.

Art. 10. A fiscalização de que trata este Decreto será efetuada por agentes fiscais, oficialmente designados vinculados aos respectivos órgãos de proteção e defesa do consumidor, no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, devidamente credenciados mediante Cédula de Identificação Fiscal, admitida a delegação mediante convênio.” (BRASIL. *Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997*. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 mar. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 17 julho 2022.)

⁷⁰ No entendimento do STF: “O Ministério Público não constitui órgão ancilar do Governo. É-lhe estranha, no domínio de suas atividades institucionais, essa função subalterna. A atuação independente dessa instituição e do membro que a integra impõe-se como exigência de respeito aos direitos individuais e coletivos e delinea-se como fator de certeza quanto à efetiva submissão dos poderes à lei e à ordem jurídica” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADIn 789-DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 22 de outubro de 1992. DJ de 26-2-1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346606>. Acesso em: 17 ago. 2022. p. 196.)

⁷¹ “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.” (BRASIL, op. cit.)

⁷² “Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:”

I - o Ministério Público;

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.” (Ibid.)

referente às infrações consumeristas e também podem atuar como legitimados concorrentes na propositura de demandas judiciais em defesa dos interesses e direitos dos transindividuais consumeristas.

E é por esta mesma razão (autonomia e independência da instituição ministerial, também estendida às entidades ou órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal) que as atribuições destas últimas não poderão ser delegadas àquela.

Dito de outro modo: não pode o MP atuar diretamente na instauração e condução de processos administrativos sancionadores voltados à apuração de condutas que violam o CDC, em substituição às entidades ou órgãos da Administração Pública consumerista (em qualquer das esferas: federal, estadual e municipal), nem por disposição de Lei Complementar estadual, muito menos por delegação.

Admitir o contrário seria um contrassenso, inclusive na medida em que o MP detém atribuição fiscalizatória e de controle da própria Administração Pública, sendo, portanto, fiscal da lei e representante da própria sociedade. A Carta Magna também veda a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas pelo órgão ministerial, tanto que é essa a razão de ser da Advocacia-Geral da União.

Não por um acaso, as atividades dos Procons, em inúmeros estados da federação, são conduzidas pela própria Administração Pública estatal. Informações do Procon de Estado de São Paulo⁷³ revelam que referida instituição é vinculada diretamente ao governo estadual. A mesma vinculação é informada pelo Procon do Estado do Rio de Janeiro⁷⁴, do qual consta, inclusive e expressamente, que referido órgão é integrante do Poder Executivo municipal ou estadual. No Estado de Santa Catarina⁷⁵, o Procon-SC é órgão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), integrante, portanto, do Poder Executivo. No Estado do Rio Grande do Sul⁷⁶, o Procon-RS já foi vinculado à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, tendo passado a ter, desde 2011, por força do Decreto nº 47.866, o *status* de Departamento da Secretaria de Estado da Justiça e Direito Humanos, atual Secretaria

⁷³ “Criada pela Lei nº 9.192, de 23 de Novembro de 1995, e Decreto nº 41.170, de 23 de setembro de 1996, a Fundação PROCON.SP é instituição vinculada à Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo e tem personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira.” (SÃO PAULO. (Estado). Procon-SP. *Institucional*. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/institucional/>. Acesso em: 17 ago. 2022.)

⁷⁴ RIO DE JANEIRO. (Estado). Procon-RJ. *Institucional/Histórico*. [2022]. Disponível em: <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/main/historico>. Acesso em: 17 ago. 2022.

⁷⁵ SANTA CATARINA. Procon-SC. [*Homepage*]. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.sc.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2022.

⁷⁶ RIO GRANDE DO SUL. Procon-RJ. *Quem somos*. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.rs.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 17 ago. 2022.

de Estado da Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo (SJSPS-RS). Da jurisprudência pátria constam julgados reconhecendo o enquadramento do Procon como autarquia estadual.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao ser acionado pelo Agravo em Recurso Especial nº 1.929.821-GO, em decisão monocrática, qualificou a aplicação das multas do Procon como atos da Administração Pública.⁷⁷

Já em relação ao Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1128745-RJ (2017/0159709-7)⁷⁸, absteve-se de proferir análise acerca de eventual legitimidade do Estado de Minas Gerais, por óbice da Súmula nº 7 do STJ, porém transcreve parte da decisão do

⁷⁷ “EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. PENALIDADE APLICADA PELO PROCON. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO CONSUMERISTA. LEGALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. MULTA IMPOSTA. 1. É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de reconhecer a legalidade da competência do PROCON para aplicar multas administrativas referentes à observância de direitos dos consumidores. 2. Não se vislumbra qualquer irregularidade na condução do procedimento administrativo que culminou com a multa ora impugnada, sendo que o controle judicial sobre os atos da Administração Pública deve restringir-se à legalidade, não se admitindo que o Poder Judiciário interfira no campo da conveniência e oportunidade, como pretende a recorrente. 3. Inexiste nulidade no processo administrativo por deficiência de motivação, haja vista que se encontra embasado nos fatos e fundamentos jurídicos legais, com os pontos controvertidos devidamente analisados, respeitado o exercício do contraditório e ampla defesa. 4. A sanção pecuniária ora impugnada foi arbitrada com base num critério objetivo adotado pelo PROCON, e, consoante o disposto no art. 57 do CDC, deve ser fixada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, bem como observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, razão pela qual não há falar em nulidade desta. HONORÁRIOS RECURSAIS. 5. Apesar de desprovido o apelo, incabível majorar a verba honorária sucumbencial fixada no patamar máximo. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.929.821-GO*. Agravante: CELG Distribuição S.A. Agravado: Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Relator: Ministro Humberto Martins. Julg. 11/10/2021. Disponível em: <https://bitly.com/cGglGGAP>. Acesso em: 29 ago. 2022. p. 1.)

⁷⁸ “[...]IV. O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, manteve a sentença que extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC/73, consignando que "ao contrário do afirmado pelo recorrente, o acórdão em exame não foi omisso quanto à ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro, restando igualmente demonstrado que, em função da tutela pretendida pelo autor, qual seja, a abstenção da aplicação de penalidades ante o descumprimento pelas embargantes das normas previstas na Lei 6.161/12, o órgão com competência para tal seria o PROCON/RJ"; e que "o PROCON/RJ é uma Autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Proteção de Defesa do Consumidor – SEPROCON, dotado de autonomia administrativa, técnica e financeira, bem como de patrimônio próprio, ao qual compete fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor, incluindo-se aqui aquelas previstas na Lei 6.161/2012, ora em discussão". Ressaltou o aresto, também, primordialmente, que "o que almejam os autores, conforme se extrai da inicial, é evitar a aplicação das sanções advindas do descumprimento da norma, pois textualmente requerem que os órgãos do Estado sejam impedidos de impor-lhes qualquer embaraço, sanção ou penalidade, sendo que, conforme acima já mencionado, quem possui competência para tal mister, inclusive, fazendo incidir multas aos fornecedores, é o PROCON, daí porque a necessidade de aludido órgão ocupar o polo passivo.

V. O entendimento firmado pelo Tribunal **a quo**, no sentido da ilegitimidade do Estado do Rio de Janeiro, não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1128745-RJ (2017/0159709-7)*. Agravantes: Valônia Serviços de Intermediação e Participações S/A e outros. Agravado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Assusete Magalhães. Data publicação: 16/09/2020. Disponível em: <https://bitly.com/OufjqXIA>. Acesso em: 29 ago. 2022. p. 2, grifo no original.)

Tribunal de origem (TJRJ) que reconheceu o enquadramento do Procon como autarquia estadual, por evidente, à luz da legislação especial.

Como se verá adiante, o processo administrativo sancionador consumerista é atribuição exclusiva do Poder Executivo.

5 MARCOS CONCEITUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Uadi Lammêgo Bulos destrincha o significado de Administração Pública na Carta de 1988, consoante os seguintes termos: “Administração Pública é o conjunto orgânico e sistemático de normas jurídicas que abrangem a Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regendo-se por princípios constitucionais administrativos”⁷⁹. De suas palavras extrai-se, pois, que os órgãos da Administração Pública são aqueles direta e indiretamente vinculados aos entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não guardando qualquer relação com a instituição ministerial, autônoma e independente do Poder Executivo.

Por outro lado, ao processo administrativo sancionador, cujo regime jurídico denota natureza e submissão ao devido processo legal, assim como o Direito Penal, não se pode admitir o que não lhe pertence, razão pela qual se encontra ali incluída a inegável atribuição exclusiva da Administração Pública para sancionar, em feitos administrativos, aquelas condutas acoimadas de ilicitude em relação à legislação consumerista.

Assim é que não pode ser outra a interpretação – a de atribuição exclusiva da Administração Pública para conduzir e julgar processo administrativo sancionador consumerista –, inclusive a partir dos seguintes ensinamentos de Fábio Medina Osório:

[...] Então, cabe efetivamente advertir que ao Direito Penal não se pode atribuir o que não lhe pertence, assertiva válida ao Direito Administrativo Sancionador⁸⁰. O conceito mesmo de sanção administrativa e seus elementos estão ligados, indissoluvelmente, ao campo de incidência do Direito Administrativo⁸¹. O Direito Administrativo (...) é um Direito essencialmente estatutário, ou seja, um conjunto de valores, regras, princípios e postulados que incide diretamente sobre a ação administrativa, submete a Administração Pública, em todas as esferas, ao seu regime jurídico. (...) esse ramo jurídico acompanha e tutela a Administração Pública.⁸²

⁷⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1001.

⁸⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 55.

⁸¹ *Ibid.*, p. 60.

⁸² *Ibid.*, p. 66.

Não por acaso o próprio autor preleciona que a regulação contida no CDC é regida notadamente pelo Direito Administrativo sancionador no tocante às sanções e ferramentas atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo. Veja-se:

Veja-se o Código brasileiro de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.09.1990), com sua forte regulação do setor privado. Essa regulação é regida pelo Direito Administrativo, notadamente pelo Direito Administrativo Sancionador, no tocante às sanções e ferramentas de controle atribuídas ao Poder Executivo.⁸³

Daí a razão pela qual, por evidente, o direito administrativo sancionador está vinculado ao princípio da legalidade.

Ainda pela lição de Fábio Medina Osório, reconhece-se “a vontade legislativa [como] a mais autorizada fonte do regime jurídico imposto ao poder punitivo estatal”⁸⁴.

E o Poder Legislativo não atribuiu poder punitivo/sancionador aos membros do MP. Por mais este fundamento, portanto, tem-se que a atribuição conferida ao *Parquet* em Minas Gerais, a partir da disposição contida na Lei Complementar nº 34, de 12/09/1994, na Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001, e na Lei Complementar nº 117, de 11/01/2011), está em absoluta dissonância com a ordem jurídica vigente.

Constata-se, assim, a inconstitucionalidade das referidas legislações complementares do Estado de Minas Gerais, ao prever a atuação ministerial do *Parquet* mineiro voltada à condução de procedimentos administrativos sancionadores, notadamente por ser, na verdade, uma atividade extrajudicial sem correspondência com as funções (atividades-fim) do MP preconizadas na CF/88, razão pela qual esse tema precisa ser debatido e revisitado com zelo e pertinência pelos operadores do Direito.

6 CONCLUSÃO

Conforme descrito neste trabalho, em Minas Gerais o Ministério Público está atuando na condução direta dos processos administrativos sancionadores instaurados e voltados à proteção das normas consumeristas. E, como sabido, o resultado final desses procedimentos é a aplicação de penalidades previstas em lei, entre elas a cominação de multa administrativa, mas, também, a interdição, a cassação de licença, entre outras.

Fato incontestável é que tal *perspectiva* de atuação do *Parquet* mineiro, como *braço* da Administração Pública do Estado, está absolutamente dissociado da ordem jurídica vigente,

⁸³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006., p. 71, nota de rodapé número 13.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 148.

considerando que o MP não detém atribuição para diretamente aplicar sanções decorrentes de processo administrativo sancionador.

Como se viu, não é função institucional do Ministério Público exercer atribuição exclusiva e direta do Poder Executivo, ainda que por edição de legislação estadual complementar, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes, da hierarquia das leis e da simetria, especialmente na medida em que tal atribuição não guarda correspondência com as atribuições e a atividade-fim do órgão, elencadas nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal. Dito de outro modo, as normas estaduais mineiras estão em desconformidade com os dispositivos constitucionais.

E nem se diga que tal investidura estaria agasalhada pela Lei Complementar nº 34, de 12/09/94, do Estado de Minas Gerais, ou, ainda, pela superveniência das Leis Complementares Estaduais nº 61, de 12/07/2001, e nº 117, de 11/01/2011.

Frise-se, pois, que a roupagem contida no texto legal complementar estadual mineiro ofende a ordem constitucional brasileira, na medida em que os dispositivos normativos ali transcritos, neste ponto, foram editados na contramão do princípio da hierarquia das leis e do princípio da simetria, este último, segundo o qual há de se ter relação de paralelismo entre as disposições destinadas à União e aos demais entes federativos, conforme previsto no artigo 25 c/c seu § 1º, ambos da CF/88, e no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Inclusive porquanto são princípios institucionais basilares do Ministério Público a autonomia e independência funcional.

E, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, há de atuar como fiscal da lei, não podendo, assim, subvertê-la.

Ademais, a legislação especial consumerista estatui, expressamente, que as sanções ali previstas serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de suas atribuições (parágrafo único do artigo 56 do CDC)

Assim, não faz sentido o MPMG conclamar sua autonomia e independência, já reconhecida pela ordem jurídica vigente, para atuar “em substituição” à Administração Pública, ou mesmo “por delegação”. Dito de outro modo: não pode o MPMG atuar como mandatário do Poder Executivo, pois não pode representá-lo. Tanto é assim que está vedada pela Carta Magna a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. O *Parquet* representa a sociedade. Ele é fiscal da lei, possuindo função fiscalizadora e de controle, em defesa da sociedade e não do governo.

Ademais, a Lei Orgânica Nacional não prevê a atribuição para conduzir processo administrativo sancionador, mas tão somente para promover o inquérito civil – cujo resultado não contém a aplicação de penalidades – e a ação civil pública para a proteção e reparação dos danos ao consumidor (art. 25, inciso IV, alínea “a” da Lei nº 8.625/1993). Tanto é assim que o MP aciona o Judiciário para buscar a *imperatividade* e a *definitividade*, já que suas atribuições não contemplam tais envergaduras. Em outras palavras, não pode o MP decidir, julgar, impor sanções.

Por outro lado, o Decreto Federal nº 2.181/1997, que dispõe sobre a organização do SNDC, apresenta-o como estrutura de âmbito federal, que se replica nas demais esferas do governo, no âmbito dos Sistemas Estadual e Municipal de Defesa do Consumidor.

Referido diploma normativo, ao estabelecer as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no CDC, expressamente consigna, em seu artigo 3º, inciso VI, que à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça compete a coordenação da política do SNDC, cabendo-lhe, assim, *representar ao* MP competente, para fins de adoção de medidas processuais penais e civis, no âmbito de suas atribuições.

Portanto, não é dado ao MP atuar diretamente na condução de processo administrativo sancionador, inclusive porque referido Decreto também prevê, expressamente, que caberá ao órgão estadual, do DF e municipal, no âmbito de sua jurisdição e competência, na forma da lei e especificamente para este fim, fiscalizar as relações de consumo e funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, tudo isso, claro, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078/90, pela legislação complementar e pelo próprio decreto em referência.

Também compete ao SNDC fiscalizar e aplicar as sanções administrativas da Lei nº 8.079/80 (art. 3º, inciso X), não havendo remissão a qualquer atribuição do MP neste desiderato.

Não bastasse toda esta fundamentação legal, como o MP detém atribuição para fiscalizar a própria Administração Pública, conclui-se, logicamente, que as duas funções conjuntas – fiscalizatória e de execução do processo administrativo sancionador – são incompatíveis. Assim é que, ao ampliar, ilegitimamente, a base da atuação institucional do *Parquet* em Minas Gerais, ainda que por legislação complementar estadual, o que o legislador constituinte mineiro acabou por promover foi a mitigação da própria autonomia e independência ministerial, fragilizando, neste viés, sua atividade-fim.

Ou seja, o modo como o MP-Procon está atuando no Estado de Minas Gerais, além de ferir os limites de suas atribuições e minar seu campo estratégico de atividade, está contribuindo para a erosão do próprio direito sancionador consumerista.

Portanto, esse entendimento equivocado, de ampliação das atribuições extrajudiciais do MP para conferir-lhe *poder administrativo sancionador consumerista*, acaba por subverter a ordem, além de fustigar as próprias políticas públicas consumeristas, que deveriam contar com instituições sólidas, contínuas e coerentes com a ordem jurídica nacional, uma vez que o sistema jurídico é um só.

Assim é que essa realidade subvertida de atuação do MP em Minas Gerais ao mesmo tempo que fragmenta a ordem jurídica e sabota a própria instituição ministerial, desacredita a Administração Pública, corrói o sistema consumerista, promove a insegurança jurídica, sendo a maior prejudicada a própria sociedade e, também, a Justiça. Essa disfunção sistêmica é grave e precisa ser debatida e reparada.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. O Código, a política e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 6, p. 69-75, abr.-jun. 1993.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar do Estado contemporâneo. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, FGV, n. 225, p. 109-129, jul./set. 2001.

ATALIBA, Geraldo. Poder Regulamentar do Executivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 14, n. 57-58, p. 184-208, 1981.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Em busca do sim: o Ministério Público como mediador dos conflitos de consumo. In: AMARAL, Luiz (coord.). *Defesa do consumidor*. Textos básicos. Brasília: Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, 1987. p. 190-210.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997*. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 mar. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 17 julho 2022.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2017*. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1128745-RJ (2017/0159709-7)*. Agravantes: Valônia Serviços de Intermediação e Participações S/A e outros. Agravado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Assusete Magalhães. Data publicação: 16/09/2020. Disponível em: <https://bityli.com/OufjqXIA>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.929.821-GO*. Agravante: CELG Distribuição S.A. Agravado: Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Relator: Ministro Humberto Martins. Julg. 11/10/2021. Disponível em: <https://bityli.com/cGglGGAP>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADIn 789-DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 22 de outubro de 1992. DJ de 26-2-1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346606>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAGGIANO, Mônica H. Salem. Código do Consumidor - Aspectos constitucionais. In: MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno (org.). *Direito do Consumidor: vulnerabilidade do consumidor e modelos de proteção*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 363-389. (Coleção Doutrinas Essenciais, Direito do Consumidor; v. III).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784, de 29.01.1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CASAGRANDE FILHO, Ary. *Estado Regulador e Controle Judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Controle jurisdicional da administração pública*. São

Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed., atual. São Paulo: Atlas, 2004.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 5. ed., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 9. ed., adaptada à Lei n. 10.406/2002. São Paulo: Saraiva, 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FRANCO SOBRINHO, Manoel Oliveira. *Introdução ao direito processual administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GUERRA, Sérgio. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MACHADO, Rafael Moreno Silva. *O Ministério Público como cláusula pétrea e o paradigma da essencialidade no mundo líquido*. 2018. Disponível em: <https://congressoestadual2018.ammp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 7. ed., rev., ampl. Niterói: Impetus, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 4. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989*. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n^{os} 1 a 109. 28. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, jul. 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MINAS GERAIS. *Decreto n^o 44.603/2007*. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais RSTC. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 22 ago. 2007. Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/decreto-44603-2007.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 117, de 11/01/2011*. Altera a Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 61, de 12 de julho de 2001, que a modifica. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 11 jan. 2011. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=117&comp=&ano=2011>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 34, de 12/09/94*. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 12 set. 1994. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=34&comp=&ano=1994>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 61, de 12/07/2001*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado, e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 12 jul. 2001. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=61&comp=&ano=2001&texto=consolidado>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Procon-MG. *Consumidor*. [2022]. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/consumidor/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MIRAGEM, Bruno. Competência administrativa concorrente de fiscalização e repressão de infrações pelos órgãos administrativos de defesa do consumidor: limites do exercício do poder de polícia administrativo e efetividade da proteção do consumidor - Comentários ao REsp 1 087892/SP. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 77, p. 431-451, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 1989.

RÊGO, Lúcia. *A tutela administrativa do consumidor: regulamentação estadual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público - funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIO DE JANEIRO. (Estado). Procon-RJ. *Institucional/Histórico*. [2022]. Disponível em: <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/main/historico>. Acesso em: 17 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Procon-RJ. *Quem somos*. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.rs.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 17 ago. 2022.

SANTA CATARINA. Procon-SC. [Homepage]. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.sc.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2022.

SÃO PAULO. (Estado). Procon-SP. *Institucional*. [2022]. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/institucional/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

SILVA NETO, Marcelino R. da. A regulamentação das sanções administrativas do Código de Defesa do Consumidor. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 9, p. 92-106, jan.-mar. 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1992.

SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur., 2020.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais: atuação, prerrogativas, administração pública, conselhos nacionais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2021.