



---

## Colendo Conselho Nacional do Ministério Público

### ÍNCILITO RELATOR

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº.  
0.00.000.000797/2012-97

REQUERENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MP/MG -  
SINDSEMP-MG

REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (ASSEMPECE), pessoa jurídica de direito privado inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o nº 15.061.157/0001-02, com sede social na Rua Assunção, 924, sala 05, 1º andar, centro, Fortaleza - CE, vem perante esse Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através de seu Presidente, com arrimo no art. 110, parágrafo único do Regimento Interno do CNMP, requerer ingresso no PCA nº 0.00.000.000797/2012-97 na qualidade de litisconsorte da parte ativa, tendo em vista as razões fáticas e jurídicas que passa a expor:

### DOS FATOS

O quadro de servidores do Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE) compreende, além dos cargos de provimento em comissão, os cargos de provimento efetivo, quais sejam: Analista Ministerial (nível superior



---

de escolaridade) e Técnico Ministerial (nível médio de escolaridade), sendo o ingresso em ambos mediante aprovação técnica em concurso público (v. Lei Estadual nº 14.043/07).

Referido concurso público (em especial para o caso em mesa – Técnico Ministerial) possui requisitos próprios de investidura, atribuições próprias para o cargo, salário específico e de acordo com a natureza do cargo e conteúdo programático próprio.

Acontece, eminente Julgador, que os servidores do MP-CE ocupantes do cargo de Técnico Ministerial estão sendo compelidos, em todos os anos eleitorais, como de fato acontece também neste ano de 2012, a desempenharem funções públicas junto ao Ministério Público Eleitoral (MPE), para as quais não prestaram concurso público, não foram nomeados para tanto.

Também merece destaque, por ser de suma importância ao deslinde do caso *sub judice*, que não há disposição legal que obrigue os servidores do MP-CE a prestarem serviço junto ao ramo do MPE e muito menos há a contraprestação ou a concessão de qualquer benefício em virtude do desempenho de tais funções específicas, quais sejam: de prestarem serviços de técnico ministerial junto ao Ministério Público Eleitoral, cuja competência recai sobre o do Ente Federal e não Estadual, como de resto será demonstrado a seguir.

Faz-se importante destacar, também, que os Tribunais Regionais Eleitorais (TRES) possuem quadro próprio de servidores para o exercício das funções de Analista e Técnico Judiciário, o que também deve acontecer em relação ao MPE, que deverá criar quadro próprio de servidores, sendo interdito a utilização de expedientes tendentes a compelir servidores de outros ramos ministeriais a trabalhareis de forma gratuita nas funções próprias do MPE.

## DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### Das Funções Eleitorais Como Próprias do MPF

Consoante determina o artigo 72, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), compete ao Ministério



---

Público Federal (MPF) o exercício das funções do Ministério Público Eleitoral (MPE).

Desta feita, os Promotores de Justiça desempenham de forma subsidiária (já que a função é precípua do MPF) as funções do MPE por **força de lei** (Art. 79, da Lei Complementar nº 75/93) e **para tanto percebem gratificação exclusiva como contraprestação pelo desempenho de tal encargo, cujos recursos são provenientes dos cofres públicos da União Federal (artigo 70, da Lei 8.625/93).**

**Assim sendo, o fato de o ofício eleitoral ser exercido por Promotores de Justiça não enseja a conclusão de que esse mister é próprio do Ministério Público Estadual,** visto que **pertence ao MPF,** nos termos estatuídos pelo art. 75, da Lei Complementar nº. 75/93, *verbis*:

“Art. 72. Compete ao **Ministério Público Federal** exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.” (grifo nosso)

Os Promotores de Justiça, quando oficiam perante os Juízos Eleitorais, o fazem por delegação legal de atribuições pertencentes originalmente ao MPF, prova é que são nomeados pelo Procurador-Regional Eleitoral, que é Procurador da República, conforme art. 76 da Lei Complementar nº. 75/93 e Resolução CNMP nº. 30, de 19 de maio de 2008, *verbis*:

“Art. 76. O Procurador Regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, será designado pelo Procurador-Geral Eleitoral, dentre os Procuradores Regionais da República no Estado e no Distrito Federal, ou, onde não houver, dentre os Procuradores da República vitalícios, para um mandato de dois anos

“**Considerando** que, sendo de natureza federal, a designação para o exercício da função eleitoral por membro do Ministério Público em primeiro grau compete ao Procurador Regional Eleitoral, a quem cabe, em cada Estado, dirigir as atividades do setor, nos termos do art. 77 da Lei Complementar nº 75, de 1993”

---

As decisões dos Promotores de Justiça que, no exercício de função eleitoral, requerem arquivamento de inquérito policial poderão ser revistas, quando não acatadas pelo Juiz, pelo Procurador-Regional Eleitoral e não pelo Procurador-Geral de Justiça, chefe do Ministério Público Estadual (MPE), consoante jurisprudência assente dos tribunais pátrios:

“TENDO O PROMOTOR REQUERIDO O ARQUIVAMENTO DO INQUERITO, NAO CABERA AO JUIZO DETERMINAR-LHE O PROSEGUIMENTO, MAS REMETER A COMUNICACAO AO PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL, PARA A FINALIDADE PREVISTA NO ART. 357, PARAG. 1, DO CODIGO ELEITORAL.” (TSE, RHC 145, Rel. Min. Luiz Octávio P. E Albuquerque Gallotti, DJ – de 21.08.1989, p. 133172)

Resta provado, cabalmente, que os Promotores de Justiça que atuam perante os Juízos Eleitorais o fazem por delegação legal de atribuições do MPF, não agindo, pois, como membros do Ministério Público Estadual em suas atribuições constitucionais. Em outras palavras, o (s) Promotor (es) de Justiça, quando investidos das atribuições do Ministério Público Eleitoral (própria do MPF, como já se disse alhures) exercem atividade eminentemente federal, tanto isso é verdade que, *verbi gratia*, acaso venha cometer crime de natureza eleitoral, serão processados e julgados pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, a teor do que dispõe a regra de competência estabelecida no art. 29, I, do Código Eleitoral em consonância com o art. 96 III, da Constituição Federal.

Nesse sentido é a doutrina de CARLOS VELOSO e WALBER DE MOURA AGRA em festejada obra em que discorrem acerca do Direito Eleitoral, *verbis*:

“Joel Cândido atribui dois princípios ao Ministério Público Federal Eleitoral: federalização e delegação. O primeiro significa que pertence ao Ministério Público Federal, em tese, a atribuição de oficiar junto à justiça eleitoral, em todas as fases do processo (previsto nos arts. 37, I, e 72 da LC n. 75/93). O segundo se configura na prerrogativa de ser delegada ao Ministério Público dos Estados a atribuição de oficiar perante os juízes eleitorais, primeira instância da Justiça Eleitoral, o

---

que é uma exceção ao princípio anterior (art. 78 da LC n. 75/93)<sup>1</sup>  
(sem grifos no original)

E prosseguem, com notável maestria e autoridade peculiar, os ilustres doutrinadores nos seguintes termos:

“Os Promotores Eleitorais são indicados – entre os membros da Promotoria de Justiça – pelo Procurador Regional Eleitoral e pelo Procurador-Geral de Justiça, para atuarem em conjunto com os Juízes Eleitorais nas respectivas zonas eleitorais ou junto com o Procurador Regional eleitoral quando este solicitar. A Lei complementar n. 75, em seu art. 78, delega aos membros do Ministério Público local as funções do Ministério Público Federal. Como membro do Ministério Público, tem as mesmas atribuições do Procurador Regional Eleitoral, contudo limitada ao respectivo juízo eleitoral, além de outras estabelecidas pelas legislações eleitoral ou partidária. Esses membros do Ministério Público que atuam na seara eleitoral têm direito a verbas indenizatórias pagas pela União”  
(original sem grifos)

É inconteste a natureza federal das funções eleitorais desenvolvidas por **ALGUNS** Promotores de Justiça (a propósito, vide Resolução n.º. 30<sup>2</sup>, de 19 de maio de 2008, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que institui o sistema de rodízio no exercício das funções eleitorais por Promotores de Justiça), caso contrário, seria ilegítimo a União suportar o ônus do pagamento das gratificações aludidas pelos eminentes doutrinadores.

**Tais considerações acerca da natureza federal das funções eleitorais são necessárias para que se chegue a inequívoca conclusão de que a atribuição dos Servidores do MP-CE não alcançam as atividades eleitorais, dada a inexistência de expressa disposição legal a respeito, bem como de contraprestação pelo serviço prestado.**

**Com efeito, cargo público - compreendido como um plexo de atribuições fixadas em lei – não pode ser confundido com seus**

---

<sup>1</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 2ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2010, p. 59

<sup>2</sup> Publicada no DOU do dia 27.05.2008, pág. 159.

ocupantes, de sorte que o simples fato de um Promotor de Justiça atuar na seara eleitoral - em razão de expressa disposição legal - não importa que tenha que ser o mesmo assistido por servidores estaduais, mormente porque tais funções escapam das atribuições do ramo estadual do MP.

Os Servidores substituídos nesses autos não pertencem ao MPF, sendo suas obrigações funcionais limitadas aos fins institucionais do MP-CE ao qual pertencem, da forma como dispuser a Constituição e as leis, não compreendidas nessas as funções eleitorais por inexistência de expressa previsão legal.

De fato, os servidores dos Tribunais de Justiça dos estados não obrigados a prestar serviços na Justiça Eleitoral, malgrado o Juiz Eleitoral de primeiro grau seja um magistrado estadual. Com efeito, os órgãos da Justiça especializada possuem quadro próprio de servidores admitidos em concurso público ou ocupantes de cargos em comissão. Nesse sentido, vide Lei nº. 10.842/2004, que “Cria e transforma cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais”.

Se assim procede em relação aos servidores do Poder Judiciário, de outro modo não pode ser em relação aos (servidores) do Ministério Público, devendo, pois, serem dotadas as Promotorias Eleitorais, como as Zonas Eleitorais, de quadro próprio de servidores.

Ademais, outrora, os servidores do Poder Judiciário estadual eram nomeados, quando da inexistência de servidores efetivos do TRE, para atuar no Cartório Eleitoral, conforme autorizava o Art. 33 do Código Eleitoral, concedendo-lhes uma contraprestação correspondente a 20% (vinte por cento) do Diretor-Geral do TRE, nos termos do Parágrafo Único, Art. 2º da Lei nº. 8.350/91, in verbis;

“Art. 2º A gratificação mensal de Juízes Eleitorais corresponderá a 18% (dezoito por cento) do subsídio de Juiz Federal. Parágrafo único. As atividades de Escrivão Eleitoral, quando não correspondentes a cargo ou função de confiança, serão retribuídas com uma gratificação mensal correspondente a vinte por cento do vencimento básico de Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral.”



---

Por inferência lógica chega-se a conclusão inequívoca de que, como ocorria em relação aos servidores do Poder Judiciário, somente em razão de norma legal específica, que, num mesmo tempo, fixe a obrigação e a contraprestação e que poderão os Servidores Estaduais desempenhar funções eleitorais.

### Do Princípio da Legalidade Estrita

Como é cediço, vivemos num Estado de Democrático de Direito, corolário da ideia de Império da Lei. O princípio da legalidade, numa perspectiva histórica, denota a limitação do poder estatal em prol das liberdades individuais. Nesse sentido preleciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>3</sup> acerca do Direito Administrativo e Estado de Direitos:

“É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do poder estatal. É, pois, sobretudo, o filho legítimo do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder.”

Nessa perspectiva a Carta Magna assegurou que somente por lei em sentido estrito é que serão limitadas as liberdades individuais, bem como fixadas obrigações a serem cumpridas pelo cidadão (art. 5º, II, da CF). Admitir o contrário, Excelência, é ferir de morte o Estado de Direito.

A pretensão de obrigar os servidores dos ramos estaduais do MP a prestarem serviços próprios do MPF encontra óbice na legalidade como garantia individual (art. 5º, II, da CF), bem como no princípio de centrada regência da prática administrativa inserto no art. 37, *caput*, da Carta Cidadã. Também aí se insere a legalidade na perspectiva de proteger o cidadão contra os desmandos do Estado, como se verifica no caso *sub examine*.

---

<sup>3</sup> Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 47.

---

Este princípio, juntamente com o de controle da administração pública pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei ao mesmo tempo em que define os direitos individuais também estabelece os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição de tais direitos em benefício da coletividade.

O que se pretende aqui é demonstrar que as funções administrativas executadas pelos servidores não lhes vem como que através de uma espécie de “osmose” em relação as atribuições eleitorais exercidas pelos Promotores de Justiça, mediante delegação legal de atribuições do MPF. Trata-se, como se percebe, de uma questão de legalidade a vedação ao exercício de trabalho gratuito por servidores estaduais (técnicos ministeriais) em atividade eminentemente federal sem disposição clara, expressa e específica em sentido contrário, ou seja, oprimando-os.

Afirmar peremptoriamente que os servidores (Técnicos Ministeriais) são responsáveis por todas as atividades administrativas afetas ao Ministério Público Federal Eleitoral é ampliar de forma indevida suas atribuições.

Sempre se faz necessário lembrar que em matéria de Direito Administrativo e de Administração Pública, como se verifica no presente caso, é imperiosa a regência de normas e princípios cuja interpretação deve realizada de restritiva, de forma a evitar desmandos por parte do Estado.

#### Da Vedação do Enriquecimento Sem Causa

Admitamos, por puro amor ao debate, que a interpretação extensiva que estar a fazer os Órgãos de Administração Superior de alguns ramos estaduais do MP – no sentido de obrigar seus Servidores ao exercício de funções eleitorais - não viole o princípio da legalidade. Encontra óbice, todavia, em outros dispositivos e princípios implícitos e explícitos na Constituição Federal que vedam, por exemplo, o enriquecimento sem causa.

O art. 1º da Carta Política eleva a dignidade humana a fundamento da República Federativa do Brasil. A propósito, constitui



princípio universal de direito inscrito na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. XXIII), que ninguém pode se locupletar do trabalho de outrem. Ademais, indiretamente, encontra-se ele (o princípio que veda o enriquecimento sem causa) inserido na Constituição Federal entre os “direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 2º) e, no âmbito da administração pública, implicitamente, quando prevê a responsabilidade objetiva por ato ilícito (art. 37, §6º).

A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará, dentre outros requisitos, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade das atribuições dos cargos, nos termos no art. 39, § 1º, da CF, **ensejando a ilação de que para cada obrigação será fixada uma contraprestação equivalente.**

#### **O desvio de função no caso em testilha é latente.**

A jurisprudência pátria, em especial a consolidada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA tem-se firmado no sentido de que a irregularidade consubstanciada no desvio de função não pode nem deve dar ensejo ao enriquecimento sem causa em favor do Estado, sendo passível de indenização, senão vejamos:

“1. Servidor público: o desvio de função ocorrido em data posterior à Constituição de 1988 não pode dar ensejo ao reenquadramento; **no entanto, tem o servidor direito a receber a diferença das remunerações, como indenização, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado: precedentes.** 2. Recurso extraordinário: inviabilidade para o reexame dos fatos da causa, que devem ser considerados na versão do acórdão recorrido (Súmula 279): precedentes.” (STF, Processo AI-AgR 594942, Relator(a) Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, decisão datada de: 12/12/2006, **grifei**)

**“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. IMPOSSIBILIDADE DE REENQUADRAMENTO. DIREITO ÀS DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS.**

---

Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "o desvio de função ocorrido em data posterior à Constituição de 1988 não pode dar ensejo ao reenquadramento. No entanto, tem o servidor direito de receber a diferença das remunerações, como indenização, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado" (STF - AI 339.234-AgR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence). Outros precedentes: RE 191.278, RE 222.656, RE 314.973-AgR, AI 485.431-AgR, AI 516.622-AgR, e REs 276.228, 348.515 e 442.965. Agravo regimental desprovido." (STF - RE-AgR 433578, Relator Ministro CARLOS BRITTO, decisão datada de 01/11/2006, grifei);

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO. ENQUADRAMENTO. DIFERENÇAS SALARIAIS. RECURSO ESPECIAL. 1. A remuneração recebida pelo servidor é a contraprestação pelos serviços prestados; não se pode desconsiderar o desvio do mesmo para uma função técnica, distinta da qual foi originalmente investido, e que exige certas atribuições e conhecimentos, devendo ser equilibrado com o pagamento das diferenças salariais, sob pena de locupletamento indevido do estado. 2. Recurso conhecido e não provido.” (STJ, RESP 197106, Rel. Min. EDSON VIDIGAL. , sendo os grifos nossos).

O desrespeito ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF) é claro. Entendemos que, no presente caso, a Lei 8.625/93 está sendo interpretada de modo distorcida, pois, por um lado, é utilizada para afirmar que as atividades eleitorais devam ser exercidas pelo Promotor Eleitoral (diga-se promotor local) que officie junto ao Juízo do serviço eleitoral de cada Zona e, por extensão de entendimento, as atividades administrativas deverão ser exercidas pelos servidores que laboram junto a esses Promotores de Justiça locais. Por outro lado concede gratificação aos membros do Ministério Público no exercício de funções eleitorais, não extensiva, todavia, aos servidores que os auxiliam.

A inobservância do princípio da igualdade ganha proporções gritantes quando se constata que os Ministros do Pretório



Excelso e os do Superior Tribunal de Justiça, bem como o Procurador-Geral da República percebem gratificação por atividades exercidas no Superior Tribunal de Justiça. Também os desembargadores, os Juízes Estaduais e Federais, bem como o Procurador Regional que oficial nos Tribunais Regionais Eleitorais também são remunerados, além dos Promotores de Justiça e Magistrados Estaduais. Por que deverá ser diferente em relações aos servidores dos MP? Por que somente eles deverão trabalhar gratuitamente, até mesmo porque a Justiça Eleitoral possui quadro próprio de servidores?

Diante do farto e claro fundamento jurídico estabelecido acima, conclui-se que não há obrigação dos servidores do MP/CE prestarem serviços eleitorais, ante a total ausência de previsão legal que institua tal obrigação, bem como em razão da necessária contrapartida pelos serviços prestados.

## DOS PEDIDOS

Em razão do exaustivamente exposto o SINSEMPECE, através de seu Presidente e na defesa dos direitos da categoria profissional que representa, requer o ingresso no feito na qualidade de litisconsorte da parte ativa, manifestando, desde já, sua pretensão em utilizar da tribuna com o fito de realizar sustentação oral.

No mérito, pugna pelo julgamento procedente da pretensão autoral com o fim de afastar a obrigatoriedade de os servidores do MP-CE quanto ao desempenho de atividades afetas ao MPE.

Nestes Termos.  
Pede Deferimento.

Fortaleza - CE, 12 de setembro de 2012.

FRANCISCO ANTÔNIO TÁVORA COLARES  
Presidente