



**ANSEMP**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Contribuindo para o fortalecimento e independência do Ministério Público

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Excelso Supremo  
Tribunal Federal

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ministério  
Público - ANSEMP

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO - ANSEMP**, Entidade Nacional representativa dos Servidores do Ministério Público da União e dos Estados, inscrita no CNPJ sob o nº 07.953.307.0001-56, com sede na Rua Assunção, nº 895-B, Bairro José Bonifácio, Fortaleza, Ceará, CEP 60.050-011, vem, através de advogado constituído por ato de seu Presidente (procuração *ad judicium* anexa), propor, como de fato propõe a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com esteio no **art. 103, inciso IX, da Constituição Federal e na Lei nº 9.868/99**, contra Lei Estadual Cearense nº 15.911/2015, tendo em vista a existência de manifestas ofensas ao texto da Lei Fundamental, como consta a seguir:

**1. PRELIMINARMENTE:**

**1.1. DO OBJETO DA AÇÃO**

Em atenção ao que determina o art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/99, a entidade autora apresenta como normativo impugnado a Lei Estadual Cearense nº 15.911, de 11.12.15 (D.O. 15.12.15), que "institui o serviço voluntário no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará", cujo inteiro teor é o que segue:

**LEI N.º 15.911, DE 11.12.15 (D.O. 15.12.15)**

**INSTITUI O SERVIÇO VOLUNTÁRIO NO ÂMBITO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ. Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:**

**Art. 1º** Fica instituído, no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, o Serviço Especializado Voluntário, a ser exercido por qualquer cidadão, maior de 18 (dezoito) anos, para **o desempenho de funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração.**

**Parágrafo único.** Considera-se prestação voluntária de serviço a atividade não remunerada, prestada por pessoa física ao Ministério Público do Estado do Ceará, sem vínculo empregatício, funcional ou qualquer obrigação de natureza trabalhista, previdenciária, tributária ou outra afim, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos ou de assistência social.

**Art. 2º** O serviço voluntário será exercido mediante a assinatura de Termo de Adesão e preenchimento de ficha cadastral pelo interessado, que será designado para o exercício de suas funções mediante ato do Procurador-Geral de Justiça.

**§ 1º** Caberá ao Procurador-Geral de Justiça baixar ato que regulamente a prestação voluntária de serviço no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, observadas as disposições desta Lei e da Lei Complementar Estadual n.º 72, de 12 de dezembro de 2008.

**§ 2º** É vedado ao prestador voluntário de serviços exercer atividades típicas ou similares às atribuições dos membros e servidores do Ministério Público do Estado do Ceará, bem como utilizar distintivos e insígnias privativos destes.

**§ 3º** As atividades a que se refere esta Lei contemplam principalmente conhecimentos estranhos à área tradicional de formação dos membros e servidores integrantes dos quadros funcionais do Ministério Público do Estado do Ceará, sendo vedada a celebração de termo de adesão com prestador de serviço unicamente em função de sua formação em Direito, não caracterizando o voluntariado, em nenhuma hipótese, tempo hábil a ser considerado para fins de atividade jurídica.

**Art. 3º** O prestador voluntário de serviços poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho de suas atividades, desde que previamente autorizadas.

**Art. 4º** A Procuradoria-Geral de Justiça emitirá declaração sobre o serviço prestado voluntariamente, desde que cumprido pelo período mínimo de 6 (seis) meses.

**Art. 5º** Os casos omissos serão resolvidos pelo Procurador-Geral de Justiça.

**Art. 6º** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias da Procuradoria-Geral de Justiça.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 8º** Revogam-se as disposições em contrário.

**PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**, em Fortaleza, 11 de dezembro de 2015.

Camilo Sobreira de Santana  
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

O autor não destaca o(s) artigo(s) ou parte(s) dele(s) de referida Lei Estadual como objeto de impugnação por entender que a inconstitucionalidade é de toda lei, a partir do vício de competência para legislar sobre o tema, que, *data venia*, não pertence ao Estado do Ceará, mas a União Federal.

Tem-se por satisfeita a hipótese do art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, porquanto a legislação estadual foi elaborada em desacordo com a Constituição Federal.

## **1.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA:**

A ANSEMP constitui-se entidade de classe de âmbito nacional com o fim de representar e defender os interesses dos servidores de todos os ramos do Ministério Público da União e dos Estados.

Seu caráter nacional resta patente em razão de sua atuação em mais de 09 (nove)<sup>1</sup> Estados da Federação, sendo que sua Diretoria e Conselho Fiscal possuem representantes dos Estados do Ceará, Roraima, Amazonas, Bahia, Alagoas, Paraíba, Piauí, Acre, Amapá e Rondônia, conforme comprova termos de eleição e posse que seguem anexos.

Também inconteste a existência de pertinência temática, porquanto a atuação da ANSEMP no caso em espécie visa coibir a substituição de servidores efetivos por prestadores de serviços voluntário, em patente desacordo com o texto constitucional.

A ANSEMP foi constituída justamente para a tutela dos interesses da categoria funcional dos servidores dos ramos do Ministério Público da União e dos Estados.

Presentes, portanto, os requisitos que legitimam a atuação da ANSEMP na formulação de ações de controle concentrado de constitucionalidade, bem como a existência de pertinência temática.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

### **2.1. DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA EFICIÊNCIA**

De pórtico, é preciso registrar que a legislação impugnada, em termos de extensão que deu ao serviço voluntário, constitui algo totalmente inédito no ordenamento pátrio. Com efeito, o termo "**para o desempenho de funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração**" empreendido pelo diploma legal impugnado (*caput* do artigo 1º, da Lei Estadual nº15.911/15) transcende ao que, ordinariamente, se pode atribuir ao serviço voluntário, constituindo aí o ineditismo da matéria.

---

<sup>1</sup> "Carece de legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, a entidade de classe que, embora de âmbito estatutário nacional, não tenha representação em, pelo menos, nove Estados da federação, nem represente toda a categorial profissional, cujos interesses pretenda tutelar." (ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 25-5-2011, Plenário, DJE de 1º-7-2011.) No mesmo sentido: ADI 4.230-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, DJE de 14-9-2011.

O serviço voluntário foi constituído para suprir as carências estatais e de organizações não governamentais na prestação de serviços "cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social", nos termos da Lei Federal nº 9.608/1998<sup>2</sup>, de modo que o que transcende a isso constitui atividade ordinária dos organismos estatais e que devem ser desempenhadas por servidores públicos, efetivos ou comissionados.

A missão constitucional do Ministério Público resta definido no art. 129<sup>3</sup> da Constituição Federal, sendo que as atividades que deverão ser desempenhadas da persecução do cumprimento da missão da Instituição não se amoldam ao que se pode atribuir ao voluntariado.

Nesse sentido, o desempenho de atividades investigatórias pré-processuais (art. 129, incisos III, VI, VII e VIII) e processuais (art. 129, incisos I, II, IV, V e IX) não se amoldam ao conceito de serviços "cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social".

---

<sup>2</sup> Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

<sup>3</sup> 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.

Para que possa ter a real intenção da lei vergastada, faz-se necessária a verificação do contexto no qual a mesma foi editada, tendo em consideração a determinação emanada do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para que fossem substituídos os trabalhadores terceirizados por servidores efetivos (PCA n°. 0.00.000.001000/2012-79, cópia da decisão anexa), decisão essa mantida em decisão monocrática pela Ministra Rosa Weber nos autos do MS n° 33654<sup>4</sup>.

Também faz importante observarmos a quantidade de mazelas constatadas no processo de terceirização no Ministério Público Cearense, todas demonstradas e constatadas em referido PCA no CNMP, o que será ainda mais temerário no caso de ocorrer a possibilidade da realização de "trabalho voluntário" no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará.

A pretensão de **substituir servidores efetivos por trabalhadores voluntários** resta incontestável e incontroverso no caso em tela, porquanto restou explicitado na exposição de motivos que **acompanhou o projeto de lei que resultou na edição da Lei cearense n°. 15.911/2015**, senão vejamos (página 5 do documento anexo):

---

<sup>4</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATO IMPUGNADO CONSISTENTE NA DETERMINAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS POR SERVIDORES EFETIVOS NO PRAZO DE 180 DIAS. ALEGADA OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. A autonomia administrativa e financeira do impetrante não constitui óbice ao exercício, pelo CNMP, da competência de controle e apreciação da legalidade de atos administrativos, prevista no art. 130-A, § 2º, II, da Carta Magna, tampouco legitima a contratação de trabalhadores terceirizados para a execução de atribuições típicas de servidores públicos.

2. Ausente prova de que o cumprimento da determinação do Conselho Nacional do Ministério Público implicará inexorável majoração das despesas com pessoal, em potencial descompasso com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, resulta indemonstrado o sustentado direito líquido e certo.

Mandado de segurança a que se nega seguimento.

O Projeto de Lei ora apresentado dispõe sobre o serviço voluntário no âmbito do MP/CE, visando estimular esta modalidade de participação espontânea, nascida da consciência da responsabilidade social e solidariedade, com o propósito de contribuir para ajudar pessoas em dificuldade, amenizar problemas sociais e melhorar a qualidade de vida da sociedade. Não se olvide também a importância do voluntariado como instrumento de integração do Ministério Público com a comunidade, estabelecendo, assim, uma relação de reciprocidade.

Apresenta-se, portanto, para o *Parquet* cearense, a possibilidade de aperfeiçoar sua atuação em defesa da sociedade e atenuar a carência de pessoal especializado para o atendimento das novas demandas de trabalho que constantemente vêm surgindo na instituição.

"Atenuar a carência de pessoal especializado" em Instituição Pública essencial como o Ministério Público constitui inequívoca imoralidade administrativa e malversação do princípio da eficiência.

**Com efeito, a moralidade administrativa restará insofismável abalada pelo diploma legal vergastado, que pretende inserir no seio de órgãos públicos pessoas sem qualquer espécie de vínculo (efetivo, comissionado, temporário ou político - mandatários) com o Estado, fazendo por demais tênue a linha divisória entre o público e o privado no seio das repartições públicas.**

Doutra banda, a inserção de agentes privados no seio de uma Instituição persecutória (civil e penal, além do controle externo da atividade policial), por isso mantenedora de informações sensíveis (informações sigilosas das investigações realizadas), oferece inexorável perigo ao resultado exitoso do trabalho investigativo, com potencial dano ao princípio constitucional da eficiência.

Patente, portanto, a afronta aos **princípios** da **moralidade** e **eficiência** encravados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pelo que pedimos *venia* para transcrevê-lo:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

## 2.2. DAS FUNÇÕES TÉCNICAS E DE CONFIANÇA:

Novamente o termo **"desempenho de funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração"** constante do **art. 1º, da Lei Estadual Cearense nº 15.911/2015**, impregna o diploma de incontestado vício de inconstitucionalidade.

Com efeito, o que se deve entender por funções técnicas? Deve se entender àquelas atividades desempenhadas por determinados profissionais, que requerem conhecimentos especializados e que, no seio da Administração Pública, deve constituir o plexo das atribuições de cargos de provimento efetivo, conforme precedentes dessa Corte Suprema<sup>5</sup>.

A substituição de servidores efetivos por trabalhadores voluntários no desempenho de atividades técnicas, além de comprometer o princípio da eficiência, da finalidade e da moralidade fere de morte o princípio do concurso público estampado no **art. 37, inciso II, da Constituição Federal**, *in verbis*:

*"II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"*

A única ressalva que referido artigo faz é para as nomeações para cargos em comissão, não trazendo a possibilidade do trabalho voluntário.

---

<sup>5</sup> "(...) '5. In casu, o acórdão originalmente recorrido assentou: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Expressões e dispositivos das Leis Municipais nº 14.375, de 27 de dezembro de 2007 e nºs 14.840, 14.841, 14.842, 14.843, 14.845m, de 18 de dezembro de 2008, e seus anexos, que tratam da criação de cargos em comissão de assessoria na Prefeitura Municipal de São Carlos e em sua Administração Indireta, como fundações, PROHAB e Serviço Autônomo de Água e Esgoto - Atribuições que não exigem necessidade de vínculo especial de confiança e lealdade, a justificar a criação de cargo em comissão - **Funções técnicas**, burocráticas, operacionais e profissionais, **típicas de cargos de provimento efetivo, a ser preenchido por servidor concursado** - Violação dos arts. 111, 115, II e V, e 144 da CE - Procedência da ação'." 6. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 693714 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 11/09/2012, excertos que destacamos)

Já no que pertine ao desempenho de atividades de assoreamento, a Constituição Federal reserva aos cargos de provimento em comissão, que pressupõe a existência de confiança do nomeante em relação ao nomeado.<sup>6</sup> Ora, como exigir confiança em relação a trabalhadores voluntários?

As funções de assessoramento devem ser preenchidas pelo provimento de cargos em comissão e não através de trabalho voluntário. Assim estabelece o **inciso V, do artigo 37, da CF/88**:

*"V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;"*

Aliás, quais as responsabilidades civil e administrativa de quem atua no seio da Administração Pública sem qualquer espécie de remuneração? Por isso que a doutrina civilista apregoa que *"Proíbe-o a própria natureza da atividade administrativa que não se coaduna com a idéia de cargo gratuito"*<sup>7</sup>.

**Resta a conclusão de que a Lei Estadual Cearense n° 15.911/2015 carece de constitucionalidade, também, por afronta ao art. 37, inciso II (princípio do concurso público para o desempenho de atividades técnicas - cargo efetivo) e inciso V, ambos da Constituição Federal.**

---

<sup>6</sup> "EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação da Corte. Lei distrital que criou cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública. Impossibilidade. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência da Corte a respeito do tema, a qual reconhece a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão para funções que não exigem o requisito da confiança para seu preenchimento. 2. Esses cargos, ademais, deveriam ser preenchidos por pessoas determinadas, conforme descrição constante da aludida lei. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento." (STF, RE 376440 ED, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014)

<sup>7</sup> Yussef Cahali Soid. In: Responsabilidade Civil do Estado, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pg. 160).

### **2.3. DA INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO:**

Serviço é sinônimo de trabalho. Assim sendo, **o fato de ser gratuito não desnatura o caráter laboral** (não empregatício) da relação. Falamos, portanto, **em trabalho gratuito**.

Temos, pois, que serviço gratuito constitui gênero da espécie trabalho, ao lado da relação empregatícia, do trabalho temporário, do trabalho avulso, etc.

Em sendo competência privativa da União legislar sobre Direito do Trabalho, não pode a Lei Cearense nº 15.911/2015 disciplinar sobre a matéria de trabalho voluntário paralelamente à Lei Nacional nº 9.608/1998.

Temos, pois, que a Lei Cearense nº 15.911/2015 colide frontalmente com o **art. 22, inciso I, da Constituição Federal**, porquanto compete a União, privativamente, legislar sobre Direito do Trabalho. Vejamos:

*"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*"I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

Caberia tão somente ao Estado do Ceará legislar sobre o regime jurídico de seus servidores, o que não é o caso em mesa.

Por isso a necessidade de se reconhecer a inconstitucionalidade de toda a Lei Estadual nº 15.911/15.

### **3. DA MEDIDA CAUTELAR:**

De pórtico registramos que o caso *sub judice* carrega consigo situação extraordinária a ensejar a aplicação do **art. 10 da Lei nº 9.868/1999**, porquanto a lei vergasta foi publicada em 15/12/2015, ou seja, somente a 03 (três) dias do encerramento das atividades do Supremo Tribunal Federal, início do recesso da Corte.

Como a lei fustigada foi recentemente aprovada, de modo que ainda não está sendo aplicada, constitui urgente a

adoção de medidas para evitar a aplicação de seus dispositivos, evitando que **agentes privados passem a atuar em repartições do Ministério Público**, com inequívoco prejuízo de tal providencia, como já restou demonstrado. **Presente, portanto, o perigo da demora a reclamar providencias urgentes.**

Já a **plausibilidade jurídica** também resta presente, porquanto há afronta a vários dispositivos do texto constitucional por parte da Lei Cearense n° 15.911/2015, como já restou demonstrado acima.

A manifesta afronta ao texto constitucional exige que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em obsequio ao princípio da supremacia da Constituição Federal e para preservar a ordem social e a segurança jurídica, previstas no **artigo 12, da Lei n° 9.868/99.**

É mais fácil e eficaz suspender o início de um malfeito do que consertá-lo e remediá-lo mais tarde, o que pode trazer inclusive conseqüências incorrigíveis.

#### **4. DOS PEDIDOS:**

Diante do exposto, roga a ANSEMP, com o devido respeito:

a) Seja recebida e atuada a presente e deferida pela eminente Presidência desta Corte Suprema, ainda no recesso forense (art. 10 da Lei n° 9.868/1999), ou tão logo se faça possível, **medida cautelar para suspender a vigência da Lei Estadual Cearense n° 15.911/2015**, porquanto presentes os requisitos da medida: **perigo da demora** (impedir que a lei recentemente aprovada venha a ser aplicada) e a ***fumus boni juris***, consubstanciado na manifesta afronta ao texto constitucional, em seus dispositivos constantes do art. 37, caput e incisos II e V; e art. 22, inciso II;

b) Sejam notificadas as seguintes autoridades: Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará e o Exmo. Governador do Estado do Ceará, conforme preceito legal, para que prestem as informações de estilo;

c) Sejam intimados os Eminentes Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República para se manifestarem neste feito;

d) No mérito, requer o julgamento inteiramente procedente da presente ação **para declarar inconstitucional a Lei Estadual Cearense nº 15.911/2015**, por afronta ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios da moralidade e da eficiência), ao art. 37, inciso II (princípio do concurso público para o desempenho de atividades técnicas - cargo efetivo) e inciso V (disciplina para o desempenho das atribuições de assessoramento, espécie de cargo em comissão) e art. 22, inciso II (competência privativa da União para Legislar sobre Direito do Trabalho), todos da Constituição Federal.

Desnecessário o protesto de outras provas, em face da prova documental necessária já pré-constituída.

Não há no que se falar em sucumbência, pelo que deixa de requerer sua condenação.

Dar-se-á a causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais) somente para os fins processuais legais.

Nestes Termos,  
Pede e Espera Deferimento.

De Fortaleza(Ce) para Brasília(DF), 18 de janeiro de 2016.

**p/p MÁRCIO AUGUSTO RIBEIRO CAVALCANTE**  
Advogado - OAB/CE nº 12.359