

Excelentíssimo Senhor Presidente
Desembargador GERALDO AUGUSTO DE ALM
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
Belo Horizonte – MG

TRE / MG
SEÇÃO DE PROTOCOLO GERAL
155.578/2014 Cópia
10/07/2014 – 18:02



Ementa: Constitucional e Administrativo. Resolução TRE/MG 965/2014. Voluntários em cartórios eleitorais. Necessidade de alterações. Impossibilidade de exercerem atribuições de servidores efetivos. Vedação do acesso a informações sigilosas. Designação de servidores para a supervisão. Pagamento de gratificação de função.

**SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER
JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS –
SITRAEMG**, CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com domicílio em Belo Horizonte/MG, à Rua Euclides da Cunha, nº 14, Bairro Prado, CEP 30411-170, por sua Coordenação-Geral, com fundamento no inciso III do artigo 8º da Constituição e Lei nº 9.784, de 1999, apresenta **REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**, conforme segue:

1. DO OBJETO E DA LEGITIMIDADE

O requerente congrega servidores vinculados à Justiça Eleitoral em Minas Gerais (estatuto anexo), e age em favor da categoria para que seja alterada a Resolução TRE/MG nº 965, de 8 de abril de 2014, que regulamenta o Programa de Serviço Voluntário no âmbito dos Cartórios Eleitorais de Minas Gerais, a fim de que seja preservada a lisura do processo eleitoral, o ambiente de trabalho e a carreira dos servidores da Justiça Eleitoral.

Trata-se, portanto, da defesa de interesse ou direito coletivo¹ da categoria sintetizada na entidade sindical²; senão, de direitos individuais

¹ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando "todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido" ou em razão "de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não

homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”³, hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária ao sindicato, porquanto pleiteia, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 9º da Lei 9.784, de 1999⁴).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada”⁵.

2. DA DISCUSSÃO DO OBJETO

Sabe-se que o sentido do fundamento constitucional da cidadania no processo eleitoral não se esgota no “pronunciamento da coletividade de dois

vínculo jurídico com a parte contrária”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.*”

² A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

³ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

⁴ Lei 9.784, de 1999: Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

⁵ “(...) **O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao art. 8º, III, da Constituição e decidiu que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada.** (...)” (STF, Primeira Turma, AgReg-RE 197029/SP, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 13/12/2006, DJ 16/02/2007, p. 40)

em dois anos”⁶, vez que os direitos políticos são os “reconhecidos aos cidadãos de participar da vida política e na formação das decisões públicas”⁷, razão pela qual o serviço voluntário pode ser considerado um importante instrumento de realização desse necessário aspecto do regime democrático: a participação ativa do eleitor em todos em todas as etapas da eleição.

Não obstante o peso do valor desse *status activae civitatis*, também deve ser considerado o fato de que a criação da Justiça Eleitoral veio para assegurar a lisura das eleições⁸, evitando-se interferências prejudiciais de terceiros no processo eleitoral justamente para garantir aos cidadãos idêntico peso da sua participação (*one man, one vote*). Isonomia e impessoalidade (artigo 37 da Constituição) aqui são sinônimos de imparcialidade, daí porque essa razão de ser da Justiça Eleitoral basear-se na fiscalização não só dos sujeitos da eleição, mas também daqueles que compõem os seus quadros.

Consoante a doutrina:

A entrega do controle das eleições a uma magistratura própria, atuante desde a identificação permanente dos eleitores até a apuração dos votos, conforme constou da Exposição de Motivos da Subcomissão que elaborou os anteprojetos, objetivou atender o que seria uma inspiração nacional ‘arrancar-se o processo eleitoral, ao mesmo tempo, do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local’.

O sistema adotado no Código de 1932 [...] por influência de Kelsen, haviam previsto um tribunal específico com a finalidade de dirimir, objetiva e imparcialmente, os litígios eleitorais, reprimindo as deturpações e propiciando a pureza do voto [...]

À Justiça Eleitoral do Brasil cumpre o dever de orientar a realização de eleições, não só buscando meios que assegurem transparência, eficiência e segurança, **mas também impedindo abusos de qualquer tipo que possam interferir indevidamente na formação da vontade do eleitor, especialmente o uso da máquina pública**, tentação que constantemente rondam os administradores da coisa pública e à qual alguns infelizmente não conseguem resistir.⁹ (grifou-se)

⁶ ANGRA, Walber de Moura. Comentários ao artigo 1º, inciso II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 120.

⁷ GUEDES, Néviton. Comentários ao artigo 14. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 657.

⁸ Conforme o que preceitua o artigo 23 da Lei Complementar 64, de 1990: Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público **de lisura eleitoral**.

⁹ SILVA, Fernando Neves da. Comentários ao artigo 118. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1497.

Não foi por menos que a Lei 11.416, de 2006, e suas predecessoras, instituíram um Quadro Funcional próprio de servidores para a Justiça Eleitoral, investindo aqueles que passaram pelo processo impessoal por excelência (o concurso público) em funções estratégicas e alheias a interesses que não refletem a coletividade, como é o caso dos específicos interesses político-partidários.

Assim, o uso do serviço voluntário deve ser ponderado com as especificidades da Justiça Eleitoral, devendo a participação do cidadão ser viabilizada com o devido cuidado para que não corra risco à lisura do processo eleitoral, o que aconteceria se os voluntários realizassem tarefas inerentes aos servidores efetivos, bem como pudessem ter acesso a informações sigilosas dos cartórios eleitorais.

Em que pese o notável esforço desse Tribunal para proporcionar a coexistência do serviço voluntário e a lisura do processo eleitoral¹⁰, notam-se algumas brechas na Resolução TRE nº 965, de 8 de abril de 2014, que devem ser resolvidas sob pena de se ferir a segurança e a impessoalidade nas eleições, senão ofenderem a carreira dos servidores da Justiça Eleitoral.

A primeira delas é a falta de menção expressa sobre a impossibilidade de coincidirem as tarefas que serão executadas pelos voluntários com as atribuições dos servidores efetivos, pois a legislação repudia a execução indireta de atividades protegidas por plano de carreira, como é o caso do Decreto nº 2.271, de 1997:

Art. 1º. No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. [...]

§ 2º. Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Também é o que entende o Tribunal de Contas da União, nos termos da Súmula nº 97, que reza:

¹⁰ Por exemplo, a restrição de advogados ou funcionários de escritórios de advocacia (§1º do artigo 6º), servidores públicos, parentes de candidatos ou eleitos (§ 2º do artigo 6º), restrição de operação de alistamento eleitoral, transferência, revisão e emissão de segunda via do título eleitoral, bem como atualização da situação eleitoral e operações no sistema de filiação (artigo 9º), responsabilização civil e criminal (artigo 15) e respeito às condições, normas e princípios eleitorais (V do artigo 16).

Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), **não se admite**, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, **a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano.** (grifou-se)

Isso decorre da força normativa da Constituição da República, que prevê a nulidade do ato que viole a exigência do inciso II do seu artigo 37:

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: [...]

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 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; [...]

§ 2º. A não observância do disposto nos incisos II e III **implicará a nulidade do ato** e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Além disso, eventual leitura elástica do inciso III do artigo 16 da Resolução 965, quando impõe ao voluntário o dever de “manter os assuntos confidenciais do Cartório Eleitoral em absoluto sigilo”, pode subsidiar o equivocado entendimento de que o particular em colaboração com a Administração tem o direito ao acesso às informações confidenciais.

No entanto, alguns dados eleitorais, por lei ou por decisão judicial - como é o caso do voto e dos dados do eleitor (inciso IV do artigo 220 do Código Eleitoral) e a ação de impugnação de mandato (§ 11 do artigo 14 da Constituição) -, por óbvio, somente podem ser conhecidos por servidores da Justiça Eleitoral, razão pela qual deveria constar também na Resolução 965 a impossibilidade dos voluntários alcançarem tais informações.

Por fim, em relação ao artigo 8º da Resolução 965, que obriga um servidor ser supervisor do voluntário¹¹, quando analisado em face do inciso V

¹¹ Resolução TRE/MG 965/2014: Art. 8º Caberá ao Juiz Eleitoral indicar **um servidor do Quadro de Pessoal do Tribunal, lotado no Cartório Eleitoral, para supervisionar as atividades realizadas pelo voluntário.** Parágrafo único. Caberá ao Chefe de Cartório exercer o controle mensal da frequência dos voluntários, que será registrada em sistema próprio informatizado.

do artigo 37 da Constituição da República¹², percebe-se a sua inconstitucionalidade na parte em que acometem a supervisão sem designar formalmente o servidor para ocupar função de chefia com a devida retribuição pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão.

A atribuição de supervisão de voluntários não está prevista entre aqueles dos ocupantes de cargos efetivos, pois o próprio plano de carreira restringe o exercício das tarefas de chefia aos comissionados, consoante o artigo 5º da Lei 11.416, de 2006:

Art. 5º Integram os Quadros de Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União as Funções Comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-6, e os Cargos em Comissão, escalonados de CJ-1 a CJ-4, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Obrigar servidores efetivos à chefia de voluntários, sem designá-los para ocupar função de confiança ou cargo em comissão, equivale a desvio de função, praxe repudiada pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos da Súmula 378:

Súmula 378. Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes.

Assim, se de um lado a Administração enriquece ilícitamente ao deixar de pagar as gratificações de função devida àqueles obrigados pela supervisão dos voluntários (artigo 884 do Código Civil¹³), do outro certamente estão os servidores executando trabalho gratuito (artigo 4º da Lei 8.112, de 1990¹⁴), motivo pelo qual a ausência de previsão do pagamento também deve ser corrigida na Resolução 965, de 2014.

3. DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer a alteração da Resolução TRE/MG nº 965, de 8 de abril de 2014, para:

(a) que os voluntários sejam impedidos de exercer atribuições dos cargos efetivos e de ter acesso a informações sigilosas dos cartórios eleitorais;

¹² Constituição: Art. 37 [...] 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;

¹³ Código Civil: Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

¹⁴ Lei 8.112/90: Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.

(b) que os servidores designados para a supervisão dos voluntários sejam antes investidos formalmente em funções comissionadas ou cargos em comissão, assegurando-se o pagamento das respectivas gratificações de função.

Belo Horizonte - MG, 10 de julho de 2014.



Igor Yagelovic
Coordenador-Geral do Sitraemg