

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.454 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - ANSEMP  
**ADV.(A/S)** : MÁRCIO AUGUSTO RIBEIRO CAVALCANTE E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÃO 27/2008 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). EXERCÍCIO LEGÍTIMO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA POR PARTE DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. EFETIVO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA, VETORES IMPRESCINDÍVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) possui capacidade para a expedição de atos normativos autônomos (CF, art. 130-A, § 2º, I), desde que o conteúdo disciplinado na norma editada se insira no seu âmbito de atribuições constitucionais. Precedentes.

2. A Resolução 27/2008 do CNMP tem por objetivo assegurar a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da eficiência no Ministério Público, estando, portanto, abrangida pelo escopo de atuação do CNMP (CF, art. 130-A, § 2º, II).

3. A atuação normativa do CNMP é nacional, podendo abranger tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos estaduais, preservada a competência dos Estados-Membros no sentido de, por meio de lei complementar, estabelecer “a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público” (CF, art. 128, § 5º).

4. A liberdade de exercício profissional não é um direito absoluto, devendo ser interpretada dentro do sistema constitucional como um todo.

**ADI 5454 / DF**

A vedação do exercício da advocacia por determinadas categorias funcionais apresenta-se em conformidade com a Constituição Federal, devendo-se proceder a um juízo de ponderação entre os valores constitucionais eventualmente conflitantes. Precedentes.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro CELSO DE MELLO.

Brasília, 15 de abril de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.454 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO - ANSEMP**  
**ADV.(A/S)** : **MÁRCIO AUGUSTO RIBEIRO CAVALCANTE E**  
**OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP), contra a Resolução 27/2008 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que disciplina a vedação ao exercício da advocacia por parte dos servidores do Ministério Público da União e dos Estados.

Os artigos impugnados têm o seguinte conteúdo:

Art. 1º É vedado o exercício da advocacia aos servidores efetivos, comissionados, requisitados ou colocados à disposição do Ministério Público dos Estados e da União.

Art. 2º Ficam resguardados os atos processuais já praticados, vedando-se, entretanto, a continuidade do exercício da advocacia, mesmo àqueles que já venham exercendo essa atividade até a data da publicação desta Resolução, observado o impedimento fixado no art. 30, I, da Lei n. 8.906/94.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A Requerente sustenta que a norma questionada, por ser proveniente de órgão de caráter administrativo e “*desprovido de capacidade legislativa*”, implicaria afronta ao princípio da legalidade (CF, artigos 5º, II; 37, *caput*; e 59). Pondera, também, que “*o fato de o CNMP extrair diretamente da Constituição Federal sua competência normativa – a ponto de*

**ADI 5454 / DF**

*desafiar controle concentrado de constitucionalidade perante o próprio STF – não lhe confere prerrogativas de editar leis, substituindo assim o Poder Legislativo em sua missão constitucional própria e privativa”. Dessa forma, a capacidade normativa do CNMP estaria restrita ao poder regulamentar, sem a possibilidade de inovar no ordenamento jurídico.*

Sob outra perspectiva, ainda segundo a Requerente, a edição da norma questionada estaria em descompasso com o livre exercício profissional, sendo possível restringir-se tal direito apenas por meio de lei (CF, art. 5º, XIII), na medida em que *“tendo em consideração o direito humano ao livre exercício de profissão e trabalho, bem como a garantia de que somente lei, em sentido formal e material, poderá restringir tal direito, temos que um ato meramente administrativo não constitui meio idôneo para fazê-lo”*.

Por fim, a aplicação do diploma normativo impugnado no âmbito dos Estados-Membros ofenderia, de acordo com a Requerente, o princípio federativo, pois *“a edição de legislação disciplinando o regime jurídico de seus servidores constitui faculdade própria e inerente à capacidade de auto-organização de cada Ente Federado”*.

Em 1º/2/2016, o saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI determinou a adoção do rito dos arts. 6º e 8º da Lei 9.868/1999.

Em 25/2/2016, o Presidente do CNMP defendeu a constitucionalidade da norma em exame, a qual teria sido inspirada em deliberação anterior daquele próprio Conselho, no âmbito do Processo 0.00.000.000126/2007-69, com o objetivo de equiparar a situação jurídica dos servidores do Ministério Público dos Estados com aquela dos servidores do Ministério Público da União, em respeito aos princípios da isonomia e da moralidade administrativa.

Em 21/3/2016, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, afirmando a constitucionalidade da Resolução 27/2008 do CNMP. De início, ressaltou a similaridade entre as atribuições conferidas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao CNMP, tendo o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL chancelado, em diversos precedentes, o poder normativo do primeiro, apto a produzir atos dotados de caráter normativo primário.

**ADI 5454 / DF**

Nesse sentido, indicou que *“a Resolução nº 27/08 foi editada com fundamento na competência que referido órgão possui de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como de zelar pela observância do artigo 37 da Carta Constitucional, conforme enunciado no preâmbulo do ato questionado”*. Acrescentou que *“a vedação ao exercício da advocacia, na espécie, densifica os princípios constitucionais da eficiência e da moralidade administrativa (artigo 37, caput, da Constituição), na medida em que evita o comprometimento das atividades institucionais em razão de sobrecarga de trabalho, bem como que servidores do Ministério Público se coloquem em situação de assessoramento a particulares, em conflito com os interesses da instituição”*.

Em 14/6/2017, o Procurador-Geral da República apresentou Parecer pleiteando, preliminarmente, a redistribuição do processo, em virtude da prevenção firmada pela atribuição da ADPF 414 à relatoria do eminente Ministro EDSON FACHIN. No mérito, opinou pela constitucionalidade da Resolução 27/2008 do CNMP. Sustentou que a proibição do exercício da advocacia para determinadas classes de servidores públicos seria constitucional, inclusive com o beneplácito da jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, tendo em vista a necessidade de se interpretar o princípio da liberdade profissional (CF, art. 5º, XIII) em consonância com os princípios da moralidade e da eficiência administrativas (CF, art. 37, caput).

Adicionou, por outro lado, que o caráter uno e indivisível do Ministério Público (CF, art. 127, § 1º) demandaria um tratamento uniforme aos diversos ramos da instituição, inclusive em relação aos Ministérios Públicos estaduais. Conseqüentemente, *“a incompatibilidade para exercício da advocacia pelos servidores do MP, conquanto represente, em certa medida, restrição a exercício profissional (CR, art. 5º, XIII), diz respeito, em realidade, ao regime jurídico administrativo dos servidores do Ministério Público, em aspecto que não admite desigualação entre servidores do Ministério Público da União e os dos MPs dos estados”*. Ademais, o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL pela legitimidade do poder regulamentar do CNJ seria extensível a similar poder do CNMP, tendo

**ADI 5454 / DF**

em conta a posição institucional ocupada por ambas as instituições, essencialmente correlatas. Por fim, aduziu que não estaria configurada violação à autonomia dos Estados-Membros, os quais “*devem observar os princípios inscritos na Lei Fundamental (CR, art. 25, caput)*”.

É o relatório.

**15/04/2020****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.454 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Em caráter preliminar, destaco que, em virtude da perda de seu objeto, não há mais o que deliberar quanto ao pedido de redistribuição do processo, formulado pelo Procurador-Geral da República. Tal requerimento tinha como fundamento a existência de uma suposta prevenção levada a efeito pela atribuição da ADPF 414 à relatoria do eminente Ministro EDSON FACHIN. No entanto, em decisão de 22/2/2017, a petição inicial daquela ADPF foi indeferida, nos termos do art. 4º da Lei 9.882/1999. A decisão transitou em julgado em 10/3/2017. O pedido está, portanto, prejudicado.

Passo, então, ao exame do mérito da presente demanda.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – assim como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – foi instituído por meio da EC 45/2004, que ficou conhecida como “Emenda da Reforma do Poder Judiciário”, a qual concedeu ao CNMP a elevada função de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, estabelecendo constitucionalmente suas atribuições (CF, art. 103-B).

A constitucionalidade da estrutura, das competências e da atuação de tais órgãos foi objeto de questionamento perante este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que, em diversas oportunidades, foi chamado a se pronunciar tanto em relação a aspectos mais abrangentes, a exemplo da posição de ambos os Conselhos à luz da separação de poderes e do princípio federativo (ADI 3.367, Rel. Ministro CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006), quanto relativamente a nuances mais específicas da atuação daqueles órgãos, a exemplo da ilegitimidade do exercício de controle de constitucionalidade pelo CNJ e pelo CNMP (MS 28.112, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; e MS 27.744, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 8/6/2015); da atribuição do CNJ e do CNMP para promover a fiscalização dos princípios

**ADI 5454 / DF**

constitucionais da Administração Pública (MS 28.485, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 4/12/2014; MS 31.697, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 2/4/2014); da competência normativa do CNJ (ADC 12, Rel. Ministro CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJe de 18/12/2009; e MS 27621, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Red. p/ Acórdão Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 11/5/2012); da competência revisional do CNMP (MS 34.210 AgR, Rel. Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 6/9/2017; MS 33.410 AgR, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 4/5/2015; MS 31.199, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 24/6/2014); do controle de atos do CNMP e do CNJ pelo STF (MS 33.324 ED, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 21/6/2016; e MS 33.867 AgR, Rel. Ministro GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 1º/8/2017); e da competência do CNMP para zelar pela autonomia funcional do Ministério Público (MS 28.408, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014).

Por sua relevância para a solução da presente controvérsia, é necessária uma análise mais detida quanto ao entendimento firmado por esta CORTE a respeito do poder normativo do CNJ. Esse tema foi objeto da ADC 12 MC/DF, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, visando à declaração de constitucionalidade da Resolução 7/2005 do CNJ. Naquele julgamento, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarou a constitucionalidade da Resolução 7/2005 do CNJ, reconhecendo o poder normativo do CNJ, desde que exercido dentro do seu âmbito de atribuições constitucionais, em interpretação sistemática do texto constitucional.

Vale referir trecho do voto proferido naquele julgado pelo Ministro CELSO DE MELLO, no sentido de que o CNJ estaria *“investido, constitucionalmente, de atribuições que lhe conferem a prerrogativa de exercer, mediante deliberações tópicas, poderes normativos cuja gênese emana, diretamente, do próprio texto da Constituição, permitindo-lhe, desse modo, o controle legítimo da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário. Trata-se, pois, de atribuição cuja legitimidade jurídica traduz expressão que*



**ADI 5454 / DF**

*deriva, de modo direto, do próprio texto da Lei Fundamental e que encontra, na Constituição, o seu fundamento de validade e de eficácia”.*

Esse entendimento foi reafirmado no julgamento do MS 27.624/DF, no qual foi decidido que *“o art. 103-B da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, dispõe que o Conselho Nacional de Justiça é órgão com atribuições exclusivamente administrativas e correicionais, ainda que, estruturalmente, integre o Poder Judiciário. No exercício de suas atribuições administrativas, encontra-se o poder de “expedir atos regulamentares”. Esses, por sua vez, são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão. O Conselho Nacional de Justiça pode, no lícito exercício de suas funções, regulamentar condutas e impor a toda magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa”* (MS 27.621, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 11/5/2012).

Saliente-se que as razões lançadas nos julgados acima citados são plenamente aplicáveis ao CNMP, tendo em vista a natureza essencialmente correlata dos dois Conselhos, os quais, no formato conferido pelo constituinte reformador em 2004, possuem funções fundamentalmente similares, cabendo-lhes, em suma: a) proceder ao *“controle da atuação administrativa e financeira”* dos órgãos por eles controlados, incluído o *“cumprimento dos deveres funcionais”* de seus membros (CF, arts. 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º); b) *“zelar pela autonomia funcional e administrativa”* daqueles órgãos, *“podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”* (CF, arts. 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I); c) *“zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados”* por aqueles mesmos órgãos ou seus membros (CF, arts. 103-B, § 4º, II, e 130-A, § 2º, II); e d) *“receber e conhecer das reclamações”* contra os referidos membros ou órgãos objeto de controle, e *“rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares”* (CF, arts. 103-B, § 4º, III e IV, e 130-A, § 2º, III e IV).

Nota-se, portanto, que, em princípio, é possível ao CNMP, assim

**ADI 5454 / DF**

como ao CNJ, expedir atos regulamentares autônomos (CF, art. 130-A, § 2º, I), desde que o conteúdo disciplinado no ato normativo editado insira-se no seu âmbito de competência.

No presente caso, cabe a esta CORTE verificar se o teor da Resolução 27/2008 encontra-se dentro do campo de atuação conferido pela Constituição Federal ao CNMP.

A Resolução 27/2008 veda o exercício da advocacia aos “*servidores efetivos, comissionados, requisitados ou colocados à disposição do Ministério Público dos Estados e da União*” (art. 1º), preservando-se os atos processuais anteriormente praticados (art. 2º). O ato normativo em questão elenca como seus fundamentos: a) “*a decisão plenária proferida nos autos do processo n. 0.00.000.000126/2007-69, em sessão realizada no dia 18 de junho de 2007*”; b) “*os princípios constitucionais da moralidade, da isonomia e da eficiência*”; c) “*as disposições dos artigos 21 da Lei n. 11.415/2006 e 30 da Lei n. 8.906/94*”; e d) “*a necessidade de estabelecer, no particular, tratamento isonômico entre os servidores do Ministério Público da União e dos Estados*”.

A mencionada decisão plenária do CNMP, datada de 18/6/2007, foi proferida no âmbito de Pedido de Providências com a seguinte ementa:

SERVIDORES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA UNIÃO E DOS ESTADOS. VEDAÇÃO DE EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE IDÊNTICO TRATAMENTO. DISCIPLINAMENTO PELO CNMP. A possibilidade de exercício da advocacia por servidor do Ministério Público Estadual, dada a vedação fixada por lei aos servidores do MPU, quebra a isonomia que deveria existir entre os integrantes das respectivas carreiras, no particular. As atividades normais de banca de advocacia impedem a observância do princípio da eficiência pelo servidor do Ministério Público. Impõe-se a edição de Resolução pelo CNMP que restaure tratamento isonômico entre os servidores de todos os segmentos do Ministério Público Nacional.

Importa lembrar, nesse ponto, que a referida Lei 11.415/2006 foi

**ADI 5454 / DF**

revogada pela Lei 13.316/2016, a qual “*dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público*”. Esse último ato normativo mantém, contudo, a vedação ao exercício da advocacia e de consultoria técnica por “*servidores efetivos, requisitados e sem vínculo do Ministério Público da União*” (art. 21).

Um outro aspecto relevante a ser considerado é que, ao editar a Resolução 27/2008, o CNMP atuou com o expresso intuito de concretizar os princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da eficiência.

Com efeito, o art. 130-A, § 2º, I e II, da Constituição Federal dispõe que ao CNMP compete “*expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência*”, na qual se inclui “*zelar pela observância do art. 37*” da Constituição. O *caput* do art. 37 da Constituição Federal afirma que “*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*”.

Portanto, o texto constitucional expressamente atribui competência ao CNMP para “*zelar pela observância*” dos princípios constitucionais elencados como justificativa e fundamento para a edição da Resolução 27/2008. Verifica-se, desse modo, que a edição do ato normativo em análise se deu, ao menos em tese, dentro do escopo de atuação do CNMP.

A norma em exame contribui para a observância dos mencionados princípios constitucionais no âmbito do Ministério Público. A atuação dos servidores do Ministério Público, assim como dos servidores públicos em geral, deve ser pautada pela mais estrita obediência ao princípio da eficiência e da moralidade.

É certo que, especificamente em relação aos servidores do *Parquet*, o exercício de atividade privada de advocacia, concomitante ao exercício das atribuições do cargo público, pode gerar conflito de interesses, em potencial vulneração aos princípios da eficiência e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Registre-se que a Resolução 27/2008 vai ao encontro da sistemática normativa estabelecida pelo próprio Estatuto da Ordem dos Advogados

**ADI 5454 / DF**

do Brasil (OAB), quando esse elenca os impedimentos e as incompatibilidades entre as mais variadas atividades e o exercício da advocacia. Entre as atividades incompatíveis com a função de advogado, está o exercício de cargo ou função “*vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário*” (EOAB, art. 28, IV).

Se, de um lado, é certo que o Ministério Público não está vinculado ao Poder Judiciário, a própria Constituição Federal o define como função essencial à atividade jurisdicional, sendo certo que as atividades exercidas em ambos se entrecruzam de diversas maneiras, sendo inúmeras as possibilidades que um servidor do Ministério Público teria para interferir indevidamente no trâmite de um processo judicial no qual vislumbrasse algum escuso interesse.

É necessário destacar que a má-fé jamais pode ser presumida, principalmente quando considerados os parâmetros éticos de atuação dos servidores públicos em geral, mormente daqueles que exercem suas atividades no *Parquet*. Contudo, cumpre ao legislador trabalhar com uma variada gama de possibilidades, conferindo, assim, a maior eficácia possível às normas por ele editadas, vislumbrando, inclusive, situações excepcionais, porém factíveis.

As razões expostas acima são corroboradas por decisão monocrática proferida no MS 27.231/DF, na qual o Ministro JOAQUIM BARBOSA, tratando especificamente da Resolução 27/2008 do CNMP, expôs o seguinte entendimento:

“O objetivo do presente mandado de segurança é impugnar a Resolução nº 027/2008 do CNMP a fim de que se permita a continuidade do exercício da advocacia e consultoria técnica por parte do Impetrante.

Observo que as alegações contidas no presente *mandamus* se reduzem a questionar suposta irregularidade da referida Resolução em face da Lei nº 11.415/06, bem como a competência do CNMP para editar ato regulamentar que supostamente extrapola limites impostos por lei geral.

Primeiramente, destaco que, em análise inicial, parece-me

**ADI 5454 / DF**

que o ato ora impugnado é dotado de caráter normativo, disciplinando, pois, situações gerais e abstratas. Tal aspecto, se confirmado quando do exame de mérito do presente mandado de segurança, faria incidir no presente feito a Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal.

**Ademais, reputo relevantes e substanciosas as razões indicadas no acórdão do processo nº 425/2007-01 do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual resultou na edição da Resolução nº 027/2008.**

**De fato, tal medida consiste em salutar instrumento para a consecução dos princípios constitucionais da moralidade e isonomia porquanto afasta da advocacia servidores que possuem estreita ligação com as decisões do Ministério Público Federal e/ou Estadual, instituição que, por sua vez, influi sobremaneira na tutela jurisdicional.**

**Ademais, a Resolução nº 027/2008 vai ao encontro do princípio da eficiência na prestação do serviço público na medida em que não permite aos funcionários do Ministério Público compatibilizar as 40 (quarenta) horas de jornada semanal na instituição com o exercício da advocacia, atividade essa que demanda tempo e dedicação.**

**Dentro desse quadro, o interesse público de se resguardar a aplicação dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e eficiência na prestação do serviço público se sobrepõe ao interesse particular do Impetrante em continuar a exercer a advocacia.**

Não vislumbro, assim, em análise inicial, o requisito do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida liminar pleiteada para suspensão dos efeitos da Resolução nº 027/2008 do Conselho Nacional do Ministério Público em relação ao Impetrante.

Do exposto, indefiro o pedido de medida liminar”.

Além disso, as alterações legislativas instituídas pela EC 45/2004 tiveram o condão de conferir uma nova dinâmica funcional ao Poder Judiciário e aos demais atores institucionais diretamente relacionados à

**ADI 5454 / DF**

prestação jurisdicional — Ministério Público, Advocacia Pública e Privada e Defensoria Pública.

A profissionalização da gestão do Poder Judiciário e também do Ministério Público, de modo a aprimorar seus protocolos de atuação, foi tomada pelo legislador constitucional como ponto fundamental da reforma constitucional de 2004. A criação do CNJ e do CNMP se destaca dentro da nova concepção valorativa e estrutural então concebida pelo Congresso Nacional. Assim, deve-se assegurar a continuidade daquela obra, iniciada pelo constituinte reformador em 2004, permitindo-se a criação de ambiente institucional virtuoso no âmbito do Ministério Público e do Poder Judiciário, inclusive por meio da atuação normativa conferida pelo texto constitucional aos referidos órgãos de controle.

Ressalte-se, ainda, não existir qualquer ofensa à liberdade de exercício profissional, na medida em que tal direito constitucional não se mostra absoluto, devendo ser interpretado dentro do sistema constitucional como um todo. De fato, esta CORTE já decidiu, em diversos precedentes, que a proibição do exercício da advocacia por determinadas categorias funcionais apresenta-se em conformidade com a Constituição Federal, devendo-se proceder a um juízo de ponderação entre os valores constitucionais eventualmente conflitantes (ARE 855.648 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 10/3/2015; ADI 3.541, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 24/3/2014; RE 550.005 AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 25/5/2012; RE 199.088, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ de 16/4/1999).

O direito dos administrados de ter uma Administração Pública proba e eficiente se sobressai em face do direito individual de alguns servidores de exercer a advocacia privada concomitantemente ao exercício do cargo público. Acrescente-se que absolutamente nada impede que o servidor se desligue do Ministério Público e ingresse no exercício da advocacia. Ou seja, não há violação ao direito do servidor público ao livre exercício de atividade profissional, cabendo-lhe unicamente efetuar a escolha de qual caminho seguir.

**ADI 5454 / DF**

Cumpra também a esta CORTE decidir se a edição do ato normativo ora impugnado, expressamente aplicável no âmbito “do Ministério Público dos Estados e da União” (art. 1º), implica afronta ao princípio federativo, tal como alegado pelo autor da presente ação direta. Vale destacar, no ponto, que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL afastou tal linha de argumentação, de forma peremptória, em relação ao CNJ, considerando que:

*“o pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Isso porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, Judiciários estaduais ao lado de um Judiciário federal. A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equivocada denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais (...). Negar a unicidade do Poder Judiciário importa desconhecer o unitário tratamento orgânico que, em termos gerais, lhe dá a Constituição da República. (...) O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e sim, do Poder Judiciário nacional. (...) O Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo” (ADI 3.367, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/2006).*

Também no julgamento da já referida ADC 12 MC/DF, esta CORTE afastou, em relação ao CNJ, alegações concernentes a uma suposta ofensa ao princípio federativo, dada sua “singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele”.

Considerando o caráter também unitário do Ministério Público, é forçoso concluir que tais precedentes também se aplicam ao presente caso. Com efeito, já se decidiu que “o Ministério Público nacional é uno [art. 128, I e II, da Constituição do Brasil], compondo-se do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados” (MS 26.690, Rel. Ministro

**ADI 5454 / DF**

EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2008), não existindo, contudo, relação de hierarquia ou subordinação entre esses dois segmentos (RE 593.727, Rel. Ministro CEZAR PELUSO, Rel. p/ Acórdão Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/9/2015).

Além disso, ao dispor sobre as competências do CNMP, a Constituição afirma que compete àquele órgão *“zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados”*.

Houve, portanto, uma intenção expressa do legislador constitucional em abarcar, dentro do campo de atuação do CNMP, no que concerne ao controle de atos administrativos, também os Ministérios Públicos dos Estados, sendo viável, inclusive, a edição de atos normativos para disciplinar a matéria.

Inexiste violação ao princípio federativo, pois a atuação normativa do CNMP se dá em âmbito nacional, abrangendo tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos estaduais, em virtude da organização constitucional do Ministério Público como um todo e da própria competência institucional daquele Conselho.

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.454**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO - ANSEMP

ADV.(A/S) : MÁRCIO AUGUSTO RIBEIRO CAVALCANTE (0012359/CE) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário