

31/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.460-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CARLOS BRITTO**
REQUERENTE(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADVOGADO(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E
OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS
INTERESSADO(A/S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES
PÚBLICOS DO BRASIL-CSPB
ADVOGADO(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, tendo por alvo o art. 7º, *caput* e parágrafo único da Resolução nº 35/2002, com a redação dada pelo art. 1º da Resolução nº 55/2004, do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

2. Eis o teor do diploma normativo sob censura:

"(...)
Art. 7º Poderão inscrever-se, no concurso público, bacharéis em Direito com, no mínimo, três anos de atividade jurídica (art. 129, § 3º da CF) e comprovada idoneidade moral.
Parágrafo único. A atividade jurídica, verificada no momento da inscrição definitiva, deverá ser demonstrada, juntamente com os demais documentos indicados no art. 11, por:

a) certidão da OAB, comprovando a atividade jurídica, na forma da Lei nº 8.906, de 1994, a abranger a postulação perante qualquer órgão do Poder Judiciário, bem como atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas, sob inscrição da Ordem dos Advogados do Brasil;

b) certidão de exercício de cargo, emprego ou função pública, privativos de bacharel em Direito, sejam efetivos, permanentes ou de confiança.'

(...)"

3. Pois bem, a autora sustenta que o texto normativo impugnado, "a pretexto de aplicar o artigo 129, § 3º, da Constituição da República, acabou por fazer restrição não prevista no mencionado dispositivo constitucional, além de contrariar o art. 37 da mesma Lei Maior, que prevê o livre acesso aos cargos públicos". Aduz que "a Constituição da República exige que o candidato, ao ingressar na carreira do Ministério Público, seja bacharel em direito, mas não exige que ele tenha exercido atividade jurídica, por três anos, depois da colação de grau, como quer a Resolução do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios".

4. De outra parte, a requerente acrescenta que o artigo 7º da Resolução nº 35/2002 fere o princípio da isonomia. Isso porque restringe a participação, no concurso para ingresso na carreira do Ministério Público, a bacharéis em Direito que desempenham atividade jurídica,

ignorando que os exercentes das atividades cartorária e policial também desempenham funções de caráter jurídico.

5. Por fim, a postulante pontua que a resolução em tela é formalmente inconstitucional, dado que somente a lei em sentido formal é que pode restringir o livre acesso aos cargos públicos (inciso I do artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

6. Prossigo no relatório para dizer que as informações de estilo foram devidamente prestadas. Por meio delas, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em exercício, *Dr. José Firmo Reis Soub*, defende a validade do dispositivo posto em xeque. Antes, porém, suscita três preliminares de não-conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade: **a)** ilegitimidade *ad causam* da CONAMP, por falta de pertinência temática; **b)** feição meramente regulamentar da Resolução nº 55/2004; **c)** ausência de impugnação de todo o questionado bloco normativo.

7. A seu turno, o douto Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro da Costa, manifesta-se pela improcedência do pedido. Convergentemente, o douto Procurador-Geral da República opina pela ausência de

inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta
ação direta.

8. Já me encaminhando para o encerramento deste
relatório, averbo que admiti no feito, na condição de
amicus curiae, a Confederação dos Servidores Públicos do
Brasil - CSPB, entidade que defende a incompatibilidade da
Resolução nº 55/2004 com a Lei Maior da República.

É o relatório.

31/08/2006

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.460-0 DISTRITO
FEDERAL**

-

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)

Feito o relatório, passo ao voto.

11. Examino, de saída, a alegação de que a autora não detém
legitimidade para deflagrar o processo de fiscalização
abstrata de constitucionalidade. Fazendo-o, observo que o
artigo 1º do Estatuto da Associação Nacional dos Membros do
Ministério Público deixa claro que, entre os objetivos da
Entidade, figura o de "*defender as garantias*,

prerrogativas, direitos e interesses, diretos e indiretos, dos seus integrantes (...)". Como um dos dispositivos impugnados neste processo diz respeito ao modo de comprovação dos requisitos de inscrição em concurso público para ingresso, justamente, na carreira do Ministério Público (potencial base corporativa da acionante), facilmente identifiquei afinidade material entre as finalidades institucionais da CONAMP e as normas-objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Mais: conforme anotou o douto Procurador-Geral da República, "*é de interesse de todos os membros do Ministério Público da União e dos Estados e, assim sendo, da Instituição como um todo, em selecionar os melhores profissionais para compor seus quadros, segundo critérios lastreados não só pelo mérito, mas também pela igualdade, impessoalidade e, sobretudo, pela moralidade*" (fls. 162).

12. Neste cenário, rejeito a preliminar de ilegitimidade *ad causam* da CONAMP.

13. Por outro giro, tenho que a Resolução nº 55/2004 se insere no rol dos atos normativos primários, susceptíveis, portanto, de impugnação no controle concentrado de constitucionalidade. Assim me posiciono porque o ato normativo em causa foi editado com o fito de disciplinar a forma pela qual se daria a comprovação dos 03 (três) anos de atividade jurídica para o ingresso na carreira do Ministério Público. Requisito, esse, constante do próprio § 3º do artigo 129 da Constituição Federal de

1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Logo, trata-se de ato que apenas desata ou debulha o que já se contém na Constituição de 1988, sem inovação de conteúdo.

14. Quanto à terceira preliminar, vê-se que, de fato, há uma certa discrepância entre os dispositivos impugnados pelo autor e o pedido ao final vocalizado. Esse lapso técnico, porém, não impede o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. É que a fundamentação da peça inicial está nitidamente focada na exigência dos três anos de atividade jurídica para ingresso na carreira do Ministério Público; exatamente o centrado objeto do artigo 7º da Resolução nº 35/2002, alterada pela Resolução nº 55/2004.

15. Conheço, portanto, da presente ação direta.

16. No tocante ao mérito da questão, relembro que tudo consiste em precisar o alcance ou a abrangência lógica da expressão “*três anos de atividade jurídica*”, inserta no § 3º do artigo 129 da Constituição Federal de 1988. Abrangência que o então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, assim intentou fixar:

"(...)

A expressão "atividade jurídica" foi empregada pelo legislador constituinte derivado não em sentido usual ou comum, mas em sentido técnico, ainda que possa ter certa conotação genérica. Ela diz mais do

que o termo técnico "prática forense", tendo um sentido mais amplo, ainda que essa amplitude não chegue a ser aquela imprimida pela entidade requerente, para englobar as atividades policiais e cartorárias.

Assim, atividade jurídica em sentido técnico significa atividade privativa do bacharel em direito. Com efeito, a delimitação do âmbito semântico da expressão "atividade jurídica" não pode prescindir da interpretação da expressão "exigindo-se do bacharel em direito". Ambas as expressões são interdependentes. A atividade jurídica, assim, só pode ser a do bacharel em direito.

Com isso, a primeira ilação a que se chega é que os três anos exigidos pela norma constitucional do art. 129, § 3º, dizem respeito ao período posterior à colação de grau. Não vale, portanto, a prática forense exercida em estágios profissionais.

Em segundo lugar, se a atividade jurídica somente pode ser compreendida como atividade privativa de bacharel em direito, não estão por ela abarcadas a atividade cartorária, policial ou qualquer outra

atividade que, apesar de estarem inseridas no mundo jurídico, prescindem do diploma de bacharel em direito para seu exercício.

Assim, fixado o conteúdo semântico da expressão "atividade jurídica", cabe levar em consideração os elementos sistemáticos, genéticos, históricos e teleológicos do texto do art. 129, § 3º, da Constituição, com a redação dada pela EC nº 45/2004.

A interpretação sistemática dessa norma revela que os requisitos constitucionais para ingresso na carreira do Ministério Público devem ser eficazes na tarefa de selecionar os melhores profissionais para o exercício das funções institucionais enumeradas no art. 129, para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante o art. 127, caput, da Constituição. Por isso, tendo em vista a relevância dos deveres constitucionais atribuídos aos membros do Ministério Público, achou por bem o legislador constituinte derivado modificar o § 3º do art. 129 para restringir ainda mais os

critérios de seleção, como assim também o fez em relação à Magistratura (art. 93, I). Dessa forma, levando-se também em conta os elementos genético e histórico do texto da EC nº 45/2004, compreende-se que a Reforma do Judiciário está sendo realizada numa época em que se cobra maior eficiência e rapidez da prestação jurisdicional, objetivo que somente pode ser atingido, e assim demonstra a experiência de outros países, com um corpo de profissionais qualificado atuando em todas as áreas essenciais à Justiça. A criação de novos requisitos constitucionais para ingresso nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público, assim como a instituição do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B) e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), têm a função primordial de envolver magistrados, procuradores e promotores em uma aura de profissionalismo e reputação ilibada, indispensável para a legitimidade do Poder Judiciário perante os cidadãos. Enfim, a teleologia da norma constitucional do art. 129, § 3º, da Constituição, é

selecionar profissionais preparados para exercer as relevantes funções atribuídas aos membros do Ministério Público, com o objetivo de defender e realizar o Estado Democrático de Direito. Entendeu o legislador constituinte que os candidatos a ingresso na carreira do Ministério Público devem ser bacharéis em direito e terem cumprido, no mínimo, três anos de atividade jurídica. Em suma, devem ser profissionais experientes; e essa experiência não pode ser adquirida no exercício de qualquer atividade relacionada ao Direito, pois são muitas; incontáveis; mas apenas aquelas privativas de bacharéis em direito. (...)"

17. Com efeito, a interpretação do eminente professor Cláudio

Fonteles bem apanha o propósito da Emenda Constitucional nº 45/04 de recrutar, com mais rígidos critérios de seletividade técnico-profissional, os pretendentes à carreira ministerial pública. Isto porque passou a exigir dos concursandos uma experiência de pelo menos três anos em atividade própria daqueles que se diplomam em curso jurídico de 3º grau. A Constituição, portanto, a qualificar ainda mais o exercício de atividades de primeiríssima grandeza, devido a que voltadas à *“defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”* (CF/88, art. 127).

18. “*Atividade jurídica*”, então, é fraseado significante de atividade para cujo desempenho se faz imprescindível a conclusão de bacharelado em Direito. A formal obtenção de conhecimentos que são o próprio núcleo ou a própria grade curricular do curso superior de ciência jurídica. Conhecimentos, além do mais, aplicados em pelo menos três anos de exercício em atividade ou função que o Direito categorize como privativas daqueles que, justamente, se diplomem em curso superior de Direito. Pois somente assim é que se obtém “*conhecimento de causa*” frente ao próprio Ordenamento Jurídico, esse inafastável centro de referibilidade de todo profissional do Direito.

19. Este o sentido da expressão “*atividade jurídica*”, a se justificar pela necessidade de requisitar para desempenho dos cargos do Ministério Público profissionais afeitos à metódica análise e interpretação das figuras de Direito Positivo que servirão de moldura normativa para o concreto equacionamento das controvérsias processuais. Não fosse assim, para que mudar a originária e anódina redação do § 3º do art. 129 da Constituição de 1988?

20. Há exceções, reconheço, nesse plano do preparo técnico para a solução de controvérsias. E elas estão, assim penso, justamente nas atividades policiais e nas de natureza cartorária. É que a Constituição mesma já distingue as coisas. Quero dizer: se a atividade policial diz respeito ao cargo de delegado, ela se define como de caráter jurídico. Se se traduz na titularidade de uma serventia, também é de se ter como prática essencialmente jurídica. Isto porque: a) desde o primitivo § 4º do art. 144 da

Constituição que o cargo de delegado de polícia é tido como equiparável àqueles integrantes das chamadas “*carreiras jurídicas*”¹[1]; b) a titularidade das serventias cartorárias pressupõe concurso público de provas e títulos, exigência de que a nossa Lei Fundamental não *abre mão* para investidura nos cargos de carreira tipicamente jurídica²[2].

21. Já me encaminhando para o fecho do voto, averbo que a exigência dos três anos de atividade essencialmente jurídica, após a obtenção do título de bacharel, não quer dizer, necessariamente, **o matemático perfazimento de 365 dias “vezes” 3**, segundo o calendário que é próprio do ano civil. Bem pode ser interpretado à luz de um peculiar “*calendário forense*”, de sorte a comportar o exercício profissional que se der em pelo menos três destacadas unidades de tal calendário. Quero dizer: o profissional do Direito que fizer a prova de regular atuação em três autonomizados “*exercícios forenses*”, no mínimo, ficará habilitado a prestar concurso para cargo integrante da carreira jurídica do Ministério Público.

1[1]Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(. . .)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

2[2]Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

(...)

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

22. À derradeira, anoto que o prazo de três anos de atividade jurídica é exigido do bacharel em direito **para o ingresso na carreira do Ministério Público**. E esse ingresso – que é sinônimo de investidura --, se dá com a posse no respectivo cargo, e não com o ato de mera inscrição no pertinente concurso. Motivo pelo qual não se pode exigir dos aspirantes à carreira ministerial pública, no ato de inscrição no concurso, o atendimento ao requisito temporal de três anos de atividade jurídica, referido no § 3º do art. 129 da Constituição. Afinal, o que deseja a Constituição é a comprovada experiência profissional para o efetivo desempenho do cargo posto em competição pública (vide MS 25.504-MC, de minha relatoria).

23. Esse o quadro, voto pela procedência parcial do pedido para reconhecer a inconstitucionalidade da expressão “*verificada no momento da inscrição definitiva*”, constante do parágrafo único do art. 7º da Resolução nº 35/02, alterada pela de nº 55/04.
