



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 151.271/2017-AsJConst/SAJ/PGR

**Ação direta de inconstitucionalidade 5.454/DF**

Relator: Ministro **Teori Zavascki**  
Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEP)  
Interessada: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 27/2008, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROIBIÇÃO DE EXERCÍCIO DE ADVOCACIA PRIVADA POR SERVIDORES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR OUTORGADO PELO ART. 130-A, § 2º, I E II, DA CONSTITUIÇÃO.

1. A incompatibilidade entre atribuições dos cargos públicos das carreiras dos servidores do Ministério Público (da União e dos estados) com exercício de advocacia decorre dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa (Constituição da República, art. 37, *caput*), pois esses servidores podem influenciar atos do Ministério Público e do Judiciário, no interesse de patrocínio privado, e deixar em segundo plano suas atribuições para se dedicar à advocacia.
2. Não extrapola o poder regulamentar outorgado pelo art. 130-A, § 2º, I e II, da Constituição da República, resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que, no seu papel de órgão uniformizador das atividades do Ministério Público e em atenção aos princípios da unidade e indivisibilidade do MP, veda exercício de advocacia privada para servidores de todo o Ministério Público brasileiro.
3. Parecer por improcedência do pedido.

## 1 RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP) em face da Resolução 27, de 10 de março de 2008, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que “disciplina a vedação do exercício da advocacia por parte dos servidores do Ministério Público dos Estados e da União”.

Este é o teor da norma impugnada:

**O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso II, da Constituição da República, e no artigo 19 do seu Regimento Interno, em conformidade com a decisão plenária tomada em sessão realizada no dia 10 de março de 2008;

**Considerando** 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;

Considerando os princípios constitucionais da moralidade, da isonomia e da eficiência;

**Considerando** as disposições dos artigos 21 da Lei 11.415/06 e 30 da Lei 8.906/94;

**Considerando** a necessidade de estabelecer, no particular, tratamento isonômico entre os servidores do Ministério Público da União e dos Estados;

### **RESOLVE:**

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 8.906/94.

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

Sustenta ter a resolução estendido proibição de exercício da advocacia por servidores do Ministério Público da União (art. 21 da Lei federal 11.415, de 15 de dezembro de 2006) para os servidores do Ministério Público dos estados. Aduz extrapolação do poder regulamentar do CNMP (CR, art. 130-A, § 2º) pelo fato de a resolução disciplinar matéria sujeita a reserva absoluta de lei em sentido formal e material (CR, art. 5º, XIII). Aponta violação ao princípio da legalidade (CR, arts. 5º, II, e 37, *caput*) e usurpação de atribuição essencial do Poder Legislativo (CR, art. 59). Alega desrespeito à capacidade de auto-organização dos estados-membros para dispor sobre matéria inerente a regime jurídico de seus servidores públicos (CR, art. 18, *caput*, 25, *caput*, e 128, § 5º). Entende que os servidores do Ministério Público da União e os dos estados se sujeitam a regime jurídico e a plano de cargos e carreiras diversos. Seria indevida a extensão da proibição a pretexto de isonomia entre os servidores da instituição.

O então relator, Ministro TEORI ZAVASCKI, adotou o rito dos arts. 6º e 8º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Solicitou informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer do Procurador-Geral da República (peça 10).

O Conselho Nacional do Ministério Público, reportando-se à decisão plenária que deu ensejo à Resolução 27/2008, destacou que os motivos da vedação de exercício de advocacia pelos servi-

dores do Ministério Público da União (proximidade com a atividade judicial e possibilidade de interferência em atos do órgão) são os mesmos para servidores do Ministério Público estadual. Acentuou que essa circunstância, aliada ao caráter nacional do MP como instituição una e indivisível, imporia tratamento uniforme entre os servidores que compõem a estrutura de pessoal da instituição. Anota que, além da reafirmação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, a vedação ao exercício da advocacia homenageia o princípio da eficiência, pois evita dispersão da atenção do servidor na execução de suas atribuições (peça 14).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por improcedência do pedido, tendo em conta o caráter normativo primário de que se revestem as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público editadas em sua competência constitucional, com base no poder regulamentar outorgado pelo art. 130-A, § 2º, da Constituição da República (peça 20).

É o relatório.

## 2 DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

O artigo 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal estabelece regra de distribuição por prevenção de ações de controle concentrado de constitucionalidade “quando haja coincidência total ou parcial de objetos”. Esta ação direta de inconstitucionalidade, distribuída em 22 de janeiro de 2016, possui identidade parcial de objeto com a arguição de descumprimento de preceito fun-

damental 414/DF, a qual, todavia, foi distribuída, em 8 de julho de 2016, ao Min. EDSON FACHIN, sem observância da regra de prevenção. É caso, portanto, de redistribuição da ADPF 414 ao relator desta ação, por ser ela a mais antiga.

### 3 DISCUSSÃO

#### 3.1 EXERCÍCIO DE ADVOCACIA PRIVADA POR SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O art. 21 da Lei 11.415, de 15 de dezembro de 2006, reproduzido no art. 21 da Lei 13.316, de 20 de julho de 2016, veda aos servidores efetivos, requisitados e sem vínculo do Ministério Público da União o exercício de advocacia e de consultoria técnica. Essa incompatibilidade<sup>1</sup> justifica-se tanto pela proximidade das atribuições dos cargos dos servidores do Ministério Público com a atividade jurisdicional dos tribunais (e conseqüente abertura a interferências ilegítimas em atos do Ministério Público) quanto pela necessidade de primazia dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa, pois o exercício simultâneo de cargo público e advocacia privada tende a ser prejudicial ao cumprimento das funções dos servidores do Ministério Público.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, afirmou que a incompatibilidade prevista em lei entre cargo público e exercí-

---

<sup>1</sup> Segundo art. 27 da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994: “A incompatibilidade determina a proibição total, e o impedimento, a proibição parcial do exercício da advocacia”.

cio da advocacia privada não configura violação ao princípio da liberdade profissional, pois o art. 5º, XIII, da CR deve ser interpretado à luz dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa (CR, art. 37, *caput*).<sup>2</sup>

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.

Os fundamentos que repelem o exercício da advocacia privada pelos servidores do MPU são os mesmos para os dos MPs estaduais. Decorrem da indeclinável observância dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa pelos diversos órgãos do *Parquet*.

A impossibilidade de distinção entre servidores dos diferentes ramos do Ministério Público decorre, no que tange à proibição de exercício de advocacia privada, do caráter uno e indivisível do Ministério Público (CR, art. 127, § 1º), do qual decorre necessidade de tratamento uniforme desse específico aspecto funcional.

---

2 Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Recurso extraordinário 199.088/CE. Relator: Ministro CARLOS VELLOSO. 1º/10/1996, unânime. *Diário da Justiça*, 16 abr. 1999. STF. 1ª Turma. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo (ARE) 855.648/RS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 24/2/2015, un. *DJe* 45, 10 mar. 2015.

Acerca do sentido dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do MP, observa EMERSON GARCIA:

A estrutura do Ministério Público brasileiro apresenta uma nítida distinção em relação à forma federativa do Estado. Nessa última, como se disse, a União personifica a República Federativa do Brasil, resultando da “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (CR/1988, art. 1º). Já o Ministério Público “abrange” o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. Nesse caso, os congêneres da União e dos Estados, em seu conjunto, integram o que se denomina de “Ministério Público”. A peculiaridade é que enquanto a União possui real existência, o denominado “Ministério Público”, concebido de modo dissociado de seus ramos, é uma instituição empírica, que sequer alcança a realidade. Se o Ministério Público “não existe”, qual é a *ratio essendi* da sistemática constitucional? A resposta é simples: o objetivo é o de estabelecer uma identidade comum entre os distintos ramos que materializam o “Ministério Público”, todos imbuídos da mesma teleologia, a de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CR/1988, art. 127, *caput*).

Ao dispor sobre a existência de um único Ministério Público, que abrangeria uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Constituição de 1988 encampou “a unidade com inclusão da variedade”. A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União, como os Ministérios Públicos dos Estados, cada qual em sua esfera de atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo.

É justamente a unidade institucional que afasta a necessidade de mais de um ramo do Ministério Público atuar na mesma relação processual. Essa afirmação, no entanto, demanda uma explicação. A desnecessidade não pode chegar ao extremo de subjugar os interesses afetos a uma Instituição aos juízos valorativos realizados por outra, o que importaria evidente comprometimento de sua própria autonomia existencial, ou, mesmo, afastar a possibilidade de a lei, em situações de

parcial ocorrência de atribuições, autorizar sua atuação conjunta, isso sob a forma de litisconsórcio facultativo. [...]

Os Ministérios Públicos estaduais atuam primordialmente perante as Justiças Estaduais e, uma vez manejados os recursos especial e extraordinário, a atuação, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, se desloca para o Ministério Público Federal. A atribuição dessa última estrutura orgânica, devidamente estabelecida pela Lei Complementar 75/1993, é emanação direta do princípio da unidade. Não fosse ele, não seria possível excluir do Ministério Público Estadual a condução da demanda que iniciara.

A unidade, como se percebe, há de se compatibilizar com a divisão de atribuições estabelecida pela legislação infraconstitucional, de modo que cada instituição atue perante setores específicos do Poder Judiciário, maximizando sua eficiência. [...]

Diversamente a que se verifica em relação ao Poder Judiciário, caracterizado por uma unidade verticalizada, em que órgãos superiores têm o poder de mando sobre órgãos inferiores, o Ministério Público Brasileiro é caracterizado por uma unidade horizontalizada, em que Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados não mantêm qualquer relação entre si, cada qual exercendo, nos limites estabelecidos pela ordem jurídica, as atribuições que lhe foram outorgadas.<sup>3</sup>

O desenho constitucional da estrutura orgânica do Ministério Público como instituição unitária impõe tratamento uniforme no que tange às vedações funcionais que não se dissociem pela circunstância de os servidores integrarem quadros do Ministério Público da União ou dos estados.

O fato de a vedação não estar veiculada na Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) não impede que o Conselho Nacional do Mi-

---

3 GARCIA, Emerson. A unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática. *Boletim de Direito Administrativo*, vol. 28, n. 9, p. 1.033-1.040, set. 2012.

nistério Público (CNMP) regulamente a matéria de maneira uniforme para todo o Ministério Público brasileiro.

## 2.2 NÃO EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade 12/DF,<sup>4</sup> reconheceu que o poder regulamentar outorgado pelo art. 103-B, § 4º, da Constituição da República ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lhe defere competência para, em suas atribuições constitucionais, editar atos normativos a fim de dar concretude às competências que lhe foram reservadas, sem invasão da função primordial do Legislativo. Destaca, a esse respeito, JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO:

[...] Se a Constituição determina ao órgão constitucional o cumprimento de certos fins, implicitamente estão autorizados os meios necessários para realizá-los. Os meios são tanto materiais ou de atividade quanto normativos. É moeda corrente, como pensamento derivado de tais poderes, que se o administrador pode ordenar ou proibir no caso concreto, pode ordenar ou proibir em abstrato para situações equivalentes (FERRAZ, 1977, p. 107). O poder regulamentar estaria assim enriquecido com esses elementos, de tal sorte que decorreria da competência que possui o Conselho para declarar a invalidade de um ato, por exemplo, por violar o princípio da impessoalidade ou da moralidade, a sua atribuição normativa para disciplinar abstratamente aquilo aquilo que estará sujeito ao seu poder de invalidação.<sup>5</sup>

4 STF. Medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade 12/DF. Rel.: Min. AYRES BRITTO. *DJe* 237, 18 dez. 2009.

5 SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 281.

Essa orientação se aplica igualmente ao poder regulamentar conferido ao CNMP pelo art. 130-A, § 2º, I e II, da CR.<sup>6</sup>

Proibição de exercício simultâneo de cargo da carreira de servidor do Ministério Público e de advocacia privada decorre diretamente dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa. Insere-se, portanto, na competência material do CNMP, ao qual compete zelar pela observância, em todo o Ministério Público brasileiro, do art. 37 da CR, especialmente dos princípios do *caput* desse dispositivo constitucional, pela importância que se revestem na condução de comportamentos estatais em todas as esferas de poder: a moralidade como vetor ético-jurídico da atuação administrativa<sup>7</sup> e a eficiência

6 “Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado, para um mandato de dois anos, admitida a recondução, sendo [...]:

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II – 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, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas”.

7 “A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais” (STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 2.661/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 5/6/2002, un.

como padrão de atuação e busca incessante da melhor forma de condução e de execução dos serviços públicos.<sup>8</sup>

O CNJ, como seu congêneres, o CNMP, estão incumbidos, constitucionalmente, da fiscalização dos princípios regentes da administração pública contidos no art. 37, *caput*, da CR, no Judiciário e no Ministério Público.<sup>9</sup> A Resolução 27/2008 do CNMP, ao proibir a advocacia a servidores do MP dos estados, não inovou no ordenamento jurídico. A vedação decorre da Constituição e está prevista no art. 21 da Lei 13.316, de 20 de julho de 2016, que, embora trate do plano de cargos e salários dos servidores do MPU, representa positividade legislativa da diretriz traçada pelo Conselho acerca da indeclinável observância dos princípios inscritos no art. 37 da CR em todo o Ministério Público brasileiro.

Em decisões que não conheceram mandados de segurança impetrados contra a Resolução 27/2008 (em virtude de seu caráter normativo – súmula 266 do STF), afirmou a Suprema Corte que o ato não extrapola o poder regulamentar conferido pelo art. 130-A,

---

*DJ*, 23 ago. 2002).

- 8 “É dever da Administração Pública pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da eficiência” (STF. Primeira Turma. Agravo regimental no agravo de instrumento 838.141/GO. Rel.: Min. LUIZ FUX. 28/8/2012, un. *DJe* 180, 13 set. 2012).
- 9 “Competência do Conselho Nacional do Ministério Público para promover a fiscalização dos princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal [...]” (STF. Primeira Turma. Mandado de segurança 31.697/DF. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 11/3/2014, un. *DJe* 65, 2 abr. 2014).

§ 2º, I e II, da CR.<sup>10</sup> Esse entendimento foi confirmado pela Primeira Turma do STF em decisão assim ementada:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. Servidores do Ministério Público da União. Exercício da advocacia. Impossibilidade. 3. Resolução 27/2008 do CNMP. Poder regulamentar. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>11</sup>

Observou o Ministro EROS GRAU que a Resolução 27/2008, “ao regulamentar preceito da Lei 11.415/2006, alterou o regime jurídico dos servidores do Ministério Público nacional” e o fez de acordo com o papel do CNMP “de órgão uniformizador das atividades do Ministério Público nacional” e sem extrapolação do poder regulamentar outorgado pelo art. 130-A, § 2º, I e II, da Constituição da República.<sup>12</sup>

A resolução, ao emprestar alcance nacional à proibição de advocacia privada por servidores do MP, não desrespeito a autonomia dos estados-membros para dispor sobre regime jurídico de seus servidores. Os estados-membros, ao se auto-organizarem, devem observar os princípios inscritos na Lei Fundamental (CR, art. 25, *caput*). A proibição do exercício da advocacia privada por servidores do MP, como afirmado, decorre dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa e está veiculada em instrumento normativo

10 STF. MC/MS 27.231/DF. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. 15/4/2008, decisão monocrática. *DJe* 72, 23 abr. 2008. MC/MS 28.871/RS. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 13/9/2010, decisão monocrática. *DJe* 201, 25 out. 2010.

11 STF. Segunda Turma. AgR no recurso extraordinário com agravo 725.558/AC. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 17/11/2015, un. *DJe* 242, 1º dez. 2015.

12 STF. MC/MS 27.295/DF. Rel.: Min. EROS GRAU. 20/5/2008, decisão monocrática. *DJe* 96, 29 maio 2008.

editado por órgão competente para uniformizar a matéria para todo o Ministério Público.

É, portanto, formal e materialmente constitucional a Resolução 27/2008, do Conselho Nacional do Ministério Público.

#### 4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República por improcedência do pedido.

Brasília (DF), 14 de junho de 2017.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/PC-Par.PGR/WS/2.387/2017