

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.919, DE 2014 (do Ministério Público da União)

Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Ministério Público da União e das Carreiras dos Servidores do Conselho Nacional do Ministério Público, fixa os valores de sua remuneração, revoga a Lei nº 11.415, de 15 de dezembro de 2006, e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 21 do Projeto de Lei nº 7.919/2014, que dispõe:

Art. 21. Aos servidores efetivos, requisitados e sem vínculo do Ministério Público da União é vedado o exercício da advocacia e de consultoria técnica, ressalvado o disposto no art. 29 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição assegura a todos a **liberdade de profissão**: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (CF, art. 5º, XIII). E além de assegurar, a Constituição dispõe que as únicas restrições que a lei pode estabelecer para a liberdade de profissão são as relativas às qualificações profissionais:

Tem-se uma reserva legal ou restrição legal qualificada quando a Constituição não se limita a exigir que eventual restrição ao âmbito de proteção de determinado direito seja prevista em lei, estabelecendo, também, as condições especiais, os fins a serem perseguidos ou os meios a serem utilizados.

Dessarte prevê-se, no art. 5º, XIII, da Constituição, ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Na Representação n. 930, assentou o Tribunal que, “no tocante a essas condições de capacidade, não as pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério de razoabilidade, cabendo ao Poder Judiciário apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não”.

Embora o acórdão invoque o fundamento da razoabilidade para reconhecer a inconstitucionalidade da lei restritiva, é fácil ver que, nesse caso, a ilegitimidade da intervenção assentava-se na própria disciplina legislativa que extravasara notoriamente o mandato constitucional (atendimento das qualificações profissionais que a lei estabelecer).

Portanto, restrições legais à liberdade de exercício profissional somente podem ser levadas a efeito no tocante às qualificações profissionais.

(Gilmar Ferreira Mendes. Inocêncio Mártires Coelho. Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, páginas 309/310)

Considerando que restrições legais à liberdade de profissão só podem ser levadas a efeito no tocante às qualificações profissionais, há de ser reconhecido aos servidores do MPU o direito de exercer a advocacia, pois nos termos do art. 5º, XIII, da Constituição **somente a Lei nº 8.906/1994** pode estabelecer as qualificações profissionais para o exercício da advocacia.

E as incompatibilidades para o exercício da advocacia estão previstas, **numerus clausus**, no art. 28 da Lei nº 8.906/1994:

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

I – chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

II – membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta ou indireta;

III – ocupantes de cargos ou funções de direção em órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público;

IV – ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro;

V – ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;

VI – militares de qualquer natureza, na ativa;

VII – ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais;

VIII – ocupantes de funções de direção e gerência em instituições financeiras, inclusive privadas.

Por ser norma restritiva de direito fundamental, observa-se que o art. 28 do Estatuto da Advocacia não torna incompatível o exercício da advocacia aos ocupantes de cargos dos serviços auxiliares do Ministério Público. E como os servidores do Ministério Público da União **não são agentes políticos**, isto é, não são membros (promotores, procuradores ou subprocuradores) da instituição, não estão sujeitos à incompatibilidade do inciso II do art. 28, mas, sim, ao **impedimento do art. 30, I, da Lei nº 8.906/1994**:

Consideram-se membros do Ministério Público os que integram a respectiva carreira (promotores e procuradores). Os servidores que os auxiliam não estão alcançados pela incompatibilidade e sim pelo impedimento do art. 30, I, do Estatuto, porque não se consideram membros, mas sim meros auxiliares, sem as prerrogativas e os deveres dos cargos dos integrantes da carreira do Ministério Público.

(Paulo Lôbo. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, página 161)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. INDEFERIMENTO DE INSCRIÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR SERVIDOR OCUPANTE DO CARGO DE TÉCNICO ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. HIPÓTESE DE IMPEDIMENTO E NÃO DE INCOMPATIBILIDADE. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA ASSEGURADO COM A RESTRIÇÃO IMPOSTA PELO ART. 30, I, LEI Nº 8.906/94.

1. Deve ser assegurada a inscrição na OAB de servidor ocupante do cargo de Técnico Administrativo do Ministério Público Federal por enquadrar-se na hipótese descrita no art. 30, I, da Lei 8.906/94 (impedimento do exercício da advocacia contra a Fazenda Pública que o remunera ou à qual seja vinculada a entidade empregadora), não figurando caso de incompatibilidade (descrita no art. 28, III, do mesmo estatuto legal).

2. Recurso especial não provido.

(STJ, REsp nº 1.184.726/PA, Rel. Min. Mauro Campbell, 2ª T., DJe 03.02.2011)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. INDEFERIMENTO DE INSCRIÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR SERVIDOR OCUPANTE DO CARGO DE TÉCNICO ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. HIPÓTESE DE IMPEDIMENTO E NÃO DE INCOMPATIBILIDADE. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA ASSEGURADO COM A RESTRIÇÃO IMPOSTA PELO ART. 30, I, LEI Nº 8.906/94.

1. Mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por CELSO SILVEIRA contra o Presidente da OAB/SC, em razão do indeferimento do pedido

de inscrição definitiva na entidade, devido ao cargo exercido (Técnico Administrativo) no Ministério Público Federal. Sentença concedeu a segurança. Interposta apelação pela impetrada, o TRF da 4ª Região negou-lhe provimento por entender que o impetrante não exerce cargo ou função de direção no MPF. Recurso especial da OAB/SC alegando violação dos arts. 535 do CPC, 8º, 28 e 30 do Estatuto da OAB, além de dissídio jurisprudencial. Afirma-se que o exercício das funções do recorrido retira-lhe toda a independência inerente à advocacia. Contra-razões pela manutenção do acórdão.

2. Ausência de violação do art. 535 do CPC e do dissídio jurisprudencial alegado. O Tribunal a quo não olvidou acerca de nenhuma questão relevante, pronunciando-se acerca da matéria necessária ao deslinde da controvérsia.

3. Deve ser assegurada a inscrição na OAB de servidor ocupante do cargo de Técnico Administrativo do Ministério Público Federal por enquadrar-se na hipótese descrita no art. 30, I, da Lei 8.906/94 (impedimento do exercício da advocacia contra a Fazenda Pública que o remunera ou à qual seja vinculada a entidade empregadora), não figurando caso de incompatibilidade (descrita no art. 28, III, do mesmo estatuto legal).

4. Recurso especial não-provido.

(STJ, REsp nº 813.251/SC, Rel. Min. José Delgado, 1ª T., DJ 12.06.2006)

ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. FUNCIONÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE. LEI Nº 8906/94, ARTIGO 28, II. ENUMERAÇÃO TAXATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. INSCRIÇÃO NOS QUADROS DA OAB. POSSIBILIDADE. 1. Os casos de incompatibilidade enumerados no artigo 28 da Lei nº 8906/94 constituem rol taxativo, que não acolhe interpretação ampliativa, sob pena de ofensa à garantia constitucional do livre exercício profissional estabelecida no artigo 5º, inciso XIII. 2. Da análise dos artigos 83 do Estatuto dos Advogados e 29, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, verifica-se que a expressão “membros do Ministério Público”, contida no inciso II do artigo 28 da Lei nº 8906/94, diz respeito, tão-somente, aos Procuradores e Promotores de Justiça, e não aos funcionários que desempenham atividades administrativas de auxílio à função institucional. 3. Recurso e remessa oficial improvidos.

(TRF da 4ª Região, AMS nº 49.183, 3ª T., Rel. Des. Luíza Dias Cassales, DJ 17.11.1999)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. OAB. INSCRIÇÃO. SERVIDOR OCUPANTE DO CARGO DE ANALISTA PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. HIPÓTESE DE IMPEDIMENTO E NÃO INCOMPATIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. 1. Aplica-se ao servidor ocupante do cargo de Analista Processual do Ministério Público Federal o impedimento de exercer a advocacia previsto no art. 30, I, da Lei n. 8.906/94, eis que não é membro do Ministério Público e suas atividades não se enquadram nas outras hipóteses previstas no art. 28 do referido diploma legal, que trata da incompatibilidade. 2. Deve ser assegurada ao impetrante ocupante do cargo de Analista Processual do Ministério Público Federal a sua inscrição nos quadros da OAB por estar impedido de exercer a advocacia “contra a Fazenda

Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora” (art. 30, I, da Lei n. 8.906/94). 3. Remessa oficial improvida. (TRF da 1ª Região, REOMS nº 2006.37.00.006254-3, 8ª T. Rel. Des. Leomar Barros Amorim de Sousa, DJ 14.12.2007)

ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. OAB. INSCRIÇÃO. FUNCIONÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCOMPATIBILIDADE. LEI N. 8.906/94, ART. 28, IV. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A regra do art. 28 e seus incisos, da Lei n. 8.906/94, que enumera os casos de incompatibilidade para o exercício da advocacia, por se tratar de norma restritiva de direitos, não comporta interpretação analógica e ampliativa, para abranger hipóteses não previstas expressamente. 2. Inexistência de incompatibilidade para o exercício da advocacia, de ocupante do cargo de Oficial do Ministério Público do Estado, devendo ser observado, contudo, o impedimento de que cuida o art. 30, I, do Estatuto da OAB. 3. Segurança concedida. 4. Sentença confirmada. 5. Remessa oficial desprovida. (TRF da 1ª Região, REOMS nº 2001.38.00.023188-9, 6ª T. Rel. Des. Daniel Paes Ribeiro, DJ 18.12.2002)

Desse modo, atendendo os servidores as qualificações que a Lei nº 8.906 estabelece para o exercício da advocacia, o art. 21 do PL nº 7.919/2014 viola o art. 5º, XIII, da Constituição, uma vez que os servidores do Ministério Público estão sujeitos unicamente ao impedimento do art. 30, I, da Lei nº 8.906/1994, **restrição que se mostra adequada, necessária e proporcional**, considerando o direito fundamental de liberdade de profissão.

Saliente-se que, além de não deter legitimidade ativa para deflagrar processo legislativo tendente a alterar a Lei nº 8.906/1994, o Procurador-Geral da República não elencou na justificativa do projeto **nenhum fundamento** que ampare as gravosas restrições ao direito de liberdade de profissão, que sendo um direito fundamental de personalidade garante a todos os servidores, no âmbito de sua intimidade e vida privada, o direito à autodeterminação, o direito de se desenvolver segundo suas aptidões, o direito de escolher e exercer livremente as atividades que melhor correspondam às suas vocações e capacidades.

Muito menos estabeleceu o autor do projeto regra ou cláusula de transição, imprescindível para proteger o direito fundamental à segurança jurídica, que nas suas dimensões¹ de cognoscibilidade, confiabilidade e

¹ Humberto Ávila. *Teoria da segurança jurídica*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 2014.

calculabilidade, bem como de princípio da proteção à confiança, assegura aos servidores públicos a **intangibilidade das situações constituídas**, que não podem ser desprezadas num Estado Democrático de Direito.

Tampouco explicou Sua Excelência a ressalva no art. 21, que cita o art. 29 da Lei nº 8.906 e cria **odiosa discriminação**, já que estabelece no quadro do Ministério Público da União categoria especial de servidores exclusivamente legitimados para o exercício da advocacia vinculada à função que exerçam.

Conforme assentado, as restrições à liberdade de profissão devem ser interpretadas restritivamente. E a Lei nº 8.906/1994, que fixa as qualificações para o exercício da advocacia, não torna incompatíveis os servidores do Ministério Público, que estão sujeitos só e tão somente só ao **impedimento do art. 30, I, da Lei nº 8.906/1994**.

O mesmo raciocínio se aplica à consultoria técnica. Havendo ou não lei específica que estabeleça qualificações profissionais para o exercício de outra profissão, ofício ou trabalho, e atendidas essas qualificações, **os servidores não podem ser proibidos de prestar consultoria técnica**, sejam eles economistas, fonoaudiólogos, arquitetos, publicitários, jornalistas, contadores, farmacêuticos, engenheiros, tradutores, professores, escritores, administradores, etc.

Por fim, a presente emenda supressiva **torna atrativa** a carreira dos servidores do Ministério Público da União. Por três razões. Permite a todos os servidores obter os **três anos de atividade jurídica**, requisito obrigatório para aprovação nos concursos para membro do próprio MPU, da Magistratura, da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública da União, dentre outros. Possibilita a todos os servidores conquistar **outra fonte de renda**, reduzindo a evasão dos últimos anos, bem como o desgaste físico, emocional e financeiro de cada servidor, que espera quatro, seis ou nove anos para ver aprovado projeto que estabeleça nova remuneração. E garante a todos os servidores, atuais e futuros, sejam analistas, técnicos ou auxiliares, o **direito de desenvolver suas habilidades e potencialidades** como pessoa humana.

Nesse sentido, estando o direito fundamental de liberdade de profissão imbricado com o direito fundamental de personalidade, impõe-se invocar trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário nº 603.583/RS², quando afirmou que “[o] direito à liberdade de trabalho, ofício ou profissão, consagrado na CF de 1988, deve ser compreendido como **direito fundamental de personalidade**, derivação que é da dignidade da pessoa humana, concebido com a finalidade de **permitir a plena realização do sujeito**, como indivíduo e como cidadão” (negritei).

Por todas essas razões, e asseverando que os direitos fundamentais vinculam não só o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como também o Ministério Público, **há de ser suprimido o art. 21 do PL nº 7.919/2014**, reconhecendo aos servidores do Ministério Público da União, e por consequência³ do Conselho Nacional do Ministério Público, o direito ao exercício da advocacia e da consultoria técnica, consoante o direito fundamental de liberdade de profissão, garantido a todos pelo art. 5º, XIII, da Constituição.

Sala da Comissão, de abril de 2015.

Deputado **PAES LANDIM**
(PTB/PI)

² STF, RE nº 603.583/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 25.05.2012.

³ Nos termos do art. 30 do Projeto de Lei 7.919/2014, “[a]plica-se o disposto nesta Lei às Carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público da União”.