

V O T O

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 141, VI, da Lei estadual 12.342, de 28 de julho de 1994, do Estado do Ceará, que regula a divisão e a organização judiciária estadual.

A questão constitucional discutida na presente ação direta cinge-se em saber se o dispositivo impugnado usurpou competência privativa desta Corte para propor lei que disponha sobre o ingresso na carreira da Magistratura.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

A Constituição de 1988 manteve o sistema da ordem constitucional pretérita (art. 112 da Emenda Constitucional 1, de 1969), ao prescrever, no art. 93, *caput*, que somente a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal poderá dispor sobre o Estatuto da Magistratura.

Ressalte-se, entretanto, que, até o advento da lei complementar prevista no art. 93, *caput*, da Constituição, o Estatuto da Magistratura continua a ser disciplinado pela Lei Complementar 35/79 (LOMAN). Este é o entendimento que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2.370-5/CE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; DJ 9.3.2001; ADI 2.753-1/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11.4.2003; ADI 1.503-6/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.5.2001; AO 185-4/TO, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 2.8.2002).

As disposições da LOMAN constituem, portanto, um regime jurídico único para os magistrados brasileiros. Esse sistema normativo nacional está amparado em duas razões. Em primeiro lugar, o Poder Judiciário é um Poder Nacional e, assim, seus membros devem estar submetidos a regras uniformes.

Sobre o assunto, são elucidativas as considerações do Min. Néri da Silveira, quando do julgamento da AO 155 (Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 29.8.1995):

“Penso que a disciplina uniforme para a magistratura nacional, quer destinada aos juízes da União, quer aos juízes dos Estados-Membros, teve seu primeiro diploma na Lei Complementar nº 35, de

1979, editada com base no parágrafo único do art. 112, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterada pela Emenda Constitucional 7 /1977. Manteve-se esse sistema na Constituição de 1988, ao estipular no art. 93, que Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, dispusesse sobre o Estatuto da Magistratura, estabelecendo-se, desde logo, um rol de princípios a serem observados na edição dessa Lei Complementar, concernentes a direitos e vantagens, ao lado de deveres e proibições, para os magistrados brasileiros.

O que quis efetivamente a Emenda Constitucional nº 7, agora confirmada na Constituição de 1988, foi, destarte, que existisse regime jurídico único nacional para os juízes brasileiros. Essa intenção dos constituintes tem sua razão de ser, pois o Poder Judiciário é um Poder nacional. Não obstante a existência da dualidade das Justiças da União e dos Estados-Membros o certo é que, dos três Poderes do Estado brasileiro, o único que se pode afirmar como um poder nacional é o Poder Judiciário. As decisões da Justiça dos Estados são susceptíveis de revisão por órgãos integrantes da Justiça da União, o que não sucede com as deliberações dos outros dois poderes. Deliberação de Assembléia Legislativa não pode ser cassada pelo Congresso Nacional, como decisão de Governador não é recorrível para o Presidente da República, no que concerne ao Poder Executivo. Isso, entretanto, sucede quanto aos órgãos da Justiça dos Estados, relativamente a órgãos superiores da Justiça da União. Há, sem nenhuma dúvida, organização de natureza nacional, hierarquizada, no âmbito do Poder Judiciário.”

Além disso, é possível vislumbrar que a alternativa de caracterização das normas da LOMAN como meramente programáticas ou não vinculantes para o legislador e o judiciário estaduais abriria uma via perigosa para a concessão de privilégios e poderia dar ensejo a um quadro instável de troca institucional de boas vontades entre os poderes locais, incompatível com a independência assegurada constitucionalmente ao Poder Judiciário.

Como tenho afirmado em estudos doutrinários sobre o tema, trata-se de verdadeiro *bloqueio de competência* levado a efeito pela edição da lei complementar nacional, de modo que o direito estadual em contradição com os limites nela fixados deve ser considerado inconstitucional. Nesse caso, a lei complementar não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para a aferição da ilegitimidade ou de não observância da ordem de competência estabelecida na Constituição (Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional* . 3^a Ed. São Paulo: Saraiva; 1999, p. 192-193).

Esta Corte tem firme jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade, por violação ao art. 93 da Constituição Federal, de normas estaduais, legais ou constitucionais, que disciplinem matérias próprias do Estatuto da Magistratura, em desacordo ou em caráter inovador em relação à LOMAN. Nesse sentido, confirmam-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 212, DO ESTADO DE SANTA CATARINA, QUE CONFERIU NOVA REDAÇÃO AO ART. 192 DA LEI N. 5.624 /79. PRECEITO QUE DETERMINA A PRECEDÊNCIA DA REMOÇÃO DE JUÍZES ÀS PROMOÇÕES POR ANTIGUIDADE OU MERECIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Até o advento da lei complementar prevista no art. 93, caput, da Constituição do Brasil, a matéria própria ao Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 35/79, recebida pela Constituição. Precedentes. 2. A lei atacada dispôs sobre matéria constitucionalmente reservada a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, violando o disposto no art. 93 da Constituição. 3. Ressalvada a validade dos atos de ofício praticados por magistrados promovidos ou removidos na conformidade da lei impugnada. Pedido julgado procedente, para declarar inconstitucional a Lei Complementar n. 212, que conferiu nova redação ao art. 192 da Lei n. 5.624/79, do Estado de Santa Catarina”. (ADI 2.494/SC, Rel. Min. Eros Grau, DJ 13.10.2006)

Assim sendo, deve-se observância aos requisitos para ingresso na magistratura, previstos na Lei Orgânica Nacional da Magistratura, LC 35/79 (LOMAN), que assim dispõe em seus arts. 78 e 79:

“Art. 78. O ingresso na Magistratura de carreira dar-se-á mediante nomeação, após concurso público de provas e títulos, organizado e realizado com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º A lei pode exigir dos candidatos, para a inscrição no concurso, título de habilitação em curso oficial de preparação para a Magistratura.

§ 2º Os candidatos serão submetidos a investigação relativa aos aspectos moral e social, e a exame de sanidade física e mental, conforme dispuser a lei.

§ 3º Serão indicados para nomeação, pela ordem de classificação, candidatos em número correspondente às vagas, mais dois, para cada vaga, sempre que possível.

Art. 79. O Juiz, no ato da posse, deverá apresentar a declaração pública de seus bens, e prestará o compromisso de desempenhar com retidão as funções do cargo, cumprindo a Constituição e as leis".

Como visto, não há na Constituição Federal nem na LOMAN previsão semelhante ao disposto no artigo 141, VI, da Lei estadual 12.342, do Estado do Ceará, que estabelece limites etários para ingresso na magistratura.

Ademais, essa questão foi objeto de recente deliberação por esta Corte, quando do julgamento da ADI 5.329. Colho, nesse sentido, trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes, redator para o acórdão:

"A norma impugnada estabelece, para ingresso na carreira da Magistratura do Distrito Federal e dos Territórios, entre outras condições, que o candidato tenha entre 25 e 50 anos de idade, 'salvo quanto ao limite máximo, se for magistrado ou membro do Ministério Público'.

Portanto, a questão a ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal consiste em saber se a fixação de faixa etária para ingresso na carreira da magistratura é matéria reservada à edição de lei complementar.

Entendo que a resposta é positiva.

Como se sabe, a Constituição Federal determina, com a nova redação dada pela EC 45/2004, que lei complementar, de iniciativa legislativa do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, disporá sobre o Estatuto da Magistratura Nacional, observando, entre outros princípios, que 'o ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação' (CF, art. 93, I).

Comentando o citado dispositivo constitucional, JOSÉ AFONSO DA SILVA expõe o seguinte:

Ingresso na carreira . Entende-se por *carreira* , no serviço público, a organização de cargos de seus agentes em categorias (chamem-se *classes*, *entrâncias*), escalonados hierarquicamente, tendo em vista a natureza do trabalho, a igual denominação e a complexidade das atribuições; de sorte que o agente em cargo da escala inicial tenha a possibilidade de progredir na carreira, subindo, por promoção ou acesso, da categoria supostamente mais simples às mais complexas. As categorias da carreira da Magistratura são organizadas em entrâncias, cujo escalonamento é matéria das leis de organização judiciária dos Estados ou da Justiça Federal; mas na carreira se

incluem os cargos de juiz substituto como categoria inicial. Assim, o *ingresso na carreira* se dá por provimento do cargo de juiz substituto e a progressão ocorre de entrância em entrância, por promoção, e para o tribunal correspondente, por acesso. O provimento do cargo inicial da carreira depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, exigindo-se do bacharel em Direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação. (*Comentário contextual à Constituição* . 9. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 516)

No mesmo sentido, ANDRÉ RAMOS TAVARES lembra que, [...] a regra geral para ingressar na carreira judicial é o concurso público. Assim estabelece o art. 93, I, na novel redação dada pela EC n. 45/2004 [...]. Vislumbra-se, na nova redação do preceptivo sob comento, a exigência de outro requisito, além das provas e títulos, qual seja, três anos de atividade jurídica. (*Curso de direito constitucional* . 16. ed . São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 981).

Vê-se, dessa forma, que o texto constitucional, a partir da edição da EC 45/2004, prevê os requisitos basilares para o ingresso na carreira inicial da magistratura: (a) aprovação em concurso público de provas e títulos, (b) ser bacharel em direito, e (c) possuir, no mínimo, três anos de atividade jurídica.

A propósito, cumpre deixar registrado que esta CORTE possui jurisprudência firmada no sentido de que, até o advento da lei complementar prevista no art. 93, *caput* , da Constituição Federal, o Estatuto da Magistratura é disciplinado pela LOMAN, recepcionada pela nova ordem constitucional. Nessa linha: ADI 4.462, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2016; ADI 509, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2014; ADI 3.508, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2007; ADI 2.494, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 13 /10/2006; ADI 2.753, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 11/4/2003.

(...)

Da mesma maneira, o assunto também mereceu atenção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), quando editou a Resolução 75 /2009, pela qual dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Especificamente sobre os requisitos para inscrição preliminar no certame, o ato normativo prevê o seguinte:

Art. 23. A inscrição preliminar será requerida ao presidente da Comissão de Concurso pelo interessado ou, ainda, por procurador habilitado com poderes especiais, mediante o preenchimento de formulário próprio, acompanhado de:

- I - prova de pagamento da taxa de inscrição, observado o art. 18;
- II - cópia autenticada de documento que comprove a nacionalidade brasileira;
- III - duas fotos coloridas tamanho 3x4 (três por quatro) e datadas recentemente;
- IV - instrumento de mandato com poderes especiais e firma reconhecida para requerimento de inscrição, no caso de inscrição por procurador.

§ 1º O candidato, ao preencher o formulário a que se refere o 'caput', firmará declaração, sob as penas da lei:

- a) de que é bacharel em Direito e de que deverá atender, até a data da inscrição definitiva, a exigência de 3 (três) anos de atividade jurídica exercida após a obtenção do grau de bacharel em Direito;
- b) de estar ciente de que a não apresentação do respectivo diploma, devidamente registrado pelo Ministério da Educação, e da comprovação da atividade jurídica, no ato da inscrição definitiva, acarretará a sua exclusão do processo seletivo;
- c) de que aceita as demais regras pertinentes ao concurso consignadas no edital;
- d) de que é pessoa com deficiência e, se for o caso, que carece de atendimento especial nas provas, de conformidade com o Capítulo X.

§ 2º Para fins deste artigo, o documento oficial de identificação deverá conter fotografia do portador e sua assinatura.

§ 3º Ao candidato ou ao procurador será fornecido comprovante de inscrição.

§ 4º Somente será recebida a inscrição preliminar do candidato que apresentar, no ato de inscrição, toda a documentação necessária a que se refere este artigo.

A partir da leitura das normas que disciplinam o acesso ao cargo inicial da magistratura, entendo que o dispositivo impugnado, ao estabelecer limite mínimo e máximo de idade como requisito de ingresso na carreira, viola o disposto no art. 93 da Constituição Federal.

Isso se dá porque, em assuntos diretamente relacionados à magistratura nacional, as condições para investidura no cargo devem ser estabelecidas pela Constituição Federal ou pela LOMAN, não podendo lei ordinária federal inovar e prever norma de caráter restritivo ao ingresso na magistratura que não encontra pertinência nos citados diplomas normativos.

(...)

Oportuno ressaltar que a jurisprudência desta CORTE, em alguns precedentes, validou a complementação de regras da LOMAN por atos dos Tribunais, como na ADI 5142, julgada em 23/08/2019, de minha relatoria, em que afirmado que '*na ausência de disciplina sobre o cargo de juiz substituto de segundo grau na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC 35/1979)*'.

No entanto, ainda que se admita a possibilidade de regulamentação de certos aspectos do regime jurídico da magistratura por ato normativo diverso da LOMAN, é preciso salientar que a ausência de previsão na LOMAN sobre tema diretamente relacionado com o art. 93, I, da CF, não permite a inovação na matéria por ato normativo diverso de lei complementar de iniciativa dessa CORTE.

(...)

Do ponto de vista material, o conteúdo impugnado também está em confronto com a Constituição.

A Constituição Federal não exige idade mínima para o ingresso na magistratura, mas sim a exigência de '*três anos de atividade jurídica ao bacharel em direito (CF, art. 93, I)*'. Ao acrescentar novo requisito, não exigido pelo texto constitucional, a norma legal mostra-se incompatível.

O estabelecimento de um limite máximo de idade para investidura em cargo cujas atribuições são de natureza preponderantemente intelectual, da mesma maneira, contraria o entendimento da CORTE pelo qual restrições desse tipo somente se justificam em vista de necessidade relacionada às atribuições do cargo, como ocorre em carreiras militares ou policiais.

Nesse sentido o teor da Súmula 683 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: '*O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido*'.' (ADI 5.329, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 22.2.2021)

Verifico, portanto, que a norma impugnada incorre em vício de inconstitucionalidade, por dispor indevidamente sobre requisitos para ingresso na magistratura.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 141, VI, da Lei 12.342, de 28 de julho de 1994, do Estado do Ceará, por violação ao art. 93 da Constituição Federal.

É como voto.