

Voto :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

I. Hipótese

1. Discute-se nesta ação direta de inconstitucionalidade se a inclusão, na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas, do requisito de "saúde mental" para vitaliciamento de Promotor de Justiça viola os arts. 41, § 4º, e 127, § 2º, da Constituição Federal, além dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Questiona-se, em síntese, (i) se a lei pode legitimamente acrescentar requisito não previsto no texto constitucional para a confirmação na carreira do Ministério Público, após período de estágio probatório, bem como (ii) se o específico requisito incluído ("saúde mental") é constitucional. Eis o teor dos dispositivos constitucionais supostamente violados:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

[...]

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

II. Preliminar: legitimidade ativa

2. De início, reconheço a legitimidade ativa da requerente nos termos dos arts. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, e 103, IX, da Constituição. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP congrega os membros do Ministério Público da União e dos Estados, tendo legitimidade reconhecida por esta Corte (ADI 2.794, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Ademais, está presente a pertinência temática com a matéria discutida na presente ação, tendo em vista o interesse dos integrantes do Ministério Público no debate a respeito do estabelecimento de requisitos para confirmação dos seus membros em estágio probatório.

3. Com essas considerações, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade. Passo à análise do mérito.

4. O voto que se segue será dividido em três partes. Na primeira, analiso a possibilidade de a legislação infraconstitucional estabelecer requisitos para vitaliciamento não previstos no texto constitucional. A segunda parte avalia o requisito específico “saúde mental”, que é objeto desta ação. Por fim, na terceira parte, são estabelecidas as cautelas necessárias para que a submissão do Promotor de Justiça a avaliações psicológicas e psiquiátricas como condição para aquisição de vitaliciedade seja compatível com a Constituição Federal.

III. Mérito

III.1. Requisitos para aquisição da garantia da vitaliciedade: possibilidades e limites da legislação infraconstitucional

5. Nos termos do art. 129, § 3º, da Constituição Federal, o ingresso na carreira do Ministério Público depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica. A vitaliciedade garante que o membro do Ministério Público somente seja destituído do cargo por sentença judicial transitada em julgado. Tal garantia é assegurada após dois anos de efetivo exercício funcional (art. 129, § 5º, I, a, CF).

6. Durante esse biênio inicial, o integrante da carreira ministerial sujeita-se a período de estágio probatório, momento em que se permite a aferição

da sua aptidão e capacidade para o adequado exercício do cargo. Trata-se de providência que decorre do princípio da eficiência e se destina à tutela do interesse público, porquanto visa à efetivação apenas daqueles agentes que demonstrarem a capacidade de desempenhar devidamente as atribuições de alto relevo constitucional que decorrem do cargo de Promotor de Justiça.

7. A Constituição Federal não detalhou o modo como se dará o estágio probatório ou os critérios a serem aferidos durante o processo de vitaliciamento. O texto constitucional, em seu art. 41, § 4º, definiu apenas uma condição obrigatória para aquisição da estabilidade, qual seja "a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade". Trata-se, porém, de um requisito mínimo, que não impede a definição de condições adicionais capazes de aferir a aptidão para o cargo. Nesse contexto, cabe à legislação infraconstitucional, responsável por instituir o estatuto de cada Ministério Público, delinear os limites, requisitos e características do estágio probatório.

8. É certo que não há um cheque em branco para o legislador. É possível extrair de uma leitura sistêmica dos princípios e garantias constitucionais que as condições impostas pela lei para o vitaliciamento devem ser proporcionais e não discriminatórios. Em especial, tais requisitos devem ser necessários para a proteção de outros interesses constitucionalmente relevantes, como a segurança, a saúde, a ordem pública e a eficiência e a moralidade das instituições públicas. Além disso, devem ser fundamentados em critérios técnicos que guardem um nexo lógico com as funções, responsabilidades e exigências inerentes ao cargo. É preciso, ainda, especial cautela para garantir que os parâmetros não se revelem, direta ou indiretamente, discriminatórios, atentando-se para a vedação a requisitos que, embora aparentemente neutros, produzam impacto desproporcional sobre determinado grupo.

9. Desse modo, é constitucional o estabelecimento por lei de critérios para a confirmação em estágio probatório, desde que proporcionais e compatíveis com a natureza e as exigências do cargo. Essa mesma lógica é aplicada ao acesso inicial ao cargo público. O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já decidiu pela possibilidade de a lei fixar requisitos para ingresso no serviço público, desde que guardem correlação com as atribuições do cargo. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

Ement a : RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. IDONEIDADE MORAL DE CANDIDATOS EM CONCURSOS PÚBLICOS. INQUÉRITOS POLICIAIS OU PROCESSOS PENAIS EM CURSO. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Como regra geral, a simples existência de inquéritos ou processos penais em curso não autoriza a eliminação de candidatos em concursos públicos, o que pressupõe: (i) condenação por órgão colegiado ou definitiva; e (ii) relação de incompatibilidade entre a natureza do crime em questão e as atribuições do cargo concretamente pretendido, a ser demonstrada de forma motivada por decisão da autoridade competente. **2. A lei pode instituir requisitos mais rigorosos para determinados cargos, em razão da relevância das atribuições envolvidas, como é o caso, por exemplo, das carreiras da magistratura, das funções essenciais à justiça e da segurança pública (CRFB/1988, art. 144), sendo vedada, em qualquer caso, a valoração negativa de simples processo em andamento, salvo situações excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade.** 3. Por se tratar de mudança de jurisprudência, a orientação ora firmada não se aplica a certames já realizados e que não tenham sido objeto de impugnação até a data do presente julgamento. 4. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “Sem previsão constitucional adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal.

(RE 560.900, sob a minha relatoria, grifou-se)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Concurso público. Fixação de limite etário. Necessidade de previsão em lei e de observância da razoabilidade. Momento da aferição. Inscrição. Precedentes. 1. O Tribunal, no ARE nº 678.112/MG, julgado sob a sistemática da repercussão geral, reafirmou a jurisprudência segundo a qual somente se afigura constitucional a fixação de idade mínima em edital de concursos públicos quando respaldada por lei e justificada pela natureza das atribuições do cargo. 2. Ausência de razoabilidade na fixação de limite etário de 24 (vinte e quatro) anos para ingresso no cargo de policial militar do estado. 3. A Suprema Corte já firmou a orientação de que o requisito etário deve ser comprovado na data da inscrição no certame, e não em momento posterior. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido.

(ARE 901.899-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA FÍSICA. LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

PRECEDENTES. 1. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os requisitos que restrinjam o acesso a cargos públicos apenas se legitimam quando em conformidade com o princípio da legalidade e estritamente relacionados à natureza e às atribuições inerentes ao cargo público a ser provido. 2. Agravo regimental desprovido. (RE 598.969-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma)

III.2. O requisito “saúde mental” para vitaliciamento de Promotor de Justiça

10. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), os estados de saúde mental se inserem em um *continuum* complexo, com experiências que variam de um estado ideal de bem-estar a estados debilitantes de grande sofrimento e dor emocional. Portanto, a saúde mental implica muito mais que a ausência de transtornos mentais. A qualquer momento, uma variedade de fatores - individuais, familiares, comunitários e estruturais - podem se combinar para proteger ou prejudicar a saúde mental, alterando a posição do indivíduo nesse *continuum*.

11. A questão da saúde mental vem recebendo crescente atenção no mundo. Em 2013, o Brasil e os outros 193 Estados-Membros da OMS assinaram o Plano de Ação Integral de Saúde Mental 2013–2030, com metas globais para a melhoria da saúde mental da população. Um plano de ação atualizado foi lançado em 2021. Em síntese, tal plano se estrutura em quatro pilares: (i) a necessidade de garantir instrumentos de liderança e governança mais eficazes para a saúde mental; (ii) a estruturação de serviços abrangentes e integrados de saúde mental e assistência social; (iii) a implementação de estratégias de promoção e prevenção, como foco comunitário; e (iv) o fortalecimento do ecossistema de informação e pesquisa.

12. Apesar da maior sensibilização quanto ao tema, relatório divulgado pela OMS em 2022 revela que o progresso no campo da saúde mental não tem ocorrido na velocidade desejada. Estima-se que uma em cada oito pessoas no mundo viva com algum tipo de transtorno mental, sendo a ansiedade e a depressão as doenças mais comuns. Cerca de 12 bilhões de dias de trabalho são perdidos anualmente devido à depressão e à ansiedade, o que custa à economia global quase um trilhão de dólares. Ainda segundo o relatório, a esquizofrenia, em estados agudos, é uma das condições de saúde mais incapacitantes. E o suicídio é uma das principais

causas de morte em todo o mundo (uma a cada 100 mortes), em especial entre os jovens.

13. É certo também que a pandemia de Covid-19 agravou a crise global de saúde mental. Dados demonstraram um aumento superior a 25% dos transtornos de ansiedade e depressão apenas durante o primeiro ano da pandemia, além de uma redução severa no acesso aos serviços de atendimento à saúde mental.

14. O aumento da prevalência dos transtornos mentais na população tem impactado negativamente a qualidade e a expectativa de vida das pessoas, bem como o acesso à educação e ao mercado de trabalho, entre outras áreas. A reversão desse quadro exige a adoção de medidas multissetoriais de prevenção e promoção, que incluem (i) o fortalecimento do sistema de saúde, com a inclusão de competências específicas para a atenção à saúde mental, (ii) o aumento dos níveis de conhecimento sobre saúde mental, de modo a permitir a superação do estigma e da discriminação; (iii) ações voltadas à recuperação de pessoas com transtornos mentais, com a garantia de serviços sociais essenciais, como acesso à educação, emprego e proteção social.

15. Atenta a esse cenário, a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu meta de redução de um terço da taxa global de suicídios até 2030, além da adoção de medidas para a promoção da saúde mental e do bem-estar dos trabalhadores e da população em geral.

16. No Brasil, especificamente, destaco a Política Nacional de Saúde Mental, apoiada na Lei nº 10.216/2001, que compreende as estratégias e diretrizes adotadas para organizar a assistência às pessoas com necessidades de tratamento e cuidados específicos em saúde mental. A política abrange transtornos mentais como depressão, ansiedade, esquizofrenia, transtorno afetivo bipolar, transtorno obsessivo-compulsivo etc, e pessoas com quadro de uso nocivo e dependência de substâncias psicoativas. Além disso, o Centro de Valorização da Vida (CVV) realiza apoio emocional e prevenção do suicídio, com atendimento 24 horas, de forma voluntária e gratuita. Já a campanha Janeiro Branco busca gerar a

conscientização da sociedade e combater o estigma, chamando a atenção dos indivíduos e das instituições para as necessidades relacionadas à saúde mental.

17. Considerando esse contexto, parece evidente que todo empregador (incluindo, por óbvio, a Administração Pública) deve adotar medidas de promoção e proteção da saúde mental de seus trabalhadores, com a adoção de ações eficazes e não estigmatizantes para promover a saúde mental e prevenir transtornos dessa natureza. Afinal, os locais de trabalho são espaços que contribuem para a criação de oportunidades e riscos à saúde mental. Ao mesmo tempo em que o trabalho seguro e saudável promove o bem-estar e auxilia na recuperação dos indivíduos acometidos por transtornos mentais, um ambiente de trabalho nocivo pode contribuir para o desenvolvimento ou o aprofundamento dessas enfermidades.

18. A garantia da saúde mental deve ser, portanto, um compromisso de todos os órgãos e instituições públicas – no que se inclui o Ministério Público –, justificando uma atuação nesse campo para promover ações concretas para enfrentar e minimizar riscos para a saúde mental, bem como para incluir e apoiar indivíduos acometidos por qualquer transtorno desse tipo. Esse é um compromisso institucional relevante, capaz de ampliar a saúde pública, a garantia de direitos fundamentais e o desenvolvimento socioeconômico.

19. À luz das considerações acima, a expressão “saúde mental”, utilizada como requisito para o vitaliciamento de membros do Ministério Público do Amazonas, é demasiadamente ampla. Como visto, ela engloba tanto transtornos que não impactam o regular exercício das atividades laborais quanto enfermidades incapacitantes ou capazes de se revelar incompatíveis com as elevadas atribuições do cargo de Promotor de Justiça. Além disso, o uso dessa expressão genérica como parâmetro para estabilidade no cargo ministerial tem o potencial de reforçar o estigma e a discriminação contra pessoas com essa condição, atribuindo-as a pecha de inaptas para o exercício de funções laborais. Dada sua abrangência, tal requisito tem o potencial de produzir efeitos desproporcionais e discriminatórios.

III.3. Interpretação conforme a Constituição ao requisito "saúde mental" e cautelas necessárias

20. Embora considere incompatível com a Constituição a utilização genérica da expressão "saúde mental", entendo ser possível promover uma interpretação conforme a Constituição desse requisito de modo a delimitar e restringir o alcance da expressão. É possível, a partir da chamada "redução teleológica", atribuir ao texto normativo significado mais restritivo, com base na teleologia da norma, reduzindo-se o campo de aplicação da disposição normativa.

21. No caso, o processo de vitaliciamento busca permitir a verificação da aptidão do membro para o desempenho das atribuições de cada cargo específico. Se o exame psicotécnico pode ser exigido como etapa do concurso público para ingresso na carreira, não há razão para impedir, de maneira absoluta, que esta seja também uma etapa para confirmação no cargo.

22. A submissão de membros do Ministério Público a avaliações psicológicas e psiquiátricas como requisito para aquisição da vitaliciedade pode estar adequada às elevadas responsabilidades atribuídas. Não se pode ignorar a natureza complexa e de grande impacto social das funções desempenhadas pelos membros do Ministério Público, que repercutem nas mais variadas esferas de interesses públicos e privados. Seus integrantes ocupam função típica de Estado, incumbindo-lhes a defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático. Para tanto, além das garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, são estabelecidas diversas prerrogativas, como o porte de arma, o livre ingresso em salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, salas de tribunais, além de qualquer recinto público ou privado.

23. Nesse contexto, a fim de que o requisito seja compatível com a ordem constitucional, deve-se reduzir o seu campo de aplicação aos casos em que o transtorno mental revele *inaptidão permanente* para o exercício das funções de Promotor de Justiça, dadas as prerrogativas e responsabilidades do cargo. Nessa hipótese, a submissão a avaliações

psicológicas e psiquiátricas do membro do Ministério Público como requisito para aquisição da vitaliciedade constitui medida razoável e adequada às atribuições inerentes ao cargo de Promotor de Justiça.

24. Por outro lado, é preciso excluir da incidência da norma os casos de transtornos mentais que não afetam a capacidade de a pessoa exercer adequadamente o cargo de Promotor de Justiça. A título ilustrativo, não se pode impedir a confirmação no cargo de indivíduos acometidos por enfermidades mentais temporárias, que poderiam justificar um licenciamento do cargo até sua recuperação. Hipóteses como essa, que se distanciam da finalidade que justifica a criação do requisito – garantir o adequado desempenho do cargo –, não devem obstar o vitaliciamento.

25. Por isso, a aferição desse parâmetro (transtorno mental que revele *inaptidão permanente* para o exercício das funções ministeriais) deve observar as devidas cautelas. Caberá à junta médica, responsável por conduzir avaliações psicológicas e psiquiátricas, concluir, com base em critérios objetivos, se a enfermidade é suficiente para impedir o devido exercício do cargo. A negativa de vitaliciedade deve ser vista como a *ultima ratio*. Sendo constatada capacidade de recuperação e retorno ao cargo, com regular desempenho das funções, não haverá fundamento suficiente para obstar a confirmação no cargo.

26. Anoto, ainda, que a aferição da aptidão do membro por avaliação psicológica e psiquiátrica deve ocorrer no âmbito de regular processo administrativo, garantindo-se ao avaliado o exercício de pleno contraditório e ampla defesa. Deve ser possível, em especial, a solicitação de segunda avaliação psicológica e psiquiátrica, a fim de confirmar a inaptidão. Em caso de discordância com o procedimento de aferição ou com o resultado avaliativo, poderá o agente inabilitado contestar administrativa ou judicialmente o resultado da avaliação.

IV. Conclusão

27. Pelo exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme a Constituição à expressão “saúde mental”, dos arts. 236, § 1º, V, e § 3º, e 238, *caput*, da Lei Complementar nº 11/1993, do Estado do Amazonas, com a redação dada pela Lei Complementar nº 186/2017, de modo a permitir que o vitaliciamento do membro do Ministério

Público apenas seja obstado quando constatado transtorno mental que revele inaptidão permanente para o exercício do cargo.

28. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“1. A exigência de avaliação psicológica e psiquiátrica como requisito para aquisição de vitaliciedade pelo membro do Ministério Público constitui medida razoável e adequada às prerrogativas e responsabilidades inerentes ao cargo, desde que observadas as cautelas necessárias. 2. O vitaliciamento somente poderá ser obstado quando, no âmbito de regular procedimento administrativo, for atestada enfermidade que revele inaptidão permanente ao exercício do cargo.”*

29. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/02/2023 00:00