

NATUREZA, ALCANCE E EFEITOS DA SIMETRIA DE REGIME JURÍDICO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO¹

NATURE, SCOPE AND EFFECTS OF THE SYMMETRY OF LEGAL REGIME BETWEEN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE JUDICIARY

Wallace Paiva Martins Junior

Procurador de Justiça (MPSP), Doutor em Direito do Estado (USP) e Professor de Direito Administrativo (graduação) e Direito Ambiental (programa de pós-graduação) (Unisantos).

RESUMO

Ocupa-se este estudo da natureza, alcance e efeitos da simetria de regime jurídico entre Ministério Público e Poder Judiciário, discorrendo sobre a natureza jurídica, o *status* normativo, aplicabilidade e eficácia do § 4º do art. 129 da Constituição de 1988 e a equivalência, espelhamento e simetria projetada nessa norma constitucional e sua funcionalidade no ordenamento jurídico, bem como dos atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça (Resoluções n. 133/11 e n. 528/23) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n. 272/23) à luz de suas competências normativas e do princípio da divisão funcional do poder, explorando notadamente sua posição jurídica.

Palavras-chave: Ministério Público – Regime jurídico – Simetria – Poder Judiciário.

ABSTRACT

This study concerns the nature, scope and effects of the symmetry of the legal regime between the Public Prosecutor's Office and the Judiciary, discussing the legal nature, the status normative, applicability and effectiveness of § 4 of art. 129 of the 1988 Constitution and the equivalence, mirroring and symmetry projected in this constitutional norm and its functionality in the legal system, as well as the normative acts issued by the National Council of Justice (Resolutions n. 133/11 and n. 528/23) and by the National Council of the Public Ministry (Resolution no. 272/23) in light of its normative competences and the principle of functional division of power, notably exploring its position legal.

Keywords: Public Ministry – Legal regime – Symmetry – Judiciary

¹ Palestra apresentada em 13 de dezembro de 2024 no 50º Seminário Jurídico das Teses e Encontro dos Membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, promovido pela Associação Paulista do Ministério Público, realizada no Grande Hotel Campos do Jordão (Campos do Jordão, SP).

INTRODUÇÃO

A Constituição ocupa a cimeira da escala jurídico-normativa dos sistemas edificados sobre os pilares do Estado Democrático de Direito nas democracias contemporâneas. Como texto e norma sua interpretação deve colimar unidade, coesão, sistematicidade e completude² do ordenamento jurídico, para que se compreenda sua funcionalidade no tecido orgânico-institucional como fonte de todo o ordenamento jurídico e expressão dos valores que a fundaram. Nem sempre engenho e arte predominam no modo de produção de normas jurídicas, distanciando-se do apuro técnico apregoado pela doutrina e jurisprudência. E não é possível sua interpretação desprezando o influxo de conjunturas históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais que são determinantes para as escolhas constituintes ou legislativas.

Para fins desta reflexão, cujo propósito é a cognição da natureza, do alcance e dos efeitos da simetria de regime jurídico entre Ministério Público e Poder Judiciário e das resoluções dos respectivos órgãos centrais de controle editadas, mediante pesquisa qualitativa e comparativa e embalada sob o método hipotético-dedutivo, passo ao largo de densas prospecções de ordem jurídica e política sobre o atual estágio da teoria e do princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes) e o papel que é reservado ao Ministério Público. Basta fincar, preliminarmente, que na atual estrutura político-constitucional brasileira esse órgão constitucional autônomo é integrante do sistema (de distribuição e promoção de justiça), predicado com essencialidade e permanência, exercendo ativamente parcelas diferenciadas da soberania para tutela dos direitos fundamentais e controle da atividade estatal.

A importância do estudo da questão é mais que evidente: o Supremo Tribunal Federal tem parcelas da matéria (concessão de licença-prêmio a magistrados com base na isonomia em relação aos membros do Ministério Público; equiparação do valor das diárias devidas a membros da Magistratura e do Ministério Público, em nome da isonomia

² Norberto Bobbio. *Teoria do ordenamento jurídico*, 6. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, pp. 34-35 (tradução Maria Celeste C. J. Santos).

entre as carreiras) entre os recursos submetidos à repercussão geral (Temas 966³ e 976, respectivamente), tangenciando inclusive a Súmula Vinculante 37. Além disso, o princípio da simetria é, em linhas gerais, debatido em controvérsias de outros matizes, atinentes ao processo legislativo ou aos modelos de organização do Estado nas órbitas periféricas do sistema federativo⁴.

E distante de algum viés que se acuse indevidamente de mais ou menos corporativo ou engajado, procuro dar um tom mais afinado à noção de institucionalidade emergente da Constituição, apresentando o Ministério Público como organismo estatal⁵ dedicado à prestação de serviço público que impulsiona a vontade impessoal do Estado em prol de direitos e interesses legítimos da população. Como bem expressa a literatura italiana, o *ruolo istituzionale* do Ministério Público:

é unicamente aquele que promove, em termos neutros e independentes, a aplicação de parte do juízo da escolha adotada anteriormente pelo legislador (constitucional e/ou ordinário) para a composição de disputas que possam surgir entre os sujeitos da comunidade nacional, perseguindo, no desenvolvimento das investigações e na apresentação de pedidos ao juiz, exclusivamente o interesse subjetivo que é objetivado na norma jurídica e que o deve reconstruir, no modo mais neutro possível, através dos cânones lógicos impostos pelo ordenamento jurídico⁶.

³ O Ministro Luiz Fux dissentiu asseverando que “diferentemente da simples pretensão de isonomia que não encontre previsão direta, senão por invocação do disposto no caput do art. 5º, no texto da Constituição Federal, o princípio da simetria, porquanto, repita-se, expressamente previsto no supracitado art. 128, §4º, possibilita que se assegure aos membros do Poder Judiciário a concessão de diferentes vantagens não reguladas expressamente na LOMAN, dentre as quais o auxílio-alimentação, a licença-prêmio e eventuais outros benefícios legitimamente alcançados, em atenção ao cenário constitucional vigente, à carreira do Ministério Público.” (RE 1.059.466 RG/AL)

⁴ STF, ADI 5.323/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, 11/04/2019, DJe 06/05/2019; STF, ADI 6.986/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, 29/11/2021, DJe 03/12/2021. Embora direcionado especificamente para o estudo das Constituições Estaduais e o contencioso objetivo de constitucionalidade, Paulo Modesto classifica as normas constitucionais estaduais (conexas à Constituição Federal) em normas de (a) reprodução obrigatória, (b) imitação e (c) remissão, discorrendo que as normas de remissão “são veiculadas por enunciados constitucionais de conteúdo prescritivo incompleto e são dependentes da vigência e conteúdo do enunciado referido” (As Normas de Reprodução, Imitação e Remissão como Parâmetro de Controle de Constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o Papel das Leis Orgânicas Municipais, in *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* nº 61, jul./set. 2016, pp. 152-153).

⁵ Carlos Henrique Maciel adverte, com razão, que o Ministério Público “é mais que ‘órgão’; é *organismo* (‘complexo de órgãos’ com fisiologia integrada)” (*Curso objetivo de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 495).

⁶ No original: “è unicamente quello di promuovere, in termini indipendenti e neutrali, l’applicazione da parte del giudice delle scelte adottate in precedenza dal legislatore (costituzionale e/o ordinario) per la composizione delle liti che possono sorgere tra i soggetti della comunità nazionale, perseguendo, nello svolgimento delle indagini e nella presentazione delle richieste al giudice, esclusivamente l’interesse soggettivo che si è oggettivizzato nella norma giuridica e che lui deve ricostruire, nel modo più neutrale possibile, attraverso i canoni logici imposti dall’ordinamento giuridico”⁶. Antonello Gustapane. *Il ruolo del Pubblico Ministero nella Costituzione italiana*, Bologna: Bononia University Press, 2012, pp. 287-288.

1. REGIME JURÍDICO PECULIAR

Os regimes jurídicos do Poder Judiciário e do Ministério Público são delineados em termos mais ou menos genéricos na Constituição brasileira, porém essenciais. No tocante ao *Parquet*, novidades resultantes da comparação entre as Constituições anteriores e a atual são as mais variegadas: o balanço do processo evolutivo de aquisição de independência orgânica aponta para a sua autonomia (desvinculação) institucional (administrativa, orçamentária e financeira⁷) no quadro de Poderes do Estado – sobretudo, o Poder Executivo – e as garantias reforçadas de seus membros, com um perfil que o convola em autêntica Magistratura.

Cada uma dessas instituições têm o seu próprio regime jurídico constitucional, e que, na contextura da Constituição de 1988, têm bases comuns formuladas por normas reprodução ou remissão, não obstante outras disposições constitucionais de natureza geral (v.g., princípios de dignidade da pessoa humana, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade) ou singular (v.g., princípios do promotor natural⁸ e da independência funcional) também incidam sobre eles. De fato, a técnica normativa de reprodução é perceptível no tocante à existência de órgão central de controle (arts. 103-B e 130-A), ao modo dual de organização federativa (arts. 92 e 128), ao complexo de garantias e proibições (arts. 95 e 128, § 5º), à inscrição de autonomia institucional (arts. 96, 99, 127, §§ 2º a 6º, e 168), enquanto a técnica normativa de remissão se capta no § 4º

⁷ “A falta da expressão ‘autonomia financeira’ no art. 127, § 2º, da Constituição Federal não invalida a construção interpretativa de sua efetiva existência como garantia do livre exercício das funções institucionais do Ministério Público. Mesmo antes da Emenda Constitucional nº 19/98, o STF já consagrava a competência do Ministério Público para a fixação da política remuneratória de seus membros e dos serviços auxiliares” (STF, ADI 145/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, 20/06/2018, DJe 10/08/2018).

⁸ Bem a propósito, o denominado princípio do juiz natural não é senão a expressão parcelar do *adjective due process of law* que alberga o do promotor natural porque, em maior dimensão, se refere à autoridade competente ao verbalizar que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º, LIII, Constituição), tanto que, como decidido, “1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece a existência do princípio do promotor natural, garantia de imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto a favor da sociedade quanto a favor do próprio acusado, que não pode ser submetido a um acusador de exceção (nem para privilegiá-lo, nem para auxiliá-lo). 2. É inadmissível, após o advento da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993), que o Procurador-Geral faça designações arbitrárias de Promotores de Justiça para uma Promotoria ou para as funções de outro Promotor, que seria afastado compulsoriamente de suas atribuições e prerrogativas legais, porque isso seria ferir a garantia da inamovibilidade prevista no texto constitucional.” (STF, ADI 2.584/DF, Tribunal Pleno, Red. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, 13/10/2020) – princípio jurídico esse de valor constitucional.

do art. 129 da Constituição⁹ no tocante à carreira de seus agentes ou membros (arts. 93, I a VIII-B, e 129, § 4º)¹⁰ e ao seu funcionamento e organização (arts. 93, IX a XV, e 129, § 4º), em sua maioria¹¹.

No ponto, destaco, especialmente, a radicalização da equivalência com o Poder Judiciário, no sentido da construção de Ministério Público como uma magistratura, quando se verifica sua intensificação na Emenda Constitucional n. 45/04 que, entre outros tópicos (e para além da densidade da remissão ao art. 93), nas vedações impostas a seus membros incluiu a proibição de recebimento de auxílios e contribuições e eliminou a possibilidade do exercício de atividade político-partidária de maneira simétrica.

O que se apresenta relevante é, *prima facie*, diagnosticar a existência de um regime jurídico constitucional próprio (peculiar) a essas instituições, o que significa afirmar que ele tem o caráter de exclusividade, extravagância e derrogação daquilo que lhes for elementar em relação ao regime jurídico constitucional comum ou geral, captado o seu senso de direção pela exata compreensão da natureza de suas finalidades. Isso consiste no estabelecimento de normas jurídicas peculiares de aplicação própria a esses dois organismos do sistema de justiça, sem prejuízo da incidência das gerais, aplicáveis a todos os órgãos e as entidades do poder público.

Regime jurídico constitucional é o conjunto de normas jurídicas que caracterizam uma instituição ou instituto, sediado formal e materialmente no patamar normativo superior (a Constituição), sistematizando-o para a consecução de seus fins, com a definição uniforme, homogênea e coesa de estrutura, características fundamentais e basilares, elementos essenciais, diretrizes gerais, direitos e deveres. Qualificadamente no caso examinado trata-se de regime jurídico da mais alta posição normativa, pois tem raiz

⁹ Convém lembrar que ela também existe para a Defensoria Pública (art. 134, § 4º, *in fine*).

¹⁰ Segundo julgado, “a Constituição estabelece um paralelo entre a movimentação funcional dos membros do Ministério Público e as regras constitucionais para progressão nas carreiras da magistratura. Assim, a remoção dos membros do Ministério Público deverá seguir a forma da remoção para os membros do Poder Judiciário, conforme dicção dos arts. 93, II e VIII-A e 129, § 4º, da Constituição Federal”, destacando “a disciplina que o próprio texto constitucional estabeleceu para a progressão e movimentação funcional de magistrados (art. 93, incisos II e VIII-A, da CF), no tocante aos critérios de antiguidade e merecimento, que, por expressa determinação constitucional, estendem-se aos membros do Ministério Público (art. 129, § 4º, da CF)” (STF, ADI 6.328-GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 16/08/2022, DJe 22/08/2022).

¹¹ Optou, no entanto, a Constituição pelo método de reprodução das normas constitucionais do Poder Judiciário ao delinear o ingresso na carreira do Ministério Público com a exigência de experiência jurídica trienal (art. 129, § 3º) e ao determinar a distribuição imediata dos processos (art. 129, § 5º).

e natureza constitucional que se liga, direta ou indiretamente, à organização do Estado e à tutela de direitos e garantias fundamentais com todas as potencialidades daí oriundas (como a blindagem própria de cláusulas pétreas, salvo aprimoramento¹², no tocante à autonomia institucional e à independência funcional, ou melhor, as garantias institucionais e funcionais¹³) e que na teia federativa tem a conotação de normas constitucionais de reprodução obrigatória de preordenação¹⁴.

¹² STF, ADI 5.296/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, 04/11/2020, DJe 26/11/2020.

¹³ “Ambas não podem ser objeto de propostas de emendas à Constituição tendentes a aboli-las, direta ou indiretamente, porque constituem um direito fundamental da cidadania, incorporado à estrutura do Estado Federal brasileiro (CF, art. 60, § 4º, I e IV).

Nesse particular, incide a *teoria dos limites do poder de reforma constitucional*, que estudamos no Capítulo 7.

Certamente, não há sentido em derrubar as vigas-mestras do *Parquet*, que, com a reconstrução da ordem constitucional, emergiu sob o signo da legitimidade democrática. (...)

Tais garantias, frise-se bem, existem para assegurar o regime democrático. Desvios de conduta devem ser banidos, venham de onde vierem, embora não sirvam de apanágio para o amesquinamento institucional de órgão tão importantíssimo para a preservação das liberdades públicas, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Um Ministério Público forte, atuante, independente, composto de membros espiritualmente equilibrados, é uma meta distante, mas que se espera, algum dia, ser alcançada. E a saída para combater males não é fulminar aquilo que a Constituição trouxe de benéfico à sociedade. Embora o *dever ser* das normas jurídicas não consiga suplantar as deficiências do ser, em que os desvios de caráter, as vaidades, o torvelinho das ambições inconfessáveis esfloram infrenes, é indiscutível a necessidade de existirem pautas jurídicas de comportamento, a exemplo daquelas previstas nos arts. 127 a 130-A da Constituição Federal, para disciplinar comportamentos e esquematizar órgãos.

Esse foi o motivo pelo qual o Texto de 1988 ampliou as atribuições do Ministério Público, dilatando-lhe a competência, a fim de atender a “antiga reivindicação da própria sociedade civil. Como o Ministério Público não constitui órgão ancilar do Governo, instituiu o legislador constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o membro da instituição e a própria instituição, cuja atuação configura a confiança de respeito aos direitos individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei” (STF, voto do Ministro Celso de Mello no MS 21.239, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23-4-1993).

As garantias do Ministério Público, do mesmo modo que os predicamentos dos juízes e as imunidades parlamentares, não são benesses ou privilégios atentatórios à igualdade de todos perante a lei (CF, art. 5º, *caput*). Existem para defender o próprio Estado Democrático de Direito, sendo um reduto da cidadania contra a arbitrariedade e o abuso de poder daqueles que ocupam funções de mando, e que, por isso mesmo, precisam ser fiscalizados em suas respectivas ações e omissões.

Tais garantias equivalem a direitos subjetivos dos membros do *Parquet*. Logo, são passíveis de proteção judicial, quando negadas ou desrespeitadas por qualquer autoridade, sob pena de comprometimento da correta execução das atribuições constitucionais e legais do próprio órgão.” (Uadi Lammêgo Bulos. *Curso de direito constitucional*, São Paulo, 16. ed.: SaraivaJur, 2023, p. 1243).

¹⁴ “Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados-membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.” (STF, ADI 4.362/DF, Tribunal Pleno, Red. para acórdão Min. Roberto Barroso, 09/08/2017).

2. O REGIME JURÍDICO SIMÉTRICO

A Constituição adotou no § 4º do art. 129 norma remissiva ao Ministério Público daquilo que se contém no art. 93, dedicado ao Poder Judiciário. O emprego de normas remissivas não é novidade na Constituição, havendo-as, por exemplo, na incidência de proibições e incompatibilidades dos parlamentares federais e estaduais aos municipais (art. 29, IX), do regime jurídico dos militares aos policiais militares (art. 42, § 1º) e dos membros do Ministério Público aos do Ministério Público especial (art. 130), na criação e organização de Municípios nos Territórios (art. 33, § 1º), na autonomia do Tribunal de Contas (arts. 73 e 75), na aplicação das regras do processo legislativo comum ao orçamentário (art. 166, § 7º). Elas expressam as ideias de semelhança, equivalência, reflexividade.

Se na redação primitiva a incidência da remissão era restrita à movimentação funcional e à aposentadoria, após a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, houve verdadeira dilatação desse âmbito de comunicação, de maneira que o mencionado art. 93 se aplica integralmente ao *Parquet*, observada a cláusula de constitucionalidade que a permeia.

Também nesse patamar prodrômico, e considerando as inovações derivadas das Emendas Constitucionais n. 45/04, n. 103/19, e n. 130/23, não é adequado rotular simetria entre Ministério Público e Magistratura apenas. Se, inicialmente, o art. 93 dela tratava, essas mudanças ampliaram seu objeto, transitando das linhas fundamentais da estruturação das carreiras para, cumulativamente, albergar a disciplina de pontos essenciais da atividade do Poder Judiciário. Ou seja, ao plexo de normas constitucionais funcionais foram adicionadas normas constitucionais institucionais. Por isso, mais escorreita é a afirmação de regime jurídico-constitucional simétrico entre Ministério Público e Poder Judiciário.

De fato, a “simetria de regime se verifica no âmbito da organização e do estatuto da carreira, e na própria conformação da instituição e de sua autonomia”¹⁵, pois, como

¹⁵ Wallace Paiva Martins Junior. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 66, n. 28.

assevera Nicolao Dino, “a tônica verificada na Emenda Constitucional n. 45 é a simetria das disposições relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, seguindo, aliás, diretriz já traçada pelo Constituinte de 1988”, o que é uma “tendência mundial, valendo destacar, entre outros, os modelos simétricos adotados em Portugal, França, Espanha, Itália e Alemanha”¹⁶. A outorga aos membros do Ministério Público de garantias semelhantes à Magistratura, “como a independência e a inamovibilidade”, é tendência que “alcançou um estágio avançado em diversos países”¹⁷; comum nos sistemas jurídicos romanos-germânicos que o Ministério Público é “órgão independente” e “age conjuntamente” com o Poder Judiciário “na promoção da justiça”¹⁸.

Na Constituição brasileira, a norma de remissão automaticamente incorpora (ou estende) ao regime jurídico do Ministério Público o do Poder Judiciário - embora melhor estivesse localizada no art. 127. A Constituição é livre para promoção de extensões, equiparações¹⁹, vinculações²⁰ e assimilações que não sejam arbitrárias. Como decidido, “a desigualdade inconstitucional na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos”²¹. Como decidido, é “lícito o estabelecimento de condições de igualdade de tratamento entre os membros das carreiras, como aliás procedeu a lei federal na fixação de normas gerais,

¹⁶ Flávio Dino, Hugo Melo Filho, Leonardo Barbosa e Nicolao Dino. *Reforma do Judiciário: Comentários à Emenda nº 45/2004*, Niterói: Editora Impetus, 2005, pp. 248-249.

¹⁷ John Henry Merryman e Rogelio Pérez-Perdomo. *A tradição da civil law: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 146, tradução Cássio Casagrande.

¹⁸ Andréia Costa Vieira. *Civil law e common law: os dois grandes sistemas legais comparados*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 102.

¹⁹ “Simetria não se confunde com isonomia entre regimes jurídicos de agentes públicos distintos. Não se admite no ordenamento jurídico pátrio a equiparação de regimes jurídicos de carreiras que não foram equiparadas pela Constituição da República, sob o fundamento de que os agentes públicos distintos desempenham funções semelhantes.” (STF, AO 1.773/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 26/11/2018, DJe 28/11/2018)

²⁰ Como, por exemplo, a Constituição contém a regra proibitiva de equiparações e vinculações para efeito de remuneração dos agentes públicos (art. 37, XIII), só ela pode abrir ou permitir a abertura de exceções, direta ou indiretamente, implícita ou explicitamente.

²¹ STF, ADI 7491 MC-REF/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 14/02/2024.

não se cogitando aí de afronta ao postulado da isonomia. O que efetivamente não pode extrapolar os parâmetros constitucionais são as garantias institucionais e funcionais (CF, artigos 128, § 5º, I, ‘a’, ‘b’ e ‘c’; e 129, § 4º)”²².

Se a Constituição instituiu nessa norma de simetria de regime jurídico entre ambas as instituições, ela promove contenção ou limitação constante da fórmula normativa adotada – “no que couber” – e que traduz cláusula de compatibilidade, condicionante da percolação daquilo que for comum e da geração daquilo que for especial.

2.1. Normas jurídicas remissivas

Normas jurídicas remissivas são espécie de normas com proposições jurídicas incompletas (ao lado de aclaratórias e restritivas), e cuja “previsão remete para a previsão de uma outra” norma, de maneira que “a consequência jurídica de uma previsão é determinada mediante remissão para a de uma outra norma. Isto ocorre, as mais das vezes, por meio de fórmulas como ‘o mesmo vale’”²³, conforme explica tradicional doutrina assinalando que:

A aplicação ‘correspectiva’ significa que os elementos singulares da previsão regulados mediante remissão e os da previsão a cuja consequência jurídica remete (...) devem pôr-se em relação uns com os outros, de modo a que aos elementos que devam ser considerados semelhantes se associe a mesma consequência jurídica, segundo a função de cada um e a sua posição na cadeia de sentido da previsão²⁴.

Destarte, “há remissão quando um texto legislativo (a chamada norma de remissão) refere-se a outra ou outras disposições de tal forma que o seu conteúdo deva considerar-se como parte da disposição que inclui a norma de remissão. O conteúdo do objeto da remissão se integra à norma de remissão, incorpora-se a ela por assim dizer”²⁵.

²² STF, ADI 2.831 MC/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 11/03/2004, DJ 28/05/2004.

²³ Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 364-366 (tradução José Lamago).

²⁴ Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 364-366 (tradução José Lamago).

²⁵ Kildare Gonçalves Carvalho. *Técnica Legislativa*. 4. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 119.

Remissão normativa ocorre na incorporação de uma norma ao tratamento, total ou parcial, contido em outra. “Não se trata de aplicação por analogia, mas por remissão expressa”²⁶.

Essa concepção concita à penetração na tipologia das normas jurídicas, sendo conveniente assinalar a natureza dependente das normas remissivas. Classificadas sob o critério da estrutura, em sentido amplo, (a) normas autônomas são as que esgotam a disciplina que estatuem enquanto (b) dependentes são as que, não esgotando a disciplina, exigem outra²⁷. Essa distinção também é arquitetada sobre o critério da plenitude do sentido da norma, divididas em (a) autônomas e (b) não autônomas: aquelas “se expressam com um sentido completo, ou seja, bastam-se por si mesmas para sua compreensão, independentemente de outras normas”, enquanto estas “não possuem sentido completo e, para obter sua perfeita compreensão e efetividade, necessitam de outras normas para quais se remete o raciocínio. Essa remissão poderá ser explícita, quando a lei se refere expressamente a outro dispositivo legal, modificando, restringindo ou ampliando o sentido da norma original, ou simplesmente completando sua compreensão”²⁸.

Remissão é “meio técnico-legislativo para evitar repetições incômodas. A lei pode conseguir o mesmo resultado que o alcançado através de uma remissão, mediante uma ficção”²⁹, que ocorre quando “em determinadas situações o legislador é levado, por necessidade, a aplicar a uma categoria jurídica o regulamento próprio de outra”³⁰. Entretanto, convém gizar que:

Quando assim age, ele se utiliza do elemento ficção jurídico que, no dizer de Ferrara, ‘é um instrumento de técnica legislativa para transportar o regulamento jurídico de um fato para fato diverso que, por analogia de situações ou por outras razões, se deseja comparar ao primeiro. (...) Consoante o jurista Ferrara, a ficção não converte em real o que não é verdadeiro, apenas prescreve idêntico tratamento para situações distintas. É errôneo, pois, afirmar-se que a ficção tem o poder de *tornar verdadeiro o que evidentemente é falso*. Igualmente é imprópria a colocação de Ihering, para quem a ficção jurídica é a ‘mentira técnica consagrada pela necessidade’.³¹

²⁶ José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo, 8. ed.: Malheiros, 2012, p. 618.

²⁷ Tércio Sampaio Ferraz Junior. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*, São Paulo, 2. ed.: Atlas, 1994, p. 126.

²⁸ Silvio da Salvo Venosa. *Introdução ao estudo do Direito*, São Paulo, 6. ed.: Atlas, 2019, pp. 151-152.

²⁹ Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 364-366 (tradução José Lamago).

³⁰ Paulo Nader. *Introdução ao estudo do Direito*, 16. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 270.

³¹ Paulo Nader. *Introdução ao estudo do Direito*, 16. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 270.

Ficção é recurso da técnica jurídica (ao lado da presunção) que fornece certeza às relações jurídicas, pelo qual se “atribui realidade ao que não tem, considerando verdadeira uma criação artificial do pensamento”, porém, “não transforma em real o que não tem realidade, mas só lhe dá as mesmas consequências, como se fosse real. Caracteriza-se – diz Ferrara – por dar igual tratamento a relações em si materialmente diversas”³². É o resultado racional de uma alternativa que, no âmbito formal, reflete o exercício de simplificação das fórmulas normativas, pois, a “a ficção jurídica consiste em equiparar voluntariamente algo que se sabe que é desigual”, sem prejuízo de asserir que, no âmbito material, “a lei serve-se de uma ficção onde poderia ter alcançado do mesmo modo os seus objectivos, mediante uma definição”³³.

Porém, há se distinguir: nem toda norma jurídica remissiva é uma ficção. Ficção e remissão, conforme demonstrado com apoio na doutrina, alcançam idêntico resultado, havendo convergência teleológica; porém, são meios (técnicas normativas) diferentes, tanto que se diz que as ficções jurídicas “não são senão remissões encobertas”³⁴. O legislador pode empregar remissões ou ficções.

2.2. Conteúdo

Simetria é decisão constituinte que, direcionada especificamente no § 4º do art. 129 da Constituição, colima, no tocante ao *Parquet*, a equivalência estrutural com

³² Paulo Dourado de Gusmão. *Introdução ao estudo do Direito*, Rio de Janeiro, 49. ed.: Forense, 2018, p. 25.

³³ Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 364-366 (tradução José Lamego).

³⁴ “O legislador pode ter distintas razões para não expressar abertamente a remissão e para vesti-la com a forma de uma ficção. Se se trata da complementação de uma lei anterior, a razão do emprego da ficção pode residir no empenho em manter a aparência de continuidade: na medida em que o legislador declara que o facto que tem agora de regular é de molde a cair sob a previsão de uma lei anterior, deixa esta aparentemente intocada. O receio de modificar abertamente uma lei existente ou o Direito consuetudinário poderá ter tido um certo papel, sobretudo nos tempos remotos da evolução do Direito. (...) Além disso, a remissão na veste de uma ficção só deve ser entendida de modo a que a norma, para a qual se remete, seja aplicável ‘correspectivamente’. Von THUR observa, com razão, que a equiparação jurídica ‘pode ir mais ou menos longe’; não precisa de ser necessariamente levada até ao fim em todos os planos. Se o legislador não reconheceu todas as consequências da equiparação que ordenou, pode, do escopo da lei, vir a resultar a necessidade de uma interpretação restritiva. (...) Por vezes, a lei serve-se de uma ficção onde poderia ter alcançado do mesmo modo os seus objectivos, mediante uma definição. (...) Por tudo isto, a ficção legal é um meio de expressão que desempenha a função ora de uma remissão, ora de uma restrição, ora de uma aclaração. O sentido e o alcance de uma remissão ou restrição hão-de inferir-se em cada caso do contexto e do escopo da lei, e delimitar-se em conformidade com estes.” (Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 367-369 - tradução José Lamego).

proibição de dispensa, nos âmbitos institucional e funcional, de regime jurídico inferior do que o do Poder Judiciário (e vice-versa), como timbrado em decisão do Supremo Tribunal Federal assentando que:

As funções, e.g., de membros do MP e de magistrados são distintas. Contudo, a relação entre magistrados e membros do MP é simétrica; e o é por expressa determinação constitucional. Apesar de os membros do Ministério Público e os magistrados desempenharem funções distintas, seus respectivos regimes jurídicos são simétricos por determinação do Constituinte, especialmente, após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004. O Promotor oferece a denúncia e o juiz julga, atividades ontologicamente distintas e, daí, inaplicável a isonomia, mas os seus respectivos regimes jurídicos são simétricos. Nesse seguimento, a afirmação constitucional da simetria entre as carreiras representa, de um lado, a necessidade de espelhamento do regime jurídico dos membros do Ministério Público em relação às determinações existentes para os membros do Judiciário. De outro, porém, a simetria representa, também, a necessidade de que se assegure aos magistrados um regime de garantias e benefícios funcionais não inferior àquele existente para os que apresentam o Ministério Público.³⁵

A noção adotada nesse *decisum* não é a de igualdade, senão de equivalência, reflexividade ou paralelismo, transmitindo a ideia de identidade de medidas, até porque seu pressuposto é, como visto, a diversidade. Entre os atores do sistema de justiça não pode haver subordinação ou amesquinamento de posições; isso se manifestaria se o regime jurídico de um fosse inferior ao do outro, ainda que possa haver diferenciações ontologicamente instituídas em virtude da natureza da função exercida, sobretudo entre os atores estatais (ou públicos)³⁶. E para o Ministério Público ela é singular no sentido de aproximação estrutural ao Poder Judiciário, o que é traço diferencial em relação aos demais atores do sistema de justiça. Enfim, sua situação jurídica deve ser conexa à isonomia de posições, ou seja, de equivalência³⁷.

3. RAÍZES

³⁵ STF, AO 1.773/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 26/11/2018, DJe 28/11/2018.

³⁶ Se bem que, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, “a simetria de tratamento entre a magistratura e o Ministério Público, prevista no art. 129, § 4º, da Constituição Federal, não é automaticamente extensível à advocacia pública” (STF, ADI 5.909/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, 22/02/2023, DJe 02/03/2023), o que está correto porque cuida-se de órgão subordinado hierarquicamente ao Chefe do Poder Executivo.

³⁷ Uma relação é de equivalência quando é reflexiva, simétrica e transitiva.

A *ratio* dessa opção constitucional decerto tem natureza atávica; pesou inegavelmente a característica gemelar entre ambas as instituições, histórica e tradicional no direito romano-germânico³⁸ (e cuja concentração orgânica persiste no direito italiano³⁹, conquanto o direito português adote a segregação dá-lhe idênticas garantias⁴⁰, v.g.). A doutrina assim resume as influências estrangeiras:

Como salienta Nagib Slaibi Filho:

O Ministério Público brasileiro, com a moldura e a consistência que lhe foi dada pela Constituição de 1988, bem representa a contradição decorrente de tais influências, pois: (a) dos Estados Unidos, herdou a desvinculação com o Poder Judiciário, a denominação de sua chefia, o controle externo de determinadas atividades administrativas ligadas ao Poder Executivo, o resquício de poder participar da política partidária, ainda que em hipóteses restritas previstas em lei, a postura independente que aqui somente se subordina à consciência jurídica de seu membro, como, aliás, está na Lei Maior ao assegurar sua autonomia funcional e administrativa (art. 127); (b) da Europa continental, herdou a simetria da carreira com a magistratura, inclusive as prerrogativas similares, o direito de assento ao lado dos juízes, as vestes próprias e até mesmo o vazo de atuar como se magistrado fosse, embora devesse ter o ardor do advogado no patrocínio da causa. O Ministério Público desenvolveu-se sob a influência do Novo e Velho Mundo, e da simbiose vem a sua força.⁴¹

A par de digressões sobre os movimentos de concentração ou segregação de funções ou posições processuais estatais, o sistema jurídico-constitucional brasileiro experimentou uma evolução (nos patamares constitucional e infraconstitucional) para a edificação do *Parquet* como espécie de Magistratura, ainda que àquele a Constituição de 1988 tenha atribuído funções outras, de natureza extrajudicial, inclusive a semelhante ao *ombudsman* (art. 129, II, III, VI a VIII).

É por isso que, para além do componente histórico, incidiram circunstâncias assaz peculiares, resultantes da experiência mais próxima e da literatura precedentes à Constituição de 1988, tendentes à uma nova conformação constitucional de Ministério

³⁸ Assim, por exemplo, tonifica parecer da Procuradoria-Geral da República (AO 1.773/DF): “Particularmente a partir da Emenda Constitucional 45/2004, que alterou o art. 129, §4º, da Constituição, o poder constituinte densificou a simetria de regime jurídico entre juízes e membros do Ministério Público, sendo lícito considerar que atribuiu ao segundo a natureza de magistratura requerente, equiparada à judicial, a exemplo de países europeus de matriz jurídica romanogermânica.”

³⁹ Arts. 107 e 108 da Constituição da República Italiana.

⁴⁰ Art. 219 da Constituição da República Portuguesa.

⁴¹ Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*, São Paulo, 36. ed.: Atlas, 2020, p. 1116.

Público orientada para seu fortalecimento institucional como garantia da população para promoção da justiça (exclusividade da promoção da ação penal pública; controle da atividade estatal, e, em especial, policial; tutela de interesses transindividuais; atribuição de poderes investigatórios, *v.g.*).

Esse caldo de cultura engendrou a verbalização de Ministério Público funcionalmente independente e institucionalmente autônomo. A Constituição é diáfana a respeito, como antes observado: a morfologia simétrica consta de vários preceitos relacionados à instituição de órgão central de controle, ao modo dual de organização federativa, ao complexo de garantias e proibições, à atribuição de autonomia institucional; e para não desautorizar essa escolha primacial se estatuiu a norma de encerramento ou extensão no § 4º de seu art. 129. No âmbito da comunicação das garantias funcionais, decisão do Conselho Nacional de Justiça resgatou a evolução histórico-normativa dessa simetria e a concebeu como “reflexo da interpretação sistêmica da Constituição Federal”.⁴²

4. EXCEÇÕES

A remissão não é absoluta porque é limitada pela cláusula de compatibilidade (situações em que a peculiaridade do Ministério Público é impeditivo dessa extensão, impondo a verificação da compatibilidade da simetria com a própria natureza da

⁴² “(...) II — A Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa emprestada ao § 4º do art. 129.

III — A determinação contida no art. 129, § 4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é autoaplicável, sendo necessária a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa sempre que se verificar qualquer desequilíbrio entre as carreiras de Estado. Por coerência sistêmica, a aplicação recíproca dos estatutos das carreiras da Magistratura e do Ministério Público se autodefine e é autossuficiente, não necessitando de lei de hierarquia inferior para complementar o seu comando.

IV — Não é possível admitir a configuração do esdrúxulo panorama segundo o qual, a despeito de serem regidos pela mesma Carta Fundamental e de terem disciplina constitucional idêntica, os membros da Magistratura e do Ministério Público brasileiros passaram a viver realidades bem diferentes, do ponto de vista de direitos e vantagens. (...)” (RDA, Rio de Janeiro: FGV, v. 256, pp. 273-298, jan./abr. 2011)

instituição)⁴³, e cujo conteúdo revela a admissibilidade, no domínio abstrato infraconstitucional ou de concreta e direta exequibilidade, de exceções baseadas restritivamente naquilo que for ontologicamente peculiar (v.g., a distinção nuclear entre o modo de atuação por impulso oficial ou mediante provocação à luz da parêmia *ne procedat iudex ex officio*). Além disso, o caráter restritivo das exceções deve atender à necessidade de interesse público de peculiaridades e especificidades que, residual e pontualmente, afastam o *Parquet* do Poder Judiciário, orientado pelos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, porque, consoante hígida advertência doutrinária, “a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstanciais peculiarizadas de uma categoria de indivíduos se não houver adequação razoável entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada”⁴⁴.

Para se arquitetar exceções à simetria de regime jurídico, a premissa fundante é a compatibilidade com peculiaridades ou especificidades próprias a cada uma das atividades de ambas as instituições. Em outros termos, exige-se a prospecção daquilo é próprio, elementar ou diferencial, pois, do contrário, prevalecerá a regra. Deve haver relação de imprescindibilidade residual e excepcional da diversidade: se é interditado aquilo que for inferior ou pior, as assimetrias, conforme a cláusula de compatibilidade, atuam dinamicamente para validar o que for diferenciado.

Se elementos constantes do *nocciolo duro* da autonomia institucional e da independência funcional, e notadamente das garantias e vedações, não podem ser diferenciados arbitrariamente, assim como os pontos essenciais das carreiras (forma e modo de ingresso, movimentação funcional⁴⁵, moradia na comarca, perda do cargo

⁴³ “Agora, seu regime de magistratura se aperfeiçoou com maior densidade, concluindo-se que os princípios e regras do art. 93 e seus incisos são aplicáveis ao *Parquet* desde que não sejam ontologicamente incompatíveis. Com efeito, há no § 4º do art. 129 da Carta Magna na redação dada pela Emenda n. 45 cláusula de compatibilidade para a extensão das normas do art. 93, revelada pela expressão “no que couber”. Ela significa que, em linha de princípio, as disposições referentes ao Poder Judiciário e aos magistrados serão aplicáveis ao Ministério Público e seus membros salvo naquilo que for ontologicamente particularizado ao *Parquet* e seus agentes como expressão do que lhe for próprio e diferencial.” (Wallace Paiva Martins Junior. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 65, n. 28)

⁴⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo, 3. ed.: Malheiros, 2017, p. 50.

⁴⁵ Decisão manifesta que “a Constituição Federal estabelece clara simetria entre a movimentação funcional dos membros do Ministério Público e as regras constitucionais de progressão nas carreiras da magistratura. Assim, a remoção dos membros do Ministério Público deverá seguir a forma da remoção para os membros do Poder Judiciário, conforme dicção dos arts. 93, II e VIII-A e 129, § 4º, da Constituição Federal” e “tanto

mediante decisão judicial transitada em julgado, remuneração etc.) e do funcionamento (publicidade, motivação, balizamento para criação de órgãos e cargos etc.), há espaços em que a conformação infraconstitucional deve atender à natureza elementar, singular e peculiar à própria função (atuação integrada, divisão de atividades e competências etc.). Conquanto inamovibilidade⁴⁶, organização em instâncias⁴⁷, tratamento protocolar etc. tenham identidade de dimensão, os cânones de unidade e indivisibilidade modelam de maneira distinta o Ministério Público, não bastassem outros diferenciais como a conformação de deveres funcionais especiais (positivos ou negativos) de acordo com a natureza de cada função, o caráter substitutivo das decisões dos órgãos revisores no Poder Judiciário, e, para ambos, a radical diferença da natureza judicial ou extrajudicial dos atos praticados.

5. FUNCIONALIDADES

A simetria de regime jurídico entre Ministério Público e Poder Judiciário como princípio constitucional no direito brasileiro para ambas as instituições é reflexiva de contenção à atividade do Poder Legislativo no nível normativo, operando como limite à liberdade de conformação (ou discricionariedade normativa) à ação do governo ou da maioria parlamentar, o que é elementar ao sistema de *checks and balances* decorrente do princípio de separação de poderes e à tutela de direitos fundamentais (em que se visualiza o Ministério Público como garantia institucional da sociedade). Percuciente observação

a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993) quanto a impugnada Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (LC 72/1994) devem balizar o regime de movimentação funcional dos membros do Ministério Público estadual de acordo com o preceito constitucional que o atrela à dinâmica própria dos magistrados, incorporando critérios alternados de antiguidade e de merecimento na ascensão vertical” (STF, ADI 7.287/MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 26/06/2023, DJe 10/07/2023).

⁴⁶ “MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE CONSIDEROU A INAMOVIBILIDADE GARANTIA APENAS DE JUIZ TITULAR. INCONSTITUCIONALIDADE. A INAMOVIBILIDADE É GARANTIA DE TODA A MAGISTRATURA, INCLUINDO O JUIZ TITULAR E O SUBSTITUTO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. I – A inamovibilidade é, nos termos do art. 95, II, da Constituição Federal, garantia de toda a magistratura, alcançando não apenas o juiz titular, como também o substituto. II - O magistrado só poderá ser removido por designação, para responder por determinada vara ou comarca ou para prestar auxílio, com o seu consentimento, ou, ainda, se o interesse público o exigir, nos termos do inciso VIII do art. 93 do Texto Constitucional. III – Segurança concedida.” (RTJ 232/235)

⁴⁷ A organização em (duplicidade de) instâncias não impede a classificação dos cargos da carreira e a distribuição de atribuições e competências de maneira diferenciada, não havendo compulsoriedade para reflexividade entre ambas as instituições.

discorre que “a existência do Ministério Público, assim, deve ser inserida no plano dos direitos-garantia, refletindo uma ‘*garantia institucional*’ ao exercício de inúmeros direitos assegurados no texto constitucional, inclusive de cunho prestacional.”⁴⁸

Essa lição repousa na teoria que concebe a garantia institucional como “a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza” e apresenta a garantia constitucional como a “que disciplina e tutela o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo passo que rege, com proteção adequada, nos limites da Constituição, o funcionamento de todas as instituições existentes no Estado”⁴⁹.

A relação de simetria tem (a) eficácia positiva que orienta a atividade estatal (administrativa, legislativa, judicial, governamental) emissora de atos normativos infraconstitucionais, administrativos e jurisdicionais, (b) eficácia negativa para destruição de comportamentos discrepantes e (c) eficácia interpretativa reafirmadora de sua aplicação, inclusive em face de buracos negros no patamar normativo ou executório.

Simetria é conteúdo, remissão é forma. A norma de simetria gera e pressupõe a existência de ambos os regimes. Essa norma jurídica tem eficácia vinculante e que se caracteriza, na sua essência, por consistir em mandamento constitucional que impõe o dever jurídico de similaridade de regime jurídico, para além de outras considerações⁵⁰, como antes examinado em outra sede⁵¹. Ambos os regimes jurídicos têm pontos comuns fixados e sua funcionalidade implica o proveito dos produtos gerados no nível infraconstitucional (normativo ou executivo) para preservação do significado de semelhança, *a latere* da construção de regime jurídico que deve ser reflexivo. Daí o sentido de dever qualificado de legislar.

⁴⁸ Emerson Garcia. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*, Rio de Janeiro, 3. ed.: Lumen Juris, 2008, p. 47.

⁴⁹ Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 25. ed.: Malheiros, 2010, p. 537.

⁵⁰ Dentre esses efeitos, por exemplo, a qualidade ou *status* da lei orgânica como lei complementar e a comunicação de regras infraconstitucionais de direitos e deveres como fonte de legalidade.

⁵¹ “Firme será interpretação, por exemplo, que confira iniciativa legislativa exclusiva ao Ministério Público para a edição de leis (complementares) para os fins dos arts. 127, § 2º, *in fine*, e 128, § 5º, da Constituição (estatuto, organização, funcionamento) por força da remissão ao art. 93 (em especial, o *caput*) – além de seu poder normativo (decorrente da teoria dos poderes implícitos em razão da autonomia administrativa já prevista).” (Wallace Paiva Martins Junior. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 66, n. 28)

Trata-se de norma constitucional de eficácia plena, com a natureza de princípio jurídico-constitucional, atuando inclusive em “via de mão dupla”. Por isso, cuida-se da simetria de regime jurídico entre Ministério Público e Poder Judiciário, e não daquele a este.

6. AS RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS NACIONAIS DE JUSTIÇA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inicialmente surgiu a Resolução n. 133, de 21 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre a simetria constitucional entre Magistratura e Ministério Público e equiparação de vantagens”, enunciando que são devidas aos magistrados, cumulativamente com os subsídios, verbas e vantagens previstas na Lei Complementar n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). Em seguida, e com maior amplitude, vieram a Resolução n. 528, de 20 de outubro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, e a Resolução n. 272, de 24 de outubro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público: aquela estabelecendo que “os direitos e deveres validamente atribuídos aos membros da Magistratura ou do Ministério Público aplicam-se aos integrantes de ambas as carreiras, no que couber”; esta enunciando que “os direitos e deveres validamente atribuídos aos membros do Ministério Público e da Magistratura aplicam-se aos integrantes de ambas as carreiras, no que couber”. Elas são bem sintetizadas pela compreensão de que “a Constituição Federal determinou uma equiparação entre as carreiras do Ministério Público e da Magistratura. Parece claro, à luz do texto constitucional, que uma não pode ter, em relação à outra, situação de inferioridade ou superioridade”⁵².

⁵² Eis trecho do voto do Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Luís Roberto Barroso:

“1. A questão se afigura simples, de mero cumprimento do texto constitucional e em linha com o que já decidiu este Conselho na Resolução CNJ nº 133/2011: a Constituição Federal determinou uma equiparação entre as carreiras do Ministério Público e da Magistratura. Parece claro, à luz do texto constitucional, que uma não pode ter, em relação à outra, situação de inferioridade ou superioridade.

2. Naturalmente, sendo a magistratura o paradigma para o Ministério Público, em termos de direitos e obrigações, juízes não podem, nem devem, ter situação desfavorável em relação a membros do MP. Até porque tal quadro impacta na atratividade das carreiras, quando ambas devem ter a ambição de conquistar, em condição de igualdade, os melhores quadros.” (Ato Normativo 0006697-61.2023.2.00.0000)

Cuida-se de série normas sobre a equiparação constitucional entre direitos e deveres do Ministério Público e da Magistratura e vice-versa, sem qualquer receio na sindicância de sua legitimidade constitucional. Com efeito, o direito brasileiro, na senda dos sistemas jurídicos ocidentais, vem abrindo outros espaços para edição de regulamento autônomo. A literatura explica que “a Constituição de 1988, apesar de reservar a primazia da lei, não concedeu o monopólio da função normativa ao Poder Legislativo, estabelecendo outras fontes normativas primárias, tanto no Executivo (medidas provisórias, decretos autônomos), quanto no Judiciário (poder normativo primário do Conselho Nacional de Justiça)”⁵³, até porque o princípio da reserva de lei compreende gradientes diferenciados nos círculos da reserva absoluta e da reserva relativa, sendo que esta é fértil para atividade normativa de outras fontes como a regimental e a regulamentar, balizando também regulamentos autorizados.

Nas contemporâneas sociedades complexas pós-industriais, a legalidade adquiriu sentido diferente, tendo conotação ampla que admite diversas formas de expressão do direito (Constituição, princípios jurídicos, tratados e convenções internacionais, leis, regulamentos) diversa da restrita que se concentra na norma legislativa ou parlamentar (ainda que com variações de intensão), apontando para a concepção de juridicidade (ou bloco de legalidade), de atuação conforme o ordenamento jurídico.

As manifestações doutrinárias expõem variados prismas para ampliação das hipóteses de admissibilidade (ou cabimento) de regulamento autônomo – e essa é a natureza das resoluções examinadas. A produção de normas jurídicas além do círculo da reserva de lei é denominada de poder normativo da Administração e consiste na faculdade da Administração Pública “de emitir normas para disciplinar matérias não privativas da lei”⁵⁴.

Algumas teorias foram desenvolvidas para explicação desse movimento que alarga a dimensão subjetiva dos centros ou núcleos produtores de normas jurídicas e não se exaure na competência do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 84, VI, da Constituição Federal porque Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas também têm, em dose diferenciada, essa atribuição em razão da autonomia institucional

⁵³ Alexandre de Moraes. *Direito constitucional*, 36. ed., São Paulo: Atlas, 2020.

⁵⁴ Odete Medauar. *Direito Administrativo Moderno*, 11. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 115.

conferida pela Constituição, e a partir da Emenda Constitucional n. 45/04 vieram a lume no tecido institucional brasileiros os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, aquinhoados de expressa competência regulamentar (arts. 103-B, § 4º, I e 130-A, § 2º, I) - o que, aliás, eliminou a exclusividade dessa denominação ao Chefe do Poder Executivo.

Pois, para além do art. 84, VI, da Constituição, se concebe a existência de competência normativa autônoma para (a) realização de direitos fundamentais aliada a ausência de lei, sacrificante de valores protegidos constitucionalmente, (b) exercício de competência decorrente diretamente da Constituição, (c) matérias não reservadas à lei, (d) disciplina de relação de sujeição especial, (e) concretização de princípios, fins e deveres do Estado, (f) direção superior da administração e hierarquia. Essas hipóteses devem ser calibradas, no entanto, pelos limites que o próprio ordenamento jurídico implanta, como a reserva de lei (nas formas estrita e não escrita). São incluídas nessas limitações hipóteses em que não haja reserva explícita de lei, mas, tácita ou implícita, identificadas na reserva de iniciativa legislativa e na autorização legislativa (pois, esta pressupõe aquela).

No tocante à concretização de direitos fundamentais em razão da omissão legislativa, se expõe que “desde a EC n. 32/2001, o inciso VI do art. 84 da CF/88 autoriza regulamentos autônomos em matéria específica e circunscrita. Fora desse campo, apenas se poderão admitir regulamentos autônomos orientados a assegurar a realização de direitos fundamentais, quando a ausência de lei puder acarretar o sacrifício de valores protegidos constitucionalmente”⁵⁵. Com efeito, “a ausência de lei jamais poderia impedir que a Administração Pública agisse a fim de concretizar os objetivos do Estado. Dessa maneira, em regra, a prática de atos administrativos e atos da Administração, incluindo atos normativos, é sempre possível mesmo na ausência de lei específica tratando da matéria desde que: (1) tais atos sirvam para a concretização dos fins do Estado (arts. 1.º a 4.º da CF) e (2) pautem-se pelos princípios basilares de direito administrativo (sobretudo os do art. 37, *caput*, da CF). Isso significa dizer que o Poder Público não está autorizado a negar efetividade à Constituição em razão de uma omissão do legislador, salvo em algumas situações excepcionais”, enumeradamente (a) a reserva legal estrita, (b) a

⁵⁵ Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 312.

primazia da lei, e (c) a reserva não escrita de lei⁵⁶. Nesse sentido, se difunde que “é possível admitir outros casos (não expressos) de poder normativo autônomo a partir da consagração do princípio da juridicidade. Em tempos de constitucionalização do ordenamento jurídico, a omissão legislativa não pode servir como um mecanismo fraudulento para impedir a plena efetividade do texto constitucional. Reconhecidas a superioridade da Constituição e a centralidade dos direitos fundamentais, deve ser admitida a edição de regulamentos autônomos em relação às matérias não sujeitas à reserva legal, quando a Administração Pública tiver como norte o atendimento de objetivos (deveres) constitucionais”⁵⁷.

Também se entende que o exercício desse poder normativo é limitado às matérias diretamente ligadas às competências constitucionais da Administração, excetuadas aquelas reservadas à lei formal, destinando-se, em linha de princípio, à disciplina de alguma situação ou relação jurídica de sujeição por título especial (singular) e indiretamente às demais pessoas⁵⁸.

Ressalvando que a limitação de direitos individuais sempre demanda lei formal, razão pela qual a esfera de competência normativa de Administração não tem o poder de lhes afetar⁵⁹, não é ocioso registrar que a jurisprudência constitucional também oferece sua contribuição significativa. Um exemplo consiste na proibição do nepotismo por resolução do Conselho Nacional de Justiça, que foi concebida como ato normativo primário, destacando a Suprema Corte como “finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado” (impressoalidade, eficiência, igualdade e moralidade), de

⁵⁶ “1. não existe lei sobre a matéria, mas existe reserva de lei complementar ou de lei ordinária em sentido estrito, tornando obrigatória a edição de lei formal do Congresso sobre o assunto para que o Executivo possa agir ou mesmo expedir atos normativos (regra da reserva legal estrita);

2. não existe uma reserva de lei, mas o Congresso Nacional editou lei sobre o assunto que não fere o campo reservado ao poder regulamentar autônomo e que, em razão do princípio da primazia da lei, condiciona a atuação do Poder Executivo;

3. não existe lei nem reserva de lei explícita, mas há uma reserva de lei implícita pelo fato de que a atividade do Executivo tem por fim restringir direitos e liberdades fundamentais de modo significativo (reserva não escrita de lei)” (Thiago Marrara. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro (coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. pp. 230-260).

⁵⁷ Rafael Carvalho Rezende Oliveira. *Curso de direito administrativo*, 9. ed., Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

⁵⁸ Fabrício Motta. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 174-175.

⁵⁹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior. *Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo*, 3. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2022, vol. 1, p. 299.

maneira que os “densifica apropriadamente”, sem ofender “a pureza do princípio da separação dos Poderes”, tendo em vista a competência normativa do órgão central de controle⁶⁰ (e essa questão, aliás, foi reiteradamente julgada⁶¹). Da jurisprudência conclui-se a inexigibilidade da reserva de lei e a sua dispensa para concretização de princípios constitucionais (não se perquirindo a eficácia normativa em relação a *tertius*). Essa compreensão foi tonificada em outro julgado que examinou a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar prescrevendo regras de moralidade administrativa para nomeação em cargos de provimento em comissão e funções de confiança: embora rechace a reserva de iniciativa legislativa, coloca outra vez em cena que a aplicação do princípio de moralidade administrativa independe de lei, ao gizar que “não há falar em vício de iniciativa de lei que impõe obrigação que deriva automaticamente da própria Constituição da República”⁶². Também assim em face do silêncio normativo, como são as sugestivas decisões a respeito da união homoafetiva como família⁶³ e consequente licença-maternidade⁶⁴.

7. SIMETRIA E APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA

É ainda conveniente pesquisar a posição da simetria constitucional de regimes em contraste à aplicação subsidiária das leis orgânicas das esferas de Ministério Público. Já se decidiu que “o Ministério Público nacional é uno [art. 128, I e II, da Constituição do Brasil], compondo-se do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos

⁶⁰ STF, ADC 12 MC/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 16/02/1996, DJ 01/09/2006 (RTJ 199/427).

⁶¹ Envolvendo novamente o nepotismo, as linhas-mestras desse *leading case* foram reiteradas ao ensejo de acórdão, prolatado em sede de repercussão geral, estadeado nas premissas de que “a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática” e a proibição “decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal” (Tema 66) (STF, RE 579.951/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20/08/2008, DJe 24/10/2008). E, ainda, focalizando outra vez o nepotismo, refutando a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar proibitiva dessa prática, a Corte decidiu, em repercussão geral (Tema 29), que “não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37, *caput*, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei” (STF, RE 570.392/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 11/12/2014, DJe 19/02/2015).

⁶² STF, RE 1.273.372 AgR/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, 15/05/2023, DJe 01/06/2023.

⁶³ STF, ADPF 132/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, 05/05/2011, DJe 14/10/2011.

⁶⁴ “A servidora pública ou a trabalhadora regida pela CLT não gestante em união homoafetiva têm direito ao gozo da licença-maternidade. Caso a companheira tenha usufruído do benefício, fará jus a período de afastamento correspondente ao da licença-paternidade (Tema 1072 de repercussão geral).

Estados”⁶⁵. De fato, “é um só o Ministério Público; fazendo sentido falar-se de um Ministério Público nacional”⁶⁶, embora para essas esferas haja dualidade de regimes jurídicos.

A Lei Complementar n. 75/93 enuncia, no tocante aos membros do Ministério Público da União, a aplicação subsidiária da legislação (geral) dos servidores públicos federais (art. 287), enquanto a Lei n. 8.625/93 determina que “aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União” (art. 80).

A aplicação subsidiária é meio técnico para superação de omissões. Ela não poderá desprezar a incidência das normas do Poder Judiciário e da Magistratura em primeira ordem de solução, sob pena de relativização indevida da simetria cuja posição hierárquico-normativo é constitucional. Além disso, a aplicação subsidiária tem como pressuposto a lacuna (ausência de norma), o que não existe em norma remissiva em razão de seu efeito integrativo expresso de uma situação a outra.

8. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 135⁶⁷.

Alterando o § 11 do art. 37 da Constituição de 1988 incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005⁶⁸, cuja função era explicitar a exclusão das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei dos limites remuneratórios do inciso XI do mesmo dispositivo, que instituiu o teto remuneratório, veio a lume, em 20 de dezembro de 2024, a Emenda Constitucional n. 135 estabelecendo que “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos”. Dessa emenda consta, ainda, norma de transição, determinando que

⁶⁵ STF, MS 26.690/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 03-09-2008, DJe 19-12-2008 (RTJ 209/594).

⁶⁶ Wallace Paiva Martins Junior. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 34, n. 12.

⁶⁷ Tópico adicionado após a palestra antes referida.

⁶⁸ Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

“enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação” (art. 3º).

Uma ligeira leitura desses textos fornece os seguintes corolários: (a) só serão excluídas do teto parcelas (vantagens pecuniárias) de caráter indenizatório (o que não se confunde com indenizações solvidas em parcelas) desde que previstas em lei nacional, cuja iniciativa legislativa não é do Congresso Nacional, embora tautologicamente haja referência a aprovação do Congresso Nacional, o que é competência decisória e não iniciativa legislativa; (b) dispor sobre limite remuneratório *lato sensu* é disciplina de regime jurídico que, para os servidores públicos em geral, é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, c), ressalvados os magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas e defensores públicos (arts. 73, § 3º, 93, 127, § 2º, 128, § 5º, 129, § 4º, 134, § 4º)⁶⁹, lembrando que ao Presidente da República tem iniciativa legislativa apenas para normas gerais de organização dos Ministério Público e Defensoria Pública estaduais (art. 61, § 1º, II, d); (c) a norma é de eficácia limitada, tanto que o art. 3º é regra transitória de recepção da legislação precedente, excluindo do teto parcelas indenizatórias; (d) o termo “legislação”⁷⁰ não equivale nem significa lei em sentido formal senão abrange leis em sentido estrito e outros atos normativos (1) com valor semelhante a lei (como regulamentos autônomos ou independentes) e (2) com valor inferior a lei (como regulamentos executivos e autorizados); (e) a exigência de lei nacional com previsão expressa não impediria sua interpretação como reserva relativa de lei, admitindo, mediante diretrizes, regras gerais ou *standards*, regulamento autorizado de órgãos centrais de controle ou dos próprios poderes e órgãos constitucionais autônomos.

⁶⁹ O Ministério Público detém iniciativa legislativa para a política remuneratória da instituição (art. 127, § 2º).

⁷⁰ Vicente Ráo traz à baila o conceito de François Geny, para quem legislação “compreende ‘todos os atos da autoridade cuja missão consiste em editar regras gerais, sob a forma de injunções obrigatórias, como são as leis propriamente ditas, os decretos, os regulamentos’” (*O direito e a vida dos direitos*, São Paulo, 3. ed.: Revista dos Tribunais, 1991, vol. I, p. 244, n. 202). E o Código Tributário Nacional distingue a reserva de lei tributária (art. 97) da legislação tributária (art. 96), conceituada em uma dimensão maior como a que “compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes”.

CONCLUSÕES

À guisa de encerramento, concluo que a simetria de regimes jurídicos que irrompe do § 4º do art. 129 da Constituição de 1988:

(a) se estadeia entre Ministério Público e Poder Judiciário - e não entre Ministério Público e Magistratura nem do Ministério Público à Magistratura – porque entende com o conjunto de normas constitucionais institucionais e funcionais;

(b) é norma constitucional de eficácia plena (*self executing*) que verbaliza um princípio jurídico de pré-ordenação na organização do Estado, a ser observado nas esferas central e radial do sistema de justiça;

(c) sua natureza de princípio jurídico (geral) implica eficácia positiva (construtiva), negativa (destrutiva) e interpretativa em relação ao direito infraconstitucional e aos atos executórios de qualquer natureza (governamental, administrativo, jurisdicional, judicial, legislativo e normativo);

(d) seu *status* é de norma constitucional enunciando que entre ambos os órgãos ou instituições não pode haver regime jurídico inferior;

(e) é articulada por norma constitucional remissiva que, todavia, comporta temperamento ou relativização, expressa na cláusula de compatibilidade, que alija a incorporação daquilo que for exclusivo de um em relação ao outro e admite a apropriação daquilo que for comum a ambos os órgãos, conforme a natureza ontológica de sua função;

(f) tem sentido dúplice de direção e caráter dinâmico em face de futuros ajustamentos normativos, reduzindo a discricionariedade legislativa;

(g) contém mandado de legislar e tem natureza de limite constitucional objetivo-formal às modificações da Constituição, considerada sua funcionalidade como garantia *pro societatis* e como mecanismo da divisão funcional do poder;

(h) as resoluções editadas pelos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público que concretizam o princípio constitucional de simetria entre Poder Judiciário e Ministério

Público são radicadas em sua competência normativa primária, não invadem a reserva de lei, decorrendo diretamente da Constituição.

REFERÊNCIAS:

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 7. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, 6. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995 (tradução Maria Celeste C. J. Santos).

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 25. ed.: Malheiros, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*, São Paulo, 16. ed.: SaraivaJur, 2023.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. 4. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

DINO, Flávio, MELO FILHO, Hugo, BARBOSA, Leonardo e DINO, Nicolao. *Reforma do Judiciário: Comentários à Emenda nº 45/2004*, Niterói: Editora Impetus, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella e MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo*, 3. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2022, vol. 1.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*, São Paulo, 2. ed.: Atlas, 1994.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*, Rio de Janeiro, 3. ed.: Lumen Juris, 2008.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do Direito*, Rio de Janeiro, 49. ed.: Forense, 2018.

GUSTAPANE, Antonello. *Il ruolo del Pubblico Ministero nella Costituzione italiana*, Bologna: Bononia University Press, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997 (tradução José Lamago).

- MACIEL, Carlos Henrique. *Curso objetivo de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2014.
- MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro (coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*, São Paulo: Atlas, 2015.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 11. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo, 3. ed.: Malheiros, 2017.
- MERRYMAN, John Henry e PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. *A tradição da civil law: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009 tradução Cássio Casagrande.
- MODESTO, Paulo. As Normas de Reprodução, Imitação e Remissão como Parâmetro de Controle de Constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o Papel das Leis Orgânicas Municipais, in *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* nº 61, jul./set. 2016.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, São Paulo, 36. ed.: Atlas, 2020.
- MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*, 16. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*, 9. ed., Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.
- RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*, São Paulo, 3. ed.: Revista dos Tribunais, 1991, vol. I.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo, 8. ed.: Malheiros, 2012.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao estudo do Direito*, São Paulo, 6. ed.: Atlas, 2019.
- VIEIRA, Andréia Costa. *Civil law e common law: os dois grandes sistemas legais comparados*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.