

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA
RESOLUÇÃO Nº. 27 DO CONSELHO
NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*CONSTITUTIONAL ASPECTS OF
RESOLUTION Nº. 27 THE NATIONAL
COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTION*

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA RESOLUÇÃO Nº. 27 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

*CONSTITUTIONAL ASPECTS OF RESOLUTION Nº. 27 THE NATIONAL
COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTION*

Francisco Antônio Távora Colares²

RESUMO

Utilizando-se do método da pesquisa bibliográfica e documental, tem o presente trabalho por objetivo pôr em evidência os problemas, de índole constitucional, concernente a vedação do exercício da advocacia por parte de servidores do Ministério Público, através de ato regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Analisa acerca da posição constitucional do CNMP entre os organismos estatais, bem como sobre sua competência para editar atos normativos. Discorre acerca do direito fundamental ao exercício livre do trabalho e profissões, sujeito somente a restrições impostas por lei em sentido formal e material – princípio da reserva de lei. Consta que a extensão de tal vedação – originalmente imposta, por lei, aos servidores do Ministério Público da União - aos trabalhadores dos Ministérios Públicos estaduais, colide com a autonomia dos entes federados no que concerne a fixação do regime jurídico de seus servidores, com patente violação ao pacto federativo. Trata acerca da isonomia material entre os trabalhadores dos ramos do Ministério Público brasileiro, abordando questões remuneratórias e de regime jurídico. Conclui pela inconstitucionalidade de Resolução do CNMP dispondo acerca do tema.

Palavras-Chave: exercício da advocacia; servidores; Ministério Público; vedação.

1 Data de recebimento: 28/08/2023. Data de Aceite: 11/04/2023.

2 Servidor Público. Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Bacharel em Direito e Especialista em Direito e Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri – URCA. E-mail: tonytavora@hotmail.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3324256721041701>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-2715-1931>

1 INTRODUÇÃO

A construção de um Estado Constitucional de Direitos pressupõe a supremacia da Carta Fundamental sobre todos os atos estatais. Quer dizer que nenhum dos atos emanados do Estado, através de seus poderes e órgãos de administração, direta ou indireta, refoge a uma censura de adequação, formal e material, ao texto constitucional.

Por esse prisma, importa que sejam depurados os aspectos constitucionais da Resolução nº. 27 de 10 de março de 2011, emanada do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que veda o exercício da advocacia por parte dos servidores do Ministério Público brasileiro.

Assim, utilizando da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, tem o presente por escopo analisar acerca dos aspectos constitucionais de grande repercussão a respeito do tema, a exemplo do impacto sobre o pacto federativo e sobre garantias fundamentais, que até o momento tem desapercivelmente passado pela análise da doutrina e da jurisprudência pátrias. Também procura situar o CNMP no cenário constitucional, discorrendo sobre sua competência para editar atos normativos.

Enfim, o presente estudo, sem pretender esgotar o tema do exercício da advocacia por servidores ministeriais, tem o objetivo pôr em relevo os principais problemas que envolvem a edição e aplicação da mencionada Resolução nº. 27/2008 do CNMP.

2 POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DO CNMP E SUA COMPETÊNCIA PARA NORMATIZAR

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tal qual o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro de 2004, denominada de “reforma do Judiciário”. Como as emendas ao texto constitucional são desprovidas de presunção absoluta de constitucionalidade – o que é próprio das normas constitucionais emanadas do poder constituinte originário – logo se instaurou, no Supremo Tribunal Federal (STF), procedimento de controle concentrado de constitucionalidade quanto a criação do CNMP e do CNJ, tendo a Corte Excelsa julgado improcedente as arguições de inconstitucionalidades formuladas pela Associação Brasileira de Magistrados (AMB) na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº. 3367.

Deste então a Corte Constitucional tem consolidado sua jurisprudência acerca da natureza, finalidade e limites de atuação desses conselhos. Interessa ao presente estudo os precedentes jurisprudenciais que imprimem ao CNJ e ao CNMP a natureza de órgãos com competência meramente administrativa, como ficou assentado por ocasião do jul-

gamento da ADI 3367³ e do mandado de segurança n.º. 27744⁴.

A fixação da natureza administrativa do CNMP se mostra imperiosa para que se tenha presente que o mesmo, a exemplo do CNJ, resta totalmente desprovido de capacidade legislativa. Portanto, falece ao CNMP competência para inovar no ordenamento jurídico para editar normativos em caráter primário, abstrato e genérico. Isso porque desde as mais incipientes ideias de democracia outorgam somente ao povo a competência para editar leis.

Para Montesquieu (2007, p. 26) “é ainda lei fundamental da democracia a de que apenas o povo institua as leis”. Assim temos que só o povo pode, validamente, imprimir regras inovadoras da ordem jurídica, com caráter abstrato e aplicação genérica, de modo que, mesmo que indiretamente⁵, somente os cidadãos podem editar leis.

No sistema constitucional brasileiro, compete ao Congresso Nacional a edição de leis, porquanto constituído pelo sistema bicameral que deve espelhar o conjunto de forças políticas que constituem o Estado Brasileiro: o Senado, representando os estados federados (deferência ao princípio federativo) e a Câmara dos Deputados, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional. É o Parlamento que legitimamente representa o povo na edição de leis que deve sintetizar o máximo que possível, a vontade dos organismos que interagem na formação da vontade do poder e da vontade estatal, como preleciona o ministro Alexandre de Moraes:

Importante salientarmos as razões pelas quais, em defesa do princípio da legalidade, o Parlamento historicamente detém o monopólio da atividade legislativa, de maneira a assegurar o primado da lei como fonte máxima do direito:
trata-se da sede institucional dos debates políticos;
configura-se em uma caixa de ressonância para efeito de informação

3 “Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos art. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. (...)” (STF, 2006).

4 “EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI. IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA O CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. (...). 2. O Conselho Nacional do Ministério Público não ostenta competência para efetuar controle de constitucionalidade de lei, posto consabido tratar-se de órgão de natureza administrativa, cuja atribuição adstringe-se ao controle da legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público federal e estadual (STF, 2015).

5 Art. 1º, Parágrafo Único, da Constituição da República Federativa do Brasil: “(...) Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

e mobilização da opinião pública;
é o órgão que, em tese, devido a sua composição heterogênea e seu processo de funcionamento, torna a lei não uma mera expressão dos sentimentos dominantes em determinado setor social, mas a vontade da síntese de posições antagônicas e pluralistas da sociedade. (MORAES, 2015, p. 42).

Incontestemente que a Constituição Federal outorgou ao CNMP competência para editar atos normativos, conforme art. 130-A, §2º. I, da CF⁶. Todavia, o fato de o CNMP extrair diretamente da Constituição Federal sua competência normativa – a ponto de desafiar controle concentrado de constitucionalidade perante o próprio STF – não lhe confere prerrogativas de editar leis, substituindo assim o Poder Legislativo em sua missão constitucional própria e privativa.

Merece registro que a soberania popular não outorgou ao CNMP competência legislativa; seus integrantes não foram submetidos ao sufrágio universal, direto e secreto; as discussões travadas naquele órgão são eminentemente técnicas, não servindo ele (o Conselho) como espaço de ressonância dos anseios da sociedade ou síntese do conjunto de forças, por vezes antagônicas, que interagem na sociedade.

Assim, a competência normativa outorgada pela Constituição Federal ao CNMP é aquela de natureza regulamentar. Trata-se, portanto, de uma atividade administrativa consubstanciada no poder de regulamentação, em nada sendo confundida com a atividade legislativa.

O poder de regulamentação, como instituto próprio do Direito Administrativo, é a faculdade/dever do Poder Executivo e de outros órgãos administrativos de explicitar o alcance e o sentido da lei; é o instrumento pelo qual a Administração Pública dá concreitude ao que abstratamente estabeleceu o Poder Legislativo.

Como já dito, o CNMP é órgão meramente administrativo e como tal possui o poder regulamentar que lhe é inerente, não podendo, efetivamente, inovar no ordenamento jurídico. Com efeito, como regra geral, o ordenamento constitucional brasileiro desconhece o instituto do regulamento autônomo.

Sendo que a missão do regulamento é somente a de explicar o alcance e o sentido de dispositivo legal emanado do Poder Legislativo, constitui excesso a regulamentação que dispõe contra a lei (*contra legem*) ou, ainda, fora ou além da lei (*praeter*

6 “Art. 103-A (...)§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: “I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;” (BRASIL, 2004).

legem) que pretende regulamentar.

O excesso de regulamentação constitui problema comum no ordenamento brasileiro, prática que corriqueiramente desafia a atuação do Poder Judiciário, chamando a atenção da doutrina administrativista da mais gabaritada a exemplo de Di Pietro, que acerca do tema se manifesta em seguintes termos:

Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 52, H, e 37, caput, da Constituição). Note-se que o Congresso Nacional dispõe agora de poder de controle sobre os atos normativos do Poder Executivo, podendo sustar os que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V), e que o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, com base no art. 102, I, a, da Constituição, abrange não só a lei com também o ato normativo federal e estadual; por outras palavras, abrange também qualquer ato normativo baixado por órgãos administrativos (DI PIETRO, 2013, p. 94).

Tal problemática também não passou despercebida pelo magistério de Celso Antônio Bandeira de Melo, que realça o caráter inovador próprio da lei, característica ausente nos regulamentos. São essas as palavras do ilustre administrativista:

No Brasil, entre a lei e o regulamento não existe diferença apenas quanto à origem. Não é tão-só o fato de uma provir do Legislativo e outro do Executivo que os aparta. Também não é apenas a posição de supremacia da lei sobre o regulamento o que os discrimina. Esta característica faz com que o regulamento não possa contrariar a lei e firma seu caráter subordinativo em relação a ela, mas não basta para esgotar a dissecação entre ambos no Direito Brasileiro. Há outro ponto diferencial e que possui relevo máximo e consiste em que – conforme averbação precisa do prof. O. A Bandeira de Melo – só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica. (MELLO, 2009, p. 340).

Constituí princípio elementar que somente através de lei é que o Estado pode atuar sobre a esfera de direitos e liberdades do cidadão. Eis o princípio da legalidade tão caro à manutenção das liberdades individuais e tão realçado pelo movimento iluminista. Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 19), o “princípio da legalidade é certamente a

diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.”.

A Jurisprudência do STF é assente no sentido de que não pode o regulamento administrativo, sem autorização legal, incidir sobre a esfera de interesses dos cidadãos, seja para restringir direitos, seja para impor obrigações, porquanto tal atuação do Estado resta submetida ao princípio da reserva de lei. Vejamos precedente da Suprema Corte que versa acerca do assunto:

(...) A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua “contra legem” ou “praeter legem”, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)”. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005. (STF, 2006).

Percorrendo o caminho dos teóricos do estado, notadamente dos iluministas⁷, o STF vê somente na lei o meio legítimo para conter a voracidade do Estado em incidir sobre a esfera das liberdades individuais dos cidadãos, conforme precedente a seguir transcrito:

O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do

⁷ Item IV da Declaração francesa de Direitos do Homem e do Cidadão de 1793: “A lei é a expressão livre e solene da vontade geral; ela é a mesma para todos, quer proteja, quer castigue; ela só pode ordenar o que é justo e útil à sociedade; ela só pode proibir o que lhe é prejudicial”. (FRANÇA, 1793).

Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe ao Poder Executivo em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.” (STF, 2003).

De acordo com a hermenêutica jurídica, a Constituição Federal é um todo harmônico, não existindo nela qualquer espécie de contradição. Assim posto, a atuação do CNMP em matéria de regulamentação (art. 130-A, §2º, I, da CF) não pode usurpar do Poder Legislativo sua missão precípua de atuação legiferante (art. 59 da CF), tampouco ser interpretada dissociada do princípio da legalidade estabelecido no art. 5º, inciso II, da Magna Carta, o qual estabelece a garantia individual de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Como inexistente qualquer espécie de comando legislativo que impeça aos Servidores dos Ministérios Públicos estaduais - porquanto a Lei Federal nº. 11.415/2006 e suas alterações é restrita aos servidores do Ministério Público da União -, incontestemente que a Resolução nº. 27/2008 do CNMP incidiu em excesso de regulamentação ao disciplinar matéria submetida ao princípio da reserva de lei. Precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sediado em Recife, Estado de Pernambuco⁸.

8 ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. RESOLUÇÃO Nº 27/2008 CNMP. PODER REGULAMENTAR. EXCESSO.

(...)

4. Dessa forma, considerando a inexistência de lei que proíba o exercício da advocacia pelos servidores dos Ministérios Públicos dos Estados, pode-se concluir que o Conselho Nacional do Ministério Público excedeu a sua competência regulamentar. (Brasil, 2009).

3 DO DIREITO FUNDAMENTAL AO LIVRE EXERCÍCIO DE PROFISSÃO

A liberdade para a escolha de trabalho e profissão é positivamente consagrada, pelo menos, desde a Revolução Francesa. Com efeito, o item XVII da Declaração francesa de Direitos do Homem e do cidadão determina que nenhum gênero de trabalho será proibido aos cidadãos.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948) assegura, em seu artigo 23, que todo “homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego”, sendo que a Declaração Americana de Direitos Humanos (OEA, 1948) garante, em seu art. 14, que toda pessoa “tem direito ao trabalho em condições dignas e o de seguir livremente sua vocação”.

Em sendo direito humano fundamental, declarado em cartas historicamente elaboradas no afã de conter a atuação estatal arbitrária, a liberdade de escolha do trabalho ou profissão, conforme a vocação de cada um consiste em garantia oponível, sobretudo ao Estado, que deve agir moderadamente na espécie.

O Trabalho possui duplo aspecto primordial, porquanto constitui instrumento pelo qual o trabalhador proporciona a si e aos seus familiares uma vida em condições minimamente dignas, ao mesmo tempo em que oferece à sociedade o usufruto de serviços e bens produzidos, conforme as aptidões pessoais dos obreiros.

Como o trabalho deve constituir e por vezes constitui fator de mobilização das pessoas entre os vários segmentos (classes econômicas) que constituem a sociedade⁹, o controle estatal do trabalho servia para manter o *status quo* de privilégios das classes econômicas mais abastadas e politicamente dominantes. Daí a crítica que os defensores do estado social e até liberais fazem ao controle estatal sobre a liberdade de exercício de trabalho e profissão.

Temos, pois, que o livre exercício de trabalho e profissão constitui regra, devendo ser excepcional e pontual o controle estatal. Cabe, pois, ao Estado regular e exercer poder de polícia somente sobre aquelas profissões cujo exercício tenha grande repercussão sobre os interesses e bens da sociedade, sempre na defesa da

5. Ressalte-se, ainda, que a mencionada resolução viola a competência dos Estados de disciplinarem o regime jurídico de seus servidores, sobretudo porque a norma suscitada como fundamento da Resolução nº 27/2008 - art. 21 da Lei nº 11.415, de 2006 - não é norma de reprodução obrigatória pelos Estados.

6. Remessa oficial improvida. (PROCESSO: 20088000043180, REO467268/AL, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO DE BARROS E SILVA (CONVOCADO), Primeira Turma, JULGAMENTO: 21/05/2009, PUBLICAÇÃO: DJ 31/07/2009 - Página 122).

9 E ai não pode passar por despercebida a ilegitimidade presente em sociedades capitalistas, onde a especulação do capital toma do trabalho o papel preponderante na mobilidade social. A Respeito temos Marx e Engels:

“Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos trabalhadores modernos, que só sobrevivem se encontram trabalho, e só encontram trabalho se este incrementa o capital. Esses trabalhadores, que são forçados a se vender diariamente, constituem mercadoria como qualquer outra, por isso exposta a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as turbulências dos Mercados”. (MARX; ENGELS, 2008, p. 19).

coletividade e não de parte dela¹⁰.

Tal liberdade resta assegurada como garantia constitucional estampada no art. 5º, inciso XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) assim vazado: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O entendimento acerca da liberdade de exercício trabalho e profissão têm sido registrados reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal em vários julgados, a exemplo daquele que decidiu pela de inexistência de diploma de graduação para o exercício da profissão de jornalista (Recurso Extraordinário nº. 511961 e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 130); da exigência de registro em órgão de controle para exercício da profissão de musicista (Recurso Extraordinário nº. 414426). Até sob a égide da Constituição ditatorial de 1967/1969 já entendia a Suprema Corte ser livre o exercício de trabalho e ofício (Representação de Inconstitucionalidade nº. 930, de relatoria do Ministro Antônio Neder), o que ganha incontestemente relevo na ordem constitucional inaugurada democraticamente em 1988.

Assim, tendo em consideração o direito humano ao livre exercício de profissão e trabalho, bem como a garantia de que somente lei, em sentido formal e material, poderá restringir tal direito, temos que um ato meramente administrativo não constitui meio idôneo para fazê-lo, como decerto pretende a Resolução nº. 27 do CNMP. Com efeito, em sendo o art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, espécie de norma de eficácia contida, temos que só determinação emanada do Poder Legislativo poderá, de forma legítima, impor restrições a um comando de liberdade advindo do constituinte originário. Precedentes da Suprema Corte.¹¹

Por clara e incontestemente determinação constitucional, a atuação dos representantes do povo na ação estatal de limitar a liberdade de trabalho e profissional se faz imperiosa e insubstituível por qualquer organismo estatal diverso do Poder Legislativo, que deverá obedecer ao processo legislativo constitucional na elaboração da norma de restrição, sob pena de vício de inconstitucionalidade material e formal.

10 “DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão”. (STF, 2011).

11 “AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL: ART. 5º, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Ausência de dispositivo constitucional que imponha aos Agravados o dever de regulamentar a atividade exercida pelos substituídos do Agravante. 2. O art. 5º, inc. XIII, da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (BRASIL, 2014, sem destaques no original).

4 DA VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

O Brasil, desde a Constituição de 1891, constituiu-se em Estado federado pela unidade de organismos autônomos, conforme art. 18 da Carta de 1988, tendo sido abandonada a forma de Estado unitário da Constituição Imperial de 1824.

Como é cediça, a forma de Estado federado pressupõe autonomia (que difere de soberania) dos entes federados que, respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal, não devem sofrer ingerência do Governo Central.

A ordem constitucional brasileira não admite espécie de hipertrofia da União em detrimento de estados e municípios no que diz respeito às capacidades da autonomia federativa (auto-organização, autogoverno e autoadministração), tampouco no que concerne ao exercício das competências não privativas do Governo Central. É neste sentido a jurisprudência do Pretório Excelso brasileiro que, em sua missão de guardar a fiel observância da Constituição da República, tem zelado pela autonomia dos entes federados em detrimento de uma atuação de organismos da União que tentam subverter a autonomia dos estados e municípios.¹²

Importa pôr em destaque, dentre as capacidades próprias da autonomia federativa, aquela concernente ao autogoverno e normatização própria. Isso porque a Constituição Federal outorgou a todos os entes competências legislativas sobre determinadas matérias, o que se dará através de atos emanados do Poder Legislativo, que exerce a função de poder constituinte decorrente e de legislador infraconstitucional, conforme art. 25 da Carta Republicana de 1988¹³. Sobre a matéria pontifica Alexandre de Moraes:

Os Estados-membros se auto-organização por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, *caput*), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princí-

12 “MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DE REMOÇÃO PARA OUTORGA DO 6º CARTÓRIO DE PROTESTOS DE CURITIBA. CRITÉRIO PARA DESEMPATE DO CERTAME. LEI FEDERAL Nº 10.741/03. ESTATUTO DO IDOSO. NORMA GERAL. CRITÉRIO DE DESEMPATE ETÁRIO. NÃO APLICABILIDADE. LEI FEDERAL Nº 8.935/94 E LEI ESTADUAL Nº 14.594/2004. NORMAS ESPECÍFICAS. CRITÉRIO DE DESEMPATE. TEMPO DE SERVIÇO. APLICABILIDADE. ORIENTAÇÃO ADOTADA PELO ACÓRDÃO IMPUGNADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)”. (STF, 2015).

13 “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

pios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos. (MORAES, 2015, p. 293).

A edição de legislação disciplinando o regime jurídico de seus servidores constitui faculdade própria e inerente a capacidade de auto-organização de cada ente federado. Com efeito, afrontada estaria a autonomia federativa caso houvesse a interferência de um ente na relação de outro com os seus servidores. Assim foi que a Constituição Federal determinou em seu art. 39, cabeça,¹⁴ que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único” de seus servidores.

A prerrogativa do Distrito Federal, estados e municípios de editarem normas referente a auto-organização de cada um deles obsta que qualquer organismo da União lhes imponha o regime jurídico dos servidores federais. Com efeito, a imposição da Lei nº. 8112/1990 aos servidores estaduais, municipais e distritais constituiria uma verdadeira afronta à autonomia federativa.

Ao disciplinar matéria inerente a regime jurídico (vedações e incompatibilidades) de servidores públicos estadual, o CNMP, através de sua Resolução nº. 27 subtraiu dos estados-membros a prerrogativa de disciplinarem o regime de vedações de cargos públicos, pretendendo substituir o Poder Legislativo local na efetivação de sua missão constitucional. Sobre a matéria há precedentes da Suprema Corte¹⁵.

Importa registrar, nesse sentido, que o referido Conselho fundamenta sua decisão no art. 21 da Lei nº. 11.415/2006. Ocorre que tal edito legislativo tem objeto e âmbito de aplicação bem definido em seu art. 1º¹⁶: aplica-se a servidores federais dos quadros do Ministério Público da União (MPU), não sendo extensivo aos servidores públicos estaduais em razão princípio da autonomia dos entes federados estabelecida no art. 39 da Constituição Federal.

A existência de um regime jurídico nacional, que vincule tanto a agentes estaduais como federais, excepcionando a regra do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, somente se admite em situações especialíssimas das carreiras de estado de grande significação,

14 Decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada em sede de medida cautelar na ADI 2135, declarou a inconstitucionalidade formal da redação do art. 39, *caput*, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, mantendo a competência dos entes federados para instituírem regime jurídico único e plano de cargos e carreiras de seus servidores. 15 “SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL - REPOSIÇÃO SALARIAL (84,32%) - INAPLICABILIDADE DA LEI FEDERAL 8.030/90 AO PLANO LOCAL - AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL - RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. - A autonomia constitucional reconhecida ao Distrito Federal, que lhe confere a prerrogativa de dispor, em sede normativa própria, sobre o regime jurídico dos seus servidores civis, impede que se estendam, automaticamente, ao plano local os efeitos pertinentes à política de remuneração estabelecida pela União Federal em favor dos seus agentes públicos. (...)” (BRASIL, 1995)

16 Art. 1º. As Carreiras dos servidores dos Quadros de Pessoal do *Ministério Público da União* passam a ser regidas por esta Lei. (BRASIL, 2006, sem destaque no original)

dada as peculiaridades que lhes são próprias, a exemplo da magistratura.¹⁷ Impende destacar que nem em relação aos membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores de Justiça, Procuradores da República, do Trabalho e Militar) existe um regime jurídico nacional, tendo em vista que art. 128, §5º, da Lei Maior determina que (BRASIL, 1988) “leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”, sendo absolutamente desnecessário um regime nacional em relação aos serviços de apoio, tal qual o desempenhado pelos servidores ministeriais.

Alguns estados-membros não aceitaram a imposição do CNMP em relação ao tema e, com arrimo no art. 39, *caput*, da Lei Fundamental, dispuseram de maneira diversa da Resolução nº. 27, a exemplo dos Estados do Amazonas, com a Lei nº. 4011/2014¹⁸, e da Paraíba, com a Lei nº. 10432/2015¹⁹. Tais editos legislativos importam em ato de defesa da autonomia federativa em matéria de regime jurídico de servidores públicos.

Descabe totalmente falar em aplicação do art. 80 da Lei Nacional nº. 8.625/93 em razão da Lei Federal nº. 11.415/2006 não constituir Lei Orgânica do Ministério Público da União, tampouco ter sido aprovada de acordo com o rito constitucional de edição de leis complementares, como exigido pelo art. 128, §5º, da Constituição Federal. Descabe, igualmente, falar em interpretação extensiva em matéria de restrição de direitos.

A Resolução nº. 27 do CNMP, portanto, desafiam os artigos 18, *caput*, 25, *caput*, e 39, *caput*, todos da Constituição Federal, ao restringir a prerrogativa dos estados-membros de normatizarem acerca do regime jurídico de parcela de seus servidores públicos.

17 Lei Complementar Nacional Nº 35/1979 que “Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

18 Art. 6.º Veda-se o exercício da advocacia e de consultoria, pública e privada, a todos os servidores integrantes dos quadros permanente e suplementar da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, nas seguintes hipóteses:

I - em processos judiciais de interesse público da competência da Justiça Estadual;

II - em processos judiciais da competência da Justiça da União em que haja litisconsórcio entre o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Ministério Público da União;

III - em processos e procedimentos administrativos de interesse público da competência do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

IV - em processos e procedimentos administrativos de interesse público da competência de órgãos e entidades integrantes da estrutura organizacional da Administração Pública do Estado do Amazonas, ou por esta controlada.

§1.º Nas hipóteses legais de exercício cumulativo da advocacia, ou de consultoria, ou de outra atividade, pública ou privada, será observada a compatibilidade de horários, sob pena de responsabilidade funcional.

§2.º A vedação de que cuida este artigo é absoluta para os titulares, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, de cargos efetivos e comissionados privativos de bacharéis em Direito.

19 “Art. 138. Ao Servidor é vedado:

(...)

XV II - São impedidos de exercerem a advocacia os servidores efetivos, comissionados, requisitados ou colocados à disposição do Ministério Público, nos termos do Art. 30, I, da Lei 8.906/94, observada a incompatibilidade fixada no art. 28, da referida Lei.

5 DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O CNMP editou a Resolução nº. 27 sob o fundamento da necessidade de assegurar tratamento isonômico entre servidores do MPU e os servidores dos Ministérios Públicos estaduais no que diz respeito ao exercício da profissão de advogado. Isonomia no plano meramente formal, portanto o substrato do mundo fático há exponencial distinção entre essas categorias de servidores públicos.

Com efeito, os servidores do MPU possuem regime jurídico (Lei Federal nº. 8.112/90) e plano de cargos e carreiras (Lei Federal nº. 11.415/2006) próprios e específicos, quantos que os servidores dos Ministérios Públicos estaduais possuem cada qual o seu regime jurídico e plano de cargos e carreiras específicos e próprios de cada estado-membro; são diversos, portanto, os padrões vencimentais, as vantagens pecuniárias de natureza remuneratórias e indenizatórias, as atribuições dos cargos, os critérios para o desenvolvimento na carreira, etc., de modo que entre elas (as categorias) inexiste, por completo, isonomia material.

A Resolução nº. 27 do CNMP também padecem de vício por inobservância do preceito constitucional da isonomia ao pretender conferir tratamentos jurídicos a pessoas submetidas a situações jurídicas e matérias totalmente antagônicas.

A Constituição Federal, ao consagrar em seu art. 5º, *caput*, o princípio da igualdade o fez de forma ampla, vedando “distinção de qualquer natureza”. Ao dar um sentido amplo ao princípio da isonomia a Constituição Federal abandona a ideia de igualdade formal própria do ideário liberal, determinando que seja considerado o mundo dos fatos na aferição dos aspectos de igualdade; determinou que fosse considerada a realidade subjacente à edição de normas jurídicas. Trata-se de um comando ao legislador infraconstitucional para que, ao editar normas jurídicas, tenha em consideração a realidade material dos destinatários dos comandos, levando em conta as distinções existentes entre eles, como pontifica José Afonso da Silva:

Mas, como já vimos, o princípio não pode ser entendido em sentido individualista, que não leva em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais, mas àquelas que são iguais sob aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os ‘iguais’ podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados irrelevantes para o legislador. (SILVA, 2008, p. 216).

O CNMP não pode, em nome da isonomia – nem o Poder Judiciário pode²⁰ –, tornar iguais os Servidores do MPU e dos Ministérios Públicos estaduais no que tange a vencimentos, vantagens pecuniárias de natureza remuneratória e indenizatória, atribuições dos cargos e critérios para o desenvolvimento na carreira, enfim, tornar isonômica a realidade material, igualmente não pode impor uma obrigação ou a limitação de uma liberdade constitucional (exercício de trabalho e profissão) em nome de uma igualdade que se realiza no plano meramente formal.

Resta patente a violação do princípio da isonomia estampado no art. 5º, cabeça, da Constituição Federal pelo CNMP ao editar a Resolução nº. 27.

6 UMA SOLUÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O Supremo Tribunal Federal vê com reservas o exercício da profissão de advogado por algumas categorias de servidores públicos²¹, em obsequio ao princípio da moralidade administrativa estampada no art. 37, *caput*, da Lei Fundamental. Isso porque tais servidores poderiam levar para as rotinas das repartições públicas os interesses do exercício da profissão, obtendo vantagens contrárias ao interesse público.

Tem-se, portanto, a colisão entre dois princípios constitucionais, o da moralidade administrativa e o da dignidade da pessoa humana que assegura o livre exercício de trabalho e profissão, com a garantia fundamental de limitação somente por lei formal e material. Tal colisão não pode ser resolvida com o simples sepultamento de um princípio em prol da prevalência de outro, como o fez o CNMP ao vedar por completo o exercício da profissão de advogado por servidores do Ministério Público.

Em se tratando de colisão entre princípios constitucionais, deve o intérprete, conforme a moderna hermenêutica, ponderar entre os fins e os meios, abalzar os interesses em jogo, avaliar acerca do peso que deva conferir a cada princípio conflitante, de modo a extrair de cada um deles o máximo de normatividade, evitando, sempre, que possível o total esvaziamento de qualquer princípio constitucional.

Essa correlação entre fins e meio, entre o peso da medida de solução e a necessidade do mundo concreto, enseja o convencimento inequívoco de que as providências de restrição a direitos somente devem ser implementadas nas exatas medidas da necessidade concretamente avaliada, sem qualquer espécie de excesso em relação ao que se faz ne-

20 STF, Súmula Vinculante: 37: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”.

21 “Bacharel em direito que exerce o cargo de assessor de desembargador: incompatibilidade para o exercício da advocacia. Lei 4.215, de 1963, arts. 83 e 84. Lei 8.906/1994, art. 28, IV. Inocorrência de ofensa ao art. 5º, XIII, que deve ser interpretado em consonância com o art. 22, XVI, da CF, e com o princípio da moralidade administrativa imposto à administração pública (CF, art. 37, *caput*)”. (BRASIL, 1999.)

cessário à solução do problema em relação ao qual se verificou colisão entre princípios constitucionais. O resultado deverá ser, necessariamente, proporcional no que tange aos meios empregados e os fins colimados, sem qualquer espécie de excesso.

O constitucionalista e ministro da Suprema Corte Luís Roberto Barroso, ao discorrer sobre a adoção do princípio da proporcionalidade como (2015, p. 294) “instrumento de ponderação entre valores constitucionais contrapostos” apresenta o subprincípio da proporcionalidade propriamente dita como mecanismo de ponderação entre o fim almejado e o meio empregado:

Por fim a proporcionalidade deve embutir, ainda a ideia de proporcionalidade em *sentido estrito*, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima. Se o Poder Público, por exemplo, eletrificar certo monumento de modo a que um adolescente sofra uma descarga elétrica que o incapacite ou mate quando for pichá-lo, a absoluta falta de proporcionalidade entre o bem jurídico protegido – o patrimônio público – e o bem jurídico sacrificado – a vida – torna inválida a providência. (BARROSO, 2015, p. 294).

Ao se insurgir contra a interferência do CNMP sobre matéria de sua competência normativa (art. 39, *caput*, da Constituição Federal), o Estado do Amazonas, através da Lei nº. 4011/2014, ofereceu solução ao problema de colisão entre os princípios constitucionais mencionados, vedando o exercício da advocacia, por seus servidores, em ações em que haja interesse público tutelado pelo Ministério Público daquele estado, mas sem impedir por completo o exercício da profissão, como o fez o Conselho Nacional.

Ao assim proceder, o legislador amazonense atuou com proporcionalidade ao conferir efetividade ao princípio da moralidade sem sacrificar por completo o princípio da dignidade da pessoa humana, consistente na liberdade de exercício de trabalho ou profissão; evitou o completo esvaziamento de qualquer dos princípios em colisão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de vedar completamente o exercício da profissão de advogado por parte dos servidores dos Ministérios Públicos estaduais encerra patentes vícios de inconstitucionalidade a merecer severo reproche.

Com efeito, o exercício livre de qualquer trabalho ou profissão constitui direito humano fundamental, somente podendo sofrer limitações por lei aprovada pelos represen-

tantes do povo e de acordo com o processo legislativo constitucional, conforme determina a Constituição Federal. Tal requisito não restou observado pela Resolução nº. 27 do CNMP, que constitui ato meramente administrativo lavrado por agentes públicos que não receberam da soberania popular poderes legislativos.

Sendo um ato órgão meramente administrativo não pode o CNMP, através de ato regulamentar exarado com base do poder de regulamentação conferido a Administração Pública, disciplinar matérias sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Patente a inconstitucionalidade da Resolução nº. 27 por constituir excesso de regulamentação.

Também padece de inconstitucionalidade a Resolução nº. 27 por usurpar dos estados-membros a competência de normatizar acerca do regime jurídico de seus servidores, violando o pacto federativo ao impor uma regra federal em descompasso com a autonomia dos entes federados.

Por fim, a completa vedação ao livre exercício da profissão de advogado por parte dos servidores do Ministério Público, em nome do princípio da moralidade administrativa, constitui medida excessiva aos fins tutelados pela ordem jurídica, incidindo em excesso. Com efeito, para tutelar o bem jurídico (princípio da moralidade) bastava vedar o exercício da advocacia em relação aos processos em que figure, como parte ou fiscal da lei, o Ministério Público ao qual se encontre vinculado o servidor, todavia sem esvaziar completamente o direito humano ao exercício livre de qualquer trabalho ou profissão.

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF RESOLUTION Nº. 27 THE NATIONAL COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTION

ABSTRACT

Considering that the professionals who work in the socio-assistance units of the social assistance policy are constantly required by the bodies of the Justice System to carry out actions/interventions that differ from the attributions of this public policy, the objective of this study is to demonstrate that the role of these professionals in the Unified Social Assistance System are not in line with those developed in the bodies of the Justice System. Based on bibliographical and documentary research, it is proposed to clarify the role of these units, in particular the CRAS and CREAS, to know the attributions of the professionals inserted in them and we point out their incompatibility with the demands arising from the Justice System. It is concluded that the professionals of the Unified Social Assistance System cannot issue reports and psychosocial

opinions, perform expertise or any technical procedure, with the purpose of instructing administrative procedures or judicial proceedings.

Keywords: practice of law; servers; Public ministry; seal.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº. 27/2008**. Disciplina a vedação do exercício da advocacia por parte dos servidores do Ministério Público dos Estados e da União Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-027.pdf> . Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: Acesso em: 28 ago. 2023. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei amazonense nº. 4011/2014**. Estabelece alterações no regime jurídico dos servidores da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, com modificação da Lei Estadual n. 3.861, de 28 de fevereiro de 2013, da Lei Estadual n. 3.718, de 17 de fevereiro de 2012, da Lei Estadual n. 3.147, de 9 de julho de 2007, e da Lei Estadual n. 2.708, de 26 de dezembro de 2001. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/8466/8466_texto_integral.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº. 11.415/2006**. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Ministério Público da União, fixa os valores de sua remuneração; revoga a Lei no 9.953, de 4 de janeiro de 2000, e a Lei no 10.476, de 27 de junho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111415.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei paraibana nº. 10432/2015**. <https://arquivos.mppb.mp.br/concurso2015/PCCR.pdf>. Disponível em: http://201.65.213.154:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11627_texto_integra. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cautelar nº. 1033**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AC%24%2ESCLA%2E+E+1033%2ENUME%2E%29+OU+%28AC%2EACMS%2E+ADJ2+1033%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bgngcgd>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória Direta de Inconstitucionalidade 3367**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3367%2ENUME%2E%29+OU+%28>

ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3367%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/awywmp. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2075.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2075%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+2075%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/acyvon6>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº. 6113.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MI%24%2ESCLA%2E+E+6113%2ENUME%2E%29+OU+%28MI%2EACMS%2E+ADJ2+6113%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nteq7rm>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 27744.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+27744%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+27744%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b4mrqtg>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 33046.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+33046%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+33046%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/krde85r>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 177599.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+177599%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+177599%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cf2b3ry>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 199088.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+199088%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+199088%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b2nl-f2y>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 414426.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+414426%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+414426%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ay5v89b>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº. 37**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=37.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes> . Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Remessa Oficial nº. 467268**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/processo/200880000043180>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 323

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 28 dez. 2015.

MARX K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Traduzido por Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OEA. **Declaração Americana dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.