

A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E A DEFINIÇÃO DOS REQUISITOS PARA O CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO ESTADO: UMA REVISÃO CRÍTICA DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

THE STATE CONSTITUTION AND THE DEFINITION OF THE REQUIREMENTS FOR THE POSITION OF STATE ATTORNEY GENERAL: A CRITICAL REVIEW OF THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SYMMETRY IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT

DOI:

Arthur Cristóvão Prado

Mestre e doutorando em filosofia e teoria geral do direito pela USP, com passagens pela Freie Universität Berlin e pela University of Toronto. É Advogado da União, com atuação junto ao STF.
EMAIL: arthurcprado@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9124-6679>

Leandro Peixoto Medeiros

Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Especialista em Direito Processual pela PUC/MG. Advogado da União.
EMAIL: leandropmedeiros@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1860-9060>

RESUMO: O presente artigo propõe-se a examinar o problema da definição de requisitos, pelas constituições dos estados-membros, para a nomeação de seus respectivos Procuradores-Gerais, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Identifica-se que, desde a promulgação da Constituição de 1988, o entendimento da corte tem oscilado. Em alguns momentos, entendeu-se que, em aplicação ao princípio da simetria, os estados da federação deveriam replicar o modelo federal, em que o Presidente da República pode nomear livremente o chefe da Advocacia-Geral da União. Em outros, a autonomia federativa teve primazia e decidiu-se pela constitucionalidade de modelos alternativos, a exemplo da exigência, presente em algumas unidades federativas, de que o nomeado deveria integrar a carreira de Procurador do Estado. Discutem-se esses achados à luz do modelo federativo instituído pela ordem constitucional brasileira. Argumenta-se que a não replicação do art. 131, § 1º, da Constituição Federal aos sistemas estaduais não constitui vulneração ao núcleo essencial de funcionamento do Poder Executivo, tratando-se de matéria a ser livremente estipulada em cada ente federado. Conclui-se que uma pacificação jurisprudencial, no sentido de privilegiar o espaço decisório das entidades subnacionais, seria recomendável.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Advocacia Pública; Supremo Tribunal Federal; Direito Constitucional; Direito Administrativo.

ABSTRACT: this paper aims at examining the issue of the imposition of requirements, by state constitutions, for the appointment of their Attorney-Generals, in light of the decisions of the Brazilian Supreme Court on the matter. It finds that, since the enactment of the Constitution, in 1988, the court's rulings have been unstable. Occasionally, it has decided that, through the application of the "symmetry principle", states should replicate the federal model, in which the President can freely appoint the Attorney-General. In other occasions, the court ruled in favor of the constitutionality of alternative models, such as the one in which the appointee should already be a state attorney. These findings are discussed considering the Brazilian federative model. It is argued that the non-replication of art. 131, § 1º of the Federal Constitution does not infringe on the core of the attributions of the Executive branch, being rather a matter to be freely stipulated by each member of the federation. It is concluded that the Supreme Court should reach a more stable understanding on the matter, in favor of federative autonomy.

KEY-WORDS: Federalism; Public Lawyers; Brazilian Supreme Court; Constitutional Law; Administrative Law

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Quando a constituição se cala: Federação, "princípio da simetria" e a jurisprudência do supremo tribunal federal 3. A nomeação do procurador-geral do Estado: entre a imposição de livre escolha e a deferência à auto-organização local 4. Conclusões 5. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A forma federativa de Estado adotada pela Constituição brasileira de 1988 compreende a prerrogativa dos Estados-membros estruturarem-se por meio de Constituições próprias. Essa capacidade de auto-organização, que é produto do Poder Constituinte Decorrente, está associada à autonomia caracterizadora das unidades federativas¹.

A Constituição Federal, em seu art. 25, *caput*, ao tempo em que garante que os "Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem", também requer daqueles entes a observância de seus princípios². Trata-se de exigência que reflete a submissão das ordens jurídicas parciais aos contornos traçados pela Carta Federal, em atenção à lógica segundo a qual o Poder Constituinte dos Estados deriva do Poder Constituinte Originário, dele não podendo dissentir³.

No mesmo sentido, o art. 11, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao prever que cada Assembleia Legislativa elaboraria a Constituição

¹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 54-69.

² CF/1988: "Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...]".

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 616-617.

do respectivo Estado no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, também demandou a obediência aos princípios contidos nesta última⁴.

Essa obrigatoriedade de sujeição aos princípios tem por objetivo assegurar a unidade nacional e a uniformidade jurídica, a fim de que as várias ordens constitucionais parciais (Estados federados) perfaçam a unidade (Estado Federal)⁵.

Ocorre que, para além das limitações à liberdade organizacional dos Estados já expressas no texto de 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir do disposto no art. 25 da Constituição e no art. 11 do ADCT, desenvolveu interpretação ainda mais restritiva, mediante a aplicação do chamado “princípio da simetria”, por meio do qual se tem exigido a reprodução de modelos federais no desenho institucional dos Estados-membros.

O fenômeno tem merecido a reflexão da doutrina⁶, e tem ocupado, com razoável frequência, a pauta de julgamentos do STF⁷.

Nesse cenário, há uma discussão que tem motivado a propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade, e que diz respeito ao regime constitucional da Advocacia Pública. Trata-se de saber se o modelo de livre nomeação pelo Chefe do Poder Executivo para o provimento do cargo de Advogado-Geral da União é exigível ou não para o preenchimento do cargo de Procurador-Geral nos Estados.

⁴ ADCT: “Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. [...]”.

⁵ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 92.

⁶ Ver, v.g., LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento analógico**: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/pt-br.php>. Acesso em: 20 set. 2022; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4141>. Acesso em: 20 set. 2022; e CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, Centralização e Princípio da Simetria. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org). **Ontem, os Códigos! Hoje, as Constituições! – Homenagem a Paulo Bonavides**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, v.1. p. 76-90.

⁷ Apenas no primeiro semestre de 2022, envolvendo a aplicação do princípio da simetria, foram julgadas as seguintes ações pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal: ADI nº 6.453, ADI nº 6.651, ADI nº 6.984, ADI nº 6.510 e ADI nº 6.308.

Ou seja, a questão envolve responder, ante o silêncio normativo da Constituição Federal acerca da forma de ocupação da chefia nas Procuradorias-Gerais dos Estados, se haveria espaço decisório para a Constituição estadual disciplinar a matéria.

Sobre o tema, por exemplo, em novembro de 2020, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.607, por meio da qual busca a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 30, de 22 de novembro de 2005, do Estado de Mato Grosso do Sul, que estabeleceu novos requisitos para a nomeação do cargo de Procurador-Geral daquele ente federativo pelo respectivo Governador⁸.

A referida alteração à Constituição local modificou o texto do seu art. 145, passando a exigir que a nomeação do Procurador-Geral daquele Estado recaísse entre os integrantes da carreira de Procurador do Estado, em contraposição à sistemática adotada pela Constituição Federal para a União, cujo cargo de Advogado-Geral é “de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada” (art. 131, § 1º, da CF/1988)⁹.

O requerente da ADI nº 6.607 defende que, em virtude do princípio da simetria, o procedimento de nomeação do Procurador-Geral do Estado ou do Distrito Federal deve observar a conformação básica estabelecida pela Constituição de 1988 para a nomeação do Advogado-Geral da União.

Para a Procuradoria-Geral da República, o estabelecimento de restrições ao provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado, que não estejam presentes no art. 131, § 1º, da Constituição Federal, “configura limitação indevida da prerrogativa do chefe do Executivo, em violação dos princípios da divisão funcional de poder e da simetria (CF, arts. 2º e 25)”¹⁰.

Observa-se, dessa forma, que o debate envolve questão federativa cuja solução perpassa pela interpretação das normas constitucionais que regem a advocacia pública nos níveis federal e estadual. É preciso investigar quais limites a Constituição de 1988

⁸ ADI nº 6.607. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6058142>. Acesso em: 4 set. 2022.

⁹ CF/1988: “Art. 131. [...] § 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. [...]”.

¹⁰ Trecho da petição inicial da ADI nº 6.607. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6058142>. Acesso em: 04 set. 2022.

impôs à organização da Procuradoria-Geral do Estado, em especial à nomeação de sua chefia, a fim de saber se há algum dever de simetria diante do modelo estabelecido para a União. Uma chave para essa investigação é a jurisprudência do STF, que, por meio de sua jurisdição constitucional, vem sendo o árbitro final dos limites do princípio da simetria nessa matéria. Esse é o objeto do presente artigo.

2 QUANDO A CONSTITUIÇÃO SE CALA: FEDERAÇÃO, “PRINCÍPIO DA SIMETRIA” E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A adoção do modelo de Estado federal, em regra, tem origem em alguma heterogeneidade na composição de um país, seja ela social, econômica, cultural, linguística, étnica ou religiosa¹¹.

Nesse sentido, Burgess observa que “a genialidade da federação está em sua capacidade infinita de acomodar e reconciliar o conjunto competitivo e às vezes conflitante de diversidades que têm relevância política dentro de um Estado”¹².

A opção pela forma federativa expressa exatamente a busca pela conciliação da diversidade inerente a cada entidade política com a unidade necessária à preservação da soberania e da integridade nacionais¹³.

Para cumprir esse papel, a federação se vale de níveis distintos de poder, instrumentalizados por meio da repartição constitucional de competências entre os entes federados. Quanto ao ponto, Linz destaca que

Por federalismo, entendemos aquele sistema em que alguns assuntos são da competência exclusiva de certas unidades locais - cantões, estados e províncias - e estão constitucionalmente fora do escopo da autoridade do governo nacional, e onde outros assuntos estão constitucionalmente fora do alcance da autoridade das unidades menores¹⁴.

¹¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 357.

¹² No original: “The genius of federation lies in its infinite capacity to accommodate and reconcile the competing and sometimes conflicting array of diversities having political salience within a state” (tradução nossa). BURGESS, Michael. *Federalism and Federation: a reappraisal*. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G. (org.). **Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 7.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 181. *e-book*.

¹⁴ No original: “Por federalismo entendemos aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales – cantones, Estados y provincias – y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores” (tradução nossa).

O vínculo federativo, ao tempo em que é marcado pela existência de um poder central que se ocupa dos assuntos comuns, também traz consigo entes subnacionais com capacidade de autodeterminação, cujo grau de intensidade encontra-se disposto na Constituição Federal.

Assim, segundo Anderson, o principal elemento caracterizador do federalismo é “a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores”¹⁵.

Essa autonomia, em diversas ocasiões, é submetida ao escrutínio do intérprete, sobretudo quando a Constituição Federal deixa de disciplinar assertivamente o modelo organizacional a ser adotado pelos Estados-membros.

Em verdade, há situações em que a Carta de 1988 dispõe diretamente a respeito dos arranjos institucionais locais. É o caso, por exemplo, das regras que dispõem sobre o número de deputados estaduais e a duração de seus mandatos (art. 27, *caput* e § 1º)¹⁶. Nessa seara, não há espaço para que o constituinte estadual idealize regras distintas, ainda que, a seu juízo, lhe pareçam tratar melhor de suas particularidades.

Contudo, outras matérias, embora reguladas a nível federal, não são objeto de disciplina expressa na Constituição da República no que toca aos Estados-membros.

São essas hipóteses que constituem as chamadas “questões federativas sem solução constitucional evidente”, qualificadas por Leony como questões jurídicas que, envolvendo debate sobre a forma federativa de Estado, não encontram nas normas de Direito Constitucional soluções claras ou evidentes¹⁷.

Em tais circunstâncias, surgem basicamente dois caminhos a serem seguidos pelo intérprete da norma constitucional. A primeira opção é privilegiar o espaço decisório local, em reconhecimento à autonomia federativa. Já a segunda alternativa

LINZ, Juan J. Democracia, multinacionalismo y federalismo. **Revista Española de Ciencia Política**, vol. 1, n. 1. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37286>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 8.

¹⁵ ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 20.

¹⁶ CF/1988: “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. [...]”.

¹⁷ LEONCY, Léo Ferreira. Op. cit. p. 86.

consiste em limitar a esfera de definição estadual, a partir de norma do texto constitucional que, apesar de estabelecer comando voltado à União, tenha a sua reprodução tida como obrigatória para o Estado-membro, sob pena de restar prejudicada a coerência e a unidade da Constituição. Essa última metodologia é a que decorre da aplicação do que se convencionou chamar de “princípio da simetria”.

Sob o argumento da simetria, o Supremo Tribunal Federal tem declarado, por exemplo, a inconstitucionalidade de normas estaduais que ampliam o rol de autoridades sujeitas a foro por prerrogativa de função, em especial quando se trata de agentes públicos locais cujos cargos equivalentes na esfera federal não gozem do mesmo benefício. É o caso da ADI nº 6.512, em que fora rejeitada a prerrogativa de foro presente na Constituição do Estado de Goiás para Procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa, bem como para Defensores Públicos, haja vista a ausência de paralelo com as funções análogas no âmbito do serviço público federal¹⁸.

Outro exemplo de aplicação da simetria é o entendimento do STF no sentido de que a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico de servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, “a”, “c”, e “f”, da Constituição de 1988¹⁹, por se tratar de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados²⁰.

Em ambas as situações, citadas a título ilustrativo, nota-se que não houve solução evidente a partir do texto constitucional. Ou seja, o constituinte nada disse quanto ao órgão judicial competente para processar e julgar as autoridades locais cujos

¹⁸ ADI 6512, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe nº 25, publicado em 10/02/2021.

¹⁹ CF/1988: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; [...] c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [...] f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [...]”.

²⁰ Vide, *v.g.*, ADI 4944, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, DJe nº 195, publicado em 09/09/2019; ADI 6321, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe nº 23, publicado em 08/02/2021; e ADI 2466, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, DJe nº118, publicado em 06/06/2017.

correspondentes a nível federal não possuam foro por prerrogativa de função, nem quanto à iniciativa para a proposição de leis que tratem do regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Nos dois casos, o STF concluiu por não admitir alternativas que se diferenciasssem do modelo adotado para a União.

Essa tendência de uniformizar, a partir da interpretação constitucional, desenhos normativos de entes políticos de distintos níveis de poder tem como efeitos diretos a redução do espectro de atuação do Poder Constituinte Decorrente e o esvaziamento da capacidade de auto-organização dos Estados-membros.

Referindo-se à necessidade de observar limites à utilização do princípio da simetria, o Min. Cezar Peluso, em voto proferido no julgamento de medida cautelar na ADI nº 4.298, teceu as seguintes considerações:

Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete²¹.

Ou seja, se a ausência de reprodução, na constituição do Estado-membro, de determinada norma da Constituição Federal prevista para a União não vier a ofender valores fundamentais da Federação, a exemplo dos princípios constitucionais sensíveis dispostos no art. 34, o intérprete não deve ir além do texto e exigir a simetria.

Afinal, os entendimentos que resultam na asfixia do constituinte estadual, sem base normativa clara na Constituição de 1988, não se conciliam com a própria previsão de que os Estados-membros se organizam por constituições próprias (art. 25 da CF/1988). Sobre o tema, é importante destacar que a interpretação normativa não pode ignorar que a constituição é um sistema, a ser lido conjuntamente, e não dimensionado por partes.

É necessário atentar para o princípio da unidade da Constituição, cujo objetivo primordial, segundo Bercovici, é “evitar ou equilibrar discrepâncias ou contradições que

²¹ ADI 4298 MC, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2009, DJe nº 223, publicado em 27/11/2009.

possam surgir da aplicação das normas constitucionais”²². É pressuposto da hermenêutica constitucional “a consideração de que todas as antinomias eventualmente determinadas serão sempre aparentes e solucionáveis, tendo em vista a busca do equilíbrio entre as diversas normas constitucionais”²³.

Por certo, se a aplicação do princípio da simetria ocorre sem o amparo de sólidas razões constitucionais que fundamentem a restrição à unidade federativa local, tem-se como resultado verdadeiro desequilíbrio normativo, fragilizando as bases do federalismo.

3 A NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO: ENTRE A IMPOSIÇÃO DE LIVRE ESCOLHA E A DEFERÊNCIA À AUTO-ORGANIZAÇÃO LOCAL

O Título IV da Constituição Federal, que trata da organização dos Poderes, possui, no capítulo destinado às funções essenciais à justiça, seção própria para a Advocacia Pública.

No âmbito federal, compete à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo²⁴. Já na esfera estadual, cabe aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas²⁵. Veja-se, a esse respeito, a disciplina prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição de 1988:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

²² BERCOVICI, Gilberto. O princípio da unidade da Constituição. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 37 n. 145 jan./mar. 2000. p. 97.

²³ *Ibid.*, p. 97.

²⁴ A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, é a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

²⁵ A Constituição Federal não faz referência expressa aos Procuradores Municipais. Aliás, boa parte dos municípios brasileiros ainda não possui procuradoria própria com procuradores estruturados em carreira.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Por sua vez, na seara infraconstitucional, o Código de Processo Civil²⁶ prevê título próprio para a Advocacia Pública²⁷. Segundo o art. 182 do CPC, é papel da Advocacia Pública “defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta”.

Conforme anota Binenbojm, os órgãos da Advocacia Pública, no âmbito de suas atribuições institucionais consultivas e contenciosas, encontram-se vinculados a valores caros às democracias constitucionais: legitimidade democrática, governabilidade e controle de juridicidade²⁸.

O compromisso com a legitimidade democrática e a governabilidade decorre sobretudo da missão institucional de viabilizar juridicamente as políticas públicas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos, desde que respeitados os marcos da Constituição e das leis. Nesse sentido, “o papel do Advogado Público é o de realizar a mediação entre a vontade democrática e o direito”²⁹.

Já o controle de juridicidade na atividade da Advocacia Pública encontra-se presente na exposição de limites jurídicos à vontade dos gestores públicos. O advogado público colabora tanto na estruturação como na execução de políticas públicas, orientando a Administração a manter-se dentro do quadro de juridicidade, promovendo a segurança jurídica necessária ao êxito das atividades estatais³⁰.

²⁶ Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

²⁷ Título VI do Livro III da Parte Geral.

²⁸ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 31, julho/agosto/setembro de 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 2.

²⁹ Ibid. p. 2.

³⁰ Ibid., p. 3-4.

No que diz respeito à chefia de seus órgãos, observa-se que o regime constitucional da Advocacia Pública apenas estabelece regras para a União. Como visto acima, segundo o art. 131, § 1º, da Constituição, a ocupação do cargo de Advogado-Geral submete-se à livre nomeação do Presidente da República, desde que a escolha recaia sobre cidadão maior de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

No caso dos Estados-membros, a Constituição Federal não define, no art. 132, os critérios a serem seguidos para a nomeação do cargo de Procurador-Geral, silenciando a esse respeito. Tanto o texto originário de 1988, como aquele resultante da modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, não deliberaram expressamente sobre quais seriam os requisitos para a investidura no cargo de Procurador-Geral do Estado.

Apenas o art. 235, VIII, da Constituição previu norma transitória de organização da Advocacia Pública para Estados-membros recém-criados, concebida exatamente para disciplinar a nomeação dos Procuradores-Gerais dos novos entes enquanto não promulgadas suas respectivas constituições. Segundo o dispositivo, nos dez primeiros anos da criação de um Estado, até a promulgação de sua constituição, “responderão pela Procuradoria-Geral, pela Advocacia-Geral e pela Defensoria-Geral do Estado advogados de notório saber, com trinta e cinco anos de idade, no mínimo, nomeados pelo Governador eleito e demissíveis *‘ad nutum’*”.

A Constituição Federal, portanto, não contém resposta clara e evidente acerca do espaço de atuação reservado às coletividades locais para fixarem, em suas próprias Constituições e em caráter permanente, as regras que dispõem sobre a investidura dos respectivos Procuradores-Gerais.

É sobre esse vazio de regramentos que o Supremo Tribunal Federal terá de se debruçar, por exemplo, na ADI nº 6.607, ajuizada em novembro de 2020 e comentada na introdução deste texto, bem como na ADI nº 5.342, proposta em junho de 2015, e que, à semelhança daquela, tem como requerente o Procurador-Geral da República e como relator o Min. Kassio Nunes Marques, com o diferencial de que se volta contra

emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que passou a prever que o cargo de Advogado-Geral daquele ente será ocupado por membro de carreira³¹.

Aliás, registra-se que a discussão sobre o tema não é propriamente inédita na jurisdição constitucional brasileira. Em março de 1990, ao deferir medida cautelar na ADI nº 217, o STF suspendeu a vigência de norma da Constituição do Estado da Paraíba (art. 138) que exigia que a nomeação do Procurador-Geral do Estado fosse direcionada aos integrantes, ativos ou aposentados, da carreira de Procurador do Estado, com mais de 5 anos de atuação e que integrassem as classes primeira ou especial³². O fundamento principal contido no voto do relator, Min. Sydney Sanches, foi justamente a desconformidade com o modelo de livre escolha adotado pela Constituição Federal para a chefia da Advocacia-Geral da União.

Anos depois, em agosto de 2002, o mérito da ADI nº 217 foi julgado, confirmando o entendimento manifestado quando da concessão da cautelar. Na oportunidade, o voto condutor do julgamento, proferido pelo Min. Ilmar Galvão, expressamente assentou:

Desse modo, resta patente que os amplos parâmetros fixados para a nomeação do Advogado-Geral da União pelo Presidente da República devem ser observados para a investidura dos Procuradores-Gerais dos Estados pelos Governadores, sob pena de limitação das prerrogativas do Chefe do executivo estadual na escolha de seus auxiliares³³.

Ou seja, entendeu-se, à época, que a diminuição do espectro de opções conferidas pela Constituição estadual ao Governador resultaria em restrição indevida em seu poder de indicar o Procurador-Geral do Estado, o que não seria compatível com a fórmula que a Constituição Federal definiu para a União.

Note-se, portanto, que, à questão federativa, na qual estivera em debate sobretudo o problema da simetria, somava-se um problema referente ao desenho institucional da Advocacia Pública, que, naquele momento, aparecia para a maioria dos ministros como uma instituição “auxiliar” à chefia do Executivo. Naturalmente, essa é

³¹ Trata-se da Emenda nº 93, de 16 de junho de 2014, à Constituição do Estado de Minas Gerais, que alterou o seu art. 128, § 1º, passando a dispor que o cargo de Advogado-Geral do Estado será ocupado por integrante da Advocacia Pública estadual.

³² ADI 217 MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/1990, DJ 19-12-2001.

³³ ADI 217, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2002, DJ 13-09-2002.

uma posição muito contestável à luz da doutrina que explora a Advocacia Pública como função essencial à justiça³⁴.

Mais à frente, em agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal voltou a debater o assunto na ADI nº 2.581, oportunidade em que, por maioria apertada de 6 votos a 5, concluiu de modo oposto, julgando compatível com a Carta Federal norma da Constituição do Estado de São Paulo que previa que a escolha do Procurador-Geral daquele ente se desse entre membros de carreira. Veja-se a ementa do citado julgamento:

ATO NORMATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE. A declaração de inconstitucionalidade de ato normativo pressupõe conflito evidente com dispositivo constitucional.

PROJETO DE LEI - INICIATIVA - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - INSUBSISTÊNCIA. A regra do Diploma Maior quanto à iniciativa do chefe do Poder Executivo para projeto a respeito de certas matérias não suplanta o tratamento destas últimas pela vez primeira na Carta do próprio Estado.

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - ESCOLHA ENTRE OS INTEGRANTES DA CARREIRA. Mostra-se harmônico com a Constituição Federal preceito da Carta estadual prevendo a escolha do Procurador-Geral do Estado entre os integrantes da carreira³⁵.

Na ocasião, o Min. Marco Aurélio, redator do acórdão, além de observar a ausência de comando expresso no art. 132 da Constituição Federal que estabelecesse a livre escolha para a ocupação do cargo de Procurador-Geral do Estado, pontuou que o supracitado art. 235, VIII, do texto constitucional, tratando de Estados recém-criados, adotou o sistema de livre nomeação “até a promulgação da Constituição estadual”. A partir de então, estariam abertas as possibilidades para que os entes estaduais exercessem a opção político-institucional que melhor se adequasse às suas realidades:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO:

[...]

Tanto não se tem previsão de livre nomeação pelo Governador, que há norma transitória em relação aos novos Estados – artigo 235, inciso VIII. Esse dispositivo estabelece, porque, evidentemente, não se poderia cogitar de integrantes da carreira, de quadro funcional de procuradores, a livre

³⁴ Entre muitos exemplos, veja-se: SILVA, José Antonio da. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista De Direito Administrativo**, v. 230, p. 281–290, 2002; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. **Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**, v. 4, n. 4, p. 36–65, out 2005; e MACEDO, Rommel. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 2008.

³⁵ ADI 2581, Rel. Min. Maurício Corrêa, Rel. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, Dje nº152, publicado em 15/08/2008.

nomeação, e mesmo assim o fez limitando à existência do quadro. Leio o preceito:

[...]

“Art. 235. [...]

VIII – até a promulgação da Constituição estadual, responderão pela Procuradoria-Geral” – o próprio legislador federal constituinte remeteu, portanto, à Constituição estadual o trato da matéria –, “pela Advocacia-Geral e pela Defensoria-Geral do Estado advogados de notório saber, com trinta e cinco anos de idade, no mínimo, nomeados pelo Governador eleito e demissíveis *ad nutum*;”

Essa norma se mostrou transitória, como se compreende, considerado o sítio próprio, e, repito, conforme nela está em bom português, teve vigência até a promulgação da Constituição estadual, a partir de quando se abriu margem para a observância do disposto no artigo 132 da Carta da República, que reserva a representação do Estado a Procuradores de carreira. Não me consta que o cargo mais alto da Procuradoria, a nortear os trabalhos do Órgão, esteja excepcionado nesse dispositivo³⁶.

Essa mesma compreensão, no sentido de que a forma de provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado pode ser objeto de definição pela Constituição estadual, restou reafirmada quando do julgamento da ADI nº 2.682, realizado em fevereiro de 2009³⁷. Naquele momento, estava sob apreciação da Corte a compatibilidade com a Constituição Federal de norma da Constituição do Estado do Amapá que previa que a nomeação do chefe da Advocacia Pública local recaísse apenas “preferencialmente” entre membros de carreira.

Conforme destacado no voto proferido pelo Min. relator, Gilmar Mendes, entendeu-se que “não está o Estado-membro obrigado a observar o modelo definido na Constituição Federal para provimento do cargo de Advogado-Geral da União (art. 131, § 1º)”³⁸. A lógica adotada foi a de que o art. 131, § 1º, da Constituição de 1988 não constitui norma de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

Contudo, essa ordem de ideias, que demonstrava certa consolidação de um entendimento jurisprudencial deferente à autonomia dos Estados, acabou sendo refreada quando, em abril de 2010, o STF, ao julgar a ADI nº 291, declarou a

³⁶ Ibid.

³⁷ ADI 2682, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2009, DJe nº 113, publicado em 19/06/2009.

³⁸ Ibid.

inconstitucionalidade de regra contida na Constituição do Estado de Mato Grosso que limitava a escolha do Procurador-Geral aos integrantes da carreira de Procurador, além de conferir-lhe mandato de dois anos. Optou-se, na época, por impedir que o constituinte estadual pudesse divergir do modelo de livre escolha previsto na Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO. RESTRIÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRERROGATIVAS AOS PROCURADORES DO ESTADO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. A Constituição do Estado do Mato Grosso, ao condicionar a destituição do Procurador-Geral do Estado à autorização da Assembléia Legislativa, ofende o disposto no art. 84, XXV e art. 131, § 1º da CF/88. [...] O cargo de Procurador Geral do Estado é de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, que pode escolher o Procurador Geral entre membros da carreira ou não. Precedentes. [...] Em síntese, a autonomia conferida aos Estados pelo art. 25, *caput* da Constituição Federal não tem o condão de afastar as normas constitucionais de observância obrigatória. Precedentes. Ação direta julgada parcialmente procedente³⁹.

Por último, mais recentemente, em julgamento ocorrido em outubro de 2019, tratando de norma da Constituição do Estado do Amapá que limitava ao universo de procuradores estáveis o provimento dos cargos em comissão de Subprocurador-Geral e Procurador do Estado Corregedor, possíveis substitutos do Procurador-Geral no contexto normativo daquele ente, a Min. Cármen Lúcia proferiu voto deferente à autonomia estadual, seguido pela unanimidade de seus pares, em que reafirmou os precedentes exarados na ADI nº 2.581 e na ADI nº 2.682:

11. No § 1º do art. 25 da Constituição da República se estabelece que “são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”, conferindo-se aos Estados competência residual para tratar de matéria sem regulação específica pela Constituição da República de 1988.

12. No inc. VIII do art. 235 da Constituição da República se prevê:

[...]

Por essa norma constitucional de caráter transitório se atribuiu ao constituinte estadual a competência para definir os termos da nomeação do Procurador-Geral do Estado, em conformidade com a autonomia dos Estados conferida pelo art. 25 da Constituição da República.

13. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.682, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou que a forma de provimento dos cargos de Procurador-Geral do Estado ou do substituto constitui matéria reservada à autonomia de cada Estado-membro, permitindo-se a definição dos critérios para nomeação pela Constituição estadual:

³⁹ ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2010, Dje nº 168, publicado em 09/09/2010.

[...] ⁴⁰.

O que se percebe, a partir do histórico jurisprudencial do STF, é uma indesejável instabilidade na Corte quanto à apreciação da matéria. Há julgados tanto permitindo desenhos institucionais próprios⁴¹, como decisões que fecham as portas para experimentalismos locais⁴², valendo-se do princípio da simetria e de um suposto enfraquecimento das competências do Governador, sobretudo por se tratar do provimento de cargo cujas atribuições lhe são próximas.

O ponto central da discussão consiste em saber se, ao estabelecer requisitos distintos daqueles próprios para a nomeação do Advogado-Geral da União, o Estado-membro divergiria ou não de princípio constante da Constituição Federal (art. 25), seja ele, na terminologia de Silva, sensível ou estabelecido⁴³.

É evidente que, mesmo quando a fundamentação da decisão lança mão do problema federativo, é possível que a questão de fundo – ou seja, se o chefe da procuradoria estadual, e a própria instituição, devem ou não gozar de alguma autonomia em relação à chefia do Executivo – seja determinante para o deslinde das ações postas em julgamento. Se for esse o caso, então estaríamos a constatar uma progressiva transição, dentro do STF, a reconhecer às procuradorias uma autonomia maior, pelo menos desde meados da década de 2000.

No plano propriamente federativo, a corrente de pensamento que entende inafastável a livre nomeação para o cargo de Procurador-Geral do Estado sustenta que a eleição de requisitos, pelo constituinte estadual, para o preenchimento do posto, a exemplo da exigência do nomeado ser membro de carreira, sujeitaria o Chefe do Poder

⁴⁰ ADI 4898, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2019, Dje nº 228, publicado em 21/10/2019.

⁴¹ ADI 2581, Rel. Min. Maurício Corrêa, Rel. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, Dje nº152, publicado em 15/08/2008; ADI 2682, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2009, Dje nº 113, publicado em 19/06/2009; e ADI 4898, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2019, Dje nº 228, publicado em 21/10/2019.

⁴² ADI 217 MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/1990, DJ 19-12-2001; ADI 217, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2002, DJ 13-09-2002; e ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2010, Dje nº 168, publicado em 09/09/2010.

⁴³ Segundo o autor, princípios constitucionais sensíveis são aqueles enumerados no art. 34, VII, da Constituição, cujo descumprimento pode dar azo à intervenção federal. Já os princípios constitucionais estabelecidos são aqueles que, situados ao longo de todo o texto constitucional, limitam a autonomia organizatória dos Estados, provocando o retraimento da autonomia local. O autor ainda registra que, embora a doutrina tradicional incluísse, ao lado dos princípios sensíveis e estabelecidos, os chamados princípios extensíveis, a Constituição de 1988 praticamente não mais os contém. Op. cit. p. 618-624.

Executivo a restrição incompatível com o princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF/1988).

Não se ignora que a divisão funcional do poder tem papel limitante quanto ao legislador constituinte estadual. À Constituição local não é possível adotar modelo organizacional que não observe a harmonia e a independência entre os Poderes constituídos.

Nesse particular, é certo que, caso determinada norma da Constituição estadual retire prerrogativa fundamental às atividades exercidas por um determinado Poder, incorrerá em inconstitucionalidade. Seria o caso, por exemplo, de norma que estabelecesse o regime parlamentarista em algum Estado-membro. O que se vê, contudo, é que a total liberdade de nomeação para o cargo de Procurador-Geral do Estado não consiste em traço fundante do complexo de atribuições da chefia do Poder Executivo, a ponto de sua ausência pôr em risco o desempenho regular das funções desse Poder.

Sabe-se que os princípios a que se refere o art. 25 da Constituição da República limitam a capacidade organizatória dos Estados-membros. Ou seja, acabam por mitigar a autonomia dos entes estaduais, conceito fundamental à forma federativa de Estado. Nesse sentido, devem ser compreendidos e interpretados restritivamente e segundo seus próprios termos⁴⁴, sob pena de redundarem em solução que anule a auto-organização local.

Assim, a exegese que extrai de eventual não replicação pelos Estados-membros do modelo previsto no art. 131, § 1º, da Constituição uma ofensa ao núcleo essencial da organização interna do poder, por certo, não se coaduna com a referida necessidade de interpretação restritiva da parte final do *caput* do art. 25, desconsiderando a autonomia dos entes estaduais como elemento chave para o federalismo brasileiro.

Por outro lado, é preciso compreender que desenhos institucionais, inclusive a nível federal, podem ser favorecidos por experimentalismos democráticos nos entes subnacionais. As cartas constitucionais estaduais podem ter a função de testar modelos e institutos que, futuramente, sirvam à realidade de outros Estados ou mesmo da União.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Op cit. p. 624

Esse é, na verdade, um dos aspectos do pluralismo que marca a forma federativa de Estado⁴⁵.

Exemplificando as oportunidades de experimentalismos democráticos decorrentes de um maior prestígio à liberdade de conformação do direito constitucional estadual, Sgarbossa lista casos no direito comparado:

A análise histórica e comparada revela a plausibilidade de tal concepção. Alguns dos casos mais notórios são o da “reclamação constitucional” alemã (*Verfassungsbeschwerde*), instituto importantíssimo da jurisdição constitucional das liberdades germânico e cuja origem radica no direito constitucional do *Länd* da Bavária (CAPPELLETTI, 1961) Outro exemplo notório é o do amparo mexicano, também garantia fundamental importantíssima de origem estadual, federalizada posteriormente e amplamente exportada pelo direito constitucional mexicano para os mais diversos sistemas jurídicos internos e internacionais. A própria instituição do *recall* ou consulta popular revogatória de investidura ou mandato eletivo serve como excelente ilustração. Este é outro instituto que existe em diversos municípios e Estados norte-americanos (entre eles a Califórnia, o Arizona e o Óregon) (DODD, 1911), e em outros não, podendo coexistir com outros mecanismos de deslegitimação democrática, como o *impeachment*⁴⁶.

Ademais, sob a perspectiva do regime constitucional da Advocacia Pública, o já citado art. 235, VIII, da Constituição evidencia o desacerto da interpretação que busca transplantar, obrigatoriamente, o modelo de livre nomeação para as procuradorias estaduais. O dispositivo contém, para os novos Estados-membros e nos dez primeiros anos de sua criação, regra de livre escolha editada para vigor “até a promulgação da Constituição Estadual”.

Se o texto constitucional estadual não pudesse dispor de maneira diversa, não faria sentido que aquela norma – cujo conteúdo é similar à regra que trata do provimento do cargo de Advogado-Geral da União⁴⁷ – tivesse sua vigência adstrita à promulgação da Constituição estadual.

Aliás, quando a Constituição de 1988 quis que desenhos institucionais federais necessariamente se aplicassem aos entes subnacionais, ela expressamente determinou.

⁴⁵ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *e-book*. p. 269.

⁴⁶ SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antônio (Orgs.). **Federalismo**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 53-72. Disponível em: <https://www.editorafi.org/591federalismo>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 68-69.

⁴⁷ Registra-se apenas que o art. 235, VIII, ao contrário do art. 131, § 1º, não faz menção expressa à “reputação ilibada” como requisito para nomeação.

É o caso, por exemplo, de seu art. 75, que estende, no que couber, normas aplicáveis ao Tribunal de Contas da União à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios⁴⁸.

Por fim, esclarece-se que nada impede que um Estado-membro, no legítimo exercício de sua autonomia constitucional, reproduza a fórmula adotada pela Constituição para a nomeação do Advogado-Geral da União. O que se está a defender é que a Constituição consagra sua autonomia decisória, e não um ou outro modelo. Tanto o provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado restrito aos membros de carreira, como o sistema de livre escolha possuem aspectos positivos e negativos, que podem e devem ser ponderados pelos entes subnacionais, mas que não contrariam propriamente a Constituição Federal.

4 CONCLUSÕES

Constata-se que o Supremo Tribunal Federal adota uma jurisprudência pouco uniforme sobre o tema em debate, frequentemente decidindo contrariamente à autonomia estadual.

Em um momento no qual não se tergiversa mais acerca da força normativa da Constituição⁴⁹, não são adequadas soluções que inviabilizem a eficácia de preceitos fundamentais, a exemplo da autonomia dos entes locais, em especial quando a restrição não decorra da própria Carta de 1988. É preciso reconhecer o modelo federativo da forma como estruturado pelo Poder Constituinte e lhe atribuir a devida normatividade.

Dentro desse contexto, a definição dos requisitos para o provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado e as demais normas referentes à organização das

⁴⁸ CF/1988: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”.

⁴⁹ Barroso destaca que, atualmente, constitui premissa do estudo da Constituição “o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado”. (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito [o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil]. **Themis: revista da ESMEC**, v. 4, n. 2, p. 13-100, 2016. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/viewFile/241/232>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 21).

procuradorias estaduais, tema das reflexões aqui lançadas, chamam as bases do federalismo novamente ao debate, entrelaçando-as com o regime constitucional da Advocacia Pública.

A partir da análise que se buscou empreender, chega-se à conclusão de que a ausência de regra constitucional, de caráter permanente, a respeito do procedimento de nomeação do Procurador-Geral do Estado não autoriza o entendimento de que a Constituição Federal exigiria que os Estados e seus órgãos de Advocacia Pública estivessem adstritos ao modelo normativo de livre nomeação adotado para o provimento do cargo de Advogado-Geral da União.

Tolher o constituinte local, sob a justificativa de obediência rígida a um suposto dever de simetria com o art. 131, § 1º, da Constituição Federal, não encontra fundamento sólido no modelo federativo adotado pelo Brasil. É preciso permitir a diversidade, favorecendo os espaços de deliberação quando a uniformidade de tratamento não seja uma decorrência obrigatória do pacto federativo constitucional.

5 REFERÊNCIAS

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4141>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *e-book*.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Themis: revista da ESMEC**, v. 4, n. 2, p. 13-100, 2016. p. 21. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/viewFile/241/232>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. O princípio da unidade da Constituição. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 37 n. 145 jan./mar. 2000. p. 95-99.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 31, julho/agosto/setembro de 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. *In*: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G. (org.). **Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 3-13.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, Centralização e Princípio da Simetria. *In*: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Ontem, os Códigos! Hoje, as Constituições! – Homenagem a Paulo Bonavides**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, v.1. p. 76-90.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento analógico**: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741. Acesso em: 01 ago. 2021.

LINZ, J. J. Democracia, multinacionalismo y federalismo. **Revista Española de Ciencia Política**, vol. 1, n. 1. p. 7-40.

MACEDO, Rommel. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. **Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**, v. 4, n. 4, p. 36–65, out 2005.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *e-book*.

SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antônio (Orgs.). **Federalismo**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 53-72. Disponível em: <https://www.editorafi.org/591federalismo>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista De Direito Administrativo**, v. 230, p. 281–290, 2002.

SILVA. Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Como citar:

PRADO. Arthur Cristóvão. MEDEIROS. Leandro Peixoto. A Constituição Estadual e a definição dos requisitos para o cargo de procurador-geral do Estado: Uma revisão crítica da aplicação do princípio da simetria na jurisprudência do STF. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA – Journal of the Graduate Program in Law at UFBA**, Salvador, v. 33, p. 1-22, ano 2023. DOI: (endereço do DOI desse artigo).

Originais recebido em: 22/09/2022.

Texto aprovado em: 23/06/2023.