

AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS E AS PROCURADORIAS ESTADUAIS: A CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS DEFINIDORAS DA ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE CARREIRA

Téssio Rauff de Carvalho Moura¹

Marcela Pinheiro da Silva²

Lucas Alem Martins³

Resumo

O presente artigo possui como objeto o estudo das condições da disciplina, por normas estaduais, da organização dos serviços jurídicos estaduais, com específico foco na escolha do Procurador-Geral. Para tanto, foram analisados os argumentos centrais veiculados pela Suprema Corte, em cotejo com necessária abordagem doutrinária, concluindo-se ao final pela autonomia estadual para tal disciplina normativa.

1. INTRODUÇÃO

O tratamento dos contornos do pacto federativo tem despertado cada vez mais interesse à luz das intensas discussões no âmbito da República. Diversos são os casos que se sucedem desafiando intérpretes ao dimensionamento da questão federal. Nesta quadra de crescente importância do estudo dos temas relativos à federação, tem ocupado espaço no Supremo Tribunal Federal a possibilidade de normas constitucionais estaduais definirem o modelo de escolha do procurador-geral dos estados e do Distrito Federal.

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí, especialista em Direito Constitucional e em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador do Estado da Bahia.

² Graduada em Direito pela Universidade Salvador – UNIFACS, Pós Graduada em Direito do Estado pelo Podivm, especialista em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro De Ensino, Desenvolvimento E Pesquisa – IDP. Procuradora do Estado da Bahia.

³ Graduado em direito pela Universidade de Brasília – UnB. Procurador do Estado da Bahia.

A pergunta-problema ora posta diz, pois, com a possibilidade de normas constitucionais estaduais definirem o modo de escolha dos respectivos procuradores-gerais, ao que se buscará responder positivamente, por meio da análise dos argumentos que têm sido veiculados a esse respeito.

A dinâmica federativa interessa sobremaneira a tal ponto de indagação, posto alicerçar o edifício teórico sobre o qual se assenta a abordagem ora proposta. Longe de se situar no vácuo prático-teórico, a questão-problema aqui proposta demanda: (1) a abordagem das procuradorias estaduais como função essencial à justiça no respectivo nível federativo; (2) o entendimento do Supremo Tribunal Federal construído ao longo do tempo; e (3) a posição da doutrina sobre o manejo argumentativo desta temática. Fora esta, aliás, a ordem do esforço realizado ao longo das páginas seguintes.

As questões que tensionam as fronteiras do pacto federativo são tão várias quanto o são os fatos da realidade, que a todo momento desafiam os diversos ramos do saber a respeito dos limites de sua compreensão.

Trata-se de campo entremeado por ambiguidades e imprecisões em seu trato, mas que, por certo, suscita relevantes debates, especialmente porque a resposta a tal pergunta antecipa sentidos de outras formas de expressão do pacto federativo, caras por demais aos entes estaduais. Entender, pois, a autonomia de disciplina dos serviços jurídicos estaduais significa compreender a extensão da correspectiva autonomia e seus reflexos mais amplos na vida institucional federativa.

O método aqui utilizado foi o empírico-indutivo, em que casos concretos foram dissecados, buscando compreender os axiomas (*ratio decidendi*) que sustentam cada posição do Supremo Tribunal Federal. Ainda, pesquisa bibliográfica e de jurisprudência se fizeram indispensáveis à presente abordagem.

2. PROCURADORIAS ESTADUAIS COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E ABRANGÊNCIA DE SUA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A Constituição Federal, em seu art. 127 e seguintes, trouxe importante previsão sobre as atividades consideradas essenciais à eficaz administração da justiça enquanto poder do estado federal brasileiro (art. 2º, da CF/88). São as ditas funções essenciais à justiça que buscam a defesa da sociedade/jurisdicionados, retirando o Judiciário do seu natural estado de inércia para bem aplicar o direito ao caso concreto, conferindo efetividade ao seu objetivo de pacificação social com a entrega de uma justiça “ótima”. Nesse contexto, diz a Constituição Federal que são funções essenciais à justiça aquelas desempenhadas pelo 1) Ministério Público; 2) Advocacia pública; 3) Advocacia

privada; e 4) Defensoria Pública. A respeito da dinâmica introjetada no sistema judicial a partir das referidas funções essenciais, assim leciona Uadi Bulos:

Dessa maneira, a inércia da jurisdição é compensada pelo dinamismo dos protagonistas das *funções essenciais à Justiça*. Em verdade, o papel constitucional dos promotores, procuradores, advogados e defensores públicos é relevantíssimo, porque, de modo genérico, compete-lhes agir em defesa dos interesses do *Estado-comunidade*, e não do *Estado-pessoa*. (BULOS, 2022, p. 1438)

A Constituição Federal de 1988 deu nova roupagem à Advocacia Pública, reformulando a defesa do Estado, inserindo entre suas normas a previsão da Advocacia-Geral da União e Procuradorias-Gerais dos Estados. Conferiu-se, pois, elevada importância ao desempenho dos serviços jurídicos dos entes federativos.

Assim, no âmbito da União, a Advocacia-Geral da União será o órgão “*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*” (art. 131, *caput*, da Constituição Federal).

Já no âmbito dos Estados, a sua defesa será exercida pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal que “*exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas*” (art. 132, *caput*, da Constituição Federal).

Em ambos os casos, haverá a organização por carreira, na qual o ingresso dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos (art. 131, § 1º, e art. 132, *caput*, da Constituição Federal).

Entretanto, a Constituição Federal, certamente utilizando-se de silêncio eloquente, trouxe a previsão de escolha apenas para o chefe da Advocacia Pública da União, permanecendo silente quanto ao Procurador-Geral dos Estados e do Distrito Federal.

Veja-se a norma constitucional:

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.

Já quanto às Procuradorias dos Estados e Distrito Federal, dispôs da seguinte forma:

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.

Observe-se que, enquanto há previsão expressa acerca da escolha do chefe da Advocacia-Geral da União, para a escolha dos Chefes das Procuradorias dos Estados e Distrito Federal não há disposição semelhante. De certo, o Constituinte, ao trazer tais disposições, não se utilizou de palavras inúteis, havendo verdadeiro significado quanto à ausência de disposição expressa.

O ponto foi bem percebido pelo Supremo Tribunal Federal, que, por diversas vezes, teve que se debruçar sobre a constitucionalidade de normas estaduais que dispunham sobre a forma de escolha dos chefes de suas Procuradorias, de onde se extrai a temática central deste trabalho.

Assentada a relevância das funções essenciais à justiça no quadro do funcionamento do Poder Judiciário, importa que seja feita a averiguação dos contornos do perfil constitucional das Procuradorias de Estados e do Distrito Federal. É o que se passa a tratar nos tópicos seguintes, iniciando-se pela análise do entendimento da Corte Suprema sobre o tema.

3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DELIMITAÇÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS PARA A AUTO-ORGANIZAÇÃO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS E DISTRITAL

Há muito, o tema é sensível perante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, com frequência, vê a necessidade de se debruçar sobre a possibilidade de os Estados, no exercício de sua autonomia, poder trazer regulação própria acerca da escolha dos chefes de suas Procuradorias.

Nesse contexto, ao longo dos anos, diversos fundamentos têm sido utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, ora para justificar a impossibilidade de definição dos critérios de escolha do Procurador-Geral do Estado pelos próprios Entes, ora pela possibilidade. Assim, para o escopo deste trabalho, serão analisadas as seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidades:

- 1) ADI 217/PB (2002), em que se concluiu pela livre nomeação do Procurador-Geral do Estado por reprodução obrigatória do modelo federal.
- 2) ADI 2.581/SP (2008), na qual, após amplo debate, decidiu-se pela possibilidade de a Constituição Estadual definir que o Procurador-Geral do Estado seja escolhido entre os membros da carreira;
- 3) ADI 2.682/AP (2009), onde se consagrou a autonomia das Constituições Estaduais para definir os requisitos do cargo de Procurador-Geral do Estado;
- 4) ADI 291/MT (2010), concluindo-se que a escolha do Procurador-Geral do Estado deve se dar de forma livre pelo Chefe do Executivo;

- 5) ADI 4.898/AP (2019), que restaurou o entendimento pela autonomia dos Estados-membros para definição dos critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado, inclusive de seus substitutos;
- 6) ADI 5.211/PB (2019), em que se regressou à compreensão de que deve ser observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar da matéria;
- 7) ADI 127/AL (2021), na qual se apontou que as restrições à livre nomeação do Procurador-Geral do Estado ofende as prerrogativas do Chefe do Poder Executivo;
- 8) ADI 2820/ES (julgado em junho de 2023 e, até a data de elaboração deste artigo, ainda não publicado), cujo entendimento prevalente se deu pela autonomia da Constituição Estadual para definir os critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado, sendo constitucional a restrição aos membros da carreira.

Dos julgados listados, observa-se, de pronto, que a jurisprudência da Suprema Corte é deveras oscilante a respeito da matéria, apresentando não apenas uma diversidade de posições ao longo dos anos, como, também, de fundamentos que são esgrimidos em cada caso.

Com efeito, há acórdãos com conclusões opostas, cujos julgamentos foram realizados ainda no mesmo mês (a exemplo das ADIs 4.898/AP e 5.211/PB). Não obstante sejam merecidas as críticas à insegurança jurídica decorrente desta pendulação de posições no Supremo Tribunal Federal, Corte com o mister de ser a última instância na guarda à Constituição, tais críticas extrapolam o objeto do presente artigo e têm por si só importância e dimensão suficientes para um trabalho próprio.

Dito isto, para facilitar a compressão das diversas posições, muitas das quais emanadas em curto espaço de tempo entre elas, iremos dividir os julgados entre os que são favoráveis e os que são contrários à autonomia dos Estados para determinação dos critérios de escolha do seu Procurador-Geral, o que inclui a possibilidade de determinação que o Chefe da Instituição seja escolhido apenas entre os membros da carreira.

Inicialmente, analisemos os julgados que afastam a autonomia dos Estados: ADI 217/PB (2002), ADI 291/MT (2010), ADI 5.211/PB (2019) e ADI 127/AL (2021).

No primeiro e mais antigo deles, na ADI 217/PB (2002), a Suprema Corte, em uma análise de menor profundidade sobre a questão, iniciou sua trilha de precedentes sobre o tema optando por aplicar aos critérios de definição do Procurador-Geral do Estado os mesmos parâmetros para a definição do Advogado-Geral da União, devendo ainda ser observada a competência privativa do

Chefe do Poder Executivo para tratar da matéria, por força do art. 61, §1º, II, *c*, da CF. O mencionado vício formal de iniciativa também foi o principal fundamento adotado na ADI 5.211/PB para afastar a constitucionalidade de emenda da Constituição Estadual que delimitava a nomeação do chefe da Procuradoria Geral do Estado aos membros da carreira. Assim se manifestou:

Considerando que é da competência do chefe do Poder Executivo prover o cargo de Procurador-Geral do Estado, sendo este de livre nomeação e exoneração, mostra-se formalmente inconstitucional a Emenda Constitucional 35/2014, que, tendo resultado de processo legislativo deflagrado por iniciativa parlamentar, deu nova redação ao art. 138, caput, da Constituição do Estado, limitando a escolha do Procurador-Geral do Estado, pelo Governador, apenas aos membros estáveis da carreira.

Em síntese, por essa ótica, a Suprema Corte entendeu que a definição dos critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado se qualificava como matéria atinente ao regime de servidores públicos, cujo art. 61, §1º, II, *c*, da CF atribui competência privativa ao Presidente da República. Tal categorização tem como consequência atrair o entendimento do STF, segundo o qual tal dispositivo - o art. 61, §1º, II, *c*, da CF - é norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais, por se tratar de alicerce da separação dos poderes.

Importante destacar que nesses votos o STF costuma dar à questão o mesmo tratamento dado aos projetos de iniciativa parlamentar que versam sobre servidores públicos em geral sem, contudo, observar a particularidade constitucional detida pela advocacia pública que, como veremos adiante, é adotada em outros precedentes para afastar o aparente vício formal.

Entre os julgamentos desfavoráveis, a ADI 291/MT (2010) chama a atenção pelo contexto de aparente virada de posicionamento do STF. O julgamento foi proferido após dois extensos julgados em que o STF consagrou o entendimento de que os entes estaduais têm autonomia para dispor sobre a definição dos respectivos Procuradores-Gerais do Estado (ADI 2581/SP e ADI 2682/AP).

Em ambos os precedentes, o STF validou a norma de constituição estadual que regulamentou a nomeação do Procurador-Geral do Estado. Ocorre que, enquanto no primeiro caso a Constituição Paulista optou por delimitar a nomeação aos membros da carreira, no segundo caso o Estado do Amapá usou da autonomia legislativa para definir a livre nomeação do Procurador-Geral do Estado pelo Governador. Assim, não obstante ambas as normas estaduais tenham sido consideradas constitucionais, como dispuseram de maneira distinta sobre a mesma matéria, o Relator da ADI 291/MT enxergou no julgado mais contemporâneo uma mudança de jurisprudência do STF no sentido de reconhecer que o Procurador-Geral do Estado deve ser de livre nomeação. Com isso, a Suprema Corte adotou posição fundada no reconhecimento da autonomia estadual como parâmetro de constitucionalidade a ser aplicado em outro Estado.

Por fim, ainda no âmbito dos precedentes contrários, há a ADI 127/AL (2021) que, em meio a outras dezenas de dispositivos questionados da mesma Constituição Estadual, entendeu que ferem as prerrogativas do Governador do Estado a imposição de escolha do Procurador-Geral do Estado dentre os membros da carreira – no caso em questão dentre os membros da última classe. Por se tratar de ação fundada substancialmente na ingerência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo em diversas passagens da Constituição Estadual, o cerne do acórdão foi o princípio da separação dos poderes especialmente quanto à desnecessidade de submeter a nomeação de diversos cargos à Assembleia Legislativa. Dessa forma, o precedente não deixa clara a origem da prerrogativa do Chefe do Executivo que estaria sendo violada com a delimitação da nomeação aos membros da última classe da carreira.

Nos julgados contrários, observa-se que a tônica predominante se deu mais em torno do vício formal de iniciativa para regular a matéria então atribuída ao Chefe do Poder Executivo do que propriamente pela impossibilidade material de restringir a nomeação aos membros da carreira.

Isso não significa que este debate não tenha ocorrido na Suprema Corte. Pelo contrário, há fortes defensores da livre nomeação do chefe da advocacia pública estadual nos mesmos moldes da Advocacia Geral da União com base no art. 131, §1º, da CF, aplicado em âmbito estadual por força do princípio da simetria.

Ocorre que, nas oportunidades em que este debate foi desenvolvido na Corte Suprema com maior verticalidade, consagrou-se a autonomia dos estados-membros para regular a matéria.

O primeiro julgado favorável a esse entendimento se deu na ADI 2.581/SP (2008), que se destaca por ter a nomeação do Procurador-Geral delimitada aos membros da carreira como a única matéria questionada pela ação, o que permitiu amplo debate entre as diferentes concepções dos Ministros que compunham a Corte. O relator originário do processo, Ministro Maurício Corrêa, apresentou voto contrário a restrição de nomeação do cargo aos membros da carreira. O voto argumentou que a autonomia estadual não seria irrestrita, devendo ser observada a simetria com o modelo federal insculpido no art. 131, §1º, da CF, para resguardar a discricionariedade do Governador. Desta forma, a Constituição Estadual não poderia criar limitações a esta faculdade do Governador sem a participação deste em matéria reservada a sua competência – vício de iniciativa, art. 61, §1º, II, c, da CF.

Além disso, como é natural nos debates envolvendo o que deve ou não deve ser replicado em âmbito estadual pelo princípio da simetria, foram apresentados argumentos com maior carga

política, como é o caso de justificar a livre escolha do Chefe do Executivo na necessária relação de confiança e até mesmo intimidade entre representado e representante⁴.

Nesta ação, o voto favorável à autonomia dos Estados para definir a nomeação do Procurador-Geral do Estado podendo delimitar a escolha aos membros da carreira iniciou com o Ministro Marco Aurélio que esclarece a diferença no tratamento dado pela Constituição Federal quanto ao Advogado Geral da União e ao Procurador-Geral do Estado. O Ministro argumentou que a Constituição previu a livre escolha pelo Presidente da República para o chefe da AGU, mas não aponta para a livre escolha no art. 132 que trata das procuradorias estaduais:

Ou seja, não se pode conceber a restrição da Constituição Federal quanto à iniciativa do projeto em se tratando da formalização, pela primeira vez, da Carta do próprio Estado.

Na espécie dos autos, versa-se sobre artigo da Constituição do Estado de São Paulo que dispõe que o Procurador-Geral do Estado será escolhido entre os integrantes da carreira. Ora, surge conflito dessa norma com a Carta da República? Entendo que não. Em primeiro lugar, é sabença geral que somente cabe concluir pela pecha de inconstitucionalidade quando esta é gritante, é flagrante.

Do corpo permanente da Carta, nos vêm regras que, uma vez interpretadas de forma sistemática, são conducentes à conclusão do tratamento diferenciado quanto à Advocacia-Geral da União – quando, então, ficou prevista a “livre nomeação pelo Presidente da República dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada”, § 1º do artigo 131 – e à Advocacia do Estado, aos procuradores dos Estados. No artigo 132, não se aponta para a livre escolha, ao contrário [...]. (ADI 2.581/SP).

Na ausência de norma constitucional expressa neste sentido, ou qualquer outra proibição, não cabe ao legislador estender limitações previstas para entidade federal. Não há palavras inúteis em texto normativo e, tratando-se de instituições cujas funções foram expressamente alçadas pela Constituição como essenciais à Justiça, não há como se entender que a ausência de diretrizes semelhantes para ambas as Instituições deva implicar, ainda assim, em igualdade de regulamentação. Acaso o constituinte intentasse limitar a escolha do Procurador-Geral do Estado e Distrito Federal, certamente o teria feito, assim como o fez com o Advogado-Geral da União. Ainda no bojo do mesmo julgamento é que o Ministro Sepúlveda Pertence lança luz sobre o aparente conflito com a competência privativa para tratar da matéria com base no art. 61, §1º, II, c, da CF:

O que se discute nessa ação direta não é ‘tema miúdo’.

Debate-se sobre uma estrutura do Estado criada pela própria Constituição da República (art. 132, CF). Não preciso, para afastar o óbice da iniciativa legislativa, tecer comentários quanto à diferença entre órgãos e agentes públicos.

⁴ Nesse aspecto, alguns ministros trouxeram ponderações como o risco das Assembleias Estaduais minarem o Poder Executivo ou de se caminhar para uma “república corporativa”, bem como a ocorrência de crises institucionais, caso todos os membros da carreira rejeitem o convite do Governador a fim de que apenas fosse aceito o escolhido por eles. Essas ponderações foram rebatidas com argumentações também majoritariamente políticas como o risco de crise na escolha de nomes antagonistas ao corpo de procuradores que compõem a advocacia pública do Estado e ainda com a inexistência das supostas crises no modelo vigente para o Procurador Geral da República.

O que importa é que essa estrutura estatal, vale dizer, de Procurador de Estado, é criada pela Constituição, que, aliás, outorga-lhe status de função essencial à justiça. Não há falar em iniciativa privativa sobre algo constitucionalmente criado: afastar a inconstitucionalidade formal da norma.

A fundamentação resgata entendimentos pretéritos da Suprema Corte envolvendo o conflito entre a autonomia dos Estados e a competência privativa do Chefe do Executivo para afastar dessa reserva as matérias que a própria Constituição Federal deu relevo constitucional. Em outras palavras, se no modelo federal a matéria detém caráter constitucional, a reserva de iniciativa não pode constituir óbice para que o Poder Constituinte Estadual também o faça na Constituição Estadual.

Este entendimento, de modo a privilegiar a autonomia estadual, está em consonância com o art. 235, VIII, da CF, que foi bastante explorado pelos Ministros no decorrer do julgamento. Este dispositivo prevê norma transitória para regulamentar a escolha do Procurador-Geral do Estado até que sobrevenha a definição pela Constituição Estadual:

Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

[...]

VIII - até a promulgação da Constituição Estadual, 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";

O referido dispositivo incumbe ao Constituinte Estadual regular a definição do chefe da Procuradoria Geral do Estado, criando, até que sobrevenha esta norma estadual, regra transitória para tratar da questão. Trata-se de clara outorga do Poder Constituinte Federal ao Poder Constituinte Estadual para tratar da matéria.

O mencionado dispositivo, somado à omissão do art. 132 sobre a escolha do Procurador-Geral do Estado, em conjunto com o afastamento da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria de índole constitucional é que permitiram à Suprema Corte formar maioria para julgar constitucional a norma da Constituição do Estado de São Paulo que limita a nomeação do Procurador-Geral do Estado aos membros da carreira.

A autonomia dos Estados para dispor sobre a matéria foi novamente discutida na ADI 2.682/AP (2009), em que o STF pôde amadurecer melhor a linha de pensamento construída na ADI 2.981/SP.

A diferença é que na ADI 2.682/AP questionava-se a norma estadual que conferia ao Governador discricionariedade para escolher livremente o Procurador-Geral do Estado.

A autonomia estadual na matéria encontra sustento não apenas no art. 235, VIII, e na omissão do art. 132 da Constituição Federal, como, também, no art. 25, §1º, da Lei Fundamental, que impõe

como regra, e não como exceção, a liberdade estadual: “*são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*”. Todos estes apontamentos em prol da autonomia estadual foram abordados na ADI 4.898/AP (2019), que revelou curioso caso de reação legislativa sobre a matéria.

Na ADI 2.682/AP, o STF julgou constitucional a norma da Constituição do Amapá que confere ao Governador livre nomeação para os cargos de Procurador-Geral e também para o cargo de Procurador do Estado Corregedor, pois este tem a incumbência de atuar na ausência do Procurador-Geral. Ocorre que foi editada emenda constitucional com o objetivo de prever que os cargos em comissão de Subprocurador-Geral e Procurador do Estado Corregedor são privativos de procuradores estáveis. Na ADI 4.898/AP, o STF reconheceu a validade desta disposição da Constituição Estadual, a fim de, mais uma vez, consagrar a autonomia estadual para dispor sobre o assunto.

Ou seja, a Suprema Corte respeitou e validou a opção do poder constituinte estadual de, em um primeiro momento, conferir ampla liberdade ao governador para nomear o substituto do Procurador-Geral do Estado e, em um segundo momento, de limitar esta discricionariedade aos procuradores estáveis da carreira. Reconheceu-se em ambos os casos a autonomia do Estado para dispor sobre a matéria independentemente da direção tomada pelo Constituinte Estadual segundo a vontade política dominante em cada situação. Louvável a coerência do STF em ambos os casos do mesmo Estado e excelente o voto da Ministra Relatora, Carmen Lúcia, com belo resgate da jurisprudência da Corte sobre a matéria.

Semelhante trabalho de resgate foi desenvolvido pela Ministra Carmen Lucia em voto vencedor no recente julgamento da ADI 2.820/ES, realizado ainda em junho de 2023. Merece destaque a distinção realizada pela Ministra no sentido de que os critérios de definição do Procurador-Geral do Estado não se inserem entre as matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme já excepcionado pelo STF nas ADIs 2.581/SP e 4.898/AP.

Do estudo das decisões do STF a respeito do assunto, o que salta de imediato é a dificuldade da Suprema Corte em manter a consistência dos entendimentos firmados ao longo da sua jurisprudência. Para Marcelo Neves, a fuga de uma trilha interpretativa consistente prejudica a função do sistema jurídico de estabilização de expectativas de comportamentos que, no presente caso, significará vulnerar a operação sistêmica do Direito em tema sensível do ponto de vista do pacto federativo (2018, p. 70-71).

Apesar das oscilações, a leitura dos votos aponta que nas ocasiões em que a Corte apreciou com maior profundidade o tema com a singularidade que ele exige, a conclusão foi pelo reconhecimento da autonomia dos Estados em regulamentar a nomeação do Procurador-Geral do Estado, sem necessariamente estar vinculado pela simetria ao modelo federal.

Os posicionamentos contrários a esse entendimento, ainda que recentes, em sua maioria fundam-se em objeções já superadas pela própria Corte, com fundamentos ainda não enfrentados pelos votos divergentes.

Todos estes fatores, dentro da relativa segurança que o sistema jurídico é de proporcionar, permitem apontar a solidez dos fundamentos para consagrar a autonomia dos Estados para definir os critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado.

4. FEDERAÇÃO E ESTADOS: POR UMA DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 88 optou por adotar como forma de Estado a federação, através da qual há a associação de diversos membros que compõem o Estado os quais, através de suas características próprias, atuam através de competências coordenadas, no exercício da autonomia conferida pela Constituição.

Essa autonomia está prevista no art. 18 da Constituição Federal ao afirmar que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

A autonomia dos membros é pressuposto para a existência da Federação, de forma que os entes federativos coexistam em harmonia e equilíbrio, com liberdade para dispor sobre a sua organização, em conformidade com a Constituição. É a auto-organização necessária para o fiel cumprimento da Constituição. Sobre o ponto, Thiago Pires bem alerta que:

A nota essencial de uma federação é a autonomia constitucional de seus componentes. Entes autônomos, por definição, não podem ser conformados por decisão política de outros; do contrário, ter-se-ia subordinação, antítese da autonomia. Por isso, um dos elementos mais relevantes da autonomia federativa é a prerrogativa de *auto-organização*: só as próprias entidades políticas podem dispor sobre sua organização no espaço deixado pelas normas constitucionais que lhe são superiores. (2020, p. 9)

Ao tratar do espaço deixado pela Constituição para a autonomia dos estados-membros, Thiago Pires esclarece que há um balanço entre conteúdos obrigatórios e conteúdos próprios/autônomos a serem exercidos pelos entes na sua auto-organização:

A Carta define um conjunto de determinações que se aplicam às entidades periféricas, como os Estados e Municípios, para lhes dirigir ora comandos, ora proibições. Mas ela também pode conceder aos entes políticos o poder de editar normas próprias sobre a sua organização – respeitada, é claro, a supremacia da Constituição Federal. Como resultado, o conteúdo jurídico dos atos constitucionais estaduais, distritais e municipais é uma composição entre o *conteúdo obrigatório* – definido por comandos positivos (obrigações) ou negativos

(proibições) previstos nas normas constitucionais superiores – e o *conteúdo próprio* (ou *autônomo*), que a própria entidade estabelecesse, no exercício de sua prerrogativa de auto-organização. (2020. p. 8).

Da auto-organização inerente à autonomia de cada ente da federação, surge o que Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco nomeiam de *dúplice esfera de poder normativa sobre um mesmo território*:

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como também política. Os Estados membros não apenas podem, por suas próprias autoridades executar as leis, como também é lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma *dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território* e sobre as pessoas que nele se encontram há a incidência de duas ordens legais: a da União e do Estado-membro. (2019, p. 896)

Os Autores destacam, também, que a autonomia política dos entes inclui a capacidade de autoconstituição, isto é, cada Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma Constituição, por ele mesmo concebida, observadas as diretrizes previstas pela Constituição Federal, já que o Estado membro não é soberano (MENDES, BRANCO, 2019, p. 896).

Neste aspecto, salienta-se ser inerente ao Estado Federal que a competência legislativa dos Estados-membros não se limite apenas a uma simples concessão da União. Na realidade, trata-se de um direito constitucional que a União deve respeitar e que não está ao seu dispor. É nesse contexto que Uadi Lammêgo Bulos ressalta que:

É a *federação*, portanto, uma genuína *técnica de distribuição do poder*, destinada a coordenar competências constitucionais das pessoas políticas de Direito Público Interno, que, no Brasil, equivalem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, arts. 1º e 18). (2022. p. 950).

Segundo o Autor, podem ser elencadas seguintes características da federação: a) pacto entre unidades autônoma; b) impossibilidade de secessão; c) extrai sua força da Constituição; d) descentralização político-administrativa; e) participação dos Estados no Poder Legislativo Federal; f) órgão representativo dos Estados-membros; g) repartição de competências entre os entes federados; h) possibilidade de intervenção federal; i) formação de Estados-membros; j) previsão de um órgão de cúpula do Poder Judiciário (2022. p. 950).

Destaque-se, para os fins deste trabalho, a característica da repartição de competências entre os entes federados.

Além de pormenorizar a distribuição de poder dentro da federação, a repartição de competências tem o importante papel de evitar conflitos e desperdício de esforços e recursos entre os entes federados, proporcionando harmonia e eficácia para a ação estatal na federação.

Assim, o tipo de federalismo adotado em cada país pode ser identificado pela forma como as competências são repartidas entre os Estados-membros. Quando as competências são concentradas no governo central, temos um modelo centralizador (centrípeto). Por outro lado, quando há uma distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros, temos um modelo descentralizador (centrífugo). Quando as competências são equilibradamente compartilhadas, é chamado de federalismo de equilíbrio (MENDES & BRANCO, 2019, p. 897).

A Constituição Federal adota um sistema complexo que busca alcançar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta em diferentes técnicas de distribuição horizontais e verticais de competência (SILVA, 2014, p. 483).

Para José Afonso da Silva, a Constituição parte primeiramente de uma concepção clássica ao enumerar as competências da União (arts. 21 e 22), deixando para os Estados as matérias remanescentes (art. 25, §1º) e competências definidas indicativamente para os Municípios (art. 30). Isso combinado com técnicas mais modernas de repartição de competências verticais, em que os entes tratam sobre a mesma matéria de forma cooperativa, mas com enfoques distintos, como se extrai das competências comuns (art. 23), das competências concorrentes (art. 24) e da competência suplementar pelos municípios (art. 30, II) (SILVA, 2014, p. 483).

Para o objeto deste trabalho, nos interessa a competência relativa aos poderes reservados dos Estados insculpada no art. 25 da CF, que atribui aos entes estaduais o poder de auto-organização e reserva os poderes não vedados pela Constituição Federal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Para o objeto de análise deste trabalho, merece realce o *caput* do dispositivo que confere a cada Estado-membro a competência singular de auto-organização pelo exercício de um poder constituinte derivado.

O poder constituinte dos estados-membros não se iguala ao poder constituinte originário, pois é derivado deste e se encontra vinculado às limitações impostas por ele. Como ressaltado por Paulo Gustavo Gonet Branco:

Sendo um poder derivado do poder constituinte originário, não se trata de um poder soberano, no sentido de poder dotado de capacidade de autodeterminação plena. O poder constituinte dos Estados-membros é, isto sim, expressão da autonomia desses entes, estando submetido a limitações, impostas heteronomamente, ao conteúdo das deliberações e à forma como serão tomadas. (BRANCO, 2019, p. 962).

A existência de limites ao poder constituinte derivado dos estados-membros encontra previsão no próprio *caput* do art. 25 da CF ao prever que as Constituições adotadas pelos Estados devem observar os princípios da Constituição Federal.

Os limites do poder constituinte derivado são usualmente divididos em: princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos (organizatórios) e princípios constitucionais extensíveis.

Como bem esclarece José Afonso da Silva (2014, p. 619), os princípios constitucionais sensíveis são aqueles que estão manifestos, visíveis, claramente mostrados pela Constituição Federal. São aqueles princípios que estão enumerados no art. 34, VII, da Carta Magna⁵, dizem respeito ao núcleo da organização dos poderes governamentais e, se violados, dão ensejo a intervenção federal.

Por sua vez, os princípios constitucionais estabelecidos não são de fácil identificação como os princípios sensíveis e podem ser definidos como aqueles que *“revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição”* (SILVA, 2014, p. 620).

A fim de facilitar sua identificação, a doutrina⁶ costuma dividir os princípios constitucionais estabelecidos em limitações expressas, implícitas e decorrentes.

As limitações expressas são aquelas que estão previstas no texto da Constituição Federal de forma taxativa e podem ser subdivididos em vedatórias e mandatórias.

As limitações expressas vedatórias são aquelas que impedem os Estados de adotarem atos ou procedimentos proibidos pela Constituição Federal. Já as limitações expressas mandatórias são as que, de maneira explícita, determinam aos Estados a observância de matérias que devem constar na

⁵ VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

⁶ Dentre outros: SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª Ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014 e BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

constituição do Estado-membro, restringindo de forma direta a sua liberdade organizatória⁷, como é o caso do art. 132 da CF que, expressamente, impõe às Constituições Estaduais o dever de atribuírem aos Procuradores dos Estados a sua representação judicial e consultoria jurídica, observados os direitos, garantias e prerrogativas indicadas.

Já as limitações implícitas constituem-se de fronteiras não positivadas diretamente no texto da Lei Fundamental. Essas limitações são concebidas a partir da compreensão lógica das disposições expressas na Constituição Federal, como a conclusão de que os Estados-membros não podem tratar de matérias estritamente reservadas à União ou aos Municípios (BULOS, 2015, p. 432).

Finalmente, as limitações decorrentes são aquelas que tem por fonte o próprio sistema constitucional adotado com seus princípios essenciais como o princípio federativo, do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana, do combate as desigualdades regionais etc.

Por último, os princípios constitucionais extensíveis, como observa José Afonso da Silva, são uma herança da antiga Constituição revogada e consistem em normas de organização da União estendidas aos Estados:

A constituição vigente, retomando critérios da Constituição de 1946, em prestígio do federalismo, praticamente eliminou os princípios extensíveis, aqueles que consubstanciavam regras de organização da União, cuja aplicação, nos termos da Constituição revogada, se estendia aos Estados. (SILVA, 2014, p. 618)

Conquanto se trate de princípio em vias de extinção para José Afonso da Silva, para Uadi Lammêgo Bulos, o referido princípio limitador é o responsável pela aplicação no âmbito das ordens jurídicas estaduais de previsões da Constituição Federal que versam sobre processo legislativo (art. 59 e s.), investidura nos cargos eletivos (art. 77), orçamentos (art. 165 e s) e administração pública (art. 37 e s.), entre outros (2015, p. 432).

Inegável a semelhança da limitação ao poder constituinte derivado dos estados com o já famigerado princípio da simetria, tão presente na jurisprudência do STF.

Como na prática ambos os princípios convergem na redução da autonomia dos Estados através da aplicação de normas originariamente previstas para a União no âmbito estadual, espinhosa é a missão de traçar uma distinção objetiva e conceitual de ambos os princípios.

Ao se debruçar sobre a questão, Marcelo Araújo esclarece que a doutrina não cita o princípio da simetria como um dos princípios normativos limitadores da autonomia estatal, tal princípio é

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª Ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014, p. 620

adotado pela jurisprudência como forma de identificação de limitações extensíveis, o que confere ao princípio mais natureza hermenêutica do que normativa:

A identificação das normas limitadoras e a sua consequente classificação, repita-se, não incluiu o princípio da simetria como um princípio normativo que limita a ação do Estado-membro, o que irá reforçar a tese adiante sustentada de que o aludido princípio possui um cunho mais hermenêutico do que normativo. (ARAÚJO, 2008, p. 59/60)

A despeito de atribuir ao princípio da simetria papel hermenêutico de identificação dos princípios limitadores extensíveis, o mesmo Autor constata que em diversas ocasiões o STF dá ao princípio da simetria *status* de direito positivo balizador da auto-organização dos Estados:

Em que pese as linhas acima indicativas do uso do princípio da simetria como um princípio de hermenêutica constitucional na identificação de princípios extensíveis, cumpre salientar, também à guisa de conclusão, que foram constatados diversos casos em que o princípio da simetria foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal como um princípio de direito positivo. Como verdadeira norma. Isso ocorre quando o Excelso Pretório indica que uma norma constitucional estadual é inconstitucional simplesmente por ferir o princípio da simetria. Nesse caso, o próprio princípio serve de parâmetro para declaração da inconstitucionalidade. (ARAÚJO, 2008, p. 227)

Alheio à área nebulosa envolvendo os dois princípios, é certo que, das diversas limitações à autonomia dos Estados-membros, o princípio da simetria é, quiçá, o princípio mais adotado pelo STF para apreciar as inúmeras arguições de inconstitucionalidade das normas estaduais submetidas à Suprema Corte.

Passemos, assim, ao exame do princípio da simetria e o seu antagonismo para com o federalismo assimétrico e a coexistência das diferentes ordens jurídicas integrantes do Estado Federal.

4.1 Princípio da Simetria e Federalismo Assimétrico

O princípio da simetria propõe que a organização dos poderes locais pelos Estados-membros deva ser similar ao modelo previsto para os poderes federais. Por este princípio, “*as estruturas básicas dos Estados seriam simétricas às da União*” (ARAÚJO, 2008, p. 172).

Feita esta definição, é preciso esclarecer que o princípio da simetria não encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988 e costuma ser extraído de vários outros princípios constitucionais. Conforme aponta Uadi Lammêgo:

Por meio da simetria federativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios procuram seguir o modelo traçado na Constituição da República, evitando, assim, lacunas, discrepâncias e, sobretudo, antagonismos.

O princípio da simetria é implícito, porque não se encontra grafado no texto das constituições. Dessume-se de vários princípios explícitos, tais como a legalidade, a isonomia, o devido processo legal, e, também, de inúmeros ditames implícitos, a exemplo da supremacia constitucional, da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, da boa-fé, da razoabilidade (proporcionalidade ou proibição de excesso) etc. (BULOS, 2022. p. 952).

Em que pese o entendimento de que é possível extrair o princípio da simetria a partir de princípios explícitos da atual Constituição Federal, merece destaque a posição de Renan Gustavo Ziemer da Costa de que o princípio da simetria encontra origem no Regime Militar e nos diversos atos normativos editados em prol de maior controle e centralização do poder por parte da União (2020, 78-90).

Tratam-se de disposições normativas que expressamente estendiam normas de organização da União aos Estados-membros com a previsão de que estes deveriam reformar suas respectivas constituições dentro de determinado prazo, findo o qual aquelas normas passariam a vigorar automaticamente nos Estados no que couber. O ápice desta centralização se dá com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que determinou a incorporação das normas federais no âmbito estadual sem sequer prever a necessidade de adaptação por parte dos Estados.

É neste contexto de centralização do poder que passa a surgir na jurisprudência do STF o princípio da simetria como fruto do juízo de (in)constitucionalidade das normas estaduais segundo a sua (in)conformidade com o modelo federal imposto pela Constituição da época⁸. As normas estaduais extrapolavam o conteúdo das normas federais estendidas aos Estados eram declaradas inconstitucionais por “excesso de adaptação”. Terminologia que evidencia o grau de ingerência da União sobre a suposta autonomia dos Estados-membros no “federalismo” da época:

Desses julgados, verifica-se que, com base no excesso de adaptação, dispositivos das constituições estaduais passaram a ser declarados inconstitucionais quando não fossem equivalentes à norma direcionada à União, o que na essência constitui o fundamento central do princípio da simetria. (COSTA, 2020, p. 95)

O Autor argumenta que a práxis de continuar a examinar a constitucionalidade das normas estaduais a partir do parâmetro firmado para União foi mantido pela Suprema Corte após a proclamação da Constituição Federal de 1988, mesmo tendo a atual Constituição privilegiado o princípio federativo deixando de lado as imposições de “simetria” previstas no regime centralizador

⁸ A análise das decisões do STF desenvolvida por Rennan Gustavo Ziemer da Costa aponta casos interessantes em que normas estaduais foram declaradas inconstitucionais pelo STF em razão de minuciosidades, como o órgão em que autoridades tomariam posse ou termo inicial da contagem de prazos.

militar. É o que o Autor classifica como “interpretação retrospectiva” com base no conceito de Romeu Felipe Bacellar Filho:

Parece claro que o que ocorreu nesse tema foi o fenômeno da "interpretação retrospectiva" a que se refere Romeu Felipe Bacellar Filho, a qual consiste em permanecer aplicando o entendimento antigo sem que se perceba que a legislação que o sustentava não está mais em vigor (2020, p. 95).

Observa-se, portanto, que o princípio da simetria, tal qual aplicado pelo STF no controle de constitucionalidade de normas da Constituição Estadual em face da atual Constituição Federal, pode ser entendido como uma reminiscência da jurisprudência da Suprema Corte firmada na Constituição anterior que se perpetuou na atual ordem jurídica a despeito da ausência do direito positivo que justificava a sua aplicação no regime pretérito.

Conforme bem resgatado por Marcílio Henrique Guedes Drummond (2015), dentro da Suprema Corte há ministros que reconhecem a origem judicial do princípio e, inclusive, apontam que a sua aplicação na atual Constituição perdeu sua razão de ser. É a constatação do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 3.853/MS:

Lembro-me de que, na discussão do caso do Amapá, ADIn 1.461, o voto do eminente Ministro Maurício Corrêa, Relator, se fundava exclusivamente no chamado “princípio da simetria”. Entendi que esse princípio há de ser encarado cum grano salis. Ele ficou muito presente na jurisprudência do Supremo Tribunal, nos idos de 1967, 1968, quando a Constituição então promulgada limitara os poderes da Assembleia Legislativa, em período certo, aos de adaptar as Constituições Estaduais à nova Constituição da República. Mas, depois, continuou a ser invocado, perdida a sua razão de ser.

Se a origem histórica do princípio da simetria construído pelo STF perante a Constituição anterior demonstra o esvaziamento da sua base normativo-positiva com a Constituição Federal de 1988, parece certo que o texto constitucional trouxe limitações suficientes ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros para que seja necessário acrescentar, ainda, permanente questionamento sobre a necessária simetria entre a organização destes e a União. Como esclarece Thiago Magalhães Pires:

Mas, ao menos sob a Constituição de 1988, não há como justificar uma norma como o que o “princípio da simetria” pretende ser. E este é o segundo ponto a ser ressaltado: a Carta traz um conjunto expressivo de limites ao poder constituinte decorrente e não economiza nas sanções pelo seu descumprimento. [...]. Incursões tão numerosas e explícitas no campo da organização dos entes periféricos suscitam a questão: se houvesse, na Constituição, uma regra implícita de extensão com essa envergadura; se, em princípio e de partida, toda a estruturação periférica devesse espelhar o modelo federal; por que, então, a Carta se ocuparia de estabelecer tantos limites específicos e estendidos de forma expressa? (2018, p. 301-302)

O Autor também tergiversa a ideia de que o princípio da simetria atua em salvaguarda da unidade da federação de forma a evitar que a diversidade decorrente da autonomia federativa atente contra o mínimo de uniformidade jurídica necessária a unidade da República. Não é a reprodução ou não do modelo federal pelos Estados-membros que irá proporcionar a unidade da Federação:

Nada disso diminui a importância da ideia de unidade, mas apenas sublinha que seu significado é outro: em que pese a variedade jurídica e/ou fática dos seus componentes, a federação continua sendo um só Estado. No direito, o que os une é a Constituição, que confere a cada entidade o seu espaço e preside as relações entre elas. Junto com as normas editadas pela União, ela forma a parte do direito nacional que é compartilhada entre todas as entidades e seus cidadãos, onde quer que estejam. É aí, e não na uniformidade, que reside a unidade do Estado (PIRES, 2018, p. 298).

Não é através da simetria que garantir-se-á a unidade da Federação. Não há de se confundir unidade com uniformidade. A primeira não pressupõe a segunda e tampouco a segunda é condição indispensável para se alcançar a primeira.

Na realidade, o pluralismo é inerente ao federalismo e a uniformidade em absoluto aniquila a sua premissa originária, qual seja, a de encontrar unidade na diversidade.

Assim, o princípio da simetria, enquanto força motriz de uniformidade entre a organização dos Estados-membros e a União, vai de encontro ao pluralismo de ordens jurídicas e a autonomia que compõem o Estado Federal.

Dircêo Torrecillas Ramos ao tratar da simetria e da assimetria em um sistema federal elucida que estes termos são aplicados para os relacionamentos dentro da federação, isto é, retratam os meios pelos quais um Estado-membro se relaciona com a autoridade central, com os demais Estados-membros e com o sistema federal como um todo. Para o Autor, o Estado Federal simétrico pode ser assim definido:

Nesta relação define-se "simetria" como o "nível de conformidade" e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidades componentes. Isto em outras palavras, significa a uniformidade entre os Estados-Membros dos padrões destes relacionamentos dentro do sistema federal. (2000, p. 62)

A assimetria, em um sistema federal, por sua vez:

Refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria sob esses aspectos uma única característica ou conjunto de características que distingue seu relacionamento para com o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado (2000, p. 62).

O federalismo assimétrico sedimenta a ideia de que, para dar efetividade às competências dos Estados-membros, necessita-se observar a discrepância existente entre eles, a realidade sócio-

econômica e peculiaridades de cada ente. Com isto, adequa-se as necessidades de cada ente sem que haja contrariedade ao texto constitucional, convergindo para a busca do equilíbrio e harmonia entre eles, preservando-se, por fim, a indissolubilidade do pacto federativo. Como bem lembra Uadi Lammêgo:

Diz-se *federalismo assimétrico* a busca do equilíbrio, da cooperação, do entendimento entre as ordens jurídicas parciais perante o poder central, dentro de uma realidade naturalmente contraditória e nebulosa, em que o interesse de uns sobrepõe-se às necessidades de muitos. Por isso, são depositadas nas constituições normas destinadas a minorar essas diferenças. [...].

Não se trata de uma modalidade nova na Teoria Geral das Federações, e sim de um método para estudar uma característica intrínseca do fenômeno federativo: a desconformidade.

É esse caractere que preside a ideia nuclear que anima a própria existência do *pactum foederis*, no sentido de que os Estados-membros, com os seus diversos graus de autonomia e de poder, apresentam traços próprios, peculiaridades culturais, sociais, econômicas e políticas, as quais convergem para a autoridade federal.

A *assimetria* é um caractere imanente a toda e qualquer federação, porque no atual estágio evolutivo da humanidade o esquema de configurações institucionais do processo governamental encontra-se pejado de desequilíbrios diversos. (BULOS, 2022. p. 953).

Feitos esses esclarecimentos, parece não haver dúvida que o federalismo consagrado pela Constituição Federal de 1988 é assimétrico. Tanto do ponto de vista da assimetria enquanto diversidade inerente ao federalismo como, também, com relação a características de entes federados que distinguem a sua relação com o sistema como um todo.

No que diz respeito as desigualdades regionais, são diversas as passagens da Carta Constitucional que fazem menção a diferença de tratamento entre os entes com o escopo de proporcionar desenvolvimento e fomentar, de forma cooperativa, equilíbrio entre essas desigualdades⁹.

Igualmente com relação à assimetria vista como expressão da pluralidade intrínseca ao federalismo, a Constituição Federal de 1988 estabelece como regra a liberdade dos Estados-membros para se autoconstituírem. A autonomia e a assimetria de regulamentações dela decorrentes são a regra e não a exceção.

O art. 25 da CF é claro em consagrar a autonomia dos estados para adotar suas próprias Constituições e definirem a maneira pela qual serão organizados e regidos. A necessidade de observância aos princípios da Constituição Federal não constitui carta branca para tornar a regra em exceção. Como discorre Thiago Magalhães Pires:

É um contrassenso falar em autonomia quando há, sempre ou quase sempre, só um percurso possível: copiar a organização da União. Para que alguém seja autônomo, é preciso admitir que, ao menos em tese, possa decidir entre alternativas diversas. O erro do “princípio da

⁹ A título de exemplo destacam-se os arts. 3º, III, 23, 43 e 151 da Constituição Federal que preveem medidas de cunho assimétrico na federação com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

simetria” não está em limitar a gama de possibilidades ou pré-definir uma ou outra questão; está em fazer, da exceção, a regra: parte-se da ideia de que, em princípio, não há alternativas ou poder de escolha, porque se impõe seguir o modelo federal. A inversão é evidente. A regra geral é, e dever ser, a que se extrai dos arts. 25, 29 e 32 da Carta: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizam-se e regem-se nos termos das constituições e leis orgânicas que adotarem. Do fato de essa prerrogativa ser limitada não se pode extrair um princípio que faça da presunção constitucional o seu oposto, indo de encontro, ainda, ao próprio texto da Carta (2018, p. 302).

É por privilegiar a autonomia dos estados como regra que DRUMOND evoca o princípio interpretativo da máxima efetividade para defender que:

Qualquer interpretação constitucional que acarretará na diminuição ou limitação da autonomia dos entes federados deverá ser muito bem fundamentada, sendo que, ademais, a utilização dessa construção jurisprudencial nomeada de princípio da simetria deve ocorrer da maneira mais restritiva possível, ou seja, prestigiando-se em máxima medida a autonomia das entidades parcelares. (2015, p. 140)

Não se questiona a importância do papel conferido ao STF, na qualidade de Tribunal Constitucional da Federação, de não apenas zelar pela Constituição como também de solucionar conflitos federativos.

Todavia, é também por respeito à Constituição Federal, notadamente, ao princípio federativo e a autonomia dos entes federativos, que principalmente em questões federativas de cunho eminentemente políticas em que direitos fundamentais não são restringidos, deve a Corte Constitucional agir com deferência às decisões tomadas pelo legislador estadual.

Quando o Pretório Excelso determina a extensão de norma de organização da União aos Estados com base no princípio da simetria, a Corte não atua somente como legislador negativo, mas, também, como legislador positivo, em ofensa aos princípios federativo, democrático e inclusive da separação dos poderes. Assim, salutar a posição de COSTA em defender que o STF seja deferente com o legislador estadual e apenas excepcionalmente supra a lacuna decorrente da inconstitucionalidade com normas da União:

O Supremo Tribunal Federal deve ser deferente ao legislador estadual em matéria de federalismo. Ainda assim, quando se defrontar com uma norma inconstitucional, deve se limitar a declarar a inconstitucionalidade no seu papel de legislador negativo. Excepcionalmente, com base em expresse dispositivo constitucional ou interpretação constitucional consagrada no romance jurídico brasileiro - no qual o princípio da simetria é apenas um capítulo conturbado -, pode a Corte impor aos Estados uma regra originalmente voltada à União. Nos demais casos, uma eventual lacuna decorrente da inconstitucionalidade deve ser suprida pelas instâncias democráticas (COSTA, 2020 p. 115).

De maneira semelhante, em busca de um critério para nortear a aplicação do princípio da simetria, ARAUJO conclui que:

Assim, o critério de uso do princípio da simetria termina sendo o da verificação se o disciplinamento estadual de maneira diferente ao disciplinamento federal sobre o tema afeta ou não a harmonia entre os poderes, constituindo, em última análise, uma simetria pela necessidade de preservação da harmonia entre os poderes. Não seria, então, possível determinar a reprodução de algo federal para o plano estadual sem fundamentar na necessidade de manutenção dessa harmonia. Aparentemente, esse é o desenho de utilização do princípio da simetria (2008, p. 175).

Por essas razões, no embate entre o princípio da simetria e a diversidade do federalismo assimétrico, constata-se que, de um lado, a Constituição Federal de 1988 apresenta fundamentos robustos em direção a descentralização política e valorização da autonomia dos Estados-membros, de outro, o princípio da simetria, enquanto legado jurisprudencial do regime anterior, carece de suportes sólidos para se sustentar no atual texto constitucional.

Contudo, a aparente fragilidade do princípio da simetria diante da Constituição Federal vigente parece não apresentar grandes riscos ao mencionado princípio que permanece sendo amplamente aplicado pelo Supremo Tribunal Federal em matérias federativas levadas à Corte.

Nesse ponto, merece atenção a observação de Thiago Magalhães Pires no sentido de que a aplicação do princípio da simetria como parâmetro de constitucionalidade das normas estaduais desvirtua o real debate que deveria ser traçado na Suprema Corte:

Dessa forma, além de não ter amparo na teoria da federação ou no texto da Carta de 1988, o “princípio da simetria” corresponde a uma forma oblíqua e inadequada de examinar questões materiais. Em vez de pensar se há ou não uma exigência de simetria em tese, o que se deve verificar, em cada situação, é se a decisão política tomada por um ente periférico, no sentido de copiar a União ou diferenciar-se dela, viola alguma disposição constitucional. E aqui são apenas duas as preocupações que se devem ter: (a) O Estado, o Distrito Federal ou o Município, conforme o caso, dispõe de competência para normatizar na matéria? (b) Se a resposta for positiva, a decisão tomada por ele viola alguma norma procedimental ou material da Carta Federal? (2018, p 303)

É com base nessas premissas que defender-se-á a seguir a inaplicabilidade do princípio da simetria na definição dos critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado.

5. AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS NO ÂMBITO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS: POSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL

Após análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca do objeto deste trabalho, com as peculiaridades que permeiam a sistemática do federalismo e a autonomia que rege a estrutura dos Estados-membros, emerge como conclusão lógica a possibilidade de as

Procuradorias dos Estados e Distrito Federal poderem eleger os critérios para escolha de seus dirigentes.

Com efeito, os Procuradores dos Estados e Distritos Federais foram inseridos pela Constituição Federal, em seu art. 132, como parte das funções essenciais à justiça cujo dispositivo elegeu como critérios a serem obedecidos a) a organização em carreira, b) o ingresso através de concurso público de provas e títulos com participação da OAB; c) o seu escopo de exercer a representação judicial e consultoria jurídica do respectivo ente federativo; d) assegurando-se àqueles que desempenhe esta função a estabilidade após três anos de efetivo exercício.

Como já se adiantou nos tópicos anteriores, em nenhuma outra passagem a Constituição dedicou atenção para definição, restrição ou exclusão expressa de qualquer atribuição dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal, concluindo-se, assim, pela liberdade de cada Ente Federativo na definição da organização de suas Procuradorias.

Não é demais lembrar que, como bem se pontua quando se analisa as normas constitucionais, não há no decorrer do texto constitucional palavras inúteis, devendo se utilizar sempre, para a fiel concretização das diretrizes da Constituição Federal, de uma interpretação razoável e justa.

Nesse contexto, ganha destaque o silêncio eloquente do legislador constituinte que, ao elaborar o art. 132 da Constituição Federal, manteve-se silente quanto à forma de organização das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, ao contrário da norma que rege a Advocacia-Geral da União, claramente permitindo que este tema fosse abordado internamente por cada Ente Federativo.

É a aplicação do federalismo assimétrico que, ao atentar para as diversas realidades existentes em cada Estado-membro, permite que estes, dentro da autonomia conferida pela Constituição Federal, disponham sobre determinadas regras atinentes às suas Procuradorias, dentre elas, os critérios de escolha do respectivo Procurador-Geral, de acordo com a sua própria realidade. Nas palavras de Thiago Pires:

A nota essencial de uma federação é a autonomia constitucional de seus componentes. Entes autônomos, por definição, não podem ser conformados por decisão política de outros; do contrário, ter-se-ia subordinação, antítese da autonomia. Por isso, um dos elementos mais relevantes da autonomia federativa é a prerrogativa de *auto-organização*: só as próprias entidades políticas podem dispor sobre sua organização no espaço deixado pelas normas constitucionais que lhe são superiores.

[...]

Dessa forma, o que é indispensável à configuração da autonomia federativa não é o poder constituinte dos entes periféricos – que pode ou não existir –, mas a garantia de que a organização de um componente da federação não poderá ser determinada pela política ordinária de outro. Isto é: somente atos das próprias entidades pertinentes ou normais constitucionais a que devam obediência é que podem dispor sobre sua conformação política”. (PIRES, 2020. p. 9-10).

Deste modo, embora um Estado-membro, no exercício de sua autonomia, possa escolher pela aplicação, por simetria, do art. 131 da Constituição Federal, com as limitações ali existentes acerca da escolha do advogado-geral da União, certo é que não há a obrigatoriedade do estado-membro replicar esta norma no seu âmbito, mas, sim, uma faculdade.

Repise-se: na ausência de norma constitucional expressa neste sentido, ou qualquer outra proibição, não cabe ao legislador estender limitações previstas para entidade federal. Não há palavras inúteis em texto normativo e, tratando-se de instituições cujas funções foram expressamente alçadas pela Constituição como essenciais à Justiça, não há como se entender que a ausência de diretrizes semelhantes para ambas as Instituições deva implicar, ainda assim, igualdade de normatização. Acaso o constituinte intentasse limitar a escolha do Procurador-Geral do Estado e Distrito Federal, certamente o teria feito, assim como o fez com o Advogado-Geral da União.

Conferindo maior peso à omissão existente no art. 132 da Constituição Federal acerca de tais critérios de organização interna das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, está o art. 235, VIII, das Disposições Constitucionais Gerais que claramente afirma que tal competência seria dos Estados-membros. É dizer: ao estabelecer uma norma de vigência transitória, a permanecer até que os Estados-membros emitam sua própria normatização, o constituinte deixou claro que a competência para estabelecer os critérios de escolha do Procurador-Geral é, sim, dos Estados-membros. Relembre-se o que diz esta norma constitucional:

Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:
[...].
VIII - até a promulgação da Constituição Estadual, 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";

Observe-se, mais uma vez, que o constituinte foi claro em falar que os requisitos previstos na norma supra apenas permaneceriam vigentes “até a promulgação da Constituição Estadual”, fixando-se, neste momento, a competência dos estados-membros que não pode ser afastada sem que haja norma constitucional expressa. Na ausência desta, não há espaço para aplicação analógica ou pelo princípio da simetria das regras estabelecidas para a Advocacia-Geral da União, sob pena de ferir a própria Constituição que se fez clara no seu intento através do art. 235, VIII. Trata-se de clara outorga do Poder Constituinte Federal ao Poder Constituinte Estadual para tratar da matéria.

Tais dispositivos, por si só, já seriam suficientes para sustentar a liberdade de escolha dos critérios para indicação do Procurador-Geral.

Indo além, como sustentado em diversas passagens na evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal para afastar a liberdade de iniciativa (mas, lembre-se, não para afastar a liberdade de escolha do Procurador-Geral, notadamente, a restrição aos integrantes da carreira), a utilização do vício formal como impeditivo da organização da carreira das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal igualmente não se aplica.

Neste ponto, não há que se falar em necessária obediência ao art. 61, §1º, II, *c*, da Constituição Federal. Referido diploma constitucional determina que caberá ao chefe do executivo a iniciativa de lei que verse, dentre outros, sobre servidores e seu regime jurídico, *in verbis*:

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:

[...].

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Chama atenção a impertinência na aplicação deste dispositivo ao caso concreto, refutando-se os argumentos utilizados em alguns julgados do Supremo Tribunal para, sem enfrentar o mérito da temática, entender-se pela inconstitucionalidade da norma constitucional estadual que trate da escolha dos Procuradores-Gerais que não tenham sido encaminhadas pelo Chefe do Executivo estadual.

Relembre-se os esclarecimentos do Ministro Marco Aurélio, na ADI 2.581/SP:

[...] a regra da iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis, indicadas no art. 61, §1º, inciso II, da Constituição não restringe o poder constituinte estadual. O seu desrespeito só acarreta inconstitucionalidade, por vício formal, quando a usurpação da iniciativa seja feita com o objetivo de burlar a Carta, nela inserindo matérias que não mereciam ser elevadas ao nível constitucional, o que não ocorre no caso do art. 100, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo.

Isso porque referida norma se aplica às leis que disponham sobre servidores, não à estrutura do órgão que o compõe, não se inserindo esta última hipótese dentro da iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Pela diferença da base fática, a inaplicabilidade do art. 61 da Constituição Federal é clara. Ademais, certa é a aplicação do art. 25 da Constituição Federal que, no seu §1º, afirma que “*são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*”.

Se referida matéria não está inserida nas normas de reprodução obrigatória, bem como não está vedada em passagem alguma da Constituição Federal, resta clara a possibilidade de disposição

pelos Estados da organização das suas Procuradorias, dentre as quais está o tema deste trabalho: a livre disposição dos critérios de escolha de seu respectivo Procurador-Geral.

Assim, a autonomia estadual na matéria encontra sustento não apenas no art. 235, VIII e na omissão do art. 132 da Constituição Federal, mas, também, no art. 25, §1º, da Lei Fundamental, que impõe como regra, e não como exceção, a liberdade estadual.

E, na fiel aplicação deste art. 25, combinado com o art. 235, VIII, das Disposições Constitucionais Gerais é que se afirma a possibilidade de os Estados-membros, através de norma constitucional estadual, eleger os critérios de escolha dos respectivos Procuradores-Gerais.

Merece destaque, ainda, a distinção realizada pela Ministra Carmen Lúcia, no recente julgamento da ADI 2.820/ES, realizado em junho de 2023, no sentido de que os critérios de definição do Procurador-Geral do Estado não se inserem entre as matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme já excepcionado pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 2.581/SP e 4.898/AP, cujo trecho se transcreve:

[...] anotei que a norma não cuidava de matéria inserida entre aquelas cuja iniciativa de lei se reserva ao Chefe do Poder Executivo, pois não se tratava de provimento de servidores públicos, mas da definição de critérios de nomeação do Procurador-Geral do Estado e eventuais substitutos [...]
Na espécie vertente, o § 6º do art. 122 da Constituição do Espírito Santo é norma sobre a definição de critérios para a nomeação do Procurador Geral do Estado. Essa matéria não se confunde com aquela que, por disposição da Constituição da República, é de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo (inc. II do § 1º do art. 61).
Não se demonstra, em minha compreensão, a alegada inconstitucionalidade na inserção, por emenda constitucional, de norma que determine a nomeação do Procurador-Geral do Estado ‘dentre os integrantes ativos de sua carreira’.

Ao lume de todo o exposto, irrefutável a possibilidade de os Estados-membros, no exercício de sua autonomia e competência reserva pela Constituição Federal, dispor sobre os critérios de escolha dos respectivos Procuradores-Gerais, com a possibilidade de indicação exclusiva entre os membros da carreira ou não, a critério de cada entidade, afastando-se, igualmente, qualquer arguição de vício de iniciativa diante da ausência de matéria reservada ao chefe do poder executivo.

O estudo da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal bem revela que todos os argumentos contrários à possibilidade defendida neste trabalho limitam-se mais ao contexto e interesse político do que a argumentos efetivamente jurídicos, que respeitem os objetivos e normas constitucionais. Tanto assim o é, que se observa a excessiva oscilação do entendimento final, ora declarando a constitucionalidade de tais normas, ora a inconstitucionalidade, julgamentos estes, por vezes, proferidos no mesmo ano, vacilantes e contrários.

Em uma situação de clara insegurança jurídica que esta oscilação jurisprudencial demonstra, contrária ao próprio escopo da Corte Suprema, denota-se, ainda, que esta insegurança é causada pela

utilização de argumentos puramente políticos para afastar a autonomia dos Estados-membros. Ao seu lado e, em sentido contrário, utilizou-se em outros momentos de argumentos jurídicos, proferidos após estudo das normas e objetivos do constituinte originário, para a defesa da liberdade dos estados-membros, movimento este que este trabalho se coaduna.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A definição a respeito da autonomia estadual para a organização de seus serviços jurídicos emerge como ponto fundante do pacto federativo, cuja definição sinalizará a própria fronteira deste, à luz do modelo constitucionalmente estabelecido. A relevância do estudo deste tema pode, como se viu, significar a abertura ou o fechamento de possibilidades institucionais de ação para os estados-membros no âmbito federativo.

2. O Supremo Tribunal Federal, como bem revela o estudo de seus precedentes, tem atravessado um momento de oscilação de entendimentos, ora pela maior abertura hermenêutica das cláusulas federativas, ora por uma menor expressão destas. O impacto disso está em uma trilha decisória que tem dialogado insuficientemente entre as diversas razões orientadoras de cada posição pretoriana, mas no âmbito da qual se pode divisar, ao fim, o reconhecimento da autonomia estadual para a auto-organização e, nisto, para a definição de seus serviços jurídicos.

3. Ao manusear os diversos conceitos estruturantes da ideia de federação e seus consectários, a doutrina sinaliza posição pelo robustecimento do conteúdo da autonomia estadual como forma de reverência ao Texto Constitucional e à própria posição tanto mais frágil de tais entes no contexto federativo. As inúmeras singularidades ínsitas a cada entidade federativa receberão, por certo, melhor diagnóstico e endereçamento em disciplina estadual própria, antes que pela replicação indiferenciada de um modelo preconcebido para a realidade da União.

4. O modelo de escolha do procurador-geral do estado deve ser objeto de intensa defesa pelos entes federados estaduais. Não se pode renunciar a tal campo hermenêutico de disputa sem que nefastas e sistêmicas consequências sejam lançadas sobre o palácio federativo, corroendo zonas de atribuição dos estados-membros e desvirtuando o próprio modelo federativo pactuado em 1988, erigido que foi à condição de cláusula pétrea por sua centralidade (art. 60, § 4^a, I).

5. Os diversos argumentos envolvidos na definição das condições de possibilidade de normas estaduais estatuírem modelo próprio de escolha do dirigente das procuradorias estaduais e distrital, uma vez articulados em sintonia com o pacto federativo, sinalizam para a primazia da autonomia

estadual nesta seara. Cabe às procuradorias estaduais posição vigilante neste, como de resto em todas as arenas em que ocorrerem disputas a respeito das bordas da autonomia estadual.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Marcelo Labanca Correa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recife. Tese de Doutorado, UFPE, 2008

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 217/PB**. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO; Julgamento: 28/08/2002; Publicação: 13/09/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 291**. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA; Julgamento: 07/04/2010; Publicação: 10/09/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.581/SP**. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA; Julgamento: 16/08/2007; Publicação: 15/08/2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.682/AP**. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 20/09/2019; Publicação: 03/10/2019.. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.898/AP**. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA; Julgamento: 04/10/2019; Publicação: 21/10/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5.211**. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES; Julgamento: 18/10/2019; Publicação: 02/12/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 127/AL**. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 29/11/2021; Publicação: 15/02/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2820/ES**. Relator(a): MIN. NUNES MARQUES; Julgamento: 05/06/2023; Sem Publicação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 jul. 2023

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **O federalismo contra o princípio da simetria**. Curitiba: Íthala, 2020

DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. **O princípio da simetria no federalismo assimétrico brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 58, out./dez. 2015

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. rev. Atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Costa, Antônio Luz. Moita, Edvaldo; Macedo, Agnes; Luhmann, Niklas. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de direito constitucional estadual e distrital: a organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIRES, Thiago Magalhães. **O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.872.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo, **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000