

AUTONOMIA DAS PROCURADORIAS DOS ESTADOS E DO DF
POSSIBILIDADE MEDIANTE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DOS ESTADOS ?

Artigo elaborado para ser submetido às Comissões de Avaliação dos Trabalhos para apresentação no 50º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF, a ser realizado nos dias 11 a 14 de novembro de 2024 na cidade de Goiânia - GO.

GOIÂNIA

2024

RESUMO

O artigo analisa as previsões da Constituição da República na perspectiva da organização do Estado, enfatizando os aspectos da Organização Político-Administrativa, da Administração Pública, bem como na perspectiva da organização dos Poderes, e das Funções essenciais à Justiça. Destaca a competência dos Estados Federados quanto à autonomia para legislar sobre direito constitucional, administrativo, financeiro e orçamentário.

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. Interpretação constitucional e autonomia dos Entes Federados - 3. As Funções Essenciais à Justiça e a autonomia - 4. Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria - 5. As Competências previstas na Constituição da República e na Constituição do Estado - 6. Conclusões – Referências.

INTRODUÇÃO

O 50º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF traz como tema central “Meio século: avanços e desafios da Advocacia Pública na realização dos objetivos fundamentais da República Brasileira”. Nesse contexto, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º, e pertinentes ao tema para o estudo proposto, consta a garantia do desenvolvimento nacional. Assim, faz-se necessário questionar qual a relação entre a instituição da autonomia das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e o desenvolvimento nacional?

Cumprе ressaltar que, historicamente, até a promulgação da Constituição de 1988, não havia previsão das Funções Essenciais à Justiça, e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, com o texto dado pelas emendas constitucionais nº 01 de 17.10.1969 e seguintes não traziam tal previsão. O Ministério Público era órgão que estava situado no capítulo destinado ao Poder Executivo, e suas funções não estavam previstas constitucionalmente, eram estabelecidas em lei infraconstitucional federal ou estadual.

Promulgada a Constituição de 1988, a Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal surgiu num determinado momento histórico como função essencial à justiça, no sentido de realizar a defesa do Estado que, em tese, deve agir de acordo com as normas que edita. Feitas essas considerações introdutórias, com as considerações a seguir pretende-se demonstrar que as concepções de Estado, de sua Advocacia, de Poder, de Autonomia, numa perspectiva constitucional contemporânea, precisam ser rediscutidas e redimensionadas.

Nesse contexto, tendo em vista os desafios da Advocacia Pública para os avanços necessários na realização dos objetivos fundamentais da República Brasileira, especialmente o poder público atender com maior eficiência as demandas sociais em virtude do aumento populacional, do desenvolvimento tecnológico, e das complexidades decorrentes dessa situação, faz-se imprescindível observar no texto constitucional que a autonomia prevista para o Ministério Público e para a Defensoria Pública, poderia ser concedida à Advocacia Pública no mesmo momento histórico, entretanto assim não ocorreu.

Assim, o presente estudo tem por objetivo problematizar a seguinte situação: os Estados Federados e o Distrito Federal poderiam passar a prever nas suas Constituições e na Lei Orgânica da

carreira, respectivamente, sobre a autonomia administrativa, orçamentária, semelhante à Defensoria Pública e ao Ministério Público, sem a necessidade de emenda constitucional? Fazendo uma análise sistêmica da Constituição da República vislumbra-se essa possibilidade, como será demonstrado no desenvolvimento deste estudo.

Portanto, visando discutir essa problemática, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial do tipo descritivo/compreensivo e comparativo, mediante procedimento de análise de conteúdo, tendo como referencial teórico a teoria da separação dos poderes e a teoria do órgão, sem a menor pretensão de ter exauridas as possibilidades de abordagem e entendimento acerca do tema.

2. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

Tratar do tema autonomia dos Entes da Federação, especialmente os Estados e o Distrito Federal é ter como premissa a discussão sobre constitucionalismo. Sobre esse tema Barroso (2002, p.346) afirmou que “o constitucionalismo vive um momento sem precedentes, de vertiginosa ascensão científica e política.” Essa afirmativa, entretanto, não pode ser afastada da interpretação dos fatos e das normas. Com efeito, o processo de interpretação jurídica e especificamente a constitucional é complexa e desafiadora.

Dada essa complexidade, Barroso (2010, p.274)¹ pontua que a interpretação constitucional pode ser analisada sob três prismas: 1) jurídico ou dogmático que envolve as categorias operacionais do Direito e da interpretação jurídica; 2) teórico ou metodológico que compreende a construção racional da decisão, no percurso entre a apresentação do problema e a formulação da solução; 3) de justificação política ou legitimação democrática, o qual lida com o postulado de separação dos poderes e da legitimação democrática das decisões judiciais.

Diante do objeto de estudo, será pontuado quanto ao *prisma jurídico ou dogmático*, cujo as categorias operacionais do Direito e da interpretação jurídica citadas são: 1.a) as regras de hermenêutica, tendo-se como exemplo as previstas na Lei de introdução ao Código Civil, ou em certas proposições axiomáticas desenvolvidas pela doutrina e jurisprudência; 1.b) os elementos de

¹ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2ª ed. 2010.

interpretação, os quais, tradicionalmente, são o gramatical, o histórico, o sistemático e o teleológico, bem como os costumes, a interpretação extensiva ou a estrita; e 1.c) os princípios específicos de interpretação constitucional, os quais são assim denominados: da Supremacia da Constituição; da Presunção de constitucionalidade; da Interpretação conforme; da Unidade; da Razoabilidade; e da Efetividade.

Ainda na perspectiva do prisma jurídico Barroso (2003, p.103) estabelece uma concatenação de conceitos relacionados, lecionando que a hermenêutica jurídica é um domínio teórico, especulativo, cujo objeto é a formulação, o estudo, e a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito. A interpretação é a atividade prática de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, cuja finalidade é a aplicação em casos concretos. Essa aplicação é o momento final do processo interpretativo, sua concretização, pela efetiva incidência do preceito sobre a realidade de fato.

Atualmente, tem-se que os elementos tradicionais de interpretação jurídica foram de suma importância para a construção do conhecimento jurídico, mas os quais não são mais os únicos que devem ser utilizados num processo de interpretação constitucional na aplicação das normas infraconstitucionais aos casos concretos. Principalmente naqueles casos mais complexos em que a simples subsunção do fato à norma não é suficiente para dar efetividade ao direito previsto no ordenamento, especialmente em se tratando de direito fundamental.

Importante destacar ainda esclarecedora lição do prof. Luís Roberto Barroso, nos seguintes termos:

(...) ao se falar em nova interpretação constitucional, normatividade dos princípios, ponderação de valores, teoria da argumentação, não se está renegando o conhecimento convencional, a importância das regras ou a valia das soluções subsuntivas. Embora a história das ciências se faça, por vezes, em movimentos revolucionários de ruptura, não é disso que se trata aqui. A nova interpretação constitucional é fruto de evolução seletiva, que conserva muitos dos conceitos tradicionais, aos quais, todavia, agrega ideias que anunciam novos tempos e acodem a novas demandas.²

A estrutura da Constituição de 1988 no que diz respeito à função da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal, bem como a autonomia desses Entes em face do que consta no texto

² BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf

constitucional ainda não foi bem compreendido, ou não muito bem aceito pelos setores que ainda têm a visão de que o Estado representa somente o Poder Executivo, e este tem uma Advocacia exclusiva. Nessa perspectiva limitada, a Advocacia Pública do Estado deve pautar seus atos de acordo com o projeto de governo, mesmo que em alguns momentos ou mandatos, discrepe dos objetivos estabelecidos na Carta Constitucional de 1988. Um grande equívoco! Para mudança desse paradigma, e depois de um longo caminho percorrido e descoberto por todos que fazem a Advocacia Pública do Estado na República Federativa do Brasil, é que o texto constitucional precisa ser visto numa perspectiva sistemática quanto à possibilidade do Ente Federado, por meio de sua autonomia, conferir autonomia às suas Procuradorias.

Diante da complexidade dessas questões e desse cenário, a Advocacia Pública dos Estados Federados e do Distrito Federal não podem mais ser vistas somente como um Órgão exclusivamente do Poder Executivo, isto é, uma Advocacia de Governo, mas sim e também Advocacia de Estado que abrange sua atuação para as demandas que ultrapassam os mandatos dos governantes eleitos, e os demais serviços públicos que o Ente Federado tem que prestar à população, seja do ponto de vista legislativo, judicial, ou administrativo, para que não haja solução de continuidade nos serviços que devem ser permanentes em prol da população.

3. AS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E A AUTONOMIA

As atuais Funções Essenciais à Justiça previstas na Constituição de 1988 não estavam previstas no texto constitucional anterior, assim como as instituições da Advocacia Pública e da Defensoria Pública não eram encontradas topicamente na estrutura do Poder Executivo. A instituição que tinha todas as atribuições que atualmente estão divididas entre as três Funções Essenciais à Justiça era denominada de Ministério Público.

Nesse prisma, pode ser constatado na estrutura constitucional pretérita a clássica divisão de poderes, a qual somente vai ser reestruturada com a nova ordem constitucional vigente a partir de 1988. Nessa nova estrutura passou a se prever três funções distintas e consideradas essenciais à justiça, e em capítulo distinto dos capítulos dos Poderes classicamente concebidos.

Diante dessa constatação, cabe a seguinte questão: Com a nova ordem constitucional a partir de 1988, a concepção de separação de poderes deve permanecer como foi concebida? Sobre o tema, “separação de poderes”, Rodriguez (2010, p.157) leciona que esta concepção específica pode

ser conceituada na perspectiva “formalista” do conceito, ao invés de uma perspectiva funcionalista. Essa perspectiva parte do pressuposto que o Estado possui Órgãos que têm funções para atender às demandas sociais. Ainda sob esse prisma, porém analisando o tema numa perspectiva histórica, Vile (1998, p.23-58) leciona que o regime absolutista e a falta de credibilidade dos magistrados do rei fizeram com que o princípio da “separação de poderes” fosse erigido à condição de dogma da estrutura estatal.

Assim, ultrapassada a conjuntura histórica na qual a concepção clássica da “separação de poderes” foi criada e consolidada, demonstra-se imprescindível para todos operadores do Direito ultrapassar essa barreira teórica e dogmática. Com efeito, faz-se necessário, repensar o paradigma institucional criado pelo conceito, em perspectiva adequada ao tempo na qual foi criada, vez que sua sobrevivência enquanto princípio, dependerá de sua utilização prática, que mantenha a coerência interna do sistema, associada às exigências de uma sociedade aberta e composta por elaboradores, intérpretes e aplicadores da Constituição.

Ainda nesse prisma, Moreira Neto (2009, p.116-117) acentuou que o termo “separação de poderes” deve ser entendido como figura de linguagem (expressão metonímica) - ao invés de dogma político. Aduziu ainda que se observa uma dispersão policrática das funções estatais no contexto pós-modernos tradicionais, e que “poderes” do Estado passaram a coexistir e a se inter-relacionar com outros órgãos e complexos orgânicos autônomos, instituídos para desempenharem novos complexos funcionais constitucionalmente autônomos. Cita a Ordem dos Advogados do Brasil, os Conselhos Nacionais da Magistratura e do Ministério Público.

Nesse contexto, convém ressaltar que antes da Constituição de 1988 o concurso público era um procedimento que, por diversos motivos, não tinha o valor que tem nos dias atuais. Alguns cargos públicos eram providos mediante esse certame, porém, outros, especialmente o de advogado do Estado era provido mediante nomeação para cargo em comissão ou de provimento efetivo sem concurso público, utilizados os mesmos critérios para os cargos em comissão. Esse aspecto histórico é um dos que contribui para uma grande dificuldade em se entender a função constitucional essencial à justiça, da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se de uma batalha jurídico política, com uma grande carga de um passado político ainda em fase de aperfeiçoamento.

Portanto, o momento histórico decorrente de um novo sistema jurídico constitucional da Advocacia Pública foi inaugurado com a Constituição de 1988, quando esta ficou situada fora do Poder Executivo, em capítulo específico das Funções Essenciais à Justiça, na mesma posição em

que se encontra o Ministério Público e a Defensoria Pública. Porém, os intérpretes e aplicadores do Direito não alcançaram essa nova perspectiva de Advocacia de Estado na proposta do constitucionalismo contemporâneo. Isso demonstra o alcance da pré-compreensão dos atores desse processo no avanço institucional.

Nesse sentido, Moreira Neto (1992, p.92) já havia asseverado que essa ausência de previsão expressa na Constituição de autonomia seria talvez por uma errática evolução ou limitada compreensão do significado jus político das Funções Essenciais à Justiça. Assim, mesmo depois da Constituição de 1988, as Procuradorias tiveram um tratamento aquém do propósito constitucional de estabelecimento de um Estado Democrático de Direito.

Importa ainda destacar outra lição interpretativa de Moreira Neto (1996, p.278), no sentido de que os órgãos da advocacia de Estado, tanto quanto os das demais advocacias públicas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, são independentes nas suas funções técnicas, como funções essenciais à justiça, não são órgãos dos poderes do Estado, situam-se à parte, entre este e a sociedade (Constituição, Título IV, Capítulo IV). Nesse aspecto, Braga (2024, p.96) ressalta que essa autonomia não seria a concessão de independência funcional aos procuradores, na mesma forma que a Magistratura, Ministério Público e a Defensoria Pública, porque a função da Advocacia do Estado é defender os interesses do ente federado representado, tratando-se de uma atuação dotada de parcialidade.

A propósito, e tratando da chamada era da pós-modernidade e o Direito, ao escrever sobre fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro, foi asseverado que:

A interpretação dos fenômenos políticos e jurídicos não é um exercício abstrato de busca de verdades universais e atemporais. Toda interpretação é produto de uma época, de um momento histórico, e envolve os fatos a serem enquadrados, o sistema jurídico, as circunstâncias do intérprete e o imaginário de cada um. A identificação do cenário, dos atores, das forças materiais atuantes e da posição do sujeito da interpretação constitui o que se denomina de *pré-compreensão*³. (BARROSO, 2002, p.346-347)

Portanto, apesar de tal função estar em relação direta com o Órgão Executivo, devido suas atribuições previstas constitucionalmente, precisa ser vista como Instituição que necessita de autonomia para exercer suas funções, as quais vão além das previstas no capítulo específico, sem que interesses periódicos de mandatos eleitorais interfiram no papel de consultoria jurídica do Poder

Executivo e representação judicial do Estado. Tal condição pode ser constatada no texto constitucional atual e nas razões de decidir do Supremo Tribunal Federal em algumas ADIs.

4. ANÁLISE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MATÉRIA

Fazendo uma pesquisa jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal, antes da decisão mais recente na ADI 3056, as decisões anteriores sobre o tema desse estudo têm mais de vinte anos. Tratam-se das ADIs 217/PB⁴ e 470/AM⁵ nas quais a composição do STF à época entendeu que a previsão na Constituição estadual ao atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria do Estado, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República.

Entretanto, vejamos o que prevê o citado art. 132 da Constituição da República:

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.

³ Sobre o tema o autor remete a Konrad Hesse em *Escritos de derecho constitucional*, 1983, p. 44

⁴ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 135, I; E 138, CAPUT E § 3.º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. AUTONOMIA INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. REQUISITOS PARA A NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL, DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO E DO PROCURADOR-CORREGEDOR. O inciso I do mencionado art. 135, ao atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria paraibana, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República. Os demais dispositivos, ao estabelecerem requisitos para a nomeação dos cargos de chefia da Procuradoria-Geral do Estado, limitam as prerrogativas do Chefe do Executivo estadual na escolha de seus auxiliares, além de disciplinarem matéria de sua iniciativa legislativa, na forma da letra c do inciso II do § 1.º do art. 61 da Constituição Federal. Ação julgada procedente.

(ADI 217, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2002, DJ 13-09-2002 PP-00062 EMENT VOL-02082-01 PP-00001)

⁵ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 96 E 100, I E III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS PROCURADORES ESTADUAIS. Perda do objeto do feito em relação ao art. 96 e ao inciso III do art. 100 da Carta amazonense, tendo em vista posteriores modificações nos textos normativos impugnados. O inciso I do mencionado art. 100, por sua vez, ao atribuir independência funcional aos Procuradores do Estado do Amazonas, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República. Ação julgada procedente, tão-somente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso I do art. 100 da Constituição do Amazonas.

(ADI 470, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2002, DJ 11-10-2002 PP-00021 EMENT VOL-02086-01 PP-00001)

Analisando o voto condutor da ADI 217/PB, ocorre que o dispositivo da Constituição Estadual considerado inconstitucional, previa que o Procurador Geral do Estado deveria ser escolhido e nomeado pelo Governador, exclusivamente dentre os membros da carreira de procurador do Estado, ativos ou inativos. Quanto ao julgado relativo à ADI 470/AM, o dispositivo inicialmente questionado previa a mesma situação da Constituição paraibana e acrescentava que os procuradores do Estado do Amazonas teriam independência funcional. Houve perda de objeto dessa referida ADI porque tais dispositivos foram modificados antes do julgamento do mérito da referida ação.

Entretanto, o dispositivo referenciado para as decisões, se referem aos membros da carreira da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal, e das atribuições exclusivas para realizarem a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Porém, o que se pretende demonstrar no presente estudo é que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento diverso e atualizado dos referidos acima, ementado no seguinte no seguinte sentido:

Direito constitucional e administrativo. Norma de constituição estadual que rege a escolha do procurador-geral do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivo da Constituição estadual que estabelece que o chefe da Procuradoria-Geral do Estado deve ser escolhido entre os integrantes da carreira.

2. A regra estabelecida no art. 131, § 1º, da CF/1988 para a escolha do Advogado-Geral da União não é aplicável aos Estados-membros por simetria. Assim, os demais entes públicos podem editar normas que fixem requisitos diversos para a escolha de seus Procuradores-Gerais. Precedentes.

3. O critério eleito pela norma impugnada se insere em margem legítima de conformação atribuída ao constituinte estadual. Isso porque, embora a Procuradoria-Geral do Estado seja vinculada ao Governador, não há dúvida de que se trata de verdadeira instituição de Estado, com funções relacionadas ao controle de juridicidade dos atos administrativos que extrapolam a mera aderência à vontade de governos transitórios.

4. Pedido julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “Não ofende a Constituição Federal a previsão, em ato normativo estadual, de obrigatoriedade de escolha do Procurador-Geral do Estado entre os integrantes da respectiva carreira” (grifei)

(ADI 3056, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2023 PUBLIC 16-10-2023).

Observa-se que se tem como referencial a função institucional da Procuradoria Geral do Estado, especialmente no aspecto do controle de juridicidade dos atos administrativos que extrapolam a mera aderência à vontade de governos transitórios. Cumpre destacar do voto do relator

que “a compreensão da amplitude da simetria não deve ser absoluta, a ponto de suprimir, por via transversa, a própria garantia de autonomia dos entes federados.”

Outro destaque importante dos fundamentos do voto da referida ADI é o de que “a Constituição Federal disciplina a carreira da advocacia pública estadual no art. 132, mas não explicita como se deve dar o provimento do cargo de Procurador-Geral.”

Mais um destaque de trecho do voto condutor do julgado acima destacado: “A Constituição de 1988 não estabeleceu norma acerca dos critérios direcionados à escolha da chefia das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, remetendo a disciplina da matéria ao Poder Constituinte decorrente, considerada a autonomia estadual e distrital, de sorte que não se aplicam, por simetria, os requisitos para a definição do cargo de Advogado-Geral da União.”

Nesse sentido, mais adiante será demonstrado que a Constituição da República concede autonomia para o Estado reger-se por suas Constituições e Leis, desde que o uso dessa autonomia não seja vedado pela Constituição da República, para, por exemplo, conceder autonomia para a única função essencial à justiça que não teve autonomia, quando da promulgação da Constituição em 1988. Porém, observa-se que não há vedação no texto constitucional, e há dispositivos na Constituição vigente que autorizam essa iniciativa pelo Estado, por intermédio de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, o fato de não haver previsão expressa da autonomia na Constituição da República, para a instituição Procuradoria Geral do Estado e do Distrito Federal, não é suficiente para se concluir que seria inconstitucional a Constituição do Estado prever a autonomia administrativa, orçamentária e financeira para a instituição que reúne os integrantes de uma carreira de Estado, especialmente pelas razões a seguir destacadas.

A primeira delas diz respeito às atribuições constitucionais de tais membros da Advocacia Pública de exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Observe-se que a representação judicial não é do Poder Executivo, mas das unidades federadas, que são compostas por todos os Poderes e órgãos que representam o Estado nas suas respectivas funções, além do Poder Executivo. Nesse patamar, conforme escreveu Moreira Neto (1996, p.278), trata-se de entidade intermédia especial, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, porque estão dotadas de poder estatal.

A segunda razão é a de que um novo sistema jurídico constitucional da Advocacia Pública foi inaugurado com a Constituição de 1988, quando esta ficou situada fora do Poder Executivo, em capítulo específico das Funções Essenciais à Justiça, na mesma posição em que se encontra o Ministério Público e a Defensoria Pública. Essa posição na estrutura constitucional não é por acaso, além do que outros dispositivos da Constituição da República precisam ser observados para justificar o que se pretende demonstrar por meio desse estudo, como será demonstrado no tópico seguinte.

A terceira razão pode ser retirada da teoria dos poderes implícitos⁶ que consiste em se atribuir condições para o exercício das funções constituições necessárias para a instituição que representa o Ente Federado nas demandas em que o cidadão, o Ministério Público ou a Defensoria Pública podem demandar judicialmente, bem como a de prestar assessoramento jurídico exclusivo ao Poder Executivo.

Portanto, após diversas ADIs sobre o tema autonomia dos Estados, a mais recente julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal foi fixada a seguinte tese: *“Não ofende a Constituição Federal a previsão, em ato normativo estadual, de obrigatoriedade de escolha do Procurador-Geral do Estado entre os integrantes da respectiva carreira”*.

Embora essa tese fixada diga respeito à questão da escolha do Procurador Geral pelo Chefe do Poder Executivo, outros dispositivos da Constituição da República concedem autonomia para o Ente Federado, conceder autonomia administrativa, financeira e orçamentária para a Procuradoria Geral do Estado, não havendo necessidade de previsão expressa no texto da Lei Maior da República.

Cumprindo ainda destacar o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADIs 6551 e 7233 quando o Supremo Tribunal Federal quando julgou a previsão da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre a forma de nomeação do procurador-geral de justiça pelo governador, a partir de uma lista tríplice formada pelos procuradores de Justiça mais votados pelos membros da carreira. Essa previsão foi julgada constitucional, sob o fundamento de que, nos termos da Constituição Federal e a legislação federal que estipula normas gerais sobre a matéria, a chefia do MP deve ser escolhida a partir de lista tríplice integrada por membros da

⁶ Teoria de origem norteamericana segundo a qual quando uma Constituição concede uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução das funções que lhe foram atribuídas.

carreira, e essa exigência deve ser observada nos Estados. Acrescentou que não há inconstitucionalidade na definição de critérios adicionais, desde que respeitadas as normas nacionais.

Diante dessa premissa, a situação das procuradorias dos Estados e do Distrito Federal não tem previsão constitucional da necessidade de uma Lei nacional para estabelecer normas gerais com status de Lei geral, como acontece com a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Orgânica da Magistratura e a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, por terem autonomia funcional, diferentemente da situação das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

5. AS COMPETÊNCIAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO

Avançando na análise do objeto de estudo do presente artigo: As Constituições dos Estados podem ou não prever a autonomia orçamentária, financeira e administrativa para as Procuradorias do Estado? Diante da premissa dos julgamentos acima referidos, dos quais originou a tese destacada, entende-se que sim, por mais estas seguintes razões:

Primeiramente, a Constituição da República Federativa prevê 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.”*⁷ Assim, cumpre ressaltar que os Entes Federados são autônomos, nos termos da Constituição.

Analisando os termos da Constituição da República, e no prisma do objeto de estudo do presente artigo, os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar concorrentemente⁸ sobre direito financeiro, orçamentário e administrativo, além do que, os Estados podem organizar-se e reger-se pelas Constituições⁹ e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição da República, dentre os quais o da autonomia do Estado e do Distrito Federal para sua organização político-administrativa.

⁷ Art. 18

⁸ Art. 24

⁹ Art. 25

Conforme a lição de Ramos (2012, p.490) ao mencionar trecho do texto da exposição de motivos destaca o princípio da autonomia gerencial que consiste no revigoramento da capacidade de gestão, de reformulação e de implantação de políticas públicas nos aparatos estatais, como determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Num contexto evolutivo de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, refletindo um novo conceito de gestão, em cujo núcleo se encontra a aspiração maior para a realização do princípio da eficiência, acrescentado ao caput do art. 37 pela EC n° 19/98.

Assim, quando um governante eleito pretende implementar uma determinada política pública, as alternativas jurídicas são oferecidas pela sua consultoria jurídica exclusiva, demonstrando que a Advocacia Pública é autônoma para apresentar as opções que tragam segurança jurídica para o governante, durante e após seu mandato, buscando eficiência por meio da entrega pretendida pelo governante eleito pela população. E essa eficiência deve ser perpetuada quando os demais órgãos executores da política pública e prestadores dos serviços à população dão seguimento ao pretendido pelo governante.

Avançando nas previsões constitucionais que autorizam o Estado poder prever autonomia para a sua Procuradoria Geral, por meio da sua Lei Maior, segundo a Constituição da República, são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição¹⁰ Assim, cumpre observar que no texto constitucional não há vedação de que as Procuradorias dos Estados possam ter autonomia administrativa, orçamentária e financeira, desde que previstas na Constituição do próprio Estado.

Portanto, embora haja previsão de autonomia administrativa, orçamentária e financeira no texto da Constituição da República, para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, com base nos próprios dispositivos constitucionais, considerando a autonomia dos Estado para regerem-se por suas Constituições, observados os princípios da Constituição da República, e os fundamentos dos votos para fixação da tese pelo Supremo Tribunal Federal sobre tema pertinente, há possibilidade de previsão na Constituição do Estado de que a Procuradoria Geral do Estado possa ter assegurada autonomia administrativa, orçamentária e financeira, para que essa Função Essencial à Justiça e ao Estado possa desempenhar suas funções com maior eficiência.

¹⁰ §1º do Art. 25

Após análise das previsões constitucionais em relação à autonomia dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito administrativo, financeiro e orçamentário, bem como para se organizarem-se e regerem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição da República, destaca-se previsões de Constituição de Estado, a qual foi objeto desse estudo, e que são pertinentes ao tema do presente artigo.

Primeiramente, havendo necessidade de emenda constitucional, essa pode ser proposta pelo Governador do Estado.¹¹ Uma vez prevista a autonomia administrativa, financeira e orçamentária da Procuradoria Geral do Estado, tendo em vista tratar-se de uma função essencial à justiça e, como já ressaltado, estar fora do Poder Executivo na estrutura constitucional tanto da República Federativa quanto da Estadual, a mesma citada Constituição estatal prevê também que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre organização administrativa e orçamentária, bem como sobre a organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública Estadual.¹²

Observa-se que na estrutura da Constituição do Estado, a Procuradoria Geral do Estado se encontra com o mesmo tratamento quanto à iniciativa legislativa para sua organização político administrativa, em decorrência da origem orgânica comum antes da Constituição de 1988. Com essa situação, e com base nas premissas teóricas, filosóficas, políticas e jurídicas trazidas no desenvolvimento desse estudo, como forma de equilibrar essa questão da autonomia do Estado, do seu governante eleito, e do órgão que tem o status de Função Essencial à Justiça, no patamar estruturante da Constituição da República, não seria razoável que a escolha do Procurador Geral do Estado fosse obrigatória dentre os membros da carreira de procurador do Estado. A propósito, na Constituição do Estado objeto do presente estudo, o Procurador Geral do Estado, é de livre nomeação pelo Governador do Estado dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Portanto, a sugestão de redação de texto constitucional estadual, podendo ser repetido na lei de organização da Procuradoria Geral do Estado, nos seguintes termos: “A Procuradoria Geral do

¹¹ Art. 56. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

II - do Governador do Estado;

¹² Art. 61. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

III - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária;

[...]

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública Estadual;

Estado é instituição permanente, função essencial à Justiça e à Administração Pública Estadual, assegurada a autonomia administrativa, financeira e orçamentária, chefiada pelo Procurador Geral do Estado, de livre nomeação pelo Governador do Estado dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, cabendo aos Procuradores do Estado a representação judicial e extrajudicial do Estado, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, assegurada a autonomia funcional, nas hipóteses autorizadas pelo Conselho Superior da Advocacia Pública, visando redução dos custos da litigiosidade.

6. CONCLUSÕES

1- Diante dos desafios da Advocacia Pública para os avanços necessários na realização dos objetivos fundamentais da República Brasileira, especialmente o poder público atender com maior eficiência as demandas sociais em virtude do aumento populacional, do desenvolvimento tecnológico, e das complexidades decorrentes dessa situação, faz-se imprescindível observar no texto constitucional que a autonomia prevista para o Ministério Público e para a Defensoria Pública, poderia ser concedida à Advocacia Pública no mesmo momento histórico;

2- A Advocacia Pública dos Estados Federados e do Distrito Federal não podem mais ser vistas somente como um órgão exclusivamente do Poder Executivo, e estruturalmente não está nos termos da Constituição da República;

3- Assim como a estrutura do Estado atual não é mais a mesma de períodos pretéritos, porque se buscou avançar no sentido da democratização do poder, a estrutura estatal atual precisa ser atualizada e redimensionada para atender as demandas sociais atuais. Sendo assim, novos paradigmas surgem no sentido de dar significado novo ao que sejam poderes estatais e quais as suas estruturas e alcance;

4- Na estrutura da Constituição que inaugurou o Estado Democrático de Direito na República Federativa do Brasil, a Advocacia de Estado foi situada no título da organização dos Poderes, no capítulo das Funções essenciais à Justiça, distinto do previsto para o Poder Executivo, e no mesmo capítulo onde foi situado o Ministério Público e, mais recentemente, a Defensoria Pública;

5- A Constituição da República concede autonomia para o Estado reger-se por suas Constituições e Leis, desde que o uso dessa autonomia não seja vedado pela Constituição da República, para, por exemplo, conceder autonomia para a única função essencial à justiça que não teve autonomia, quando da promulgação da Constituição em 1988;

6- O fato de não haver previsão da autonomia para a instituição Procuradoria Geral do Estado e do Distrito Federal, não é suficiente para se concluir que seria inconstitucional a Constituição do Estado prever a autonomia administrativa, orçamentária e financeira para a instituição que reúne os integrantes de uma carreira de Estado

7- A nova ordem constitucional e sua estrutura exigem que a Advocacia de Estado tenha autonomia administrativa, funcional e financeira, por causa da sua função institucional estabelecida na Constituição e por causa das demandas sociais, em face das gestões dos Poderes constituídos na estrutura clássica de Estado na República Federativa do Brasil;

8- Nas atribuições constitucionais de tais membros da Advocacia Pública para exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, observa-se que a representação judicial não é do Poder Executivo, mas das unidades federadas, que são compostas por todos os Poderes e órgãos que representam o Estado nas suas respectivas funções, além do Poder Executivo;

9- Os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar concorrentemente¹³ com a União, sobre direito financeiro, orçamentário e administrativo, além do que, os Estados podem organizar-se e reger-se pelas Constituições¹⁴ e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição da República, dentre os quais o da autonomia do Estado e do Distrito Federal para sua organização político-administrativa;

10-. Embora haja previsão no texto da Constituição da República de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, com base nos próprios dispositivos constitucionais, considerando a autonomia dos Estados para regerem-se por suas Constituições, observados os princípios da Constituição da República, e os fundamentos do voto para fixação da tese pelo Supremo Tribunal Federal sobre tema pertinente, há possibilidade de previsão na Constituição do Estado de que a Procuradoria Geral do Estado possa

¹³ Art. 24

¹⁴ Art. 25

ter assegurado autonomia administrativa, orçamentária e financeira, para que essa Função Essencial à Justiça e ao Estado, possa desempenhar suas funções com maior eficiência;

11- Na estrutura da Constituição do Estado, a Procuradoria Geral do Estado se encontra com o mesmo tratamento, quanto à iniciativa legislativa para sua organização político administrativa pelo Governador do Estado, em decorrência da origem orgânica comum antes da Constituição de 1988;

12- Com base nas premissas teóricas, filosóficas, políticas e jurídicas trazidas no desenvolvimento desse estudo, como forma de equilibrar essa questão da autonomia do Estado, do seu governante eleito, e do órgão que tem o status de Função Essencial à Justiça, no patamar estruturante da Constituição da República, seria equitativo a possibilidade de livre nomeação do Procurador Geral do Estado, pelo Governador do Estado, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada;

13- Por fim, propõe-se redação de texto constitucional estadual, podendo ser repetido na Lei de organização da Procuradoria Geral do Estado, nos seguintes termos: “A Procuradoria Geral do Estado é instituição permanente, função essencial à Justiça e à Administração Pública Estadual, assegurada a autonomia administrativa, financeira e orçamentária, chefiada pelo Procurador Geral do Estado, de livre nomeação pelo Governador do Estado dentre advogados maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, cabendo aos Procuradores do Estado a representação judicial e extrajudicial do Estado, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista de Ciências Jurídicas – ULBRA**, Vol. 3 - Número 2 - 2º semestre de 2002, p.345-383. Disponível em: <http://www.ulbra.br/direito/files/direito-e-democracia-v3n2.pdf?26082013>

BRAGA, Vicente Marins Prata. **Advocacia Pública e Autonomia: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas**. Belo Horizonte: Forum, 2024.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/index.shtm

_____. **Constituição do Estado do Acre**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70440>

_____. **Constituição do Estado de Alagoas**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70455>

_____. **Constituição do Estado do Amapá**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70441>

_____. **Constituição do Estado do Amazonas**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>

_____. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>

_____. **Constituição do Estado do Ceará**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70432>

_____. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70429>

_____. **Constituição do Estado de Goiás**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70434>

_____. **Constituição do Estado do Maranhão**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70443>

_____. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70444>

_____. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. Disponível em:

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70445>

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70446>

_____. **Constituição do Estado do Pará.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/243099>

_____. **Constituição do Estado da Paraíba.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70448>

_____. **Constituição do Estado do Paraná.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70436>

_____. **Constituição do Estado de Pernambuco.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70449>

_____. **Constituição do Estado do Piauí.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70447>

_____. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70450>

_____. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70437>

_____. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70451>

_____. **Constituição do Estado de Rondônia.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70438>

_____. **Constituição do Estado de Roraima.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70439>

_____. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70453>

_____. **Constituição do Estado de São Paulo.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70452>

_____. **Constituição do Estado de Sergipe.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70454>

_____. **Constituição do Estado de Tocantins.** Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70431>

_____. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Disponível em:
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70442>

FIGUEIREDO, Antonio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como Elaborar Projetos, Monografias, Dissertações e Teses**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, v.29, nº 116, p. 79-102, out./dez. de 1992. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/175998>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de Estado e as novas competências federativas. **Revista de Informação Legislativa**, v.33, nº 129, p. 275-279, jan./mar. de 1996. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176399>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça**: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli[recurso eletrônico]; / Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.23-52.

RAMOS, Gisela Gondin. **Princípios Jurídicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, 626 p.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. A Persistência do Formalismo: Uma crítica para além da separação dos poderes. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva; BARBOSA, Samuel Rodrigues (organizadores). **Nas Fronteiras do Formalismo – A Função Social da Dogmática Jurídica Hoje**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p.157-192.

STF. **ADI 470** – AM – Tribunal Pleno - Rel. Ministro Ilmar Galvão - julgado em 01/07/2002, DJ 11/10/2002. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266370>

____ **ADI 217** –PB - Tribunal Pleno - Rel. Ministro Ilmar Galvão - julgado em 28/08/2002, DJ 13/09/2002. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266252>

____ **ADI 3056** – RN - Tribunal Pleno - Rel. Ministro Nunes Marques, Rel. p/ Acórdão: Luís Roberto Barroso - julgado em 25/09/2023, DJ 11/10/2003. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361893144&ext=.pdf>

VILE, M. J. C. “**Constitutionalism and the Separation of Powers**”. Liberty Fund Inc. 1998. Disponível em: http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/677/Vile_0024_EBk_v6.0.pdf