

AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS E AS PROCURADORIAS ESTADUAIS: A CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS DEFINIDORAS DA ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

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 possibilidade de atuação das Procuradorias dos Estados no âmbito das entidades que compõem a Administração Indireta de direito privado. Para tanto, foram analisados os argumentos centrais veiculados pelo Supremo Tribunal Federal, 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 as Procuradorias dos Estados prestarem serviços jurídicos no âmbito das entidades que compõem a respectiva Administração Indireta de direito privado.

A pergunta-problema ora posta diz, pois, com a possibilidade de os serviços jurídicos das entidades da Administração Indireta de direito privado serem prestados pela Procuradoria dos Estados e Distrito Federal, analisando a constitucionalidade das normais locais que disciplinam esta atuação, 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) a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal em necessária reconstituição de sua linha de precedentes; e (3) a posição da doutrina sobre o manejo argumentativo desta temática. Fora esta, aliás, a ordem do escorço 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 da divisão vertical de poderes que aquele – o pacto federativo – traz consigo.

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 das procuradorias 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 um caso concreto foi dissecado, buscando compreender os axiomas (*ratio decidendi*) que sustentam a posição do Supremo Tribunal Federal e, nisto, as condições de possibilidade de sua interpretação. Ainda, pesquisa bibliográfica e de jurisprudência se fizeram indispensáveis à presente abordagem.

2. O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS 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 e inserindo, entre suas normas, a previsão da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias-Gerais dos Estados. Conferiu-se, pois, elevada importância ao desempenho dos serviços jurídicos dos entes federativos.

Assim, 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), havendo a organização por carreira, na qual o ingresso dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos (art. 132, *caput*, da Constituição Federal).

Neste contexto, A Carta Constitucional afirma que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal “*exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas*” (grifos nossos).

Da expressão acima, “unidades federadas”, poder-se-ia questionar: qual a sua abrangência? Estariam as Procuradorias dos Estados restritas à defesa dos entes públicos? E quanto àquelas entidades inseridas na Administração indireta? Apenas as que possuem natureza de direito público estariam abrangidas pelo texto constitucional?

Certo é que, da forma como posta, a norma não elencou expressamente as entidades que estariam ali abrangidas, muito menos trouxe restrições e proibições sobre esta atuação das Procuradorias Estaduais.

Reitere-se: nada há no sentido de proibição da assunção pelas Procuradorias dos Estados da consultoria e representação judicial das entidades da Administração indireta de direito privado. O que há é a designação ampla de que às Procuradorias dos Estados caberá a atuação de posições jurídicas referentes à respectiva órbita federativa.

Conclui-se disto que, se não há proibição, nem há discriminação das entidades que estariam abrangidas na expressão “unidades federadas”, não poderá o aplicador do direito o fazer, notadamente quando possa afrontar a autonomia auto-organizacional de cada Estado, bem como as finalidades e interesse público que permeiam as normas constitucionais e a atividade pública.

De certo, o Constituinte, ao trazer tais disposições, não se utilizou de palavras inúteis, havendo verdadeiro significado quanto à ausência de disposição expressa.

A importância do tema foi bem percebida pelo Supremo Tribunal Federal que teve de se debruçar sobre a constitucionalidade de normas estaduais que dispunham sobre a prestação

de consultoria e representação judicial das entidades da administração indireta de direito privado pelas Procuradorias estaduais, 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 ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIXADO NA ADI Nº 3.536/SC: (IM)POSSIBILIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS JURÍDICOS ÀS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DE DIREITO PRIVADO PELAS PROCURADORIAS ESTADUAIS

Há muito o Supremo Tribunal se debruça sobre a abrangência da atuação das Procuradorias Estaduais, ora analisando temas que estariam inseridos no âmbito de sua autonomia organizacional, ora sobre a abrangência de sua atuação quanto aos destinatários de seus serviços jurídicos. Tais questionamentos são extraídos da *textura hermenêutica aberta* da Constituição Federal e, em especial, da amplitude da redação de seu art. 132, que proporciona um extenso debate sobre os mais diversos temas sensíveis para as Procuradorias Estaduais.

Neste contexto, para o escopo deste trabalho, chama atenção a conclusão a que se chegou o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.536/SC, da Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. CONSULTORIA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À REPRESENTAÇÃO DE ENTES DE DIREITO PRIVADO.

1. O art. 132 da Constituição Federal confere às Procuradorias dos Estados atribuições para as atividades de consultoria jurídica e representação judicial das respectivas unidades federadas, aí se compreendendo apenas a administração pública direta, autárquica e fundacional.

2. A atuação de órgãos da Advocacia Pública em prol de empresas públicas e sociedades de economia mista, além de descaracterizar o perfil constitucional atribuído às Procuradorias dos Estados, implicaria favorecimento indevido a entidades que não gozam do regime jurídico de Fazenda Pública, em afronta ao princípio constitucional da isonomia.

3. Ação direta julgada procedente.

Observa-se que a questão debatida gira em torno da (im)possibilidade de as Procuradorias Estaduais exercerem os serviços jurídicos em prol das empresas públicas e

sociedades de economia mista em razão de sua natureza privada, utilizando-se, para tanto, das mais variadas linhas de interpretação do art. 132 da Constituição Federal.

Argumentando em defesa da unicidade e exclusividade da atuação jurídica exercida pelas Procuradorias Estaduais em prol das entidades de direito público da Administração direta e indireta, o Ministro Alexandre de Moraes foi favorável à declaração de inconstitucionalidade de norma local que previa a prestação de serviços jurídicos pelas Procuradorias dos Estados às empresas públicas e sociedades de economia mista, em razão de ser pessoa jurídica de direito privado.

Tal natureza jurídica, segundo entendeu o eminente Ministro, afastaria a atuação da Procuradoria Estadual por não ser possível experimentar o regime deferido à Fazenda Pública, invocando, ainda, o perfil de sua atividade econômica que deverá observar a livre concorrência diante de outros agentes econômicos, sujeita aos mesmos deveres e direitos.

Em suas palavras:

“Há, portanto, uma estrita aderência entre o perfil institucional das Procuradorias estaduais e o âmbito de atuação da pessoa política à qual vinculadas. Do disposto no art. 132, CF, infere-se a configuração desses órgãos como afetos à administração pública direta, autárquica e fundacional, pelo que não se mostra possível a atribuição de competências funcionais para a consultoria e representação judicial de empresas públicas e sociedade de economia mista.

A personalidade jurídica dessas empresas, por expressa disposição constitucional (art. 173, § 1º, II, CF) e previsão legal (arts. 3º e 4º da Lei Federal 13.303/2016) é de direito privado.

[...].

Como tais empresas, em regra, exploram atividade econômica em regime de concorrência com outros agentes econômicos, com sujeição às mesmas obrigações, ônus e encargos, implicaria favorecimento indevido a extensão, a elas, de benefício próprio dos entes da Fazenda Pública, como o é o assessoramento e a representação judicial por órgão da Advocacia Pública.”.

Ademais, em uma interpretação literal e restritiva, o Ministro restringe a expressão “unidades federadas”, prevista no art. 132, parágrafo único, da Constituição Federal “aos entes da Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico”, o que afastaria as entidades da Administração indireta de direito privado.

Defendendo tese diversa a autonomia do ente federativo e rememorando o necessário *silêncio eloquente* do legislador constituinte ao confeccionar o art. 132 da Constituição Federal, o Ministro Roberto Barroso encampa a possibilidade de atuação jurídica das Procuradorias Estaduais no âmbito das empresas públicas e sociedades de econômica mista. Segundo entende, ainda que não haja previsão expressa nesse sentido, igualmente não há proibição.

Na esteira de suas ideias, as Procuradorias Estaduais poderiam prestar serviços jurídicos às empresas públicas e sociedades de economia mistas, apesar de sua natureza privada, tendo em vista que o art. 132 da Constituição Federal, ao dispor sobre a carreira e suas atribuições, não as exauriu completamente, deixando a cargo de cada ente federativo, no exercício de sua autonomia, prever a abrangência desta atuação.

Ademais, continua o Ministro, as entidades que compõe a Administração indireta atuariam em prol do interesse público, desempenhando suas atividades de forma a se tornar mecanismo para atingir a finalidade e interesse públicos. Acresce que não haveria que se falar em violação ao princípio da isonomia com as demais pessoas jurídicas de direito privado que atuassem na atividade econômica desenvolvida por elas no que tange às prerrogativas inerentes à Fazenda Pública, tendo em vista que estas existem em razão da natureza das partes, não em razão de seu defensor, no caso, o Procurador do Estado.

Assim é o tratamento dado à matéria pelo Ministro Roberto Barroso:

“Esse dispositivo não impede o legislador estadual de atribuir às Procuradorias dos Estados a supervisão da representação judicial de estatais, ainda que haja a possibilidade de avocação de processos. E isso por três razões: (i) a Constituição não exauriu as atribuições dos Procuradores dos Estados, deixando um espaço próprio para a deliberação dos Estados-membros; (ii) as empresas públicas e sociedades de economia mista, a despeito de sua personalidade de direito privado, são instrumentos de ação do ente federado para a consecução de interesses públicos; e (iii) a representação judicial de estatais pela Procuradoria Geral do Estado não atrai a incidência das prerrogativas processuais da Fazenda Pública”.

A ADI foi julgada e fixado o entendimento pela inconstitucionalidade da representação judicial e consultoria das entidades de direito privado pertencentes à Administração indireta pelas Procuradorias do Estado, entendimento este contrário ao defendido neste trabalho, conforme será melhor detalhado nos tópicos que seguem.

4. A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DE DIREITO PRIVADO: SUA FISIONOMIA E O CABIMENTO DA ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS

Conforme previsto na Constituição Federal, a partir do seu art. 18 e seguintes, a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (art. 18) entre si, compondo a chamada Administração Direta, cuja disciplina é desenvolvida no Decreto-lei nº 200/67.

Referido diploma federal, aplicável aos estados, igualmente traz a regulamentação das entidades que compõe a Administração Indireta que, ao lado dos entes federativos da Administração Direta, comporão a organização administrativa.

Assim é que o art. 4º do Decreto-lei 200/67 afirma que:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Observe-se que o referido Decreto elenca a composição do ente federativo, dividindo-o entre Administração Direta e Indireta, mas alertando que todas as pessoas jurídicas (de direito público e privado) ali elencadas compõem a Administração Indireta, em critério puramente subjetivo ou orgânico, como bem alerta Celso Antônio Bandeira de Mello, que continua:

“foram relacionados à conta de entidades da Administração indireta quaisquer sujeitos havidos como unidades integrantes da Administração Federal, *pelo só fato de comporem dito aparelho*, independentemente da natureza substancial da atividade que se lhes considere própria e independentemente do regime jurídico que lhes corresponda (público ou parcialmente privado)”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 135).

Para além disto, ao tecer o estudo das entidades elencadas pela norma federal como integrantes da Administração indireta, conclui-se que todas elas desempenham papel importante para o desempenho das atividades públicas do ente federativo e, por isto, devem observar determinadas diretrizes destinadas a estes, ainda que detenham natureza privada, como é o caso da empresa pública e sociedade de economia mista, foco principal deste trabalho.

Dito isto, pela definição mais consentânea com a legislação e objetivos de sua criação, utiliza-se o conceito elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello para quem a empresa pública:

“é a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo *capital* seja formado *unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal*”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 162).

Já a sociedade de economia mista, segundo afirma, deveria ser entendida como:

“a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de *propriedade particular*. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 165).

Extraí-se dos conceitos bem elaborados por Celso Antônio Bandeira de Mello que as empresas públicas e sociedades de economia mista, embora dotadas de natureza privada, possuem importante papel no desempenho das atividades do ente federativo, necessitando, por conseguinte, de proteção diferenciada das empresas particulares que disputam espaço econômico, em livre concorrência.

Feitas estas breves considerações acerca das entidades que compõem a Administração indireta, notadamente as empresas públicas e sociedade de economia mista, passa-se ao estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de as Procuradorias dos Estados prestarem serviços jurídicos a elas, tal como o fazem com aquelas de direito público que compõe a Administração direta e indireta do respectivo ente federativo.

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A LOCALIZAÇÃO FEDERATIVA DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS: A AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS E SUA ABRANGÊNCIA

A controvérsia acerca da autonomia das Procuradorias Estaduais para gerir sua atuação e sua abrangência, como visto, não é tema novo. Demonstração disto é a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal ao analisar a autonomia dos estados-membros para dispor sobre a organização de suas Procuradorias, contexto mais amplo e no qual pode ser encartada a atribuição para a atuação junto à Administração Indireta privada.

Nesse contexto, observa-se que, ao longo dos anos, a jurisprudência da Suprema Corte é deveras oscilante a respeito do tema sobre a autonomia, apresentando não apenas uma diversidade de posições ao longo dos anos como, também, de fundamentos.

Entretanto, em junho de 2023, foi julgada a ADI 2820/ES, cujo entendimento prevalente foi pela autonomia da Constituição Estadual para definir os critérios de nomeação

do Procurador-Geral do Estado defendendo-se, por conseguinte, a autonomia dos Estados-membros para organizar suas próprias Procuradorias, através de sua legislação local.

Nesse ínterim, o entendimento fixado na ADI 2820/ES se afina diretamente com o tema proposto neste artigo na medida em que, estabelecida a autonomia dos Estados para organização de suas Procuradorias, a inserção da prestação dos serviços jurídicos em favor das entidades da Administração Indireta de direito privado, sociedade de economia mista e empresa pública, estará abrangida pela defendida autonomia estadual. Assim, caberia a cada Estado-membro a tomada desta decisão, através de legislação local e respeitada, por óbvio, a Constituição Federal.

Por esta razão, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter concluído na ADI nº 3.536/SC pela impossibilidade de as entidades da Administração Indireta de direito privado terem a Procuradoria do Estado como patrocinadora dos seus serviços jurídicos, melhor entendimento há de ser adotado após o cotejo com o entendimento fixado na ADI 2820/ES, cuja ementa é transcrita:

EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCURADORIA GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA DE SEUS INTEGRANTES COM OS MEMBROS DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL. ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONSIDERADOS OS PROCESSOS RELACIONADOS À AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA EM FACE DOS DEMAIS PODERES. NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DENTRE MEMBROS DA CARREIRA. PRERROGATIVA DE FORO PARA INTEGRANTES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

[...].

3. 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. Assim, o art. 122, § 6º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, na redação dada pela Emenda de n. 108/2017, encerra tema que não se confunde com aquele de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II). Dispositivo constitucional segundo a compreensão majoritária do Plenário, nos termos do precedente firmado na ADI 4.898, ministra Cármen Lúcia, com ressalva de entendimento pessoal.

[...].

Nesse contexto, merece destaque a distinção realizada pela Ministra Carmen Lúcia feita na ADI 2.820/ES, em defesa da autonomia dos Estados, no sentido de que os critérios de definição da escolha 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’.

Com isso, o entendimento da Ministra dá à autonomia dos Estados alcance importante na definição das atribuições de suas Procuradorias no que, por óbvio, não conflita com a Constituição Federal. Com efeito, não há passagem na Constituição Federal que defina, restrinja ou exclua expressamente as atribuições dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal, concluindo-se, assim, pela liberdade de cada Ente Federativo na definição da organização de suas Procuradorias.

Deste modo, embora um estado-membro, no exercício de sua autonomia, possa determinar que a prestação dos seus serviços jurídicos dar-se-á exclusivamente em favor das entidades de direito público, certo é que não há a obrigatoriedade de o estado-membro assim o fazer, podendo, inclusive, ampliar suas atribuições para abarcar a prestação dos serviços jurídicos prestados pelas suas Procuradorias em favor da sociedade de economia mista e empresas públicas, no pleno exercício de seu poder de auto-organização.

O cotejo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tratadas anteriormente, 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.

A autonomia dos estados-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).

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, 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.

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.

Nesse contexto, 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.

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 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.

É com base nessas premissas que se defende a autonomia dos Estados para definição das atribuições de suas Procuradorias, com destaque para a possibilidade de os Estados preverem a assunção da consultoria e representação judicial das entidades da Administração indireta de direito privado pelas suas Procuradorias Estaduais, velando pela autonomia organizacional na concretização do interesse público.

6. A ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PRIVADA: EM DEFESA DA AUTONOMIA ESTADUAL

Após análise da jurisprudência 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 dispor, em suas normas estaduais, acerca da prestação de serviços jurídicos às empresas públicas e sociedades de economia mista.

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 critério a ser obedecido 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, o que inclui para quais entidades deverá prestar os seus serviços jurídicos.

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 extensão da atividade jurídica das Procuradorias estaduais, claramente permitindo que este tema fosse abordado internamente, por cada Ente Federativo.

Observe-se que o art. 132 da Constituição Federal, ao tratar sobre os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, afirma que estes “exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas” (grifos nossos), não indicando, por conseguinte, que estas atribuições excluíssem as entidades da administração indireta de direito privado. No seu silêncio, permite-se, por conseguinte, que cada ente federativo discipline a extensão do desempenho de suas atividades jurídicas para abranger, ou não, as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração indireta.

Como bem pontuou o Ministro Roberto Barroso ao tratar do art. 132 da Constituição Federal na ADI nº 3.536/SC, objeto de estudo deste trabalho:

“Esse dispositivo não impede o legislador estadual de atribuir às Procuradorias dos Estados a supervisão da representação judicial de estatais, ainda que haja a possibilidade de avocação de processos. E isso por três razões: (i) a Constituição não exauriu as atribuições dos Procuradores dos Estados, deixando um espaço próprio para a deliberação dos Estados-membros; (ii) as empresas públicas e sociedades de economia mista, a despeito de sua personalidade de direito privado, são instrumentos de ação do ente federado para a consecução de interesses públicos; e (iii) a representação judicial de estatais pela Procuradoria Geral do Estado não atrai a incidência das prerrogativas processuais da Fazenda Pública”.

Entende-se, assim, pela defesa da autonomia do ente federativo em prever, conforme a sua própria realidade, através de sua legislação local, as atribuições conferidas às suas Procuradorias, em uma interpretação sistemática e finalística, sem olvidar o necessário silêncio eloquente do legislador constituinte ao confeccionar o art. 132 da Constituição Federal, para abarcar a possibilidade de atuação jurídica das Procuradorias Estaduais no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. Se não há previsão constitucional expressa nesse sentido, igualmente não há proibição, daí porque se conclui pela permissão.

Certo é, portanto, que as Procuradorias Estaduais poderiam prestar serviços jurídicos às empresas públicas e sociedades de economia mistas, apesar de sua natureza privada, tendo em vista que o art. 132 da Constituição Federal, ao dispor sobre a carreira e suas atribuições, não as exauriu completamente, deixando a cargo de cada ente federativo, no exercício de sua autonomia, prever a abrangência desta atuação. Boas considerações foram feitas pelo Ministro Barroso, na ADI nº 3.536/SC:

“6. Em primeiro lugar, o art. 132 da Constituição, ao tratar da advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal, não teve por objetivo dispor, de forma taxativa, sobre todas as suas funções. Buscou, na realidade, assegurar que a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes políticos estaduais fossem realizadas exclusivamente por servidores integrantes de uma carreira específica, com garantias próprias e adequadas ao seu papel.

7. É certo que a referida norma constitucional não exclui a participação dos poderes constituídos locais na estruturação e organização administrativa das Procuradorias dos Estados. Ao contrário, deixa uma ampla margem para, por meio de lei, serem estabelecidas novas competências àquele órgão. Os Estados-membros são dotados de autonomia, na qual está inserido o poder de auto-organização, isto é, a capacidade de editar a sua própria Constituição e as leis regentes de sua atuação (CF/1988, arts. 18 e 25). Assim, respeitados os limites previstos pela Constituição Federal, desfrutam de liberdade para definir os contornos dos órgãos e entidades públicas integrantes de sua estrutura.

[...].

8. Em se tratando de entidades privadas da Administração Pública, a representação pela Procuradoria Geral do Estado não é, de fato, impositiva. Isso não significa, porém, que norma legal contendo essa previsão seja inconstitucional. Trata-se, na verdade, de escolha legítima do Estado, como manifestação de sua autonomia.” (Ministro Barroso, ADI nº 3.536/SC).

Ademais, como bem alertou o Ministro Barroso na ADI nº 3.536/SC¹, as entidades que compõe a Administração indireta atuam em prol do interesse público, desempenhando suas atividades de forma a se tornar mecanismo para atingir a finalidade e interesse públicos, daí porque a possibilidade (e importância) de se prever o exercício da representação judicial e consultoria jurídica pelas Procuradorias Estaduais em favor daqueles entes.

É a aplicação do federalismo assimétrico que, ao atentar-se 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, a indicação das pessoas jurídicas integrantes da Administração cuja representação judicial e consultoria jurídica poderão ser exercidas pelas respectivas Procuradorias, 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).

¹ “Em segundo lugar, as empresas públicas e sociedades de economia mista, apesar de terem personalidade jurídica de direito privado, servem à consecução de finalidades de interesse público. São instrumentos de ação do Estado, seja para a prestação de serviços públicos, seja para a exploração de atividade econômica quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (CF/1988, art. 173). Por isso, estão submetidas a regime jurídico híbrido, com traços de direito público inafastáveis.” (Ministro Barroso, ADI nº 3.536/SC).

Deste modo, embora um estado-membro, no exercício de sua autonomia, possa determinar que o exercício dos serviços jurídicos das Procuradorias Estaduais limite-se às pessoas jurídicas de direito público, nada o impede de regulamentar de forma diversa, de acordo com a realidade local.

Repise-se: na ausência de norma constitucional expressa neste sentido, ou qualquer outra proibição, não cabe ao intérprete trazer limitações ao exercício das atribuições constitucionais deferidas às Procuradorias Estaduais e do Distrito 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 discriminação de tais atribuições deva implicar, ainda assim, em restrição destas, limitando a prestação de serviços jurídicos das Procuradorias apenas às pessoas jurídicas de direito público. Acaso o constituinte intentasse impor esta limitação, certamente o teria feito.

Frise-se ainda que a presente interpretação, posto que redutora de possibilidades de concretização do projeto constitucional de representação processual e consultoria dos estados-membros, frustra a *força normativa da Constituição*². Na visão de Konrad Hesse, a prática constitucional deve ser de tal modo a fazer emergir a denominada “*vontade de constituição*”³, identificada como o compartilhamento de seu elevado significado por todos os partícipes da vida constitucional, ainda que com o sacrifício situacional de posições individuais em nome daquela. É tal enfrentamento intersubjetivo, inclusivo das posições possíveis dos estados-membros, que melhor direcionará o problema em questão.

Conferindo maior peso à autonomia dos estados-membros para regulamentar as disposições do art. 132 da Constituição Federal, notadamente, os limites em que os serviços jurídicos das Procuradorias estaduais serão exercidos, invoca-se 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 não há uma passagem na Constituição Federal que discorra, de forma detalhada, acerca das atribuições das Procuradorias dos Estados (para além do art. 132 da Constituição Federal), por não ser mesmo o diploma apropriado para isto, tendo em vista a realidade de cada Estado para tanto, bem como não está vedada em passagem alguma da Constituição Federal, resta clara a possibilidade de disposição pelos próprios Estados acerca da extensão dos sujeitos

² HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991, p. 17.

³ *Idem...*, p. 15.

que serão beneficiados dos serviços jurídicos de suas Procuradorias, dentre as quais está o tema deste trabalho: a prestação dos serviços jurídicos em favor das pessoas jurídicas de direito privado integrantes das Administração indireta.

O estudo da ADI nº 3.536/SC bem revela que os argumentos contrários à possibilidade defendida neste trabalho limitam-se mais ao contexto e interesse político em afastar a autonomia dos Estados-membros (sedimentada, por outro lado, na ADI 2820/ES, de junho de 2023) do que a argumentos efetivamente jurídicos, que respeitem os objetivos e normas constitucionais.

Ao lume de todo o exposto, irrefutável a possibilidade de os Estados-membros, no exercício de sua autonomia e competência reservada pela Constituição Federal, dispor sobre a carreira das Procuradorias estaduais e suas atribuições, com a possibilidade de estas prestar serviços jurídicos em favor das pessoas jurídicas de direito privado integrantes das Administração indireta, a critério de cada entidade.

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, o que demarcará 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, inclusive para as pessoas jurídicas de direito privado.

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, sendo certo que o tratamento conferido aos sujeitos beneficiários dos serviços jurídicos prestados pelas Procuradorias encontra-se abrangido por esta tratativa.

4. O modelo de autonomia dos Estados-membros, notadamente no que tange à abrangência de sua atuação e patrocínio de seus serviços jurídicos em prol das unidades federadas de direito público e/ou privado, 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 pétreia por sua centralidade (art. 60, § 4^a, I).

5. A posição do Supremo Tribunal permite entrever um gradual fortalecimento da posição dos estados-membros, cujo ponto culminante se deu na ADI 2820/ES, ocasião em que se reconheceu o poder de a legislação estadual dispor sobre a reserva da função de Procurador-Geral do Estado a membros da carreira. No exercício de sua autonomia e competência reservadas pela Constituição Federal, cabe aos estados membros, também, delinear a abrangência dos serviços jurídicos pelas Procuradorias, incluindo aí sociedades de economia mista e empresas públicas, conforme legítima decisão político-institucional.

6. Os diversos argumentos envolvidos na definição das condições da possibilidade de normas estaduais estatuírem modelo próprio para definição dos sujeitos beneficiários dos serviços jurídicos prestados pelas 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

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 07 abr. 2024

_____. **Decreto-lei nº 200/67**. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 07 abr. 2024

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3536/SC**. Relator(a): MIN. NUNES MARQUES; Julgamento: 04/12/2019; Sem Publicação. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 07 abr. 2024

_____. 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.

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

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

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

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.

