



**AGÊNCIAS REGULADORAS E UNIDADE ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO  
ESTADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA  
INTERPRETAÇÃO FEDERALISTA DA CONSTITUIÇÃO E O CASO DO ESTADO  
DO CEARÁ**

**Álison José Maia Melo\***  
**Liliane Sonsol Gondim\*\***

**RESUMO:** Com base no art. 132 da Constituição de 1988, que atribui aos procuradores de Estado a representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados federados, argumenta-se haver um princípio implícito de unicidade orgânica da PGE, com exclusividade para a realização dessas funções. Esta pesquisa analisa, a partir do método hermenêutico-concretizador, a interpretação constitucional adequada à luz da situação concreta da criação de agências reguladoras, como ocorre no Estado do Ceará, cuja Constituição foi recentemente declarada inconstitucional pelo STF. A partir da constatação de uma mutação constitucional, e dos precedentes do STF, conclui-se pela constitucionalidade da procuradoria da agência reguladora cearense.

**Palavras-chave:** Procuradores do Estado; Unicidade orgânica; Princípio federativo; Agências reguladoras; Hermenêutica constitucional.

**REGULATORY AGENCIES AND ORGANIC UNIQUENESS OF THE STATE  
ATTORNEY IN THE PRECEDENTS OF THE SUPREME COURT: A FEDERALIST  
INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION AND THE CASE OF THE STATE  
OF CEARÁ**

**ABSTRACT:** Based on article 132 of the 1988 Constitution, which attributes to state prosecutors the legal representation and legal advice, it argues that there is an implicit principle of organic unity of the PGE, exclusively for the performance of these functions. This research analyzes the adequate constitutional interpretation to the concrete situation of the creation of regulatory agencies, as it happens in the State of Ceará, whose Constitution was recently declared unconstitutional by STF. From the finding of a constitutional mutation, and from the precedents of the STF, it concludes for the constitutionality of the attorney's office of Ceará's regulatory agency.

**Keywords:** State Attorneys; Organic uniqueness; Federation principle; Regulatory agencies; Constitutional hermeneutics;

---

\* Doutor em Direito pela UFC. Professor do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). Endereço: ARCE, Procuradoria Jurídica, Av. General Afonso Albuquerque Lima, s/n, Cambéa, Fortaleza-CE. E-mail: alisson@uni7.edu.br

\*\* Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Procuradora Autárquica da ARCE. Endereço: ARCE, Procuradoria Jurídica, Av. General Afonso Albuquerque Lima, s/n, Cambéa, Fortaleza-CE. E-mail: lilianesonsol@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

Em 20 de junho de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 145, declarou inconstitucional o artigo 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, que remetia à organização da Procuradoria do Estado e procuradorias autárquicas, sob o argumento de violação ao art. 132 da Constituição Federal. Na esteira de outras decisões da Corte, o STF reafirmou a tese de que a Constituição teria estabelecido um modelo de exercício exclusivo das atividades de consultoria e representação judicial, também denominado de “princípio” da unicidade da representação judicial e consultoria jurídica (STF, 2018, p. 2-3).

De forma unilateral e quiçá superficial, o STF abre mão da oportunidade de fazer bom uso de uma hermenêutica constitucional questionadora e provocativa das interpretações adotadas, e que leve em consideração tanto o princípio federativo quanto a separação dos poderes – notadamente quanto aos limites da jurisdição constitucional em matéria de controle de constitucionalidade. Entende-se que a adoção irrestrita desse posicionamento do STF pode gerar prejuízos para o interesse público se não for devidamente colocada em suas circunstâncias político-jurídicas. Nesta pesquisa, propõe-se a uma revisita ao entendimento do STF acerca do tema das procuradorias estaduais, questionando uma interpretação adequada e possível com os ditames adotados pela Constituição da República de 1988.

O recorte da pesquisa se dá em virtude do surgimento, a partir da segunda metade da década de 1990, do modelo de regulação econômica por agências, que veio a provocar mudanças na forma de atuação do Estado brasileiro, principalmente perante a gestão de serviços públicos, bens públicos e atividades privadas sob controle do poder público.

Em termos de metodologia, a pesquisa é marcadamente dedutiva, partindo-se da discussão em tese para o exame do caso concreto. Em termos procedimentais, além da pesquisa bibliográfica e da realização de interpretações sobre o texto constitucional, utiliza-se de intensa pesquisa documental, com a análise das decisões judiciais em torno da matéria. Ademais, vale-se do caso concreto da decisão na ADI 145 como paradigma de análise para a interpretação constitucional, em especial quanto à existência de uma procuradoria autárquica constituída especificamente para uma agência reguladora, dotada exclusivamente de servidores públicos concursados.

Quanto ao referencial teórico para a pesquisa, adota-se o método hermenêutico-concretizador proposto por Konrad Hesse (1998, p. 49), para quem a interpretação



constitucional “torna-se necessária e converte-se em problema quando uma questão jurídico-constitucional deve ser respondida, que não se deixa decidir univocamente com base na Constituição. [...] no procedimento da interpretação constitucional a Constituição sempre é atualizada”. O método hermenêutico-concretizador revela-se mais adequado, haja vista ter como ponto de partida e como fio condutor da interpretação o texto normativo, sem prejuízo de levar em consideração o contexto histórico e a realidade do caso concreto posto para interpretação constitucional, mediante uma atividade prático-normativa (CANOTILHO, 2002, p. 1196). Para o método hermenêutico-concretizador, não há interpretação constitucional propriamente dita sem um problema concreto (HESSE, 1998, p. 62).

Organicamente, a pesquisa está estruturada em quatro pontos. No primeiro, discute-se uma interpretação adequada para os dispositivos da Constituição da República de 1988 aplicáveis para a questão, que leve em conta em especial o princípio federativo (seção 2). Em seguida, apresenta-se a evolução do entendimento jurisprudencial do STF ao longo da Constituição de 1988 (seção 3). Apresentado o entendimento do STF e as ressalvas por ele já adotadas, é o momento de se discutir se há como interpretar a situação das agências reguladoras de forma diversa (seção 4). Ao final, analisa-se as repercussões da decisão do STF assinalada nesta introdução em relação à situação do Estado do Ceará a partir do estudo de caso da agência reguladora estadual.

## 2 UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DAS REGRAS SOBRE PROCURADORIAS ESTADUAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dado o seu caráter prolixo, houve por bem tratar, entre os diversos temas de seu interesse, das procuradorias estaduais. Originalmente o dispositivo continha a seguinte redação: “Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135” (BRASIL, 1988). Segundo o escólio de José Afonso da Silva (2012, p. 625), esse dispositivo implica “a institucionalização dos órgãos estaduais de representação e de consultoria dos Estados, uma vez que os procuradores [...] hão de ser organizados em carreira **dentro de estrutura administrativa unitária** em que sejam todos congregados” (grifos nossos).



Previamente a uma antecipação da questão mais importante da investigação, cabe fazer uma interpretação genética desse dispositivo. A primeira discussão sobre o que viria a ser esse dispositivo foi travada na 10ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Estados, realizada em 5 de maio de 1987, inicialmente pelo então Presidente da Associação Nacional dos Procuradores de Estado (ANAPE), Odacir Rodrigues França, instituição que apresentou a emenda e informa que tal emenda foi fruto de um processo deliberativo interno da própria associação, e conseguiram, com apoio do então constituinte Michel Temer, apresentar à subcomissão. A emenda proposta baseia-se, originalmente, em quatro problemas fundamentais:

- a) a distribuição das competências de consultoria e representação a órgãos distintos, o que poderia acarretar divergências de entendimento entre o órgão de consultoria e o de representação judicial;
- b) o exercício dessas funções por pessoa estranha aos quadros de procuradores, sem subordinação à Procuradoria-Geral, que geraria riscos para a integridade do posicionamento estabelecido pela Procuradoria-Geral perante o Poder Judiciário;
- c) o provimento dos cargos de procurador sem concurso público, em razão dos prejuízos à eficiência do serviço público no caso de ingresso de pessoas sem a devida capacitação para o exercício dessas funções, e
- d) a insegurança quanto a prerrogativas funcionais (estabilidade e inamovibilidade), principalmente nos interiores dos Estados, em que se sujeitam às pressões dos poderes políticos locais.

Além desses pontos, havia também o pleito para equiparação salarial com a carreira do Ministério Público, desde que em equiparação de ônus e prerrogativas (ANC, 1987a, p. 110). Em seguida, foi concedida a palavra a Eduardo Seabra Fagundes, então Presidente da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, filho do famoso administrativista Miguel Seabra Fagundes, cujo discurso centra-se na necessidade de constitucionalização de dispositivo acerca dos procuradores para garantir o bom aparelhamento dos Estados, que realize um controle interno com certa autonomia – em especial, o ingresso por concurso público e garantias do cargo, como a equiparação remuneratória aos membros do Ministério Público (ANC, 1987a, p. 111).

A última fala ficou a cargo do então constituinte Michel Temer, que assinalou, entre outras questões periféricas, ser a Constituição, na verdade, “[...] um repositório de valores fundamentais. Ela não vai, normalmente, preocupar-se com a institucionalização de carreiras.



[...] Os constituintes, verificam quais são os valores estruturadores do Estado, encarga esses valores na Constituição, e depois, estabelece mecanismos para a implementação desses valores” (ANC, 1987a, p. 112).

O Anteprojeto com emendas apresentado pela Subcomissão dispunha em duas regras a questão, no art. 9º, § 2º, e no art. 23:

Art. 9º [...]

§ 2º A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados-membros competem **privativamente** aos seus Procuradores, organizados em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Após dois anos de exercício, o Procurador do Estado não poderá ser demitido, senão por decisão judicial, nem removido, a não ser no interesse do serviço, sendo-lhe assegurada paridade de remuneração com Ministério Público, quando em regime de dedicação exclusiva.

§ 4º A prestação de serviço de assistência judiciária poderá ser atribuída, pelos Estados aos seus Procuradores.

Art. 23. A representação judicial e a consultoria jurídica da administração dos Estados incumbirão **exclusivamente** às Procuradorias organizadas em carreira, com ingresso mediante concurso de provas e títulos.

Parágrafo único. A prestação de serviços de assistência judiciária ou defensoria pública poderá ser atribuída, pelos Estados, a seus Procuradores ou a uma Defensoria Pública, constituída de advogados concursados, admitida à prestação eventual de serviços de acadêmicos de Direito. (grifos nossos)

Na 15ª Reunião Ordinária, realizada em 23 de maio de 1987, a discussão foi retomada pelos membros da Subcomissão. Discutindo o art. 9º, o constituinte José Teixeira, apresentando emenda supressiva, arguiu o seguinte: “Considero-me insuficientemente esclarecido para aceitar que a atividade de procuradoria seja inerente ao Poder Público, até porque, Sr. Presidente, as atividades a ele inerentes são indelegáveis. O Estado não pode delegar o poder de tributar, mas pode contratar advogado para defender seus interesses.” Nesse ponto, o constituinte Del Bosco Amaral rebate, afirmando que “assim como está, fazemos com que o Poder Público contrate escritórios de advocacia em todos os Estados [...] enquanto isso, os procuradores [...] ficariam de braços cruzados, assistindo a centenas de escritórios de advocacia trabalharem para os Estados”. Gravitando a discussão em torno das garantias a serem conferidas para o cargo, o constituinte Michel Temer declara ver nexo causal entre o procurador do Estado e a Constituição, busca-se preservar aquele que vai garantir interesses indisponíveis do Estado em face do poder político local (ANC, 1987b, p. 168-169). Em votação, a emenda supressiva acabou por rejeitada.

Já em relação ao art. 23, o próprio constituinte Del Bosco Amaral pede destaque, remetendo à situação na qual “surge a necessidade de o Estado-Membro, a Unidade da



Federação, pedir um parecer jurídico sobre matéria de natureza jurídica, mas que avance por um campo do Direito que ainda não seja do alcance dos seus procuradores judiciais”. Nesse caso, afirma que, se aprovado o art. 23, com a expressão “exclusivamente”, o “Estado-Membro simplesmente não poderia se socorrer de nenhuma outra fonte, porque seria inconstitucional” e sugere a necessidade de uma válvula de escape (ANC, 1987b, p. 175). Ademais, propõe a eliminação do parágrafo único do art. 23, haja vista a previsão de defensorias públicas estaduais.

Eis que o constituinte Chagas Rodrigues intervém para sugerir a substituição da expressão “exclusivamente” por “normalmente” ou “ordinariamente”, ou então a previsão de regra excepcional. O constituinte José Teixeira, em seguida, alerta quanto à identidade redacional entre o art. 9º, § 2º, e o art. 23, exceto quanto à expressão “exclusivamente” e observa, o que denomina de “risco gravíssimo”, que “dar exclusividade aos procuradores na atividade de consultoria jurídica [...] significa que nenhum governador de Estado vai poder se louvar em um parecer de um consultor jurídico que tenha em palácio, porque, se assim fizer, a decisão será nula e inconstitucional” (ANC, 1987b, p. 175-176). Mais à frente, obtempera:

Mas quero insistir, já que estamos voltando ao tema, num ponto importante para mim e creio que até para a totalidade dos companheiros que, como eu, defendem o fortalecimento da Federação. O fortalecimento da Federação só pode significar liberdade nos Estados, o arbítrio maior dos Estados, portanto, menos jugo, menos peia do Governo central. A mim causa mal-estar votar um dispositivo que encaminha, como única regra possível, o tratamento de questões jurídicas das administrações estaduais para um órgão exclusivo. Isso é manifestar o Estado, é impedir o Estado de agir. Isso é, daqui de Brasília, dizer como os Estados vão se organizar. Para mim, isso está errado, isso para mim, está furado.

[...]

Isso é contra o federalismo que tanto tempos defendido. Ora, revemos o art. 9º, § 2º. Dizer que só pode prestar consultoria jurídica, ao Governador, a Procuradoria, como se disse agora há pouco, sob pena de não ter validade a decisão dele, baseada em texto de qualquer outro, é conceder uma exclusividade. Aquilo que foi mal-entendido como privilégio dos procuradores, vejam como se revela aqui agora. É um monopólio. Os nobres Constituintes Chagas Rodrigues e Nabor Júnior, que foram Governadores, sabem muito bem o quanto é necessário, às vezes, o Governador ter o seu consultor jurídico. (ANC, 1987b, p. 177)

Entendimento no qual foi seguido pelo relator da Subcomissão, o constituinte Siqueira Campos. Após debates relacionados com o parágrafo único, relacionado à assistência judiciária, a votação levou à supressão do *caput* do art. 23, sendo substituído pelo parágrafo único.

Encaminhada as propostas para a Comissão da Organização do Estado, na 10ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de junho de 1987, foi reapresentada, como Requerimento de Destaque, a proposta então constante no art. 9º, pelo constituinte Lavoisier Maia, explicando-a o constituinte Valmir Campelo que a finalidade da proposta seria “tornar a carreira do



Procurador do Estado condizente com a capacidade técnica exigível de seus ocupantes. É imperiosa a institucionalização dos procuradores de Estado, o que possibilitará a melhoria do seu desempenho” (ANC, 1987c, p. 58). Já na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, em sua 7ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de junho de 1987, volta ao debate o dispositivo em questão, mas a discussão, levantada pelo então constituinte Michel Temer, restou reduzida à equiparação remuneratória com os membros do Ministério Público (ANC, 1987d, p. 166-167).

No âmbito da Comissão de Sistematização, foram apresentadas várias versões. Em 26 de agosto de 1987, o Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização estabelecia no art. 176, *caput*, a redação equivalente ao art. 9º, § 2º, já mencionado, com a ressalva de que, na parte final, havia a referência à equiparação de regime jurídico dos membros do Ministério Público, quando atuassem em regime de dedicação exclusiva. Com a apresentação do Substitutivo 2, em 18 de setembro de 1987, foi suprimida a expressão “privativamente”. Confirma-se a evolução das versões do dispositivo em questão, conforme a Tabela 1.

Ora, esse percurso na elaboração do art. 132 da Constituição transparece que, embora houvesse um interesse político específico da ANAPE em constitucionalizar a carreira a partir da unificação em uma única instituição, vê-se que a vontade do Constituinte em larga medida se afastou disso, preocupando-se em verdade com a necessidade de que os procuradores do Estado fossem concursados e organizados em carreira legalmente instituída pelos Estados. A interpretação literal, aliada à observação quanto à supressão de remissões a “exclusivamente” e “privativamente”, do art. 132 da Constituição não leva à conclusão em favor da existência do denominado princípio da unicidade orgânica das procuradorias (VASCONCELLOS, 2011, p. 114-115).

Tabela 1 – Evolução da redação do art. 132 da Constituição

Versão / Estágio	Redação
Substitutivo 1 (26/8/1987) Comissão de Sistematização	Art. 176. A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e Distrito Federal compete <b>privativamente</b> a seus procuradores, organizados em carreira, observado o disposto no parágrafo 2º do artigo anterior.
Substitutivo 2 (18/9/1987) Comissão de Sistematização	Art. 147. A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e Distrito Federal compete a seus procuradores, organizados em carreira, observado o disposto no <b>parágrafo</b> 2º do artigo anterior.
Projeto A (24/11/1987) Plenário	Art. 154. A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e <b>do</b> Distrito Federal <b>competem</b> a seus procuradores, organizados em carreira, observado o disposto no § 2º do artigo anterior.
Projeto B (5/7/1988) Plenário	[ art. 137 ] § 4º A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal <b>serão exercidas pelos respectivos</b> Procuradores, organizados em carreira, <b>na forma da lei</b> , observado o disposto no § 2º e no <b>art. 140</b> .
Projeto C (15/9/1988) Plenário	Art. 132. <b>Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão</b> a representação judicial e a consultoria jurídica <b>das respectivas unidades federadas, organizadas em carreira ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos</b> , observado o disposto no art. 135.
Projeto D (21/9/1988) Comissão de Redação Final	Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, <b>organizados</b> em carreira <b>na qual</b> o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.

Fonte: adaptado de LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 250.

No mesmo sentido, a interpretação teleológica do dispositivo remeteria à mesma conclusão, haja vista que a preocupação aqui, portanto, era munir os Estados de profissionais selecionados pelos critérios de meritocracia, com a escolha dos advogados mais bem preparados para o exercício dessa função, e dotados das garantias próprias dos servidores públicos, em virtude do exercício de atividades de Estado. Valendo-se da própria inteligência do constituinte Michel Temer, coube ao constituinte definir em especial os valores que são importantes para a constitucionalização dessa atividade, restando destacada como constitucionalmente relevante a prestação da atividade por servidores concursados e organizados em carreira.

Maiores dificuldades encerram a interpretação sistemática, conforme o princípio da unidade da constituição. A partir de uma leitura simplória da Constituição, pode-se interpretar o art. 132 em conjunto com o art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), segundo o qual “[s]erá permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções” (BRASIL, 1988). Na verdade, é com base nesse dispositivo que se busca sustentar o princípio da unicidade orgânica da Procuradoria-Geral do Estado. Curiosamente, o teor desse dispositivo já constava no Substitutivo 1 apresentado na Comissão de Sistematização (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 424).





No entanto, essa interpretação está respaldada numa interpretação *a contrario sensu*. Ocorre que a técnica *a contrario sensu* deve ser examinada sempre com cautelas, haja vista que ela não encerra uma afirmação peremptória; a vista disso, é importante buscar outros indícios que confirmam respaldo a essa interpretação. Nem sempre o oposto necessariamente é válido na interpretação jurídica.

Num exame sistemático-comparativo, a estrutura estabelecida para o art. 132 em muito difere de outras regras equivalentes. O art. 131, tratando da advocacia pública no âmbito da União, remete, logo no início, que a regra constitucional se refere à instituição: “A Advocacia-Geral da União é instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente [...]”. O art. 134, sobre a atividade da defensoria pública, encerra a mesma estrutura lógica; na redação original: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, [...]” (BRASIL, 1988). O mesmo aplica-se ao Ministério Público, conforme art. 127, *caput*. O art. 132 também não adotou a mesma técnica prevista para o Ministério Público, cujo art. 127, § 1º, inclui entre os princípios institucionais a unidade.

O princípio da unidade da Constituição pede ao intérprete que busque analisar a conexão total na qual a norma deve ser colocada, considerando a Constituição de forma global e harmônica dos espaços de tensão (CANOTILHO, 2002, p. 1207; HESSE, 1998, p. 65). Nesse ponto, uma perspectiva da interpretação sistemática deve ser levada em consideração, a saber, a estabelecida com os fundamentos da Constituição. Entre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, destaca-se o princípio federativo, previsto no *caput* do art. 1º - “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

O princípio federativo tem como um de seus subprincípios o da autonomia dos entes periféricos, como previsto no próprio art. 18 (“todos autônomos”). Para os Estados-membros, a regra específica do art. 25, *caput*, reforça a auto-organização do Estado, tanto através da Constituição quanto da elaboração de leis. No contexto do princípio federativo, mais especificamente em se tratando do poder constituinte derivado decorrente, não se deve desconsiderar a aplicação do princípio da simetria. O princípio da simetria tem como premissa a constatação da existência de normas centrais da Constituição Federal que irradiam sobre os Estados-membros, como reflexo da adoção, no constitucionalismo brasileiro, do modelo europeu de matriz austro-germânico de federalismo. Para Horta (1997, p. 178):



Para preservar a diversidade dentro da homogeneidade, a autonomia do Estado-membro passa a receber normas centrais crescentes no texto da Constituição Federal. As normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas dos Direitos Políticos, as normas de pré-ordenação dos poderes do Estado-membro, as normas dos princípios constitucionais enumerados – forma republicana, sistema representativo, regime democrático, autonomia municipal –, as normas da administração pública, as normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas-princípios gerais da atividade econômica, as normas da Ordem Social constituem os centros de irradiação das normas centrais da Constituição que, no federalismo brasileiro de 1988, projetaram-se na modelagem e conformação da autonomia do Estado-membro, com incidência na atividade constituinte, na atividade legislativa, na atividade administrativa e na atividade jurisdicional do Estado Federado.

O desenrolar dessas normas centrais redundou na classificação das normas do princípio da simetria em quatro modalidades: os princípios estabelecidos – remetendo a normas que compõem a espinha dorsal da Constituição, como os direitos fundamentais, os direitos políticos, as normas da Administração Pública e os princípios fundamentais do Sistema Tributário, Finanças Públicas e Ordem Econômica –, os princípios sensíveis – que envolvem as normas cujo descumprimento enseja uma ruptura nas bases constitucionais e federativas, previstas no art. 34, VII, da Constituição –, as normas de preordenação – referem-se aos dispositivos constitucionais voltados especificamente para os entes federativos, a exemplo dos arts. 25 a 28, 125 e 155 da Constituição para os Estados – e os princípios extensíveis – embora previstas para o nível federal, estabelecem parâmetros a serem seguidos pelos Estados-membros, especialmente relacionados a parâmetros de freios e contrapesos na separação de poderes, como regras de iniciativa legislativa e regras de nomeação e aprovação de cargos (FONTELES, 2015).

Restaria saber se, sobre a interpretação do art. 132, prevaleceria a norma geral de autonomia dos Estados-membros do art. 25, ou se o art. 131 seria uma norma enquadrada como princípio constitucional extensível, aplicando-se a unicidade orgânica da Advocacia-Geral da União para os Estados-membros. É uma interpretação frágil, haja vista que não envolve regras sobre freios e contrapesos na separação de poderes, mas envolve a própria competência do chefe do Poder Executivo para organizar sua estrutura administrativa, que possui iniciativa privativa para apresentar projeto de lei que contemple criação e extinção de Secretarias e órgãos, por simetria do art. 61, § 1º. O princípio federativo impõe, especialmente por força do princípio da máxima efetividade, uma presunção em favor de conferir maior autonomia aos Estados-membros.



Dito isso, resta a questão sobre como interpretar o art. 69 do ADCT à luz dessas premissas aqui levantadas. A solução deve ser buscada a partir do método teleológico, pois o propósito desse dispositivo não poderia ser dissociado do art. 132. Ora, se a finalidade do art. 132 é obstar a realização das atividades de representação judicial e de consultoria jurídica por pessoas ocupantes de cargos comissionados, buscando extirpar dos Estados-membros o patrimonialismo presente na cultura brasileira para empregar parentes e amigos, o art. 69 do ADCT busca instrumentalizar tal objetivo, proibindo-se que sejam criadas novos órgãos de consultoria jurídica dentro da estrutura administrativa dos Estados, ocupados por cargos comissionados, e não por servidores públicos concursados para cargos efetivos e organizados em carreira estabelecida por lei.

### **3 A EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STF EM TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO**

Ao longo de seus trinta anos de vigência, a Constituição de 1988, especificamente os arts. 132 e ADCT 69, foi colocada sob o escrutínio do STF em relação a iniciativas dos Estados federados em criar procuradorias e carreiras de advogado público paralelas à Procuradoria-Geral do Estado. Procedeu-se a uma pesquisa no portal de jurisprudência do STF para encontrar decisões da Corte em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) relacionadas com a interpretação e aplicação desses dois dispositivos constitucionais, adotando-se como parâmetro para a pesquisa os precedentes mencionados pelos votos e decisões dos ministros. Ao todo, foram encontradas 25 (vinte e cinco) julgados, entre decisões monocráticas e colegiadas, em sede de medida cautelar (MC) ou de mérito, organizadas conforme consta na Tabela 2. Os julgados foram sistematizados em ordem cronológica e separados em duas quinzenas: entre a primeira, de 1988 a 2002, envolvendo 12 (doze) julgados, e a segunda, de 2003 a 2018, contemplando 13 (treze) julgados, ocorre a mudança da composição original dos ministros nomeados durante a Ditadura Militar e, coincidentemente, a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal.

A primeira das decisões é a ADI 94 MC, de 1989, em que a Constituição do Estado de Rondônia pretendia a composição de Procuradorias para a Assembleia Legislativa e para o Tribunal de Contas mediante provimento sem concurso público. O Relator, Ministro Octávio Gallotti, deferiu o pedido liminar apenas quanto à burla ao concurso público, afastando a questão da exclusividade da representação judicial. O julgamento do mérito dessa ação vai ocorrer somente em 2011, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que remete a outro julgado



da Corte sobre o tema, na ADI 175. Essa ADI em questão foi a segunda enfrentada pelo STF, também da relatoria do Ministro Octávio Gallotti, na qual a Constituição do Estado do Paraná pretendia, entre outros dispositivos, incorporar em carreiras especiais os ocupantes de cargos e empregos públicos de advogados na data da vigência da Constituição, na consultoria dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e na representação judicial de autarquias e fundações públicas. A medida cautelar, julgada em 1990, foi indeferida por maioria; o mérito, julgado em 1993, entendeu pela compatibilidade com o art. 132. Na ADI 175 MC, salientou o Ministro Sepúlveda Pertence:

No plano federal, declaradamente, durante a elaboração da Constituinte, fiz críticas a esse universo que se criou, misturando o serviço do contencioso da União com a consultoria do Poder Executivo, que, a meu ver, envolve a assessoria jurídica da administração federal; o certo é que se criou um monstro no plano nacional, que vai ser reproduzido nos Estados. (STF, 1990, p. 21-22)

No mérito, o relator, Ministro Octávio Gallotti pontua:

É certo que não possuindo – as Assembléias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais [...], às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia e Tribunais). (STF, 1993, p. 27)

Mas mesmo no caso da carreira instituída no âmbito do Poder Executivo, o relator entendeu que, a despeito do forte centralismo da Constituição de 1988, havia no art. 132 uma superação dos regimes anteriores, não podendo extrair-se desse dispositivo uma interpretação restritiva para as Constituições estaduais “a ponto de impedir a existência [...] de carreiras especiais, voltadas ao assessoramento jurídico, mas sob a coordenação da Procuradoria Geral,

**Tabela 2 – Julgamentos do Supremo Tribunal Federal em matéria de procuradorias estaduais**

ADI	UF	Fase	Relator	Ato atacado	Objeto	Instituições	Julgamento	Decisão	Quórum
94	RO	MC	O Gallotti	CE original	Procuradoria do Legislativo e do Tribunal de Contas	Outros poderes	12/10/1989	Inconst. parcial - ausência de concurso público	Unânime
175	PR	MC	O Gallotti	CE original	Integração em carreiras especiais de ocupantes de cargos e empregos de advogados, assessores e assistentes jurídicos estáveis	Geral	09/02/1990	Indef. da liminar	Maioria (7x4)
159	PA	MC	O Gallotti	CE original	Transformação de cargos avulsos de assessoria jurídica em consultor jurídico	Direta	18/04/1990	Susp. da eficácia do ato	Unânime
291	MT	MC	M Alves	CE original	Autonomia funcional e administrativa da Procuradoria-Geral do Estado	Direta	06/06/1990	Susp. da eficácia do ato	Unânime
484	PR	MC	C Borja	Lei 9422/1990 Lei 9525/1991	Criação de carreira de advogado do Estado, incorporando ocupantes de agentes estáveis	Direta e indireta	27/03/1992	Indef. da liminar	Unânime
159	PA	Final	O Gallotti	CE original	Transformação de cargos avulsos de assessoria jurídica em consultor jurídico	Direta	16/10/1992	Inconst. do ato	Maioria (10x1)
175	PR	Final	O Gallotti	CE original	Integração em carreiras especiais de ocupantes de cargos e empregos de advogados, assessores e assistentes jurídicos estáveis	Geral	03/06/1993	Constitucionalidade	Unânime
881	ES	MC	C Mello	LCp 11/1991	Criação de cargo comissionado: assessor jurídico	Direta e indireta	02/08/1993	Susp. da eficácia do ato	Maioria (5x4)
824	MT	MC	F Rezek	Lei 6094/1992	Criação de grupo especial de advogados em extinção	Direta e indireta	25/11/1993	Susp. da eficácia do ato	Unânime
1557	DF	MC	O Gallotti	EmLO 9/1996	Criação da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa	Outros poderes	20/03/1997	Interpretação conforme	Unânime
1679	GO	MC	N Silveira	EmC 17/97	Criação da Procuradoria da Fazenda Estadual, carreira concursada, subordinada à Secretaria da Fazenda	Direta	01/10/1997	Susp. da eficácia do ato	Maioria (6x2)
824	MT	Final	N Jobim	Lei 6094/1992	Criação de grupo especial de advogados em extinção	Direta e indireta	23/05/2001	Inconst. do ato, por violação ao concurso público	Unânime
1679	GO	Final	G Mendes	EmC 17/97	Criação da Procuradoria da Fazenda Estadual, carreira concursada, subordinada à Secretaria da Fazenda	Direta	08/10/2003	Inconst. do ato	Unânime
1557	DF	Final	E Gracie	EmLO 9/1996	Criação da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa	Outros poderes	31/03/2004	Interpretação conforme	Maioria (9x1)
2682	AP	Final	G Mendes	CE original LCp 11/1996	Criação de cargos comissionados: Subprocurador-Geral e Procurador de Estado Chefe	PGE	12/02/2009	Inconst.	Maioria (7x2)
291	MT	Final	J Barbosa	CE original	Autonomia funcional e administrativa da Procuradoria-Geral do Estado	Direta	07/04/2010	Inconst.	Maioria (9x2)
4261	RO	Final	A Britto	LCp 500/2009	Criação de cargo comissionado: assessor jurídico	Direta	02/08/2010	Inconst.	Unânime
484	PR	Final	E Grau	Lei 9422/1990 Lei 9525/1991	Criação de carreira de advogado do Estado, incorporando ocupantes de agentes estáveis	Direta e indireta	10/11/2011	Const., com designação de cargos em extinção	Maioria (8x2)
94	RO	Final	G Mendes	CE original	Procuradoria do Legislativo e do Tribunal de Contas	Outros poderes	07/12/2011	Inconst. parcial - ausência de concurso público	Unânime
4843	PB	MC	C Mello	Lei 8186/2007 Lei 9332/2011 Lei 9350/2011	Criação de cargos de consultor jurídico, coordenador de assessoria jurídica e assistente jurídico	Direta	19/12/2013	Susp. da eficácia do ato	Monoc.
4843	PB	MC	C Mello	Lei 8186/2007 Lei 9332/2011 Lei 9350/2011	Criação de cargos de consultor jurídico, coordenador de assessoria jurídica e assistente jurídico	Direta	11/12/2014	Susp. da eficácia do ato com denegação de modulação	Unânime
5215	GO	MC	R Barroso	EmC 50/2014	Criação do cargo de procurador autárquico	Autarquias	14/12/2017	Susp. da eficácia do ato	Monoc.
5907	RO	MC	D Toffoli	LCp 964/2017	Subsídio de procuradores autárquicos, Criação de cargo (Procurador-Geral)	DER, DETRAN IDA, JUC	04/04/2018	Susp. da eficácia do ato	Monoc.



5107	MT	Final	A Moraes	Lei 10052/2014	Analista administrativo emitir pareceres jurídicos	Direta	20/06/2018	Parcialmente procedente	Unânime
				Lei 7461/2001	Técnico da área instrumental emitir pareceres jurídicos			Supressão "parecer jurídico"	
145	CE	Final	D Toffoli	CE original	Governador deve encaminhar PL sobre organização de PGE e procuradorias autárquicas no prazo de 120 dias	Autarquias	20/06/2018	Inconst. da expressão "procuradorias autárquicas"	Majoria (8x1)

Fonte: elaborado pelos próprios autores com base na jurisprudência do STF disponível em seu portal.



de modo a assegurar a uniformidade de jurisprudência administrativa, onde julgo residir o escopo da norma da Carta Federal”. Rechaçando uma suposta “reivindicação de caráter corporativo”, entende ainda que a proposta da Constituição paraense seria compatível com o art. 69 do ADCT (STF, 1993, p. 28).

Em voto-vista, o Ministro Néri da Silveira corrobora o posicionamento do relator, alegando-se que deve-se preservar a competência dos Estados-membros de auto-organização, especialmente no caso de autarquias e fundações, e também por força do princípio da isonomia (STF, 1993, p. 48). Fixou-se o precedente no STF no sentido de que haveria situações nas quais seria constitucional a manutenção de advogados públicos em instituições distintas, quando necessário para a defesa de interesse institucional específico para garantir sua autonomia e independência.

Essa discussão é retomada na ADI 1557, na qual a ANAPE atacava emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzindo a Procuradoria Geral da Câmara Legislativa, bem como prevê regras para procuradores de autarquias e fundações. A medida cautelar, que tinha como relator o mesmo Ministro Octávio Gallotti, foi julgada em 1997, reiterando o precedente já firmado em sede de mérito, conferiu procedência parcial para limitar o escopo de atuação da Procuradoria da Câmara Legislativa. O relator recupera manifestação pretérita do Ministro Sepúlveda Pertence, para quem o art. 132 da Constituição não pretendeu suprimir a existência de advogados públicos para as entidades estatais, mas o propósito desse dispositivo constitucional foi retirar dos Ministérios Públicos estaduais a competência que até então era dúplice.

No julgamento da ADI 159, em 1992, em voto-vista sobre a preliminar de legitimidade da parte, o Ministro Néri da Silveira ventilou a hipótese de exclusividade da representação judicial por Procurador do Estado, memorando que o STF já havia possibilitado a celebração de mandato judicial para causa específica, com manifestação do Ministro Moreira Alves no sentido de afastar eventual monopólio da representação judicial e manifestação do Ministro Celso de Mello em favor da exclusividade da atuação judicial pelos Procuradores.

Outro grupo de decisões interpretava o art. 132 para estabelecer a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que conferiam atividades de advocacia jurídica para cargos comissionados em burla à exigência de concurso público, a exemplo da ADI 881 MC, julgada em 1993, cujo voto do relator, Ministro Celso de Mello, reiterava a exclusividade das funções de representação e consultoria para os Procuradores do Estado. A



ADI 824, julgada em 2001, segue a mesma inteligência. Somente na ADI 1679 MC, julgada em 1997, que discute a constitucionalidade da criação de uma Procuradoria da Fazenda Estadual, começa a se ventilar no STF a impossibilidade de criação de procuradorias desvinculadas à Procuradoria-Geral do Estado. Nessa decisão, enquanto o Ministro Sepúlveda Pertence lamenta o centralismo constitucional estabelecido pelo art. 132 para dar interpretação estrita, o Ministro Octávio Gallotti se vale do mesmo argumento para defender uma interpretação menos restritiva da autonomia dos Estados.

A mudança do entendimento pretoriano é perceptível após a primeira metade de vigência da Constituição. Com o julgamento do mérito na ADI 1679, agora na relatoria do Ministro Gilmar Mendes, este foi incisivo ao defender que “a leitura conjunta dos artigos 132 da Constituição de 69 do ADCT não permite que se conceba uma estrutura plural para a advocacia pública dos Estados-membros”, limitando-se às consultorias existentes em 5 de outubro de 1988, sob a alegação de que por não se tratar de princípio geral, não caberia aplicação analógica (STF, 2003, p. 214). Aqui é levantado pela primeira vez a possibilidade de existência implícita do princípio da unicidade de representação judicial, na manifestação do Ministro Ayres Britto em seu voto. Princípio esse que é reiterado no julgamento seguinte, sobre o mérito da ADI 1557, quando a relatora Ministra Ellen Gracie acata, sem questionamentos, a tese da ANAPE de que “o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do DF [estaria] previsto no art. 132 da Carta Magna”, embora nesse mesmo julgado tenha ressaltado que o STF já reconheceu “a ocorrência de certas situações em que um determinado Poder necessite estar em juízo praticando, por si mesmo e validamente, uma série de atos processuais na defesa de interesses peculiares que assegurem sua autonomia ou independência frente aos demais Poderes” (STF, 2004, p. 40-41).

Entre uma fase e outra, observa-se nitidamente que o entendimento do STF foi paulatinamente tornando-se mais bitolado e centralista com a mudança das cortes. Centralismo identificado no reconhecimento da ausência de autonomia política do Estado-membro para dizer como organizar sua advocacia. A primeira formação do STF, conquanto sua esmagadora maioria fosse oriunda da Ditadura, ainda no calor do processo constituinte, era bem mais favorável à autonomia estatal. Já a segunda formação do STF, com o ingresso dos Ministros Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Ayres Britto, há a aceitação da tese da ANAPE, que, derrotada durante a constituinte, busca reverter a interpretação do art. 132 no STF para implementar a





expressão “exclusivamente” no dispositivo, ainda que de forma implícita e ao arpejo do princípio federativo.

#### **4 A CONSTITUCIONALIDADE DAS PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS**

As reformas da década de 1990 a que se submeteu o Estado brasileiro decorreram da necessidade de se dotar esta entidade de maior capacidade gerencial no desempenho da sua atividade, o que se pode limitar, sob o pálio da eficiência, a duas vertentes: prestar melhor um serviço público, em seu sentido lato, com o menor custo possível para o ente público (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nesse diapasão, introduziu-se novos princípios constitucionais no artigo 37 da Constituição Federal, entre eles o princípio da eficiência, foram aprovadas emendas constitucionais que impactaram no regime jurídico dos servidores públicos, tendo, inclusive, algumas soluções sido abandonadas no percurso até aqui, organizaram-se carreiras de Estado e, para além dessas questões internas, houve uma profunda modificação em determinados setores ligados à infraestrutura, com a desestatização de empresas cuja atividade, até então, eram desempenhadas pelo estado, ainda que indiretamente. Desse direcionamento, surgiu a necessidade de se criar um ambiente institucional que remetesse à segurança jurídica e diminuísse a interferência política nos processos decisórios em questões ligadas à infraestrutura estatal, a fim de atrair investimentos privados para os negócios estatais que se pretendia desestatizar, já que a capacidade de investimentos do Estado brasileiro restou comprometida diante do extenso rol de competências e atribuições de que a CF/88 o incumbiu, entre outros fatores que não cabe mencionar aqui.

O fruto dessa ambiência institucional que interessa para o presente trabalho são as agências reguladoras, entidades criadas para funcionar de modo a cumprir seu mister, porém que encontraram limitações no modelo de Administração Pública fornecido pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967. A elas, no momento em que foram criadas, restou assumir a roupagem autárquica, carregada do aparato burocrático que ainda permeia essas instituições públicas, o que de tempos em tempos as leva a ingressar em embates, devido às características muito mais afeitas à administração burocrática do que propriamente gerencial. Tem-se, portanto, uma figura estruturalmente e anatomicamente arcaica, que tem funcionalmente e fisiologicamente, um funcionamento que prima pela eficiência e eficácia de suas ações.



O art. 174 da Constituição já previa a atividade regulatória pelo Estado, no entanto sem um órgãos reguladores independentes. As agências reguladoras somente são constituídas a partir de 1997 no Brasil, para autarquias dotadas de independência decisória perante o chefe do Poder Executivo, para que possam até mesmo decidir contrariamente aos desígnios do governo central. Ora, se o papel das agências reguladoras consiste em mediar conflitos e defender os interesses dos *stakeholders* envolvidos nas atividades objeto de regulação, a Administração Pública central se inclui entre eles, razão pela qual a independência seria verdadeira garantia institucional de não interferência, com repercussão na estabilidade econômica e confiabilidade no retorno dos investimentos realizados pelo setor privado (SOUTO, 1999, p. 131-134)

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) foi uma das primeiras agências reguladoras estaduais a ser criadas no Brasil. A Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997, conferiu todas as características básicas para o funcionamento de uma agência reguladora, entre elas a independência decisória. Também foi prevista a criação de uma Procuradoria própria, composta exclusivamente de servidores concursados para o cargo de Procurador Autárquico, em carreira própria e cuja chefia configura-se como função de confiança, ocupada por um dos procuradores autárquicos (GONDIM; MELO, 2014).

Admitir o princípio da unicidade orgânica implícita no art. 132 macularia o interesse público primário na criação dessas agências, que devem possuir procuradorias próprias para defesa de sua função institucional de forma independente dos desígnios políticos do governo central. A autonomia da procuradoria da agência reguladora deve ser reflexo da independência decisória de seus dirigentes, garantia já consagrada pelo STF em outros julgados (ADI 1949 / RS, em 2014, e, mais recentemente, ADI 4874 / DF, em 2018). Veja-se que não há burla aos valores ínsitos ao dispositivo constitucional, porque se prevê uma carreira própria, composta exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo oriundos de concurso público de provas e títulos. O art. 69 do ADCT é que encerra dificuldades, já que elas foram criadas após a Constituição de 1988.

Todavia, a compreensão do processo de reforma do Estado, sob um ponto de vista constitucional, reforçado por uma série de emendas constitucionais, algumas muito importantes, como as Emendas 9/1995, 19 e 20/1998, sugere que a partir de meados dos anos 1990 tenha ocorrido uma mudança nas circunstâncias fáticas e jurídicas em relação ao que foi inicialmente pensado em 1988, notadamente quanto à impossibilidade de criação de



procuradorias autárquicas no contexto estadual. Fala-se, portanto, na constatação de um contexto de mutação constitucional, com a possibilidade de atualização do texto constitucional à realidade vigente, sem comprometer a estrutura normativa já existentes, dispensada a reforma constitucional (CLÈVE; LORENZETTO, 2015).

Notadamente no contexto do Estado federal, as mutações constitucionais servem como válvula de escape para dar conta dos processos políticos e da permanente tensão existente entre os entes federativos, sem macular as linhas mestras definidas na Constituição (SAMPAIO, 2018, p. 29-31) Aliás, as próprias exceções já levantadas pelo STF permitiriam uma inteligência por analogia, pois autorizaram procuradorias para os Poderes Legislativo, Judiciário e para Tribunais de Contas, com competência inclusive para representação judicial, quando a questão envolver interesse peculiar da instituição, ainda que ela não tenha personalidade jurídica. Há, portanto, respaldo nos precedentes da Corte para excepcionalizar também a existência de Procuradorias autárquicas das agências reguladoras.

No caso da ADI 145, do Estado do Ceará, foi julgado inconstitucional dispositivo da Constituição do Ceará que determinava o seguinte:

Art. 152. [...]

Parágrafo único. O Governador do Estado, no prazo de cento e vinte dias, contado a partir da promulgação desta Constituição, encaminhará à Assembleia Legislativa projetos de lei, dispondo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Estado e das **procuradorias autárquicas**. (CEARÁ, 1989, grifos nossos)

Um exame desse dispositivo permite extrair duas constatações: a primeira é a de que se trata de uma regra impositiva, estabelecendo uma obrigação para o Governador do Estado, e não propriamente atribuindo competência de iniciativa legislativa, que se funda em outros dispositivos constitucionais e decorre também da separação de poderes; a segunda é a de que se está diante de uma norma de eficácia exaurida, haja vista que o prazo de cento e vinte e dias já foi alcançado em fevereiro de 1990. A pretexto de declarar uma norma de eficácia exaurida inconstitucional, o STF na ADI 145 busca impor para o Estado do Ceará a tese da ANAPE relativa à unicidade orgânica implícita no art. 132 para a Procuradoria-Geral do Estado.

Ora, considerando que se está falando de um dispositivo constitucional que perdeu sua força normativa há mais de duas décadas, o que o STF está fazendo nada mais é do que um ativismo judicial, com a imposição de uma transcendência dos motivos determinantes para produzir efeitos normativos para além dos limites impostos ao controle de constitucionalidade. A teoria da transcendência dos motivos determinantes, embora tenha sido cogitada porventura



no STF, restou de todo afastada pelos precedentes da Corte nos últimos dez anos (BARROSO, 2016, p. 248-250; CUNHA JUNIOR, 2017, p. 243-247).

Uma das premissas do controle de constitucionalidade, uma das restrições impostas ao Poder Judiciário especialmente no exercício do controle abstrato e concentrado, é o limite objetivo, pelo qual o STF fica adstrito ao pedido na petição inicial, no que concerne à indicação do ato normativo primário atacado pela ADI (BARROSO, 2016, p. 236-237). Esse limite, no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, decorre das regras de separação de poderes, concedido somente aos legitimados. Embora fosse cabível uma inconstitucionalidade por arrastamento, ela necessita ser feita de forma expressa pela decisão da Corte, porque excepcional.

Declarado o art. 152, parágrafo único, inconstitucional, implica tão-somente sua nulidade, devendo-se considerar inconstitucionais leis para as quais, caso esse dispositivo não existisse, lhes faltaria fundamento de validade. Entretanto, como esse dispositivo encerra uma ordem, e não uma competência, não poderia sua inconstitucionalidade repercutir em outras leis. Em outras palavras, enquanto a lei da ARCE não for declarada inconstitucional, presume-se sua constitucionalidade.

É necessário levar a sério os limites da separação de poderes. Nesse caso, cabe ao STF autoaplicar o princípio da conformidade funcional, não sendo cabível ao Poder Judiciário determinar excessiva e desnecessariamente como o chefe do Poder Executivo deve exercer sua atribuição de chefia de governo para organizar sua própria estrutura administrativa, indo além dos limites traçados pelo texto constitucional. Em outras palavras, respeitando-se o esquema organizatório-funcional, principalmente diante do princípio federativo, não cabe ao STF conferir interpretação mais restritiva em normas supostamente implícitas que restrinjam a auto-organização do Estado-membro (CANOTILHO, 2002, 1208-1209).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, algumas considerações podem ser esboçadas a título de fechamento da presente pesquisa. A seguir, algumas delas são listadas:

- a) embora a proposta na constituinte, feita pela ANAPE, tenha sido no intuito de buscar a exclusividade da representação judicial e consultoria jurídica para procuradores do Estado organizados numa instituição única – Procuradoria-Geral ou Advocacia-Geral do Estado



–, tal iniciativa foi parcialmente frustrada, pelas modificações na redação do art. 132 da Constituição durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte;

- b) o art. 132 da Constituição de 1988 proclama a defesa de que as atividades de representação judicial e de consultoria jurídica sejam feitas por servidores ocupantes de cargos efetivos de procurador do Estado, aprovados em concurso público para ocuparem esses cargos específicos organizados em carreira, rechaçando, portanto, a hipótese de criação de cargos comissionados ou avulsos, criando-se garantias institucionais para os ocupantes de cargos dessa natureza;
- c) uma interpretação do art. 132 da Constituição de 1988 não pode deixar de ser feita sem considerar o pacto federativo celebrado na Constituição de 1988, o que implica considerar, em primeiro plano, a competência dos Estados para se auto-organizarem através de suas Constituições e leis que adotarem, devendo as exceções constitucionais ser necessariamente expressas;
- d) o art. 69 do ADCT deve ser interpretado em consonância com as interpretações sistemática e teleológica feitas para o art. 132, pois se trata aquela de norma instrumental desta e, nesse sentido, o constituinte buscou tolher a criação desenfreada de consultorias para secretarias;
- e) o entendimento do STF, nos primeiros quinze anos de vigência da Constituição de 1988, foi no sentido de conferir autonomia política aos Estados-membros para organizarem suas procuradorias, respeitando o parâmetro do art. 132 da Constituição Federal, em especial, mediante a criação de procuradorias para os Poderes Judiciário e Legislativo e para o Tribunal de Contas em favor da defesa de interesses peculiares dessas instituições, voltados à garantia da própria autonomia.
- f) nos últimos quinze anos, os ministros do STF permitiram a introdução da tese da ANAPE de que o princípio da unicidade orgânica da Procuradoria-Geral do Estado estaria implícita no art. 132 da Constituição, ensejando uma interpretação extremamente restritiva do texto constitucional, ao arrepio do princípio federativo;
- g) é preciso levar em considerações situações novas, não previstas anteriormente no texto constitucional, mas que, em virtude de mudanças nos contextos fático e jurídico operados na reforma do Estado nos anos 1990, ensejaram a criação de procuradorias autárquicas desvinculadas da Procuradoria-Geral do Estado, como ocorre no caso das agências reguladoras estaduais, criadas a partir da segunda metade dos anos 1990 com o propósito



de serem instituições independentes para a realização de competências específicas de regulação de setores econômicos;

- h) no caso das agências reguladoras estaduais, não se verifica a inconstitucionalidade da existência de suas procuradorias autárquicas, considerando a ocorrência de mutação constitucional, passados dez anos de vigência da Constituição de 1988, a prevalência da autonomia dos Estados-membros e os precedentes pretorianos do STF no sentido de resguardar casos de procuradorias criadas para a proteção da autonomia de instituições;
- i) mais especificamente no caso da ADI 145, do Estado do Ceará, a decisão do STF não poderia produzir efeitos sobre eventuais procuradorias constituídas na Administração Pública indireta do Estado do Ceará, já que o dispositivo declarado inconstitucional é norma de eficácia exaurida e não atribui competências para o Governador do Estado, mas impõe uma obrigação, razão pela qual sua invalidade não suprimiria sua iniciativa privativa para organização da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ANC [Assembleia Nacional Constituinte]. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. [Ata da] 10ª Reunião Ordinária (Sexta Reunião de Audiência Pública). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, Suplemento, p. 98-113, 5 maio 1987a. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/2b%20-%20SUB.%20DOS%20ESTADOS.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2018.

ANC [Assembleia Nacional Constituinte]. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. Ata da 15ª Reunião Ordinária (Sexta Reunião de Audiência Pública). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, Suplemento, p. 154-113, 23 maio 1987b. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/2b%20-%20SUB.%20DOS%20ESTADOS.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2018.

ANC [Assembleia Nacional Constituinte]. Comissão da Organização do Estado. Ata Circunstanciada da 10ª Reunião, de acordo com o art. 48 e seus parágrafos, do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, Suplemento, p. 35-80, 12 jun. 1987c. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/2b%20-%20SUB.%20DOS%20ESTADOS.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 3 set. 2018.



BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina: 2002.

CEARÁ. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza: INESP, 2014. Disponível em: <[https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao\\_Estadual.pdf](https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao_Estadual.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutações constitucionais e segurança jurídica: entre mudança e permanência. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 7, n. 2, p. 136-146, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.72.04>>. Acesso em: 6 set. 2018.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2017.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação funcional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/viewFile/291/218>>. Acesso em: 6 set. 2018.

GONDIM, Liliane Sonsol; MELO, Álisson José Maia. Para onde vão as agências reguladoras no Brasil: análise das reformas às leis institucionais da agência reguladora de serviços públicos delegados do Estado do Ceará (ARCE). **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 39, p. 1-23 ago./out. 2014. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=651>>. Acesso em: 6 set. 2018.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 135, jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/267/r135-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 6 set. 2018.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. v. 1 (Quadros). Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Federalismo e mutações constitucionais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p. 20-39, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/9980/7323>>. Acesso em: 6 set. 2018.



SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 125-162, abr./jun/ 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47359/45378>>. Acesso em: 6 set. 2018.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 145 Ceará**. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 3 set. 2018.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 175-2 (Cautelar) – Paraná**. Brasília, DF: STF, 1990. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 3 set. 2018.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.679-7 Goiás**. Brasília, DF: STF, 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 3 set. 2018.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 175-2 Paraná**. Brasília, DF: STF, 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 3 set. 2018.

VASCONCELLOS, Mércia Miranda. A Procuradoria do Estado no Contexto Constitucional Brasileiro. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 2, p. 101-124, 2011. Disponível em: <[http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista\\_PGE\\_2011/A\\_procuradoria\\_do\\_estado.pdf](http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2011/A_procuradoria_do_estado.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2018.