



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

PETIÇÃO INICIAL ASSEP Nº 184351/2020

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 56, *caput*, da Constituição do Estado do Ceará, que previu o *quorum* de 1/4 dos votos dos membros da Assembleia Legislativa para instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito¹.

1 A peça exordial se faz acompanhar de cópia das normas impugnadas, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I. OBJETO E PARÂMETRO DA AÇÃO DIRETA

O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade é a norma da Constituição do Estado do Ceará que inobservou o *quorum* exigível para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito.

Trata-se de norma cuja vigência iniciou-se em 5/10/1989, portanto, há relação de contemporaneidade entre o objeto impugnado e a Constituição de 5/10/1988. Este é o seu teor (art. 56, *caput*):

SEÇÃO VI

DAS COMISSÕES

Art. 56. A Assembleia Legislativa criará comissões parlamentares de inquérito para apuração de fato determinado, sempre que o requerer a quarta parte dos seus membros, observada na sua composição a proporcionalidade de representação partidária, ficando obrigatório, sob pena de sanção definida em lei complementar, o comparecimento de autoridades, servidores e quaisquer pessoas convocadas. - Grifo nosso.

No que concerne às normas paramétricas, o dispositivo apontado viola o art. 25 c/c art. 58, § 3º da Constituição Federal (corpo permanente), bem assim o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme será demonstrado a seguir.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II. DAS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

A aliança federativa permite que, em alguma medida, Estados-membros exercitem sua criatividade no plano organizacional. Nas palavras do Justice Louis Brandeis, da Suprema Corte dos Estados Unidos, estados são “laboratórios” da democracia².

No federalismo, cada estado pode valer-se do chamado “*experimentalismo*”, ou seja, estados têm liberdade para experimentos sociais e econômicos sem que o resto do país seja colocado em risco³. Contudo, há limites para exercer esta autonomia da vontade federativa.

No escalonamento hierárquico-normativo, a Constituição do Estado do Ceará aloja-se no compartimento infraconstitucional, razão pela qual deve fiel obediência à Constituição Federal e aos seus princípios. Como se sabe, ao contrário do poder constituinte originário, o chamado poder constituinte decorrente é juridicamente limitado.

A esse respeito, a Constituição de 1988 estabelece que os “*Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*” - Grifo nosso (art. 25, CF). Nota-se que a autonomia dos entes federativos é relativizada.

2 New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S 262, 311 (1932).

3 New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S 262, 311 (1932).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A mesma ideia é extraída do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que igualmente delimita a autonomia estadual: *“Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecido os princípios desta”* - Grifo nosso.

Por fim, também se colhe do artigo 125 da Constituição Federal que *“Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”* - Grifo nosso.

Conclui-se que a autonomia organizativa dos Estados-membros, tal como advinda do pacto federativo, não traduz um salvo-conduto para que estabeleçam nas cartas estaduais o que lhes aprouver. Há limites jurídicos, constitucionalmente previstos, cuja observância é cogente.

Se bem observado o Direito Constitucional Comparado, nota-se que inúmeras experiências constitucionais federativas exigem dos Estados-membros a observância de princípios e diretrizes encartados na Constituição Federal, inclusive, **implícitos**.

A Constituição da Suíça de 1848 estabeleceu que as constituições cantonais não podem conter dispositivos que a contrariem (art. 6º, “a”). A Constituição dos Estados Unidos, concebida em 1787, também adotou essa fórmula no art. VI, cláusula segunda. A Constituição da Argentina, a seu



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

turno, exigiu que Estados-membros respeitem os princípios atinentes à organização do Governo e ao arranjo institucional das suas funções (art. 5º)⁴.

Infere-se que, no Federalismo, limitações ao poder constituinte decorrente são usuais e resultam da própria aliança federativa, inclusive aquelas implícitas no texto da Carta federal.⁵ Cuida-se de uma das notas essenciais no desenho federalista.

Determinados temas da Constituição Federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros, ou seja, são normas de observância cogente para as constituições estaduais. A precisa delimitação temática tem sido objeto de estudo dos doutrinadores e consta de inúmeras decisões do Supremo Tribunal Federal.

Raul Machado Horta identificou, na Constituição, as chamadas “*normas centrais*”. Tais normas consagram a viga mestra do pacto federativo e, portanto, hão de ser replicadas pelo constituinte decorrente. Consoante o magistério do jurista da Escola Mineira de Direito Constitucional, tais normas promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal⁶:

4 Conforme o texto alterado, em 1972, pelo Estatuto Fundamental dos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas.

5 FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 134.

6 HORTA, Raul Machado. **Normas Centrais da Constituição Federal**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. p. 176.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal - Grifo nosso.

Em outro trabalho a respeito do tema, ainda no que diz respeito às normas centrais, Raul Machado Horta esclareceu⁷:

*A Constituição Federal de 1988 contém na sua estrutura um tipo de norma vinculada diretamente à organização da forma federal de Estado, que denomino de **normas centrais**. Estas normas **ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado.** - Grifo nosso.*

A importância reside, sobretudo, no fato de que o Supremo Tribunal Federal já fez uso da categoria doutrinária das normas centrais⁸ e a sua jurisprudência tem indicado quando uma norma será considerada como

7 HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 93.

8 ADI 2076 / AC.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de reprodução obrigatória. Uma das hipóteses é exatamente a das normas que versam sobre processo legislativo⁹.

**III. DA SIMETRIA EXIGIDA NO QUE CONCERNE ÀS REGRAS PARA A
INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO**

O Supremo Tribunal Federal tem entendido, de um modo geral, que normas sobre separação dos poderes, tribunais de contas, comissões parlamentares de inquérito e processo legislativo são de reprodução obrigatória nas constituições estaduais.

Mais do que isso, o STF estabeleceu que o *quorum* para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito há de observar os requisitos previstos no art. 58, § 3º da Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 34, § 1º, e 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS

9 ADI 3564 / PR.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º ,
DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

A Constituição do Brasil assegura a 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados e a 1/3 dos membros do Senado Federal a criação da CPI, deixando, porém, ao próprio parlamento o seu destino. A garantia assegurada a 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais – garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das CPIs constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da assembleia legislativa. (...) Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da assembleia legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das CPIs estão dispostos, estritamente, no art. 58 da Constituição do Brasil/1988. - Grifo nosso. (ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 1/8/2006)

Esse aspecto fica manifesto quando colhidas as palavras do Ministro Relator: *É certo que, em decorrência do pacto federativo, o modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais*¹⁰.

Os trabalhos doutrinários sobre o tema também reforçam esta compreensão. Conforme esclarece Samuel Sales Fonteles¹¹, a dimensão negativa do princípio da simetria exige que as normas das constituições

¹⁰ STF, ADI 3.619, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 1/8/2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estaduais, que versem sobre Comissões Parlamentares de Inquérito, espelhem as disposições da Carta Federal:

O postulado simétrico é corolário do federalismo e, de início, decorre da homogeneidade mínima imposta pela aliança. Assim, concretiza-se por intermédio das normas de reprodução obrigatória. Portanto, terá aplicação quando as normas da Constituição da República versarem acerca da tripartição das funções, das comissões parlamentares de inquérito, do processo legislativo, entre outros temas [...]

[...] por força do princípio da simetria, na sua dimensão negativa, os Estados-membros e os Municípios, ao se organizarem mediante suas cartas estaduais e leis orgânicas, não devem se distanciar do eixo constitucional além das fronteiras impostas pelo federalismo, o que se garantirá através das normas de reprodução obrigatória. - Grifo nosso.

Em suma, o tema das Comissões Parlamentares de Inquérito figura entre aqueles indisponíveis à autonomia da vontade dos entes federativos, vale dizer, não pode ser objeto de alteração por parte do Direito Constitucional Estadual.

11 FONTELES, Samuel Sales. **O Princípio da Simetria no Federalismo Brasileiro e a sua Conformação Constitucional.** Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015. pp. 134-135.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

IV. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

A norma impugnada da Constituição do Estado do Ceará exigiu o *quorum* de 25%, enquanto a Constituição Federal exige consenso mais rigoroso, qual seja, de 33%. As normas não estão alinhadas, o que rende ensejo à invalidade da carta estadual.

Como foi demonstrado, o consenso exigido para a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito há de ser estabelecido à semelhança da Constituição Federal. Isso porque, se a elevação deste *quorum* subtrai das minorias o direito constitucional de instaurar uma CPI, a flexibilização excessiva pode dificultar os trabalhos parlamentares legislativos, que são parcialmente sacrificados quando instaurada uma comissão dessa natureza.

Exatamente porque parte dos trabalhos ordinários do Poder Legislativo são comprometidos quando instaurada uma CPI, **normas regimentais limitam o número de Comissões em funcionamento**. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, isso foi feito pelo art. 35, § 4º do RICD, que estipula um limite de até 5 (cinco) comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo. A restrição foi havida como constitucional pelo STF¹².

Percebe-se que, ao flexibilizar os rigores para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, a facilidade pode tumultuar os próprios

12 STF, Plenário, ADI 1.635, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. em 19/10/00.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

trabalhos ordinariamente desempenhados pelo Parlamento estadual ou até mesmo impedir a instauração de CPIs dotadas de objeto que, na discricionariedade política dos parlamentares, seria mais relevante.

Em outras palavras, o *quorum* de 1/3 exigido no art. 58, § 3º, da Constituição Federal é de reprodução obrigatória, não sendo possível ao poder constituinte decorrente flexibilizá-lo ou enrijecê-lo. O art. 56, *caput*, da Constituição do Estado do Ceará, na expressão “*sempre que o requerer a quarta parte dos seus membros*”, é inconstitucional e há de ser expungido do ordenamento jurídico.

V. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Verificam-se os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade da tese jurídica articulada nesta peça exordial (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos, mormente porque todos encontram guarida na jurisprudência do STF.

O perigo na demora (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma, haverá o risco de que Comissões Parlamentares de Inquérito sejam indevidamente instauradas, sem que o consenso mínimo exigido pelo constituinte originário seja respeitado.

Sabe-se que o deferimento da cautelar pode carregar o efeito repristinatório da legislação eventualmente revogada pela norma suspensa,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conforme dispõe a Lei 9.868/99: *“A concessão de medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário”* (art. 11, § 2º).

Contudo, a norma impugnada já constava da redação original da Constituição do Estado do Ceará, cuja vigência iniciou-se em 5/10/1989, razão pela qual não haverá efeitos repristinatórios.

Além disso, descabe cogitar de vácuo normativo, eis que as normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal consideram-se escritas nas constituições estaduais, mesmo que não tenham sido expressamente positivadas.

Não haverá, portanto, lacuna no ordenamento jurídico oriunda da suspensão da norma impugnada ou da decisão definitiva de mérito.

VI. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Considerando tratar-se de norma constitucional promulgada no ano de 1989, cuja vigência já ultrapassou mais de 3 (três) décadas, descabe questionar as Comissões Parlamentares de Inquérito que já concluíram seus trabalhos investigativos. O mesmo se diga quanto àquelas eventualmente em curso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os elementos de informação coligidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, já perfectibilizadas ou eventualmente pendentes, são remetidos ao Ministério Público para que promova, a tempo e a modo, se for o caso, a responsabilização de quem de direito.

Não raro, os elementos colhidos por uma CPI são trasladados para ações penais, na qualidade de prova emprestada. Retroagir para alcançar situações consolidadas ou pendentes violaria a segurança jurídica e exigiria pesquisa sobre um lapso temporal de mais de 3 (três) décadas. A restituição do *status quo*, no caso em apreço, não se afigura razoável. Para situações como essa, a Lei 9.868/99 preceitua:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. - Grifo nosso.

Cabe lembrar que, à luz da doutrina do pragmatismo jurídico, abordagem consentânea com a modulação de efeitos das medidas cautelares,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

casos difíceis não de ser solucionados projetando-se as consequências de cada interpretação alternativa¹³.

No caso vertente, o reconhecimento de efeitos *ex tunc* para a decisão definitiva de mérito implicaria prejuízos à segurança jurídica. Incumbe ao Judiciário buscar os melhores resultados para o futuro¹⁴.

Em suma, acolher a Teoria da Nulidade promoverá um quadro ainda mais distante daquele idealizado pela Constituição Federal. Portanto, há de ser excepcionalmente adotada a Teoria da Anulabilidade, modulando-se para que a decisão produza efeitos *ex nunc*.

VII. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA requer a esse Supremo Tribunal, sem intimação dos interessados (art. 10, § 3º, Lei 9.868/1999), a concessão de medida cautelar para suspender a norma impugnada.

Em seguida, requer sejam colhidas as informações da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, ouvindo-se a Advocacia-Geral da União (art.

13 POSNER, Richard A. **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 141.

14 POSNER, Richard A. **Against Constitutional Theory**. New York University Law Review. Volume 73, April 1998, Number 1.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

103, § 3º, da Constituição). Superadas essas fases, pugna pela abertura de vista dos autos para a manifestação da Procuradoria-Geral da República, no prazo legal.

Ao final, postula a procedência do pedido, para declarar, com efeitos *ex nunc* (art. 27, Lei 9.868/99), a inconstitucionalidade da expressão “*sempre que o requerer a quarta parte dos seus membros*” do art. 56, *caput*, da Constituição do Estado do Ceará, por afronta ao art. 25 c/c art. 58, § 3º da Constituição Federal (corpo permanente) e ao art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

SSF