



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL ASSEP Nº 225733/2020**

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. 61, I, “a”, da Constituição do Estado do Pernambuco, que atribuiu foro por prerrogativa de função ao Defensor Público-Geral e ao “*Chefe Geral da Polícia Civil*”<sup>1</sup>.

---

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. DO OBJETO E DO PARÂMETRO DA AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade é a norma da Constituição do Estado de Pernambuco que, contrariando a jurisprudência do STF, estendeu indevidamente o foro por prerrogativa de função ao Defensor Público-Geral e ao “*Chefe Geral da Polícia Civil*”.

Trata-se de norma promulgada pela EC 27, de 19 de dezembro de 2005. Há relação de contemporaneidade entre o objeto impugnado e a Constituição de 5/10/1988. Este é o seu teor (art. 61, I, “a”):

SEÇÃO II  
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Art. 61. Compete ao Tribunal de Justiça:*

*I - processar e julgar originariamente:*

*a) o Vice-Governador, os Secretários de Estado, os Prefeitos, os Juízes Estaduais, os membros do Ministério Público, o Procurador Geral do Estado, o Defensor Público Geral, o Chefe Geral da Polícia Civil; o Comandante Geral da Polícia Militar; o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça da União; - Grifo nosso.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No que concerne às normas paramétricas, o dispositivo apontado viola o art. 5º, I e LIII; art. 22, I; art. 25 c/c art. 125, § 1º da Constituição Federal (corpo permanente), bem assim o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme será demonstrado a seguir.

**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 democracia<sup>2</sup>.

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 risco<sup>3</sup>. Contudo, há limites para exercer esta autonomia da vontade federativa.

No escalonamento hierárquico-normativo, a Constituição do Estado de Pernambuco 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.

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 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.

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**.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Constituição da Suíça de 1848 estabeleceu que as constituições cantonais não poderão 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 turno, exigiu que Estados-membros respeitassem os princípios atinentes à organização do Governo e ao arranjo institucional das suas funções (art. 5º)<sup>4</sup>.

Infere-se que, no Federalismo, limitações ao poder constituinte decorrente são usuais e decorrem da própria aliança federativa, inclusive aquelas implícitas no texto federal.<sup>5</sup> Cuida-se de uma das notas essenciais presentes 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 da doutrina 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, não de ser replicadas pelo constituinte decorrente. Consoante o

---

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

magistério do jurista da Escola Mineira de Direito Constitucional, tais normas promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal<sup>6</sup>:

*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 esclareceu<sup>7</sup>:

*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 centrais<sup>8</sup> e a

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

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

sua jurisprudência tem indicado quando uma norma será considerada como de reprodução obrigatória. Uma das hipóteses é exatamente **a adequada adaptação simétrica do rol de autoridades federais contempladas com foro por prerrogativa de função, o que exige uma estrita *equivalência***<sup>9</sup>.

III. DA SIMETRIA EXIGIDA NO QUE CONCERNE AO FORO POR  
PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: INCONSTITUCIONALIDADE DA  
NORMA IMPUGNADA

A Constituição de 1988 é a matriz de onde emanam as regras primárias sobre foro por prerrogativa de função. Segundo o texto constitucional, o foro especial foi irrogado para os seguintes agentes políticos: Presidente e Vice-Presidente da República; Deputados Federais e Senadores; Ministros do STF; Procurador-Geral da República; Ministro de Estado; Advogado-Geral da União; Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica; Ministros dos Tribunais Superiores; Ministros do TCU; Chefes de missão diplomática de caráter permanente; Governadores; Desembargadores (TJ, TRF, TRT); Membros do Tribunal Regional Eleitoral; Conselheiros dos Tribunais de Contas; Membros do Ministério Público Brasileiro; Magistrados e Prefeitos.

---

9 ADI 3564 / PR.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As autoridades apontadas pelo constituinte são referência para que as constituições estaduais indiquem os seus equivalentes. Por exemplo, atribuindo foro especial para Vice-governadores e Secretários de Estado, autoridades que são análogas ao Vice-Presidente da república e aos Ministros de Estado, respectivamente.

Como se vê, a **Carta Federal não contém preceito sobre prerrogativa de foro relativamente ao Defensor Público-Geral Federal e ao Diretor-Geral da Polícia Federal**, não se justificando, portanto, tratamento diverso quanto àqueles ligados aos Estados federados. Inexiste equivalência.

À luz do princípio da simetria, incumbe ao constituinte estadual definir a competência dos tribunais de justiça, observando-se fielmente rol de autoridades elencadas pelo constituinte federal. Com arrimo no artigo 125, § 1º, *“A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.”*

**Inovar** no Direito Constitucional estadual, no que concerne ao foro por prerrogativa de função, **equivale a legislar sobre Direito Processual, matéria esta assenhorada pela União (art. 22, I)**. Por sua vez, a União não exerceu a sua competência prevista no art. 22, parágrafo único, vale dizer, não editou lei complementar que delegasse aos Estados-membros a possibilidade de legislar sobre Direito Processual. Em síntese, configura-se a inconstitucionalidade orgânica.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A adequada adaptação do rol de autoridades federais contempladas com foro por prerrogativa de função para o âmbito estadual exige uma estrita *equivalência*, adotando-se como norte a simetria.

Os trabalhos doutrinários sobre o tema também reforçam a compreensão de fidelidade às normas de reprodução. Conforme esclarece Samuel Sales Fonteles<sup>10</sup>, as normas de reprodução obrigatória não podem ser ampliadas. A incorporação no Direito Constitucional Estadual há de ser feita por meio do “**paralelismo das formas**”:

*[...] as normas de reprodução obrigatória implicam uma **clonagem** do instituto mutatis mutandis. Daí resulta a consequência natural dessa espécie: a **impossibilidade de se ampliar**, reduzir ou adaptar a regra ou o princípio por ela albergado. Muda-se apenas o que deve ser mudado, observando-se o **paralelismo das formas**, mas a **reprodução deve ser fiel**, pelo menos naquilo que couber.*

Inexistindo paralelismo no regime jurídico-constitucional estabelecido entre o Defensor Público-Geral de Pernambuco e o Defensor Público-Geral Federal, tampouco entre o “*Chefe Geral da Polícia Civil*” e o Diretor-Geral da Polícia Federal, porquanto as autoridades federais são

---

10 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. 128, 134-135.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

julgadas no primeiro grau de jurisdição, opera-se uma violação ao princípio da simetria.

**Esse tem sido o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, quando reputou inconstitucional a extensão do foro por prerrogativa de função para Delegados de Polícia<sup>11</sup>. Isso porque a Carta Federal não contemplou Delegados Federais com o foro especial.**

Hoje, o entendimento pelo qual o foro por prerrogativa de função **não é extensível a Defensores Públicos, Procuradores do Estado e Delegados de Polícia** já está pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se de **precedente** firmado pelo Plenário na **ADI 2553/MA**, Rel. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15/5/2019.

Nesse julgado, declarou-se inconstitucional o inciso IV do artigo 81 da Constituição do Maranhão, na parte em que incluiu, dentre as autoridades com foro criminal originário perante o Tribunal de Justiça, os procuradores do estado, procuradores da Assembleia Legislativa, **defensores públicos e delegados de polícia.**

Contrariando-se a construção pretoriana nesse tema, **vulnera-se o princípio da isonomia (art. 5º, I)**, na medida em que um tratamento desigual é atribuído a pessoas que se encontram em situação idêntica: todos os

---

11 STF, Pleno, ADI 2587, Rel. Min. Maurício Corrêa, Rel. para acórdão Min. Carlos Britto. j. em 1/12/2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

servidores públicos, quando não qualificados como agentes políticos, são processados e julgados no 1º grau de jurisdição. Sobretudo, **os próprios Chefes da Defensoria da União e da Polícia Federal, cujas atribuições são equivalentes.**

A discriminação operada entre servidores públicos, que possuem os mesmos deveres e responsabilidades, traduz um desvirtuamento de uma prerrogativa *propter officium*. Se banalizado para alcançar autoridades não equivalentes àquelas apontadas pela Constituição de 1988, o foro especial se convola em um **privilégio**.

Por fim, **o indevido alargamento do elenco de autoridades submetidas ao foro por prerrogativa de função viola o princípio do Juiz Natural (art. 5º, LIII)**, considerando que as regras de competência absoluta são redesenhadas pelas constituições estaduais. Na prática, ao fazê-lo, cartas estaduais estão derogando a legislação processual penal codificada.

Em suma, o tema do foro por prerrogativa de função 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

IV. DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO COMO OBJETO  
DAS NORMAS DE PREORDENAÇÃO

Sem descurar do entendimento clássico e tradicionalmente adotado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tal como apresentado nos tópicos anteriores, convém assinalar que, na última decisão do Excelso Pretório sobre o tema, trilhou-se **um entendimento ainda mais restritivo**.

Na ADI 2553/MA, prevaleceu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão. Consoante este posicionamento, quando se trata de foro por prerrogativa de função nos tribunais de justiça, **sequer haveria espaço para cogitar do princípio da simetria**.

Para o Ministro Alexandre de Moraes, os foros por prerrogativa de função já seriam previamente estabelecidos na Constituição Federal, em todos os três níveis: federal, estadual e municipal. Nesta concepção, o assunto já é objeto das chamadas **normas de preordenação**. A própria Carta Federal antecipa-se quanto à disciplina e ao regramento do tema.

Disso decorre que não haveria, conforme as razões manifestadas no voto prevalecente, liberdade para que constituições estaduais indiquem autoridades a serem julgadas nos respectivos tribunais de justiça, **ainda que à luz do paralelismo das formas**.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A restrição se justificaria porque, ao se conferir às constituições estaduais a possibilidade de definir foro, considerando o princípio federativo e com esteio no art. 125, § 1º, da CF, a medida seria equivalente a “*assinar um cheque em branco*” (STF. Plenário. ADI 2553/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, j. Em 15/5/2019).

Adotando-se esta posição, vice-governadores, secretários de Estado e comandantes dos militares estaduais ostentam prerrogativa de foro, independentemente de a constituição estadual fixá-la ou não. A conclusão é que, quer se trate do entendimento jurisprudencial clássico (simetria e normas de reprodução) ou mais recente (normas de preordenação), o foro estabelecido pela norma impugnada padece de inconstitucionalidade.

### V. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Os pressupostos para a concessão de medida cautelar se verificam. 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 da circunstância de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma, haverá o risco de que processos criminais tramitem sem observância ao Juízo Natural, o que pode



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

suscitar discussões sobre eventual nulidade por ofensa às regras processuais de competência absoluta. Isso demonstra a importância de uma responsabilização criminal que respeite o Devido Processo Legal. O risco à segurança jurídica é incalculável.

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

No caso em apreço, não há que se falar em efeito repristinatório sobre a norma revogada (redação originária), na medida em que apenas **uma expressão** da norma revogadora (EC 27/2005) será objeto de suspensão e posteriormente expungida do ordenamento. Em se tratando de declaração de inconstitucionalidade parcial, sobre algumas palavras do dispositivo, a norma revogada não há de ser exumada.

### VI. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS

As expressões impugnadas vigoram desde o ano de 2005, por força da EC 27. Em se tratando de dispositivos que produzem seus efeitos há aproximadamente 15 (quinze) anos, descabe questionar eventuais processos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

criminais já perfectibilizados no âmbito do Tribunal de Justiça, ou seja, que eventualmente já transitaram em julgado.

Retroagir para alcançar situações consolidadas violaria a segurança jurídica. 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 condizente com a modulação de efeitos das medidas cautelares, casos difíceis hão de ser solucionados projetando-se as consequências de cada interpretação alternativa<sup>12</sup>.

A própria legislação brasileira, nos dias atuais, acolhe esta ideia: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” (art. 20, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

---

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No caso vertente, o reconhecimento de efeitos *ex tunc* para a decisão definitiva de mérito implica prejuízos à segurança jurídica. Contudo, incumbe ao Judiciário buscar os melhores resultados para o futuro<sup>13</sup>.

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 de Pernambuco, ouvindo-se a Advocacia-Geral da União (art. 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.

---

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





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

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido, para declarar, com efeitos *ex nunc* (art. 27, Lei 9.868/99), a inconstitucionalidade da expressão “o Defensor Público Geral, o Chefe Geral da Polícia Civil”, contida no art. 61, I, “a”, da Constituição do Estado do Pernambuco, por afronta ao art. 5º, I e LIII; art. 22, I; art. 25 c/c art. 125, § 1º da Constituição Federal (corpo permanente), bem assim ao art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

SSF