



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 667028/2022

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 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

contra disposições do art. 11, II, da Constituição do Estado de Pernambuco, que disciplina o afastamento de deputado por motivo de licença para tratar de interesse particular.¹

¹ Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das disposições impugnadas:

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 11. Não perderá o mandato o Deputado:

I – investido na função de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território e da Prefeitura da Capital, ou desempenhando, com previa licença da Assembléia Legislativa, missão temporária de caráter diplomático;

*II – licenciado pela Assembléia Legislativa por motivo de doença **ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular.***

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga de investidura nas funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º No caso de licença para tratar de interesse particular, o titular licenciado do mandato não terá direito à percepção da remuneração.

§ 3º O Deputado investido em qualquer dos cargos previstos neste artigo poderá optar pela remuneração do mandato.

Como se demonstrará, as normas sob testilha inovaram o estatuto constitucional dos congressistas, ao estabelecer disciplina do afastamento parlamentar incompatível com a Constituição Federal, com violação dos arts. 25, *caput*, e 56, § 1º, da CF, e art. 11 do ADCT.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II. POSSIBILIDADE DE REUNIÃO DE PROCESSOS

O art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal define a seguinte regra de distribuição por prevenção para processo objetivo de controle de constitucionalidade:

*Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra da distribuição por prevenção **quando haja coincidência total ou parcial de objetos.** (Grifo nosso)*

O dispositivo regimental visa a evitar decisões conflitantes ou contraditórias e a gerar economia processual. Com idêntica finalidade, determinam os arts. 55, § 3º, e 286, III, do CPC, c/c os arts. 126 e 127 do RISTF a distribuição por dependência e/ou a reunião de processos para julgamento conjunto **quando houver risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente:**

Código de Processo Civil

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhe for comum o pedido e a causa de pedir.

(...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

(...)



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

Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza:

(...)

III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º, ao juízo prevento.

Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

Art. 126. Os processos conexos poderão ser objeto de um único julgamento.

Parágrafo único. Se houver mais de um Relator, os relatórios serão feitos sucessivamente, antes do debate e julgamento.

Art. 127. Podem ser julgados conjuntamente processos que versam a mesma questão jurídica, ainda que presente peculiaridades.

Ao tratar sobre o tema da conexão, Nelson Nery Junior leciona:

Na verdade a lei disse menos do que queria, porque basta a coincidência de um só dos elementos da ação (partes, causa de pedir ou pedido), para que exista a conexão entre duas ações. (V. Barbosa Moreira. A conexão de causas como pressuposto da reconvenção, SP: Saraiva, 1979, passim). A reunião de processos pela conexão tem por finalidade a pacificação social, reunindo-se todos os conflitos existentes entre as mesmas partes, a integridade da ordem jurídica, por se evitar decisões conflitantes, a economia processual e a eficiência do processo (Nelson Nery Júnior. Conexão – Junção de Processos RP 64/158).²

Constitui o objeto desta ação direta de inconstitucionalidade norma estadual que estabelece disciplina do afastamento e da suplência parlamentar

² JÚNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016.



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

de forma incompatível com o estatuto constitucional dos congressistas, com violação dos arts. 25, *caput*, e 56, § 1º, da CF, e art. 11 do ADCT.

Foram também protocoladas, nesta data, outras ações diretas para questionar a validade de normas de conteúdo similar ao da ora impugnada, editadas por outras unidades da Federação.

Tem o Procurador-Geral da República buscado conferir tratamento uniforme relativamente a questões de inconstitucionalidade já pacificadas na jurisprudência da Corte, a fim de emprestar a maior celeridade e eficiência possível à atuação ministerial, bem como assegurar a preservação da higidez da ordem constitucional e a garantia da autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal em controle concentrado.

Confere-se, assim, tratamento isonômico a cada temática, a fim de erradicar, de forma ampla e abrangente, leis e atos que padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade, nas diversas unidades federativas.

Diante da identidade da questão constitucional controvertida e da coincidência de fundamentos jurídicos das ações, sugere o Procurador-Geral da República que, caso essa Relatoria entenda recomendável, consulte a Presidência do Supremo Tribunal Federal acerca da conveniência e da oportunidade de distribuição dos aludidos processos a um mesmo Relator,



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

nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e do art. 55, § 3º c/c o art. 286, III, do CPC, bem como a reunião para julgamento conjunto (RISTF, arts. 126 e 127), como forma de prestigiar a racionalidade da prestação jurisdicional e de promover segurança jurídica, conferindo maior organicidade ao tema em discussão, bem como à solução a ser emprestada pelo Supremo Tribunal Federal à controvérsia de relevante interesse jurídico e social.

**III. DISCIPLINA DO AFASTAMENTO E DA SUPLÊNCIA
PARLAMENTAR COMO NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA
PELOS ESTADOS**

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 democracia³.

No federalismo, cada estado-membro pode valer-se do chamado “*experimentalismo*”, tendo liberdade para experimentos sociais e econômicos sem que o resto do país seja colocado em risco⁴. Há, contudo, limites para exercer essa autonomia da vontade federativa.

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

⁴ *Idem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No escalonamento hierárquico-normativo, constituições estaduais alojam-se no compartimento infraconstitucional, razão pela qual devem 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 Federal estabelece que os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, **observados os princípios da Constituição** (art. 25, *caput*).

A mesma ideia extrai-se 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, obedecidos os princípios desta”*.

Conclui-se, assim, que a autonomia organizativa dos estados, tal como advinda do pacto federativo, não traduz salvo-conduto para que estabeleçam as 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 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).⁵

Limitações ao poder constituinte decorrente, inclusive as implícitas no texto constitucional, são usuais no Federalismo e se originam da própria aliança federativa.⁶ Cuida-se de uma das notas essenciais presentes no desenho federalista.

Determinados temas da Constituição Federal são de reprodução compulsória pelos estados-membros, ou seja, são normas de observância cogente para as constituições estaduais. A precisa delimitação temática tem

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

6 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

sido objeto de estudo da doutrina e consta de inúmeras decisões do Supremo Tribunal Federal.

Assim, Raul Machado Horta identifica, na Constituição Federal, as denominadas “*normas centrais*”, ou seja, as que consagram a viga mestra do pacto federativo, promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal e precisam ser obrigatoriamente observadas pelos estados-membros quando da promulgação de suas respectivas constituições estaduais, sob pena de inconstitucionalidade:⁷

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. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas.

7 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

A infringência de normas dessa natureza, na Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade. (Grifos nossos.)

Em outro trabalho a respeito do tema, ainda no que diz respeito às normas centrais, esclarece o autor:⁸

*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.** (Grifos nossos.)*

A Suprema Corte já fez uso dessa categoria doutrinária (ADI 2.076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 8.8.2003; e ADI 4.696-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 16.3.2012) e a sua jurisprudência tem apontado alguns critérios para identificar normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal.

Foi o que fez a Corte, por exemplo, quando concluiu serem de observância obrigatória pelos estados-membros a disciplina constitucional do processo legislativo (ADI 3.564/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 9.9.2014) e a regra proibitiva inscrita no art. 57, § 7º, da Constituição (ADI 4.577, Rel.

⁸ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 93.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Min. Dias Toffoli, *DJe* de 10.12.2018; ADI 4.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* de 17.6.2014; e ADI 4.509, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 26.9.2016).

Tem o Supremo Tribunal Federal entendido, de modo geral, que normas relacionadas, em certa medida, com separação de poderes, organização dos tribunais de contas, comissões parlamentares de inquérito e processo legislativo federal, entre outras, são de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais.

A mesma compreensão há de se estender à normatização contida no art. 56 da Constituição Federal, que regula a suplência no exercício do mandato dos membros do Congresso Nacional:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.



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

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato. (Grifos nossos)

Por estabelecer disciplina inerente ao estatuto dos congressistas, dispondo sobre situações de afastamento do parlamentar de suas funções, sem que disso decorra a perda do mandato eletivo, o referido preceito da Constituição Federal veicula normas de observância obrigatória pelas ordens jurídicas subnacionais.

Em respeito ao princípio da simetria (art. 25, *caput*, da CF; e art. 11 do ADCT), infere-se, então, que os delineamentos traçados pelo art. 56 da Constituição Federal limitam a autonomia organizacional dos estados, que não de reproduzir as hipóteses de não exercício do mandato parlamentar ali descritas.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

Ao dispor sobre hipóteses de não exercício do mandato eletivo dos membros do Poder Legislativo estadual, o art. 11, II, da Constituição do Estado de Pernambuco afastou a perda do mandato no caso de haver



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

afastamento do titular para tratar de interesse particular, sem remuneração, **independentemente do prazo da licença:**

Art. 11. Não perderá o mandato o Deputado:

- I – investido na função de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território e da Prefeitura da Capital, ou desempenhando, com previa licença da Assembléia Legislativa, missão temporária de caráter diplomático;*
- II – licenciado pela Assembléia Legislativa por motivo de doença **ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular.** (...).*

Ao fazê-lo, o dispositivo estadual atacado inovou indevidamente a disciplina do estatuto constitucional dos congressistas, estabelecida no art. 56, II, da CF, que, ao tratar da matéria, determinou a preservação do mandato, tão somente, em caso de **licença** por interesse particular **que não ultrapasse 120 dias.**

Desse modo, a fim de sanar a lesão aos arts. 25, *caput*, e 56, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 11 do ADCT, é imprescindível que essa Suprema Corte declare a inconstitucionalidade das disposições objurgadas do art. 11, II, da CE/PE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

V. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham informações da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido, para o fim de (i) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da parte final do art. 11, II, da Constituição do Estado de Pernambuco, para afastar a possibilidade de preservação do mandato parlamentar na hipótese de licença superior a 120 dias, sem remuneração, para tratar de interesse particular; e (ii) fixar a tese de que os delineamentos traçados pelo art. 56 da Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, que não de observar as hipóteses de não exercício do mandato parlamentar ali descritas.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO