

5

PERFIL DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO

João Victor Rocha Leandro¹



RESUMO: As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) são o principal instrumento previsto pela Constituição Federal de 1988 para que uma norma seja retirada do ordenamento jurídico pelo Poder Judiciário. As constituições estaduais estão incluídas no rol de normas que podem ser objeto de ADI. Desde a sua promulgação, a Constituição do Estado de Pernambuco já foi objeto de 17 ADIs, justificando um estudo sobre características dos dispositivos impugnados e sobre a maneira como o Supremo Tribunal Federal (STF) vem julgando essas ações. Com apoio de pesquisas legislativas e doutrinárias, este artigo esboça um perfil das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face da Carta pernambucana, fazendo também uma análise de dados estatísticos e de fundamentos jurídicos utilizados pelo STF no julgamento dessas ações diretas.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Constituição do Estado de Pernambuco. Ação Direta de Inconstitucionalidade. STF.

¹ Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Advogado. Bacharel em Direito pela Unicap e em Comunicação Social/Jornalismo pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

Trinta anos após a sua promulgação, a Constituição do Estado de Pernambuco já teve seu texto alterado diversas vezes, tanto pelo Poder Legislativo (emendas constitucionais) como pelo Poder Judiciário, ao exercer o controle de constitucionalidade de dispositivos da Carta Magna estadual.

Tal controle é exercido por meio das chamadas ações concentradas, principalmente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Este artigo se propõe a investigar e delinear um perfil das características das ADIs em face da Constituição Pernambucana.

Para cumprir esse objetivo, inicia-se com breves considerações sobre as diversas formas de manifestação do Poder Constituinte (originário, reformador e decorrente), analisando como a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os limites das constituições estaduais e as formas para realizar o respectivo controle delas.

Após a revisão teórica, o artigo analisa dados estatísticos e jurídicos das ADIs em face da Constituição de Pernambuco, identificando as características comuns dessas ações e a interpretação que o Supremo vem dando aos dispositivos constitucionais. O trabalho aborda ainda as iniciativas da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) para alterar dispositivos da Carta Estadual com indícios de inconstitucionalidade.

2. O PODER CONSTITUINTE

O Poder Constituinte pode ser definido como a capacidade de uma sociedade estabelecer as bases normativas de sua própria organização, ou seja, a capacidade de criar uma Constituição, escrita ou não.

O Poder Constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado.

A doutrina aponta a contemporaneidade da ideia de Poder Constituinte com a do surgimento de Constituições escritas, visando à limitação do poder estatal e a preservação dos direitos e garantias individuais.²

Existem diferentes espécies de Poder Constituinte que serão descritas neste artigo, ainda que brevemente, para facilitar a discussão dos itens seguintes.

O Poder Constituinte Originário é “a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência da comunidade política”.³ O titular do Poder Constituinte é o povo, que representa a força política capaz de firmar as bases jurídicas para organizar a sociedade.

Por exemplo, o Poder Constituinte Originário manifestou-se no Brasil em 1988, por meio de representantes eleitos pelo povo, que compuseram uma Assembleia Nacional Constituinte e promulgaram a atual Constituição Federal, rompendo definitivamente com a ordem jurídica anterior – autoritária e antidemocrática – que havia sido imposta pela Ditadura Militar.

As principais características do Poder Constituinte Originário são o fato de ele ser inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado, de acordo com a classificação clássica da doutrina, bem resumida por Alexandre de Moraes:

O Poder Constituinte é *inicial*, pois sua obra – a Constituição – é a base da ordem jurídica. [...] é *ilimitado* e *autônomo*, pois não está limitado pelo direito anterior, não tendo que respeitar os limites postos pelo direito positivo antecessor. [...] é *incondicionado*, pois não está sujeito a

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 52. 2001.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 273. 2010.

qualquer forma prefixada para manifestar sua vontade; não tem ela que seguir qualquer procedimento determinado para realizar sua obra de constitucionalização.⁴

Já o Poder Constituinte Derivado é oriundo da própria Carta Magna e caracteriza-se por ser derivado, subordinado e condicionado.

É *derivado* porque retira sua força do Poder Constituinte originário; *subordinado* porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, às quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e, por fim, *condicionado* porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no Texto da Constituição Federal.⁵

O Poder Derivado subdivide-se em Reformador e Decorrente. O primeiro manifesta-se pela possibilidade de alterar a Constituição (por meio de reforma ou revisão⁶), papel que no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, conforme previsão do próprio texto constitucional. “Evita-se, desse modo, que o poder constituinte originário tenha de se manifestar, às vezes, para mudanças meramente pontuais. Reduzem-se os efeitos nefastos das contínuas rupturas da ordem constitucional”.⁷

O Poder Decorrente manifesta-se pela capacidade que os estados possuem de instituir suas próprias constituições. Essa autonomia é prevista pelo próprio texto constitucional, que por sua vez impõe limites para que cada estado possa exercer o Poder Constituinte Derivado Decorrente.

3. LIMITES DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Como foi explicado anteriormente, os estados membros da República Federativa do Brasil possuem a prerrogativa de instituir e alterar suas próprias constituições. Essa capacidade é a manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, que está expresso no art. 25 da Constituição Federal, bem como no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

ADCT

[...]

Art. 11. 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.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz, esse nível de autonomia dos estados-membros é condição fundamental para a existência da própria República Federativa:

O primeiro conteúdo da autonomia estadual é a capacidade de autoorganização, ou seja, a capacidade de que é dotada a unidade federada de dar-se uma organização que descansa sobre suas próprias leis. Vale dizer, é a capacidade de a unida-

⁴MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 54. 2001.

⁵MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 55. 2001.

⁶Parte da Doutrina considera que o Poder Reformador é distinto do Poder Revisor, sendo que este se manifestou somente na Revisão Constitucional, prevista pelo art. 3º do ADCT, que resultou na promulgação de seis emendas constitucionais em 1994.

⁷MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 289. 2010.

de federada dar-se a si mesma uma Constituição particular.⁸

Impõe-se ressaltar, por oportuno, que não sobrevive um Estado federal que não disponha de uma Constituição global na qual se circunscreva, de modo claro, a autonomia dos entes federativos e, como decorrência, a amplitude e os limites da ação do constituinte estadual, para dispor, em sua Constituição estadual, sobre a organização maior do Estado-membro e os limites de sua autonomia.⁹

Apesar de não haver dúvidas sobre a capacidade de os estados criarem e alterarem suas constituições, o art. 25 da Constituição Federal e o art. 11 do ADCT deixam claro que o Poder Constituinte Decorrente está subordinado a limites estabelecidos pela própria Carta Magna da República.

Essa limitação costuma ser reproduzida de forma explícita ou implícita nas próprias constituições estaduais. Por exemplo, o preâmbulo da Constituição do Estado de Pernambuco, promulgada em 1989, ratifica a “fidelidade” da Carta estadual em face da federal:

Nós, representantes do povo pernambucano, reunidos sob a proteção de Deus, em Assembleia Estadual Constituinte, tendo presentes as lições de civismo e solidariedade humana do seu patrono Joaquim Nabuco, reconfirmamos a Decisão de preservar os exemplos de pioneirismo e as tradições libertárias desta terra, ao reafirmarmos guardar fidelidade à Constituição da República Federativa do Brasil, em igual consonância ao permanente serviço a que Pernambuco se dedicou, de respeito e valorização da nacionalidade e reiteramos o compromisso de contribuição na busca da igualdade entre os cidadãos, da acessibilidade aos bens espirituais e materiais, da intocabilidade da democracia, tudo por promover uma sociedade

justa, livre e solidária, ao decretarmos e promulgarmos a seguinte Constituição do Estado de Pernambuco.

Como consequência dessa subordinação, é possível afirmar que “o conflito entre a norma do poder constituinte do Estado-membro com alguma regra do poder constituinte originário resolve-se pela prevalência desta em função da inconstitucionalidade daquela”.¹⁰

Então, resta claro que os estados gozam de autonomia e que expressam essa autonomia ao instituir suas constituições. No entanto, essa constatação pode conduzir ao seguinte questionamento: quais seriam os limites para que os estados exerçam seu poder Constituinte Decorrente? Ou seja, que dispositivos ou princípios da Constituição Federal não podem ser contrariados por normas das constituições estaduais, sob pena destas serem consideradas inconstitucionais?

Esse trabalho não se propõe a esgotar as respostas para essas perguntas, ou mesmo aprofundar a investigação sobre o tema, mas cabe expor alguns consensos doutrinários que ilustram limites mais evidentes das constituições estaduais.

Entre os comandos da Constituição Federal que limitam a expressão do Poder Constituinte Decorrente, destacam-se os que Pontes de Miranda classifica como princípios constitucionais sensíveis¹¹, que são aqueles cujo desrespeito pelos estados é tão grave que autoriza uma intervenção nestes pela União, e estão enumerados no art. 34, VII, da Constituição Federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]

⁸FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-Membros*, p. 54. 1979.

⁹FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do Estado-Membro no Brasil*. Revista de Direito Administrativo. Atlas. p. 19.

¹⁰MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 943, 2010.

¹¹MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. N. 1 de 1969, t. II/286 in: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 611. 2007.

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) Forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) Direitos da pessoa humana;
- c) Autonomia municipal;
- d) Prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Para José Afonso da Silva, os princípios constitucionais sensíveis “são aqueles clara e indubitavelmente mostrados pela Constituição, os *apontados, enumerados*. São *sensíveis* em outro sentido, como coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação [...]”.¹²

O mesmo autor classifica outro grande grupo limitador do Poder Constituinte dos estados, que chama de “Princípios Constitucionais Estabelecidos”, que restringem a autonomia dos estados ao determinar previamente normas sobre sua organização, bem como princípios de organização política, social e econômica, que vedam ou determinam algum comportamento do Legislador Constituinte estadual.

Assim, os princípios constitucionais estabelecidos estão espalhados pelo texto da Constituição Federal, impondo limitações expressas ou implícitas ao Constituinte estadual.

Alguns deles são fáceis de localizar, porque se encontram em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados pelos Estados, como, por exemplo, os princípios e preceitos

constantes nos arts. 37 a 41 referentes à Administração Pública. Outros, porém, exigem [...] uma consideração sistemática, notando que uns geram *limitações expressas*, outros *limitações implícitas* e outros, ainda, *limitações decorrentes* do sistema constitucional adotado.¹³

4. O CONTROLE CONCENTRADO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Em virtude de sua subordinação à Carta Magna da República, as constituições dos estados brasileiros estão submetidas ao controle de constitucionalidade, assim como os atos normativos infraconstitucionais.

Ou seja, caso afrontem a Constituição Federal, dispositivos das cartas estaduais podem ser objeto de questionamento pelos diversos órgãos de controle no sistema brasileiro, especialmente pelo Poder Judiciário, seja de forma difusa (por qualquer juiz ou tribunal, em relação aos casos concretos que julgam); seja de forma concentrada, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em ações cujo objeto é a própria compatibilidade da norma com a Constituição Federal.¹⁴

O autor da ação pede ao STF que examine a lei ou ato normativo federal ou estadual *em tese* (não existe caso concreto a ser solucionado). Visa-se, pois, obter a invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.¹⁵

Os instrumentos adequados para que o STF examine a compatibilidade, em

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 612. 2007.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 613. 2007.

¹⁴ Os Poderes Executivo e Legislativo também realizam controle de constitucionalidade. Por exemplo, quando o presidente ou o governador vetam um projeto de lei que consideram inconstitucional; quando uma comissão da Câmara dos Deputados ou de uma Assembleia Legislativa interrompe a tramitação de um projeto por vícios de constitucionalidade (controle preventivo); e também quando o Senado da República retira do Ordenamento Jurídico um decreto editado pelo presidente, em que este exorbita suas funções, invadindo a competência do Legislativo (controle repressivo). No entanto, este artigo abordará apenas aspectos do Controle Concentrado de Constitucionalidade, realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 582. 2001.

tese, dos atos normativos federais e estaduais (inclusive as constituições dos estados) em relação à Constituição Federal são a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).¹⁶

A competência do Supremo para julgar a ADI e a ADC está expressa no art.102, I, “a”, da Constituição Federal. Já o art. 103, § 2º, da CF dispõe sobre a ADO¹⁷:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

Art. 103. [...]

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

É válido salientar que no conceito de “ato normativo estadual”, referido pela CF, estão as “disposições das constituições estaduais, que, embora tenham a

mesma natureza das normas da Constituição Federal, devem ser compatíveis com princípios específicos e regras gerais constantes do texto fundamental”.¹⁸

A ADI é destinada a analisar a inconstitucionalidade por **ação** (quando é editada uma norma supostamente incompatível com a CF), enquanto a ADO trata da **omissão** do legislador que supostamente deveria ter editado determinada norma, mas não o fez. Já a ADC serviria para declarar a constitucionalidade de determinada norma, dando maior segurança jurídica à matéria e evitando assim uma grande quantidade de questionamentos judiciais difusos, por exemplo.

Embora exista essa distinção no plano teórico, a jurisprudência do STF reconhece o caráter de fungibilidade¹⁹ das ações de controle concentrado. Ou seja, uma ação protocolada como ADI, pode ser recebida e tramitar como ADO ou ADC, por exemplo.²⁰

5. PERFIL DAS ADIS SOBRE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO

Desde a sua promulgação, em 6 de outubro de 1989, a Constituição do Estado de Pernambuco já foi objeto de 17 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), mas nenhum de seus dispositivos foi objeto de ADC ou de ADO.²¹

Embora possuam fundamentação

¹⁶ Parte da Doutrina também inclui neste rol a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (art. 36, III, da CF), que não será abordada aqui por fugir do objeto deste artigo.

¹⁷ Por não oferecer maiores detalhes sobre a ADO, uma leitura superficial do texto da CF poderia conduzir ao questionamento se esta seria realmente um tipo específico de ação de controle concentrado. Mas essa dúvida é dissipada pela Lei nº 9.868/99, que dedica um capítulo específico ao rito das ADOs (arts. 12-A e seguintes).

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 1275. 2010.

¹⁹ Pelo princípio da fungibilidade, uma ação deve ser recebida mesmo que tenha sido proposta com nome ou classificação equivocada. Basta que sua fundamentação atenda aos mesmos requisitos da ação correta, permitindo que o juiz ou tribunal julgue o seu mérito.

²⁰ Essa fungibilidade também inclui a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que é cabível até para normas anteriores à CF. No entanto, em tese, uma constituição estadual nunca deveria ser objeto desse tipo de ação, já que todas as cartas estaduais são posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, objeto de ADI, ADO e ADC, já que a ADPF tem caráter subsidiário (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99).

²¹ Número atualizado até o dia 2 de agosto de 2019. Dados obtidos pelo Sistema de Consulta Processual das Ações Concentradas do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 2 ago. 2019

diversa, muitas dessas ADIs possuem convergências, que ajudam a compreender as razões de sua propositura e a forma como o STF vem interpretando os limites da manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente em Pernambuco.

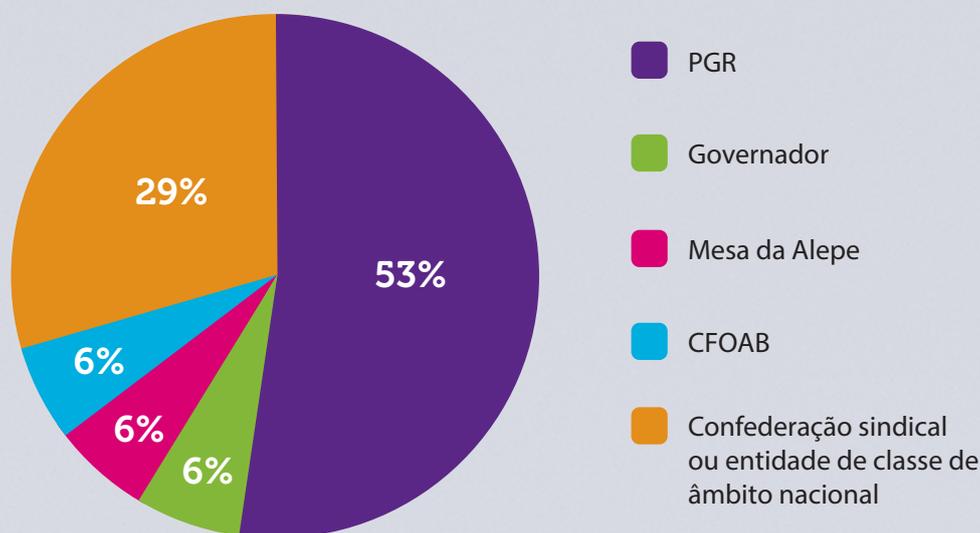
Por exemplo, existe um perfil majoritário na autoria desse tipo de ação. Com competência para propor ações diretas de inconstitucionalidade prevista pelo art. 103, VI, da Constituição Federal, o Procurador Geral da República (PGR) é o principal autor das ADIs em face da Constituição pernambucana, sendo responsável por nove delas, o que corresponde a cerca de 53% do total.

Em segundo lugar, aparecem as confederações sindicais ou entidades de

classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF), que propuseram cinco dessas ADIs (aproximadamente 29%), seguidos pela Mesa da Alepe (art. 103, IV), pelo governador do Estado (art. 103, V) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB; art. 103, VII), com uma ADI cada (cerca de 6%).

Os outros legitimados pelo art. 103 da CF ainda não propuseram ADI contra dispositivos da Constituição pernambucana. Entre esses, chama atenção o fato de que nenhum partido político com representação no Congresso Nacional tenha sido autor de ADI em face da Carta estadual, dada a quantidade e diversidade ideológica das legendas.²²

Gráfico 1 – Autoria das ADIs em face da Constituição de Pernambuco



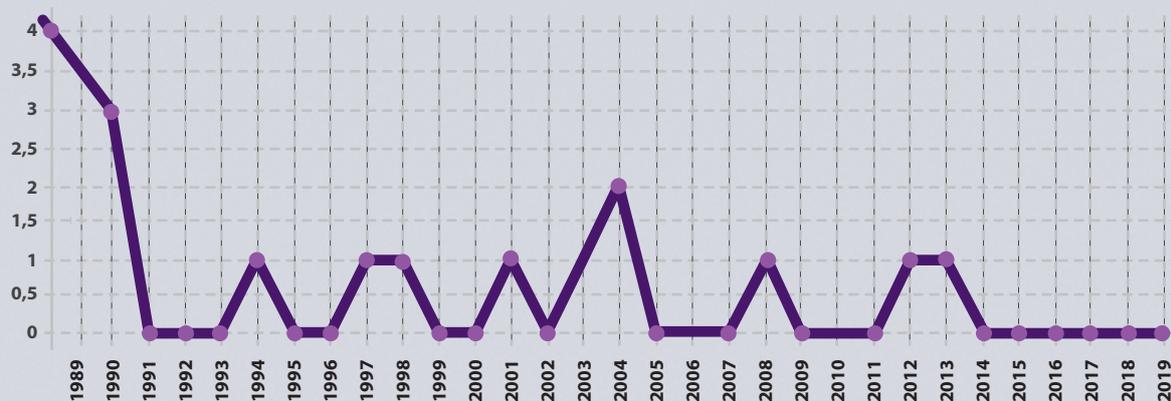
Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

²² Após as eleições de 2018, por exemplo, havia 30 partidos com representação no Congresso Nacional, de acordo com estudo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. DIAP. *Novo Congresso Nacional em Números*. Disponível em: < <https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf> >. Acesso em: 3 ago. 2019.

Sob o ponto de vista histórico, percebe-se uma tendência de queda no número de ações diretas contra dispositivos da Constituição de Pernambuco desde sua promulgação em 5 de outubro de 1989. Como evidência o gráfico 2, no primeiro ano de vigência da Constituição

Estadual (até 5 de outubro de 1990), esta foi objeto de sete ações diretas de inconstitucionalidade protocoladas no STF. Em contraposição, nenhum dispositivo da Carta Magna pernambucana foi objeto de ADI desde o ano de 2013.

Gráfico 2 – Evolução histórica do Protocolo de ADIs em face da Constituição de Pernambuco



Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa diminuição no número de ADIs em face da Carta Estadual pode ter influência de vários fatores. Por um lado, seria esperado que houvesse mais ADIs nos primeiros anos de vigência das novas constituições (federal e estadual), quando haveria um natural questionamento das normas originárias com maiores indícios de inconstitucionalidade.

No entanto, é válido registrar que a Constituição de Pernambuco já sofreu 45 emendas ao seu texto original. Mesmo assim, apenas três das 17 ADIs questionam a constitucionalidade de emendas. As outras 14 têm como objeto as normas constitucionais originárias. Esses números podem indicar que o legislador tem sido mais cuidadoso ao alterar a Constituição do Estado.

No entanto, para fazer justiça ao

Constituinte Estadual de 1989, é preciso lembrar que, na época da promulgação da Carta estadual, o STF ainda não havia sedimentado vários entendimentos, que hoje são pacíficos, sobre os limites das cartas estaduais.

Inclusive, algumas das ADIs em face da Constituição pernambucana contribuíram para firmar a jurisprudência da Corte Suprema sobre limites do Poder Constituinte Decorrente. Na ADI 1028, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 39, § 3º, da Constituição de Pernambuco que, assim como outras cartas estaduais, limitava a possibilidade de prisão do governador nos seguintes termos: “Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Governador não estará sujeito à prisão.” Relatado pelo Ministro Ilmar Galvão, o julgamento da ADI 1028 ilustra

didaticamente o entendimento do STF sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PERNAMBUCO - OUTORGA DE PRERROGATIVA DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - INADMISSIBILIDADE - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVA INERENTE AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR DO ESTADO. - O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinação dessas modalidades de prisão cautelar submetesse, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da República. - A norma constante da Constituição estadual - que impede a prisão do Governador de Estado antes de sua condenação penal definitiva - não se reveste de validade jurídica e, conseqüentemente, não pode subsis-

tir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal. PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO. - Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, PAR.3. e 4., da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado - são apenas extensíveis ao Presidente da República. Precedente: ADIn 978-PB, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO.

(STF - ADI: 1028 PE, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 19/10/1995, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 17-11-1995 PP-39204 EMENT VOL-01809-05 PP-00958)

Chama atenção o fato de que apenas oito dessas ADIs em face da Constituição de Pernambuco (cerca de 47%) tiveram seu mérito efetivamente julgado pelo STF.²³ –São as ADIs 199, 274, 314, 1028, 1689, 1779, 3217 e 4793, que foram julgadas totalmente ou parcialmente procedentes.

Entre as demais, três ainda aguardam julgamento (ADIs 2917, 3358 e 4129); duas foram extintas sem resolução do mérito por ilegitimidade da parte autora (ADIs 166 e 5074); e quatro foram julgadas prejudicadas (ADIs 140; 141; 168 e 2436).

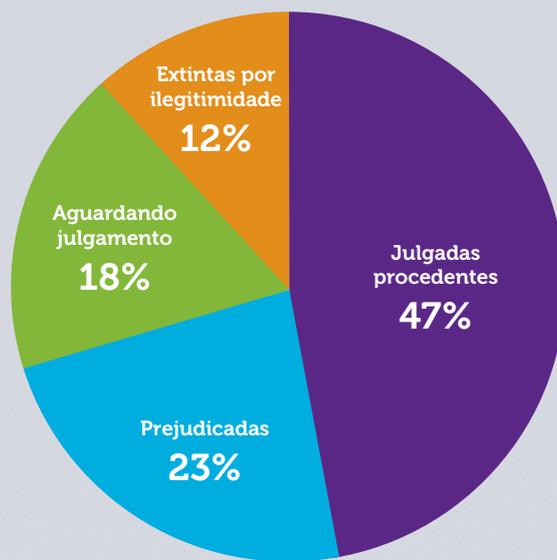
A prejudicialidade dessas últimas pode ser explicada pela demora do Supre-

²³ Até 21 de outubro de 2019.

mo em analisar o mérito dessas ações. Ressalte-se que essa não é uma realidade específica das demandas abordadas neste artigo. De acordo com o 3º Relatório

Supremo em Números, o STF demora, em média, 1.942 dias, ou 5,32 anos, para julgar definitivamente uma ADI (trânsito em julgado).²⁴

Gráfico 3 – Situação das ADIs em face da Constituição de Pernambuco



Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Por exemplo, em dezembro de 1989, cerca de dois meses após a promulgação da Constituição Estadual, já haviam sido protocoladas quatro ADIs questionando a constitucionalidade de dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, nenhuma delas teve seu mérito julgado. Uma (ADI 166) não foi conhecida por ilegitimidade da parte autora, enquanto as outras três (ADIs 140, 141 e 199) foram julgadas prejudicadas em 2002, três anos após a Alege já ter revogado os dispositivos questionados nessas ações.

O mesmo aconteceu com a ADI 2436, que questionou a constitucionalidade de uma emenda que alterava o art. 14, XIII da CE, que dispõe sobre procedimentos de votação de eventual exoneração do Procurador-Geral de Justiça. A respectiva emenda foi promulgada em dezembro de 2000²⁵, a ADI 2436 foi protocolada em abril de 2001 e o STF deferiu uma medida cautelar para suspender trechos da emenda em maio de 2001. Ocorre que, menos de um mês após essa decisão liminar, a própria Alege alterou novamente o dispositivo

²⁴ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto Martins; CHAVES, Vitor Pinto. *Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 79, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12055/III%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros%20-%20O%20Supremo%20e%20o%20Tempo.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

²⁵ PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 2000.

para resgatar sua redação original.²⁶ Em 2005, coube ao Relator, Ministro Joaquim Barbosa, apenas constatar que a ADI estava prejudicada pela perda de seu objeto:

[...]

Em consulta ao sítio na internet da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, constatei que a norma impugnada na presente ação direta recebeu nova redação dada pela Emenda Constitucional 21, de 28.06.2001

Atendendo a ofício desta Corte, o presidente da Assembléia Legislativa apresentou cópia autenticada do texto da referida emenda constitucional estadual. O dispositivo impugnado passou a ter a seguinte redação:

[...]

Houve, portanto, alteração substancial do dispositivo impugnado, razão por que fica prejudicada a presente ação direta.

Observo ainda que a alteração operada no art. 14 da Constituição pernambucana pela Emenda Constitucional estadual 21/2001 consagrou aquilo que o requerente pretende na presente ação e que fora deferido em cautelar por esta Corte

(STF - ADI: 2436 PE, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 22/08/2005, Data de Publicação: DJ 26/08/2005 PP-00080)

Esses exemplos demonstram que, por vezes, o Poder Legislativo acaba sendo mais ágil que o Judiciário, retirando do ordenamento jurídico normas com indícios de inconstitucionalidade antes mesmo da Corte Suprema se manifestar definitivamente sobre os dispositivos questionados.

É válido registrar que a demora do STF em julgar o mérito das ADIs em face da Constituição de Pernambuco permanece. Conforme já foi mencionado, atualmente aguardam julgamento definitivo as ADIs 2917²⁷(protocolada em junho de 2003), 3358²⁸ (2ovembro de 2004) e 4129²⁹ (agosto de 2008).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra dispositivos da Constituição de Pernambuco permite traçar um perfil com características majoritárias dessas ações. Destaca-se o fato de o Procurador Geral da República (PGR) ser o responsável pela maioria dessas ADIs, enquanto nenhum partido político, por exemplo, tenha proposto ação para questionar a constitucionalidade da Carta estadual.

Identifica-se também uma tendência histórica de diminuição no número de ADIs contra a Constituição estadual. Embora não seja possível traçar uma única razão para esse fenômeno, devem ser levadas em consideração as hipóteses tratadas pelo artigo. Entre essas possibilidades, destaca-se o amadurecimento da jurisprudência do STF sobre limites das constituições estaduais, que pode servir de referência para o Legislador pernambucano quando este propõe e analisa alterações à Constituição do Estado.

Outro padrão comum das ações analisadas no artigo é o baixo número de ADIs em face da Carta Magna Pernambucana que foram julgadas com resolução de mérito. Neste artigo, identificou-se que a principal razão para esse fenômeno é a demora do STF para julgar tais ações,

²⁶ PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 21, de 28 de junho de 2001.

²⁷ Trata de requisitos de intervenção nos municípios pelo Estado (art. 91, V).

²⁸ Trata da inamovibilidade de juízes substitutos (art. 52, §§ 2º e 3º).

²⁹ Trata da escolha de dois juízes de Direito da Capital para mandato no TRE (art. 48, IX).

ainda que isso seja uma característica comum da maior parte das ações concentradas, como demonstram estudos sobre o tema.

Mais de três décadas após a promulgação da Constituição Federal, inaugurando uma nova ordem jurídica, já há uma robusta jurisprudência do STF sobre a atuação do Poder Constituinte Decorrente e, conseqüentemente, sobre os limites das cartas estaduais. Por isso, nos casos em que o Supremo demora demais para julgar as ADIs, o próprio Poder Legislativo estadual pode e deve se antecipar, corrigindo eventuais vícios de constitucionalidade em dispositivos da Constituição do Estado, solução que, por vezes, já vem sendo adotada em Pernambuco, como demonstrou este artigo.