



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 17155/2026

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.821/CE

Relator : Ministro Gilmar Mendes

Requerente : Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)

Interessada : Assembleia Legislativa do Ceará

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 127, *caput*, V, VI e VII, da Constituição do Estado do Ceará. Rol de legitimados ao ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade no âmbito estadual. Restrição da legitimidade do Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ao questionamento de atos normativos estaduais. Exclusão da possibilidade de provocação do controle abstrato de normas municipais. Inconstitucionalidade. Delineamento constitucional da Advocacia. Legitimado universal para deflagrar o processo de controle de constitucionalidade de normas em geral. Parecer por que o pedido seja julgado procedente.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra o art. 127, *caput* e V, VI e VII, da Constituição do Estado do Ceará, que trata do controle de constitucionalidade de normas estaduais e municipais naquele Estado. A norma contra a qual investiu dispõe o seguinte:

STA/VF/RP

Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição: (...)

V – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município;

VI – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, tratando-se de norma municipal, na respectiva Câmara;

VII – o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil;

O requerente objetiva que seja conferida interpretação conforme a Constituição às normas impugnadas, a fim de se reconhecer que o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil é legitimado para questionar normas estaduais e, também, municipais, sob pena de violação dos princípios constitucionais do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), da legalidade (art. 37, *caput*), da supremacia da Constituição (art. 1º, parágrafo único), do pluralismo político (art. 1º, V) e da indispensabilidade da advocacia à administração da justiça (art. 133).

A petição inicial afirmou que, embora os Poderes Legislativo e Executivo estaduais reconheçam que há atecnia na norma, o Tribunal de Justiça do Ceará tem barrado o conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelo Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil contra leis municipais, limitando a legitimidade do órgão ao questionamento de atos normativos estaduais. Argumentou que a leitura promovida pelo Tribunal local,

ao restringir os legitimados à provocação da jurisdição constitucional abstrata contra normas municipais, não somente fragiliza o controle das normas editadas no plano municipal, como reduz a eficácia da Constituição estadual. Disse que a OAB exerce função essencial à administração da justiça que transcende a defesa de interesses meramente corporativos, sendo agente legitimado a zelar pela supremacia da Constituição, federal ou estadual, para a defesa de direitos fundamentais e da ordem democrática e jurídica. Cogitou de risco à democracia em se restringir o controle de constitucionalidade de normas municipais a entes politicamente comprometidos, como prefeitos ou partidos políticos.

Postulou a concessão de medida cautelar para que seja determinado ao Tribunal de Justiça do Ceará que, até o julgamento de mérito, reconheça a legitimidade do Conselho Estadual da OAB para questionar a validade constitucional de normas estaduais e municipais. No mérito, pediu a procedência do pedido, a fim de que seja conferida interpretação conforme a Constituição e confirmada, em definitivo, a legitimidade do Conselho Estadual da OAB para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos municipais.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido. Afirmou que a OAB, na condição de agente indispensável à administração da justiça, tem o poder-dever de proteger a integridade

do ordenamento jurídico e da ordem democrática, sendo o ajuizamento de ação do controle de constitucionalidade, com alcance a normas de todos os entes, o instrumento capaz de viabilizar o exercício de suas funções institucionais. A manifestação foi assim resumida:

Legitimidade de Conselho Seccional da OAB para propositura de ação direta de inconstitucionalidade, em face de lei ou ato municipal, perante Tribunal estadual. Art. 127, inciso VII, da Constituição do Ceará. Estabelecida no Capítulo IV do Título IV da Constituição de 1988, a Advocacia ostenta a especial condição de função essencial à justiça. Como ator indispensável à administração da justiça (art. 133 da CF), tem o dever de proteger a integridade do ordenamento jurídico e da ordem democrática brasileira, o que exerce, dentre outros meios, pelas ações do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos. Na esfera estadual, a legitimidade dos respectivos Conselhos seccionais, para instauração do controle abstrato de constitucionalidade, deve ser compreendida de modo a abranger a impugnação de leis e atos normativos estaduais e municipais. Manifestação pela procedência do pedido.

– II –

O §2º do art. 125 da Constituição estabelece que *“cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”*.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de não ser obrigatória a simetria entre os modelos federal e estaduais de questionamento da validade constitucional de atos

normativos. Como afirmado na ADI n. 119/RO e replicado em julgados posteriores¹, os Estados-membros têm autonomia para definir, nas respectivas constituições, os legitimados para a propositura de ação direta perante o Tribunal de Justiça local, desde que garantida a pluralidade de agentes.

Na ADI n. 5.693/CE, a Corte assentou, porém, a inconstitucionalidade de interpretação de norma da Constituição do Estado do Ceará que exclua a legitimidade do Procurador-Geral da Justiça para provocar o controle abstrato de validade de leis e atos normativos municipais perante o Tribunal de Justiça local. Eis a ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 127, *caput*, III, V e VI, da Constituição do Estado do Ceará. Definição dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça local, contra lei municipal. Exclusão do rol de legitimados do Procurador-Geral de Justiça. Preliminar de ausência de interesse de agir. Rejeição. Relevância constitucional das funções desempenhadas pelo *Parquet*. Dever do Ministério Público de defesa da integridade do ordenamento jurídico. Supremacia da Constituição. Interpretação histórica e sistemática. Impossibilidade de os Estados-membros recusarem legitimidade ao Procurador-Geral de Justiça para instauração de processo de controle normativo abstrato. Interpretação conforme à Constituição. Procedência.

1. Há, no âmbito do Tribunal de Justiça local, efetiva controvérsia quanto à legitimidade do Procurador-Geral de Justiça para propor ação direta de

¹ ADI n. 119/RO, rel. o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28.03.2014, ARE n. 940.936-AgR/SC, rel. o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 01.08.2018, e ADI n. 558/RJ, rel. a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 22.09.2021.

inconstitucionalidade contra lei municipal, a evidenciar a presença do interesse de agir, na hipótese.

2. A ordem constitucional de 1988 erigiu o Ministério Público à condição de guardião independente da Constituição, defensor dos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos, protetor da higidez dos atos praticados pelo Poder Público, outorgando-lhe um papel proeminente e indispensável à tutela efetiva do ordenamento jurídico-constitucional.

3. Todas as vezes em que a Constituição dispôs sobre fiscalização normativa abstrata previu como legitimado ativo o Procurador-Geral da República, a demonstrar o papel central desempenhado pelo Ministério Público em referido sistema de controle de constitucionalidade.

4. Ao Ministério Público, por dever de ofício, incumbe a defesa da integridade do sistema normativo, portanto, tem o dever de zelar pela supremacia da Constituição, contestando, pelos meios processuais adequados, os atos do Poder Público com ela conflitantes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.

6. Fixada a seguinte tese: Os Estados-membros da Federação, no exercício da competência outorgada pela Constituição Federal (art. 25, caput, c/c art. 125, § 2º, CF), não podem afastar a legitimidade ativa do Chefe do Ministério Público estadual para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local².

O voto condutor, ciente da jurisprudência da Corte no sentido da ausência de obrigatoriedade de repetição do modelo federal de controle de constitucionalidade de normas, afirmou não tratar o caso *“de aplicação do princípio da simetria, mas sim dos deveres institucionais do Parquet e da própria supremacia da constituição”*.

² ADI n. 5.693/CE, rel. a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2021.

Na espécie, tem-se como norma impugnada o mesmo art. 127 da Constituição do Ceará examinado na ADI n. 5.693/CE, mas no ponto em que prevê a legitimidade do Conselho Estadual da OAB para questionar a validade constitucional exclusivamente de leis estaduais, não alcançando normas municipais.

As mesmas razões de decidir da Suprema Corte expressadas na ADI n. 5.693/CE, relacionadas à extensão da legitimação do Ministério Público para o questionamento de normas municipais em âmbito estadual, têm aplicação em relação à OAB.

A Constituição Federal inseriu o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) no rol de entidades legitimadas à propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, para a contestação de atos normativos estaduais e federais em face da Constituição Federal (art. 103, VII). A entidade é também legitimada à provocação do controle de validade constitucional de leis e atos normativos municipais, mediante o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999).

Nos termos da jurisprudência da Suprema Corte, a legitimação constitucional do CFOAB para as ações de controle concentrado – prerrogativa não estendida a nenhum outro conselho de fiscalização profissional pelo texto constitucional – decorre “do reconhecimento do papel político desse conselho na defesa da Constituição e

da ordem jurídica”³. É essa também a razão por que a jurisprudência da Corte reconhece ao CFOAB “legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado”⁴.

O exercício do papel da OAB de proteção da integridade do ordenamento jurídico e dos direitos, valores e princípios constitucionais pressupõe o ajuizamento de ações que permitam análise da compatibilidade constitucional de leis e atos normativos em geral, pelo órgão jurisdicional competente.

O parecer é por que o pedido seja julgado procedente.

Brasília, 27 de janeiro de 2026.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

³ ADPF n. 264-AgR/DF, rel. o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 25.02.2015. Trecho do voto do relator, p. 13 do acórdão.

⁴ ADI n. 4.650/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 24.02.2016.