MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 2.759/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 106, I, *c,* da Constituição do Estado de Sergipe. Controle abstrato de constitucionalidade estadual. Constituição da República como parâmetro de controle.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos arts. 102, I, *a* e *p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra a expressão **"de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal", do art. 106, I, alínea *c,* da Constituição do Estado de Sergipe**, que dispõe sobre controle concentrado de constitucionalidade de leis estaduais e municipais.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de cópia de peças relevantes do processo administrativo 1.00.000.005512/2014-11, que se originou de representação encaminhada pelo Professor Doutor LUÍS FERNANDO SGARBOSSA.

1. OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor da norma impugnada nesta ação (com trechos em destaque):

> Art. 106. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:
> I – processar e julgar originariamente: [...]
> c) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual, e **de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal** ou da Estadual; [...].

O trecho impugnado da lei contraria o art. 125, § 2º,[1] da Constituição da República.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A Constituição da República, ao instituir o controle de constitucionalidade de leis estaduais e municipais por tribunal de justiça, confere aos estados federados instrumento para assegurar

[1] "Art. 125. […]
§ 2º 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".

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

respeito à respectiva constituição estadual, de modo a garantir-lhe supremacia. A constituição estadual traduz-se como expressão do poder de auto-organização, elemento primeiro da autonomia estadual, conforme o art. 25 da CR.[2]

O art. 125, § 2º, da Constituição, delega "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".

Não esgotou o texto constitucional os aspectos pertinentes ao tema, apenas fixou como parâmetro de controle a constituição estadual e vedou atribuição de legitimidade ativa a único órgão.

Conquanto exista certa autonomia ao poder constituinte decorrente para disciplinar a matéria, outras normas da Constituição da República impõem limitação ao poder de auto-organização dos estados, no que se refere à disciplina do controle de constitucionalidade concentrado de normas estaduais e municipais. Não pode o constituinte decorrente, a pretexto de estipular regramento do controle de constitucionalidade estadual, violar a Constituição da República, uma vez que esta consubstancia fundamento de validade do poder de auto-organização dos estados.

JOSÉ AFONSO DA SILVA diferencia a soberania do poder constituinte originário da autonomia do poder constituinte decorrente:

> Lembre-se da distinção entre "soberania" e "autonomia". O poder constituinte originário, aquele que é fonte da Constituição Federal, é poder supremo, é soberano, enquanto o po-

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

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

> der constituinte estadual é apenas autônomo. A "soberania" consiste na autodeterminação plena, nunca dirigida por determinantes jurídicas extrínsecas à vontade do soberano, que é o povo na sua expressão nacional; enquanto a "autonomia", como poder próprio dentro de um círculo traçado por outro, pressupõe ao mesmo tempo uma zona de autodeterminação, que é o propriamente autônomo, e um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas, que é o heterônomo. A zona de autodeterminação e o conjunto de limitações são impostos pela Constituição Federal, que assegurou aos Estados a capacidade de auto-organizar-se por Constituição própria, observados os princípios dela.[3]

Nesse contexto, conforme as razões expostas a seguir, o art. 106, I, *c,* da Constituição do Estado de Sergipe extrapola os limites delineados pela Constituição da República.

2.2. Impossibilidade da Constituição da República como Parâmetro de Controle Concentrado de Constitucionalidade Estadual

Trecho do art. 106, I, alínea *c*, da Constituição do Estado de Sergipe, confere ao tribunal de justiça competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição da República.

O sistema de controle concentrado de constitucionalidade pátrio, na esfera estadual, não admite adoção da Constituição da República como parâmetro para exame de compatibilidade de normas municipais. No ordenamento jurídico brasileiro, reco-

[3] SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 288.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

nhece-se o controle concentrado de atos normativos municipais em face (a) de constituição estadual perante tribunal de justiça, por meio de representação de inconstitucionalidade, e (b) da Constituição da República perante o Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso preenchidos os requisitos legais.

O objetivo do controle concentrado de constitucionalidade estadual consiste na necessidade de assegurar a supremacia da **constituição estadual**, a fim de que os atos normativos locais observem os preceitos daquele documento político. Cabe ao tribunal de justiça assegurar tal supremacia da constituição estadual na respectiva unidade federativa. Não constitui atribuição sua apreciar compatibilidade entre norma municipal e a Constituição da República, em controle abstrato. Esse exame é realizado pelo Supremo Tribunal Federal por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental (CR, art. 102, § 1º).

Nas palavras de GILMAR MENDES, "parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal haverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão somente a Constituição estadual".[4] São igualmente apropriadas as observações de LUIZ GUILHERME MARINONI:

> Tem-se aí, assim, ao lado da jurisdição constitucional exercida pelo STF, a jurisdição constitucional desempenhada pelos Tribunais de Justiça. Enquanto o controle de constitucionalidade, no âmbito do STF, recai sobre lei ou ato normativo federal e estadual, o objeto do controle, perante os Tri-

[4] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1.242.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

> bunais de Justiça, é a lei ou o ato normativo estadual ou municipal. Além disso, as duas formas de controle tomam em consideração parâmetros de controle distintos. O controle de constitucionalidade, no STF, tem como parâmetro a Constituição Federal, ao passo que o parâmetro de controle, nos Tribunais de Justiça, é a Constituição Estadual.[5]

LÉO FERREIRA LEONCY, em obra dedicada exclusivamente ao controle de constitucionalidade estadual, pondera:

> Assim como ocorre em relação ao controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, é possível constatar-se aqui a existência de um monopólio da censura por parte do Tribunal de Justiça, bem como uma nítida limitação à ampliação de seus poderes por iniciativa própria. Com efeito, como defensor exclusivamente da Constituição Estadual, o Tribunal de Justiça não pode estender a sua competência para o controle abstrato de normas a outro parâmetro de controle que não o estadual. Por outro lado, como defensor exclusivo desse parâmetro pelo método de controle concentrado, o Tribunal local atua com exclusão de qualquer outro órgão.
>
> Daí se poder afirmar que o controle abstrato de normas no âmbito local, evidentemente, não se compadece (a) com eventual propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça – e, portanto, com base no art. 125, § 2º, da Constituição – que tenha como causa de pedir violação a parâmetro de controle constante de Lei federal (a.1), da própria Constituição Federal (a.2) ou de lei orgânica municipal (a.3); nem se concilia (b) com o julgamento em abstrato, pelo Supremo Tribunal, de conflito de normas locais em face do parâmetro constitucional estadual.[6]

---

[5] MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.311.

[6] LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 85.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade 1.268/MG declarou que a ordem constitucional somente admite controle em abstrato de lei ou ato normativo municipal em face de constituição estadual, perante tribunal de justiça:

> CONSTITUCIONAL. LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL FRENTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CONTROLE CONCENTRADO. INEXISTÊNCIA.
>
> I. – Inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente a Constituição Federal, quer perante os Tribunais de Justiça dos Estados, quer perante o Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, *a*; art. 125, § 2º). A Constituição Federal somente admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, junto ao Tribunal de Justiça do Estado (C.F., art. 125, § 2º).
>
> II. – Agravo não provido.[7]

Esse entendimento foi reiterado no julgamento da ADI 409/RS:

> Controle abstrato de constitucionalidade de leis locais (CF, art. 125, § 2º): cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais – sejam estaduais ou municipais –, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face também da Constituição Federal: precedentes.[8]

---

[7] STF. Plenário. Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade 1.268/MG. Relator: Ministro CARLOS VELLOSO. 20/9/1995, unânime. *Diário da Justiça,* 20 out. 1995.

[8] STF. Plenário. ADI 409/RS. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 13/3/2002, un. *DJ,* 26 abr. 2002.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

É o caso, portanto, de declaração de inconstitucionalidade da expressão "de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal", inscrita no art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe.

3. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de precedentes do STF já citados, que julgaram inconstitucional a fixação da Constituição da República como parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade estadual (por exemplo, ADIs 409/RS e 1.268/MG).

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia, o modelo de controle abstrato de constitucionalidade do Estado de Sergipe continuará sendo aplicado de maneira subvertida, com prejuízos ao modelo constitucional federal, à função jurisdicional e ao princípio da supremacia da Constituição.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB

4. Pedidos e Requerimentos

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade da expressão "de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal", inscrita no art. 106, I, *c,* da Constituição do Estado de Sergipe.

Brasília (DF), 23 de janeiro de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/CCC-PI.PGR/WS/154/2017

Documento assinado via Token digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 24/01/2017 16:15. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 51E26A67.72F3446E.E65B44E7.17FA3AEB