



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

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

PETIÇÃO INICIAL ASSEP/PGR Nº 180945/2020

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. 66, § 2º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, que previu o *quorum* de 2/3 dos votos dos membros da Assembleia Legislativa para emendar a carta estadual¹

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. OBJETO E PARÂMETRO DA AÇÃO DIRETA

O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade é a norma da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul que inobservou o *quorum* exigível para o processo legislativo das emendas constitucionais.

Trata-se de norma cuja vigência iniciou-se em 5/10/1989, portanto, há relação de contemporaneidade entre o objeto impugnado e a Constituição de 5/10/1988.

Este é o seu teor (art. 38, § 2º):

SUBSEÇÃO II

DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Art. 66. A Constituição poderá ser emendada por proposta:

[...]

*§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, **dois terços** dos votos dos membros da Assembléia Legislativa. - Grifo nosso.*

No que concerne às normas paramétricas, o dispositivo apontado viola o art. 25 c/c art. 60, § 2º da Constituição Federal (corpo permanente), bem assim o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme será demonstrado a seguir.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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-membros são “laboratórios” da democracia².

No federalismo, cada ente federado pode valer-se do chamado “*experimentalismo*”, ou seja, têm liberdade para experimentos sociais e econômicos sem que o resto do país seja colocado em risco³. Contudo, há limites para exercer esta autonomia da vontade federativa.

No escalonamento hierárquico-normativo, a Constituição de Mato Grosso do Sul há de guardar 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 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.

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 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

magistério do jurista da Escola Mineira de Direito Constitucional, tais normas promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal⁴:

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 esclareceu⁵:

*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.*

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

5 HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 93.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal já fez uso dessa categoria doutrinária das normas centrais⁶, e a sua jurisprudência tem indicado critérios para identificação das normas de reprodução obrigatória. Uma das hipóteses é exatamente a de normas que versem sobre processo legislativo⁷.

III. DA SIMETRIA EXIGIDA NO QUE CONCERNE ÀS REGRAS DE
PROCESSO LEGISLATIVO

O Supremo Tribunal Federal tem entendido, de um modo geral, que normas sobre separação dos poderes, tribunais de contas, comissões parlamentares de inquérito e processo legislativo são de reprodução obrigatória nas constituições estaduais.

Mais do que isso, o STF estabeleceu que o processo legiferante de emendas à constituição estadual há de observar os requisitos previstos no art. 60, § 1º a § 5º da Constituição Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PROCESSO DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
– NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS
ESTABELECIDOS NA CF (ART. 60, § 1º A § 5º) –
IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO-
MEMBRO, EM DIVERGÊNCIA COM O MODELO INSCRITO
NA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA, CONDICIONAR*

6 ADI 2076 / AC.

7 ADI 3564 / PR.



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

A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À APROVAÇÃO DA RESPECTIVA PROPOSTA POR 4/5 (QUATRO QUINTOS) DA TOTALIDADE DOS MEMBROS INTEGRANTES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – EXIGÊNCIA QUE VIRTUALMENTE ESTERILIZA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO REFORMADORA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. - A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25) – SUBORDINAÇÃO JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE ÀS LIMITAÇÕES QUE O ÓRGÃO INVESTIDO DE FUNÇÕES CONSTITUINTES PRIMÁRIAS OU ORIGINÁRIAS ESTABELECEU NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: “É NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE SE LOCALIZA A FONTE JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DO ESTADO-MEMBRO” (RAUL MACHADO HORTA). [...].

(STF, Plenário, ADI 486, Rel. Ministro Celso de Mello, j. em 3/4/1997, DJ de 10/11/2006)

Esse aspecto fica manifesto quando colhidas as palavras do
Ministro Relator:

Se se reconhecer, ao Estado-membro, a possibilidade de agravar, ainda mais, em tema de reforma constitucional, as condições fixadas pela Carta da República, mesmo em divergência com os padrões superiormente instituídos pelo legislador constituinte originário, tornar-se-á inevitável admitir, então, que qualquer das unidades federadas, a pretexto de exercer a sua autonomia



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

(mesmo que em conflito frontal com o modelo federal), possa esterilizar e neutralizar, por completo, o exercício, pela Assembléia legislativa local, das funções constitucionais decorrentes que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, bastando exigir, para efeito de emenda constitucional, a votação favorável da unanimidade dos membros do Poder Legislativo estadual...!

(STF, Plenário, ADI 486, Rel. Ministro Celso de Mello, j. em 3/4/1997, DJ de 10/11/2006)

O posicionamento já havia sido sufragado em momento anterior, quando este Supremo Tribunal assinalou que “*As regras de processo legislativo previstas na Carta Federal aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria [...]*”⁸.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

A norma impugnada da Constituição do Mato Grosso do Sul exigiu um *quorum* de aproximadamente 66%, enquanto a Constituição Federal exigiu um consenso mais brando, qual seja, de 60%. As normas não estão alinhavadas, o que rende ensejo à invalidade da carta estadual.

Como foi demonstrado, a rigidez das constituições estaduais há de ser estabelecida à semelhança da Constituição Federal. Em outras palavras, o

⁸ STF, Pleno, ADI 1353, Rel Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. em 20/3/2003, DJ 16/5/2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

quorum de 3/5 exigido no art. 60, § 2º, da Constituição Federal é de reprodução obrigatória, não sendo possível ao poder constituinte decorrente flexibilizá-lo ou enrijecê-lo.

Em suma, o art. 66, § 2º da Constituição do Mato Grosso do Sul é inconstitucional e há de ser expungido do ordenamento jurídico.

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 do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma, serão indevidamente aprovadas novas emendas à constituição sul-mato-grossense, todas eivadas de inconstitucionalidade. O risco à segurança jurídica é incalculável.

No ano de 2020, observa-se que 83 (oitenta e três) emendas já foram aprovadas sob o *quorum* estadual majorado. Urge suspender a norma impugnada, na medida em que induz a erro os parlamentares que atuam no processo legiferante.



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

Sabe-se que o deferimento da cautelar pode carregar 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).

Contudo, a norma impugnada já constava da redação original da Constituição do Mato Grosso do Sul, cuja vigência iniciou-se em 5/10/1989, razão pela qual não haverá efeitos repristinatórios.

Além disso, descabe cogitar de vácuo normativo, eis que as normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal consideram-se escritas nas constituições estaduais, mesmo que não tenham sido expressamente positivadas.

Assim, não haverá lacuna no ordenamento jurídico oriunda da suspensão da norma impugnada ou da decisão definitiva de mérito.

VI. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Pelo menos 83 (oitenta e três) emendas à Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul foram promulgadas em desconformidade com a Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Considerando que a Assembleia Legislativa desse Estado-membro tem um total de 24 parlamentares, o *quorum* exigido pela constituição sul-mato-grossense é de 16 (dezesesseis) parlamentares (2/3). Se adotado o *quorum* estabelecido pela Constituição Federal, bastaria um *quorum* de 15 (quinze) deputados.

Disso se segue que todas as emendas à Constituição de Mato Grosso do Sul podem ser preservadas, porque foram promulgadas com um consenso ainda maior que aquele constitucionalmente exigido. É possível, pois, conservar como válidas cada uma delas.

O problema se afigura quando em análise as propostas de emendas que não alcançaram o *quorum* exigido pela constituição estadual, mas que atenderiam ao consenso fixado pela Carta da República. Identificá-las demandaria uma avaliação dos documentos legislativos durante um lapso superior a trinta anos, abalando sensivelmente a segurança jurídica. 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.



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

Cabe lembrar que, à luz da doutrina do pragmatismo jurídico, abordagem consentânea com modulação de efeitos das medidas cautelares, casos difíceis hão de ser solucionados projetando-se as consequências de cada interpretação alternativa⁹.

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 futuro¹⁰, o que recomenda seja a declaração de inconstitucionalidade modulada 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, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados (art. 10, § 3º, Lei 9.868/1999), a concessão de medida cautelar para suspender a norma impugnada, medida que haverá de ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

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

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



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

Em seguida, requer sejam colhidas as informações da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul, 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.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido, para declarar, com efeitos *ex nunc* (art. 27, Lei 9.868/99), a inconstitucionalidade do art. 66, § 2º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, por afronta ao art. 25 c/c art. 60, § 2º da Constituição Federal (corpo permanente) e ao art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

SSF