

Pode o Procurador-Geral de Justiça Propor Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal?

Hélio Nascimento*

Sumário

1. Introito. 2. Legitimação Ativa para Instauração do Controle Concentrado na Constituição de 1988. 3. Legitimação Ordinária e Extraordinária do Ministério Público. 4. Semiose Constitucional: a Mudança de Sentido e de Contexto sob Égide da Constituição de 1988. 5. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

Resumo

Este breve artigo defende que o reconhecimento, exteriorizado pelas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, de que os Ministérios Públicos dos Estados não se subordinam ao Ministério Público da União engendrou atualização no significado dogmático de Ministério Público Brasileiro, provocando repercussões semióticas no texto constitucional que validaria interpretação segundo a qual os Procuradores-Gerais de Justiça poderiam ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, em que pese a literalidade do dispositivo constitucional ao referir-se ao Procurador-Geral da República.

Abstract

This brief article argues that the recognition, externalized by the jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, that the Public Prosecutions of the States do not subordinate themselves to the Public Prosecutor of the Union, has generated an update on the dogmatic meaning of the Brazilian Public Prosecution Service, provoking semiotic repercussions in the constitutional text that would validate an interpretation according to which the Attorneys General of Justice could file direct actions of unconstitutionality in the Federal Supreme Court, in spite of the literality of the constitutional provision when referring to the Attorney General.

Palavras-chave: Controle abstrato de constitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça. Legitimidade ativa. Semiose constitucional.

Keywords: *Abstract control of constitutionality. Attorneys General of Justice. Legitimacy. Constitutional semiotics.*

* Servidor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

1. Introito

Poderia o Procurador-Geral de Justiça propor ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal? Qualquer indivíduo que conheça minimamente o texto da Constituição Federal em vigor responderia negativamente a esta indagação e a fundamentação seria tão óbvia quanto a resposta: a Constituição não listou o Procurador-Geral de Justiça entre os autorizados a fazê-lo, omissão que conduz à conclusão de ilegitimidade ativa. Entrementes, este singelo opúsculo pretende, modestamente e sem encerrar o assunto ou estancar qualquer debate, propor resposta contrária, afirmativa à questão que o intitula, a fim de demonstrar a relevância jurídica e semiótica da atividade interpretativa da Constituição, com ênfase, aqui, na prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, cujas jurisprudências refletem o contexto atualizador das unidades culturais que significam as normas constitucionais.

Noutra ponta, sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro, como preservação *sui generis* da supremacia da Constituição, implantou os dois métodos tradicionais de controle jurisdicional de constitucionalidade: (i) difuso ou concreto, de matriz americana (*judicial review*); e (ii) concentrado ou abstrato, de origem austríaca. As diferenças básicas entre ambos os métodos são conhecidas por todos os juristas brasileiros, motivo pelo qual se roga o perdão do leitor por não se dissecar a estrutura das fiscalizações difusa e concentrada, pois o objeto do estudo foca nesta última modalidade, a abstrata. Portanto, eventuais menções ao controle de constitucionalidade difuso limitar-se-ão à didática da exposição, isto é, ao esclarecimento da tese, requerendo do leitor prévio conhecimento de conceitos e características clássicos, como a distinção entre métodos de controle.

Isso também não quer dizer que este ensaio almeje esmiuçar o controle abstrato de constitucionalidade. Ao revés, limita-se apenas e especialmente a contrastar a legitimidade ativa do Procurador-Geral da República para deflagração do processo objetivo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que reconhecem a inexistência de hierarquia entre o Ministério Público da União e dos Estados, posicionamento este que, invariavelmente, repercutirá no conceito de “Ministério Público” e, por conseguinte, sobre o exercício do controle de constitucionalidade concentrado, porquanto a Constituição autorize iniciativa do chefe do Ministério Público da União, malgrado silencie quanto à atuação daqueles que comandem o *Parquet* nos Estados-membros. Assim, até que ponto este entendimento dos tribunais superiores, que não confunde os Ministérios Públicos, permitiria ao Procurador-Geral de Justiça atuar na Suprema Corte? Poderia, igualmente, o comandante institucional postular revisão de súmula vinculante?

Com efeito, qualquer leitura açodada desse estudo refutará, de plano, a proposta aqui desenhada, por considerar aviltante que se postule interpretação ampliativa de elenco *numerus clausus*, voltada à inclusão — ou ao reconhecimento —, no espectro semântico-normativo do art. 103, inc. VI, CF/88, do sentido de “Procuradores-Gerais de Justiça”, a despeito da clareza e evidência da literalidade do texto “Procurador-Geral da República”. Entretanto, o objetivo deste ensaio não é afrontar a literalidade do

texto constitucional, alicerce mínimo e inarredável da interpretação jurídica, mas demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao promover releitura sistêmica da Constituição e do disciplinamento por esta conferida ao Ministério Público, remodelou o próprio significado do interpretante Ministério Público, modificação esta que afetará, inexoravelmente, todos os consectários envolvidos nesse processo de reinterpretção, o que autorizaria impingir à regra do art. 103, inc. VI, construção de sentido que, antes, não se poderia vislumbrar, pois o estágio hermenêutico e dogmático consensualmente firmado antes da vigência da Constituição de 1988 tornaria forçoso (*rectius*: inválido) o sentido aqui atribuído, porque incabível no programa normativo e no feixe semântico da literalidade.

2. Legitimação Ativa para Instauração do Controle Concentrado na Constituição de 1988

Ao lado da sindicância normativa difusa, a Constituição de 1988 abrigou o método abstrato de controle de constitucionalidade, pelo qual confere competência aos tribunais para processar e julgar demandas voltadas à apreciação de lei em tese, promovendo, assim, verificação direta, imediata e vertical de compatibilidade normativa. Este controle, “instrumentalizado pela via de ação direta, proporciona a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, sustentada como objeto principal da atividade cognitiva”¹, deflagrando-se, assim:

“processo objetivo”. Cuida-se de um “processo” que constitui, como outro qualquer, instrumento da jurisdição (no caso constitucional concentrada); através dele será solucionada uma questão constitucional. Não pode ser tomado, todavia, como meio para a composição da lide. É que, sendo “objetivo”, inexistente lide no processo inaugurado pela ação direta genérica de inconstitucionalidade. Não há, afinal, pretensão resistida [...]. Em vista disso, os legitimados ativos da ação direta não buscam, com a provocação do órgão exercente da jurisdição constitucional concentrada, a tutela de um direito subjetivo, mas sim a defesa da ordem constitucional objetiva (interesse genérico de toda a coletividade)².

A peculiar convivência de ambos os métodos não propicia qualquer irregularidade, pois se estruturam, na arguta observação do ex-Min. Moreira Alves, como regra e exceção. Dessa maneira, o controle de constitucionalidade abstrato é instrumento excepcional no dever-poder de fiscalização normativa promovida por órgãos judiciais, pois sua instauração “só se permite nos casos expressamente previstos pela própria Constituição, como consectário, aliás, do princípio da harmonia e

¹ MORAES, Guilherme Peña. *Curso de direito constitucional*. p.661.

² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. p.112-13.

independência dos Poderes do Estado”³. De fato, a prova de que o controle concentrado de constitucionalidade é excepcional ao dever dos órgãos judiciais competentes de controlar a compatibilidade de normas com a Constituição reside nas exigências explícitas do texto magno para deflagrá-lo, entre as quais a enumeração taxativa de legitimados a promovê-la, de modo disjuntivo e concorrente, no art. 103, CFRB, a saber: (i) o Presidente da República; (ii) a Mesa do Senado Federal; (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (v) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (vi) o Procurador-Geral da República; (vii) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (viii) partido político com representação no Congresso Nacional; (ix) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A taxatividade desse rol, que decorre da lógica desse sistema excepcional, conduz à conclusão de que ampliá-lo ou reduzi-lo não prescinde de reforma constitucional — *lato sensu* —, de maneira que a simples interpretação textual da regra não pode elidir o que se definiu *in numerus clausus*. Bem verdade que, nos limites textuais do comando normativo taxativo, há espaços, embora mais estreitos, de conformação do intérprete, de arte que a dinamização de aplicação da Constituição passa a construir novos sentidos, que elastecem, sem romper, as raías de incidência jurídica. Com apoio neste curioso aspecto de construtivismo hermenêutico — em que “*se hace camino al andar*” —, o Supremo Tribunal Federal erigiu, sobre este mesmo dispositivo em comento, interpretação restritiva ao exercício do direito de ação de que gozam aqueles agentes constitucionalmente autorizados, quando dicotomizou os legitimados em universais e especiais, deixando claro que, a despeito do silêncio no texto constitucional, devem estes últimos demonstrar (i) pertinência temática e (ii) repercussão geral da ação que desejam propor.

Naturalmente, o posicionamento da Suprema Corte brasileira ensejou certa disparidade entre os fundamentos explanados pela doutrina — segundo os quais a legitimidade ativa contém presunção de interesse na defesa da Constituição e da ordem jurídica — e as restrições doravante estabelecidas a alguns atores pela jurisprudência do Pretório Excelso, que exige demonstração cumulativa de interesse específico a ser debatido. O Supremo Tribunal Federal, forçoso convir, não se pautou pelo princípio hermenêutico, segundo o qual o exegeta não deve distinguir quando a lei não o fizer e criou interpretação restritiva ao exercício do direito de ação àqueles legitimados cuja atuação prodrômica não vise à defesa da Constituição nem da ordem jurídica globalmente considerada, encarregando-lhes de demonstrar, complementarmente, a pertinência entre a arguição de inconstitucionalidade e a defesa de suas prerrogativas.

Tais legitimados especiais, por sinal, são aqueles cujo âmbito de exercício do múnus adstringe-se, via de regra, aos limites espaciais da circunscrição em que exercem suas atribuições e não se espraiam, ou não deveriam se espraiar, para todo o território

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 91.740-RS, p.411-2. Rel. Min. Xavier de Albuquerque. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=185336>>. Acesso em: 13 out. 2012.

nacional – *v.g.*, o Governador de Estado, que deve demonstrar pertinência temática, inclusive, quando o projeto de lei de outro ente da Federação afetar interesses de pessoa política que representa, hipótese esta, aliás, em que o exercício das atribuições do governante do outro Estado ultrapassou os limites territoriais, ou não teria afetado ente político diverso.

Sem desfigurar a norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal separa, pelo critério processual do interesse de agir, os *legitimados universais*, isto é, aqueles cujo interesse em propor ação direta é presumido – o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional – dos *legitimados especiais*, sempre incumbidos de ilustrar a pertinência do tema arguido e apresentar a reverberação contra todos da demanda objetiva que propuseram, para que a ação seja conhecida e julgada – Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Note-se, à guisa de curiosidade, que, com exceção da confederação sindical e da entidade de classe de âmbito nacional, os demais legitimados especiais pertencem aos Poderes Legislativo e Executivo dos Estados, reforçando a tese de que os agentes, cuja atuação produza efeitos de abrangência nacional, gozam de presunção de legitimação universal, ao passo que os demais, oriundos de entes da federação diversos, com atuação limitada a seu território, terão que apresentar relação de pertinência. Entre os legitimados universais, foram contemplados o chefe do Poder Executivo federal (Presidente da República), os órgãos do Poder Legislativo nacional (Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados) e estadual (Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal); e o chefe do Ministério Público da União (Procurador-Geral da República). Apesar da expressa indicação do Procurador-Geral da República para propor ação, essa legitimidade seria extensível inteiramente ao Ministério Público brasileiro?

3. Legitimação Ordinária e Extraordinária do Ministério Público

Não é de hoje que o chefe do Ministério Público da União (MPU) desfruta de legitimidade para deflagrar controle de constitucionalidade. Aponta a história do Direito brasileiro que ele já foi o único autorizado a propor representação de inconstitucionalidade. Desde a Constituição de 1934, o Procurador-Geral da República (PGR) é ator principal no cenário da sindicância de constitucionalidade e cabia-lhe, enquanto chefe do Ministério Público Federal, comunicar ao Senado, bem como à Casa Legislativa da qual adveio o objeto de controle, a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte Suprema, para fins de suspensão de execução. Na Constituição de 1946, competia ao Procurador-Geral submeter ao Pretório Excelso o ato vergastado, com o escopo de se decretar intervenção federal. Já em 1967, a Constituição então vigente delegava-lhe a representação de inconstitucionalidade, proposta contra lei

ou ato normativo federal ou estadual. Em 1969, houve ligeira ampliação na redação do tema, realizada pela Emenda nº 7/1977, atribuindo ao PGR a possibilidade de propor a representação tanto por inconstitucionalidade quanto para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Desde a inauguração da nova ordem jurídica em 1988, e, posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a legitimidade para propositura da representação de inconstitucionalidade, agora denominada de ação direta, foi alargada. Esta expansão se justifica, na visão de Branco, Coelho e Mendes, pela certeza de democratização da ordem jurídica brasileira:

a extensa lista de legitimados presentes no texto constitucional fortalece a impressão de que o constituinte pretendeu reforçar o controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro, como peculiar instrumento de correção do sistema geral incidente⁴.

Sem dúvida, o constituinte foi exitoso ao tornar a ação direta de inconstitucionalidade:

herdeira da representação para intervenção normativa, ampliando-se o seu legitimado ativo (antes o Procurador-Geral da República e agora ele e mais diversos outros órgãos públicos e entidades públicas e privadas), o seu objeto (antes para fins de intervenção por vulneração dos princípios constitucionais sensíveis e hoje para qualquer inconstitucionalidade, inclusive por omissão de legislar)⁵.

A simples ampliação do rol de legitimados ativos, efetuada pela inclusão de outros agentes capacitados a deflagrar o processo objetivo, não é denotativa, por si só, de democratização da jurisdição constitucional. A pedra de toque nesta guinada democrática escora-se no inegável alargamento da legitimação *extraordinária*, isto é, no prolongamento de chancela àqueles órgãos com aptidão para defender, em nome próprio, interesse alheio⁶. E, doravante, vários são os entes autorizados, sob o pálio de norma autorizativa dos sujeitos processuais, a provocar a jurisdição constitucional pelo controle abstrato de constitucionalidade. Logo, se tal democratização da jurisdição constitucional é robustecida pela amplitude também da legitimação *extraordinária* — e não apenas da quantidade de legitimados listados —, pode-se inferir que a

⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. p.1152.

⁵ SLAIBI FILHO, Nagib. *Breve história do controle de constitucionalidade*. p.14.

⁶ SILVA, Edward Carlyle. *Direito processual civil*. p.33.

titularidade do Procurador-Geral da República para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade expande-se ao Ministério Público como um todo (unidade), abrindo espaço aos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos de cada ente da Federação.

Mas esta prerrogativa constitucional de postular, em nome próprio, direito alheio, também conferiria ao Ministério Público legitimação ordinária para demandar em causa própria, deduzindo, em seu nome, interesses que lhe digam respeito? Fredie Didier Jr. e Robson Renault respondem afirmativamente, pois vislumbram perfeita compatibilidade dessa legitimação ordinária do Ministério Público com a ordem jurídica brasileira. E advertem que nem sempre a atuação do *Parquet* exterioriza-se como legitimado extraordinário, como se supõe amiúde:

O fato de o Ministério Público não possuir personalidade jurídica (na acepção tradicional) em nada interfere nesse particular. É inegável que ele possui personalidade judiciária e, principalmente, que se trata de ente com esfera e patrimônio jurídico próprios, o que o torna sujeito de direitos. Quando vai a júízo na defesa de situações jurídicas por ele titularizadas, como é o caso, a sua legitimação é ordinária [...]. O Ministério Público possui autonomia que lhe confere direitos e obrigações, decorrendo daí a capacidade postulatória em caso de ameaça ou violação de sua esfera jurídica.⁷⁻⁸

Se ainda pairava dúvida quanto à autonomia do Ministério Público para atuar processualmente em causa própria, o Supremo Tribunal Federal (STF) eliminou-a quando reconheceu, como corolário dessa prerrogativa de reivindicar os próprios interesses, a possibilidade de o *Parquet* estadual atuar nesta Suprema Corte, sem necessidade de substituição pelo Ministério Público Federal (MPF) — *rectius*, pelo Procurador-Geral e pelos Subprocuradores da República por ele designados —, para officiar perante os tribunais superiores. Essa conclusão se extrai da decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos da reclamação no 7.358/SP, em que se fixou a “legitimidade ativa autônoma do Ministério Público estadual para propor reclamação perante o STF”, permitindo-lhe atuar originariamente no desempenho de suas prerrogativas institucionais e nos processos em que seja parte, por não existir, de acordo com as ponderações do Min. Celso de Mello, “qualquer relação de dependência entre o Ministério Público da União e o dos Estados-membros”, de maneira que:

⁷ DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. *Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil*. p.2.

⁸ DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. *Editorial 159: O Ministério Público como legitimado ordinário e sua capacidade postulatória*. 16 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-159/>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

estabelecer uma situação de subalternidade implicaria descaracterizar o próprio modelo federal de Estado, porque se estaria virtualmente, em sede jurisdicional, a transformar, em termos de Ministério Público, o Estado brasileiro em verdadeiro Estado unitário, em que as deliberações emanariam do órgão central do sistema, que seria o Procurador-Geral da República. Acrescentou [o ministro] que, muitas vezes, inclusive, os Ministérios Públicos estaduais poderiam formular representação perante o STF, deduzindo pretensão com a qual não concordasse, eventualmente, a chefia do Ministério Público da União, o que obstaría o acesso do *Parquet* local no controle do respeito e observância, por exemplo, de súmulas impregnadas de eficácia vinculante⁹.

Posteriormente, o Superior Tribunal de Justiça alinhou sua jurisprudência ao mesmo diapasão da Suprema Corte. E foi além, reconhecendo também ao Ministério Público estadual a legitimidade recursal para oficiar no Sodalício, rompendo com a tradição de lhe conferir somente a interposição dos recursos extraordinários e especiais nos tribunais superiores, passando a se orientar pelos princípios institucionais do Ministério Público previstos na Constituição Federal, *ad exempli*, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Com base nesta linha de intelecção, o Superior Tribunal de Justiça assentou que o Ministério Público estadual “não está vinculado nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à chefia do MPU, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o STJ”¹⁰.

Ora, se o Ministério Público estadual não se submete ao MPU nem com este se confunde, porque ambos (i) têm chefias diversas — Procurador-Geral de Justiça (PGJ) e Procurador-Geral da República (CFRB, art. 128, §1º e §3º) — e (ii) atuam em prol de entes políticos diferentes, respectivamente Estados-membros e União, de tal sorte que, no âmbito processual, o *Parquet* estadual poderá ajuizar reclamação para apontar violação de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça ou de súmula vinculante, deduz-se não existir empecilho à possibilidade de os Ministérios Públicos dos Estados-membros (MPE) deflagrarem, no Supremo Tribunal Federal, autonomamente, o controle concentrado de constitucionalidade, com fundamento no art. 103, VI, CFRB. Ressalve-se, desde já, que a legitimidade para fazê-lo assemelha-se à dos demais entes estaduais, é dizer, será *especial*, devendo, por isso, demonstrar pertinência temática e repercussão geral. Evidentemente, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça atualizou o ponto de vista semiótico, o conceito de Ministério Público, cujo significado, inevitavelmente, atribui *novo* sentido ao art. 103, inc. VI, da Constituição¹¹.

⁹ STF, *Informativo nº 617*. Brasília, 21 a 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo617.htm#Reclamação e legitimidade de Ministério Público estadual - 3](http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo617.htm#Reclamação%20e%20legitimidade%20de%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20estadual%20-%203)>. Acesso em: 03 dez. 2012.

¹⁰ STJ, AgRg no AgRg no AREsp 194.892-RJ. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 1ª Seção, 24 out. 2012. DJe: 26 out. 2012.

¹¹ “A própria CF, ao assentar que o PGR é o chefe do MPU, enquanto os MPs estaduais são chefiados pelos respectivos procuradores-gerais de justiça (PGJ) (art. 128, §§ 1º e 3º, da CF), sinaliza a inexistência dessa

4. Semiose Constitucional: a Mudança de Sentido e de Contexto sob Égide da Constituição de 1988

In claris cessat interpretatio ou *in claris non fit interpretatio* são bordões latinos que exortam a desnecessidade de interpretação do texto quando evidente seu sentido. Segundo Emerson Garcia, tais máximas correspondem às teorias clássicas que entendiam pertinente interpretar quando houvesse dúvida ou controvérsia acerca do sentido exato dos significantes linguísticos¹². De fato, para os estudiosos contemporâneos, o brocardo “*in claris...*” é obsoleto porque, como afixou Carlos Maximiliano, “tudo se interpreta”, inclusive aquela “clareza” suficiente para dispensar a exegese do pretor. Ora, se todo enunciado linguístico é passível de interpretação, o mesmo ocorre com a regra positivada no art. 103, inc. VI da Constituição, por meio da qual, diria Emerson Garcia, poder-se-ia construir a norma de decisão, pelo processo hermenêutico deflagrado na conflituosidade entre o enunciado e a norma de decisão.

O raciocínio não é dos mais simples, especialmente porque se pretende conjecturar mudança de sentido acerca de determinado texto, embora a linearidade interpretativa, exercida sobre a literalidade, conduza, primariamente, a sentido diverso e aparentemente incontroverso. Parte-se da premissa, no entanto, de que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, ao declararem prerrogativa dos Ministérios Públicos estaduais para officiar na Suprema Corte, engendraram mudança na cadeia semântica que subjaz ao interpretante “Ministério Público”. Esta alteração, inexoravelmente, repercute na interpretação e aplicação da Constituição em todos os demais setores e não se limita apenas àquelas hipóteses ventiladas nos tribunais superiores. Seria tal conjectura exemplo de má interpretação do texto constitucional, assim qualificada porque não se satisfaz com a literalidade do art. 103, inc. VI?

Creemos que, do ponto de vista semiótico, não parece inválida tal interpretação, conquanto se demonstre — e esta é a proposta —, (i) a modificação do contexto, que implica a alteração e atualização das unidades culturais que consubstanciam o

relação hierárquica. Assim, não permitir que o MP do estado interponha recursos em casos em que seja autor da ação que tramitou originariamente na Justiça estadual, ou mesmo ajuizar ações ou medidas originárias (mandado de segurança, reclamação constitucional, pedidos de suspensão de segurança ou de tutela antecipada) nos tribunais superiores, e nelas apresentar recursos subsequentes (embargos de declaração, agravo regimental ou recurso extraordinário), significa: (a) vedar ao MP estadual o acesso ao STF e ao STJ; (b) criar espécie de subordinação hierárquica entre o MP estadual e o MP federal, sendo que ela é absolutamente inexistente; (c) cercear a autonomia do MP estadual; (d) violar o princípio federativo; (e) desnaturar o jaez do STJ de tribunal federativo, uma vez que tolheria os meios processuais de se considerarem as ponderações jurídicas do MP estadual, inclusive como um modo de oxigenar a jurisprudência da Corte. Ressalte-se que, nesses casos, o MP estadual officia como autor, enquanto o PGR officia como fiscal da lei, papéis diferentes que não se confundem, nem se excluem reciprocamente. Esse novo entendimento não acarretará qualquer embaraço ao cumprimento das medidas legais de intimação dos MPs estaduais no âmbito do STJ, já que elas terão como destinatários, exclusivamente, os respectivos chefes dessas instituições nos estados. De igual modo, não se vislumbra qualquer dificuldade quanto ao local de onde deve se pronunciar oralmente o PGJ ou seu representante especialmente designado para tal ato, que tomará a tribuna reservada às partes, deixando inalterada a posição do membro do *Parquet* federal atuante no órgão julgador do STJ, o qual estará na qualidade de *custos legis*”. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AgRg no AREsp nº 194.892-RJ. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 1ª Seção, 24 out. 2012. *Diário [de] Justiça Eletrônico*: 26 out. 2012.

¹² GARCIA, Emerson. *Interpretação constitucional*. p.388.

significado; (ii) a confirmação, ou não rejeição, da interpretação postulada em outras partes do texto constitucional, com vistas à preservação da coerência. Em reforço, Emerson Garcia adverte:

[A] clareza intrínseca do texto, enquanto dado objetivo, denotando a presença de um significado evidente, pode nem sempre se harmonizar com as peculiaridades do contexto e os influxos recebidos do próprio sistema em que inserido o enunciado linguístico. É plenamente factível que o intérprete precise se deslocar, do núcleo do significado aparente, para uma improvável periferia, tão improvável que sua existência sequer tenha sido percebida ao primeiro exame¹³.

Acrescente-se que o sentido ora atribuído, em rigor, não afronta o texto constitucional, porquanto a omissão a Procuradores-Gerais de Justiça não significa vedação, proibição de atuação e interpretação que o inclua nesse espectro semântico. Forçoso convir, e com fulcro nas máximas da hermenêutica jurídica, a proibição deveria ser expressamente definida pelo texto, propiciando interpretação restritiva. Definitivamente, não é o caso.

Por outro lado, sob o ângulo da técnica constitucional, não se trata, *ainda*, de mutação constitucional, isto é, de processo informal de reforma da Constituição caracterizado pela alteração de contexto sem retificação do texto (Menault). Cuida-se, antes, de modificação *semiótica*¹⁴, particularmente do interpretante “Ministério Público”, que acarretará, *a posteriori*, eventual a mudança informal da Constituição sobre o art. 103, inc. VI, veiculada por interpretação construtiva ou evolutiva¹⁵. Diz-se *a posteriori* porque parece necessário que essa mudança informal da Constituição ocorra — paradoxalmente — por certas formalidades, *i.e.*, por meio de, *v.g.*, atos jurisdicionais que declarem reconhecimento, pela comunidade de intérpretes, da conclusão minimamente razoável de que aquele novel sentido postulado é compatível com a ordem jurídica (entendida como *intentio operis*) e representa atualização desta.

Sem dúvida, a alteração do entendimento jurisprudencial acerca do perfil constitucional do Ministério Público despertou modificação contextual que afeta tanto

¹³ GARCIA, Emerson. *Interpretação constitucional*. p.390.

¹⁴ “Semiótica”, aqui, deve ser entendida como gênero que se desdobraria em dimensões: semântica, sintática e pragmática.

¹⁵ Guilherme Peña de Moraes, com suporte no magistério de Bruce Ackerman, ensina que “a interpretação constitucional, como instrumento de mutação constitucional em que há a degeneração do sentido, alcance e conteúdo da norma, em contrariedade com entendimento preexistente, não se confunde com a interpretação construtiva, na qual há a ‘ampliação da Constituição para o fim de criar uma nova hipótese de incidência não prevista originariamente’, e a interpretação evolutiva, na qual há a ‘aplicação da Constituição a situações que não foram contempladas quando de sua elaboração, por não existirem nem terem sido antecipadas à época, mas que se enquadram nas possibilidades semânticas do texto’”. MORAES, Guilherme Peña. *Curso de direito constitucional*. p.65.

o conceito e classificação jurídicos desta instituição quanto a interpretação de todas as normas constitucionais correspondentes e, por conseguinte, abre espaço para o surgimento de nova hipótese de incidência dessas normas, que não tinha sido prevista originariamente — e nem por isso deve ser reputada inválida. Seria igualmente correto afirmar que a guinada jurisprudencial remodelou a pré-compreensão (*vorverständnis*) necessária à interpretação das normas aplicáveis no contexto do *Parquet*, viabilizando a releitura das normas constitucionais à luz desse posicionamento inovador¹⁶.

Doravante, poder-se-ia atribuir à locução “Procurador-Geral da República”, expressa no art. 103, VI, Constituição Federal, o sentido de “chefe ou chefia do Ministério Público”, de modo a abranger, sob o pálio da legitimidade ativa revestida de capacidade postulatória especial, todos os Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos Estaduais, exatamente porque a Constituição, quando estrutura o Ministério Público Brasileiro, divide-o em Ministério Público da União, capitaneado pelo Procurador-Geral da República, e Ministérios Públicos Estaduais, encabeçados por Procuradores-Gerais, que, na forma da Constituição, não se confundem com o Procurador-Geral da República. Evidentemente, o art. 128, incs. I, II, §§ 1º e 3º, CFRB, aparta totalmente da União os Ministérios Públicos dos Estados, facultando-lhes, inclusive (§5º), iniciativa do projeto de lei complementar relativo à organização da carreira. Ora, se cabe aos Procuradores-Gerais, à semelhança do Procurador-Geral da República, deflagrar projeto de lei complementar, por que não poderiam, de outra ponta, propor ações diretas no Supremo Tribunal Federal?

Reconhecida a legitimidade ativa dos Procuradores-Gerais de Justiça no controle abstrato de constitucionalidade, há alguns detalhes que devem ser, desde já, destacados, *ad numun*: (i) depreende-se, por derradeiro, que os Procuradores-Gerais de Justiça são legitimados especiais e deverão observar a harmonia estabelecida aos demais legitimados estaduais, cabendo-lhes, assim, a demonstração de pertinência temática e de repercussão geral; (ii) a legitimidade do Procurador-Geral de Justiça não derroga a da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp); (iii) a legitimidade ativa alcança o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal, sobretudo pelo teor do art. 128, inc. II, §3º; (iv) autoriza-se, por conseguinte, que o Procurador-Geral de Justiça proponha revisão ou cancelamento de súmula vinculante, notadamente quanto o epítome afetar interesses do ente federativo ao qual esteja atrelado¹⁷; (v) o Procurador-Geral de Justiça possui capacidade postulatória para propositura da ação.

¹⁶ Permita-nos o leitor confienciarmos nossa opinião, colhendo o ensejo da abordagem hermenêutica e já cientes dos entendimentos doutrinários na direção inversa, no sentido de que a interpretação promovida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça configuram exemplo excepcional do que se denomina de “grau zero de sentido” porque, malgrado seja árduo falar em originalidade nesse contexto, em que se pressupõe que sujeito cognoscente é lançado no mundo (pré)existente (*Dasein*), o grau zero de sentido seria possível tanto em contextos técnicos quanto — e de maneira mais bela — em metáforas, quando (e somente) a interpretação do texto revelará se se trata de metáfora ou literalidade.

¹⁷ Mencione-se, à guisa de ilustração, a súmula vinculante nº 24, cujo cancelamento poderia eventualmente ser proposto pelo Ministério Público de determinado Estado que demonstre pertinência na persecução penal do crime de sonegação fiscal local e possíveis prejuízos na arrecadação de ICMS.

5. Considerações Finais

Demonstrada a obsolescência da proposição *in claris cessat interpretativo*, para, em contrapartida, assumir que tudo se interpreta, torna-se válido inferir que a norma constitucional – ou o enunciado linguístico que compõe a Constituição formal, para nos esmerarmos pela tecnicidade de Emerson Garcia – positivada no art. 103, inc. VI, é, também, passível de interpretação, em que pese a clareza de sua disposição literal, referindo-se expressamente ao Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, cuja interpretação linear desse sentido literal é igualmente válida.

Sob outro ângulo, ao jungir esta premissa com as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que os Ministérios Públicos dos Estados não se subordinam à chefia do MPU, deduz-se que a locução “Procurador-Geral da República” contida no art. 103, inc. VI, poderá ser interpretada como “chefia do Ministério Público”, com o condão de legitimar os Procuradores-Gerais de Justiça a também deflagrarem o controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, no qual já estão habilitados a ajuizar reclamação e proferir sustentação oral. Entretanto, pelas mesmas razões que os demais legitimados ativos que representem órgãos de Estados-membros devam demonstrar repercussão geral e pertinência temática, também os Ministérios Públicos dos Estados, no ajuizamento das ações diretas, deverão expor os mesmos requisitos, porquanto sejam legitimados especiais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; _____. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal: Senado, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Constituição (1969). *Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969*. Brasília, Distrito Federal: 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Brasília, 1999. *Diário Oficial [da] União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm>. Acesso em: 03 dez. 2012.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Brasília, 1999. *Diário Oficial [da] União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Brasília, 1993. *Diário Oficial [da] União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 03 dez. 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. *Revista de Processo*, Revista dos Tribunais Online, vol. 237, nov. 2014. p.45-87.

_____. *Editorial 159: O Ministério Público como legitimado ordinário e sua capacidade postulatória*. 16 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-159/>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GARCIA, Emerson. *Interpretação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Trad.: José Lamego. 7ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Coisa julgada (in)constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. São Paulo: GEN/Atlas, 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SILVA, Edward Carlyle. *Direito processual civil*. 2ª ed. Niterói: Ímpetus, 2008.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Breve história do controle de constitucionalidade*. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/breve_historia_controle_constitu.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AgRg no AREsp no 194.892-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 1ª Seção, 24 out. 2012. *Diário [de] Justiça Eletrônico*. 26 out. 2012.

_____. *Informativo de Jurisprudência* nº 0507. Brasília, 18 a 31 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.127-8/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, 29/06/2001. *Diário [de] Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346838>>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.127-8/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, 29/06/2001. *Diário [de] Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612210>>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. Reclamação nº 7358-SP. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, 03/06/2012, *Diário [de] Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623727>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

_____. Recurso Extraordinário nº 91.740-RS. Relator: Ministro Xavier de Albuquerque. Brasília, 12/03/1980. *Diário [de] Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=185336>>. Acesso em: 13 out. 2012.

_____. *Informativo* nº 617. Brasília, 21 a 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo617.htm#Reclamação e legitimidade de Ministério Público estadual - 3>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

_____. *Informativo* nº 683. Brasília, 08 a 11 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo683.htm#transcricao1>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.