

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 70 PARÁ

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ em face da alegada inércia do Congresso Nacional na edição da lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal (na redação conferida pela EC nº 15/1996).

O dispositivo constitucional invocado como parâmetro de controle estabelece o seguinte:

“Art. 18. (...)

.....
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, **dentro do período determinado por Lei Complementar Federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Sustenta-se que, **transcorridos mais de 25 (vinte e cinco) anos desde o advento da Emenda Constitucional 15/1996**, o Congresso Nacional ainda não aprovou a lei complementar federal exigida pelo texto constitucional.

Afirma-se que a situação de inércia legislativa torna o dispositivo constitucional desprovido de eficácia e impede a criação de novos municípios, mesmo com a aprovação plebiscitária das populações diretamente interessadas, tal como ocorreu em relação aos Distritos de Moraes de Almeida (Itaituba/PA) e Castelo dos Sonhos (Altamira/PA).

ADO 70 / PA

Adicionalmente, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, em 09 de maio de 2007, no julgamento **da ADI 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes**, declarou a mora do Congresso Nacional e fixou um prazo de 18 (dezoito) meses para a elaboração da referida lei complementar. Contudo, passados outros 14 (quatorze) anos desde essa decisão, totalizando 25 (vinte e cinco) anos de "*contumácia omissiva*", o Poder Legislativo Federal ainda não cumpriu seu dever constitucional.

A omissão legislativa, segundo o requerente, viola o princípio federativo, o dever de ordenamento territorial estadual, a soberania popular e o regime democrático.

O pedido é para que seja declarada a inconstitucionalidade por omissão e a inércia do Congresso Nacional, aplicando-se, por analogia, a limitação temporal da anualidade eleitoral (CF, art. 16, caput), de modo a permitir a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Municípios até um ano antes das eleições municipais.

Subsidiariamente, pede-se a fixação de um novo prazo de 12 (doze) meses para o Congresso Nacional e, persistindo a omissão, a implementação da limitação temporal referida.

Em resposta à solicitação de informações, o Senado Federal defendeu a ausência de mora legislativa, mencionando o histórico de tramitação de proposições, inclusive com vetos presidenciais. Citou os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 98/2002 e 104/2014, ambos aprovados pelo Congresso Nacional e vetados pelo Presidente da República, sob a alegação de impacto insustentável ao Erário. Mencionou ainda o PLP 401/2017, que foi arquivado, e o PLP 137/2015, oriundo do PLS 199/2015, que aguarda apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se pela improcedência dos pedidos, argumentando que a "*intensa atividade legislativa sobre o assunto*" descharacteriza a suposta omissão, conforme ementa do parecer:

"Constitucional. Criação, incorporação, fusão e

ADO 70 / PA

desmembramento de Municípios. Suposta omissão constitucional imputada ao Congresso Nacional quanto à edição da lei complementar prevista no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Pedido para que se declare a constitucionalidade por omissão, cientificando-se o Congresso Nacional para que elabore, em doze meses, a lei complementar federal em questão. Pretensão de que seja aplicada a limitação temporal alusiva ao princípio da anualidade eleitoral, de modo os atos tendentes à criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Municípios somente possam ser realizados até um ano antes das eleições para Prefeito e Vereador. Preliminar. Impossibilidade jurídica do pedido. Mérito. Não resta caracterizada a suposta omissão do Poder Legislativo quanto à regulamentação do artigo 18, § 4º, da Carta Maior, considerando-se a existência de intensa atividade legislativa sobre o assunto, que envolve considerações de ordem orçamentária, social, econômica, administrativa e política. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido."

O Procurador-Geral da República, por sua vez, opinou pela procedência parcial do pedido, tão somente para que seja fixado novo prazo razoável e derradeiro para a edição da lei complementar a que alude o art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Veja-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. LEI COMPLEMENTAR A QUE ALUDE O ART. 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 15/1996. MORA DO CONGRESSO NACIONAL RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COM FIXAÇÃO DO PRAZO DE 18 MESES PARA A PRODUÇÃO DO ATO LEGISLATIVO. PERMANÊNCIA DO ESTADO DE MORA LEGIFERANTE. CONSIDERÁVEL LAPSO TEMPORAL PARA

EDIÇÃO DA NORMA. MATÉRIA DE DIFÍCIL CONSENSO POLÍTICO-LEGISLATIVO. TEMA QUE REVERBERA NO PACTO FEDERATIVO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO RAZOÁVEL PARA COLMATAÇÃO LEGISLATIVA. EXCEPCIONALIDADE DA ADOÇÃO DE SOLUÇÃO JUDICIAL PARA SANAR O ESTADO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.682/MT (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 6.9.2007), declarou o estado de mora do Congresso Nacional quanto a edição da lei complementar prevista no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC 15/1996, fixando o prazo de 18 (dezoito) meses para a colmatação da omissão legislativa.

2. É possível a fixação de novo prazo razoável para a colmatação da omissão legislativa quando demonstrados esforços possíveis do Congresso Nacional para solucionar celeuma envolvendo aspectos sensíveis do pacto federativo na seara político-legislativa. Precedentes.

3. A apresentação de inúmeras proposições legislativas para edição da lei complementar aludida no art. 18, § 4º, da CF, anteriores e posteriores à decisão da ADI 3.682 (inclusive com projeto de lei complementar vetado pela Presidência da República), somada à circunstância dese tratar de questão relevante para o pacto federativo, justifica a adoção de novo prazo razoável para a colmatação da lacuna legislativa.

4. A possibilidade de fixação excepcional e temporária de critérios judiciais visando a conferir efetividade a normas constitucionais de eficácia limitada em caso de inércia legislativa somente é admitida quando for manifesto o descaso legislativo na produção da norma reclamada pelo texto constitucional.

— Parecer pela procedência parcial do pedido, tão somente para que seja fixado novo prazo razoável e derradeiro para a edição da lei complementar a que alude o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda

Constitucional 15/1996."

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

Assento a legitimidade ativa do Governador do Estado do Pará e a pertinência temática do pedido com as atribuições do Chefe do Poder Executivo estadual, pois a controvérsia envolve a organização política dos municípios do Estado do Pará e a adequada distribuição do território estadual.

Rejeito, de outro lado, a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, baseada em jurisprudência antiga e superada desta Corte sobre o grau de intervenção judicial permitido diante da omissão do Legislador.

Há muito esta Suprema Corte superou o vetusto dogma do legislador negativo, para consagrar fórmulas destinadas à promoção da máxima eficácia dos direitos fundamentais, incluindo medidas destinadas à superação da crise de constitucionalidade mediante o estabelecimento de diálogos institucionais entre os Poderes Públicos ou a adoção de técnicas decisórias concretistas e até mesmo de perfil aditivo.

Acompanho, desse modo, os fundamentos do voto do Relator, para rejeitar a preliminar suscitada.

I - MÉRITO

No início da década de 1990, registrou-se um aumento expressivo no surgimento de novos municípios. Segundo dados do IBGE (Evolução da Divisão Territorial do Brasil – 1872/2010), entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o final da década de 90, **foram criados 1.438 municípios, sendo que a grande maioria deles – 1.145 (76%) municípios emancipados – possuía menos de 10 mil habitantes.**

A profusão de novas municipalidades teria resultado, segundo a

ADO 70 / PA

opinião predominante, do fato do texto constitucional ter centralizado todo o processo de criação e alteração dos municípios exclusivamente no plano estadual, conferindo aos Estados a competência para estabelecer os requisitos para a criação, fusão, incorporação e desmembramento e para a concretização do ato.

Além disso, o regime de transferências constitucionais tornava possível a manutenção da autonomia municipal, mesmo sem grande arrecadação fiscal, devido à garantia de repasses por meio do Fundo de Participação dos Municípios, mesmo com grandes dificuldades para cumprir todas as novas funções constitucionais atribuídas à municipalidade.

Somente com a promulgação da EC nº 15/1996, editada com o fim de interromper a desordenada fragmentação política do território nacional, a União assumiu o protagonismo sobre o processo emancipatório municipal. A nova redação dada ao art. 18, § 4º, da CF estabeleceu que a criação e a alteração dos municípios deveria ocorrer em um período determinado a ser estabelecido por meio de lei complementar federal. Veja-se:

“Art. 18. (...)

.....
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, **dentro do período determinado por Lei Complementar Federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A partir da EC nº 15/1996, o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento dos municípios passou a sujeitar-se aos seguintes requisitos constitucionais: (i) lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado a criação ou a alteração do

ADO 70 / PA

município; (ii) divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; e (iv) concretização do ato por meio de lei ordinária estadual.

A lei complementar federal exigida pelo texto constitucional, contudo, **jamais veio a ser publicada**. Em 2007, após um período de 11 (onze) anos de omissão legislativa, o Plenário desta Corte veio a julgar procedente a ADI 3.682, para declarar o estado de mora do Poder Legislativo da União, estabelecendo o prazo de 18 (dezoito) meses para que o Congresso nacional adotasse as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição. Eis a ementa do acórdão:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade

ADO 70 / PA

parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

(ADI 3682, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583)

Como resposta imediata ao julgado, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 57/2008, pela qual foram **convalidados** os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios,

ADO 70 / PA

concluídos até 31 de dezembro de 2006, desde que atendidos os requisitos previstos na legislação estadual vigente à época de sua criação.

A emenda atendeu em parte à decisão desta Corte no tocante à adoção de medidas destinadas ao enfrentamento das situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela inércia parlamentar.

A omissão legislativa **persiste**, no entanto, em relação ao conteúdo principal da decisão, ou seja, no tocante ao cumprimento do dever de editar a legislação complementar federal exigida pelo art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

O eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, destaca que a intensa atividade legislativa registrada no Congresso Nacional desde o julgamento ocorrido em 2007 **evidencia a superação do quadro de inércia deliberandi**, motivo pelo qual propõe a improcedência do pedido.

Enfatiza que o Congresso Nacional aprovou pelo menos dois Projetos de Lei Complementar (PLS Nº 98/20002 e PLS Nº 104/2014), tendo ambos sido vetados pelo Presidente da República, e que, atualmente, tramita outra proposta (PLS 137/2015), com parecer favorável das comissões temáticas.

Com as devidas vêrias ao eminente Relator, não vislumbro substancial diferença entre o quadro atual e o contexto existente no julgamento da ADI 3.682, quando o Plenário declarou a omissão inconstitucional resultante de inércia no cumprimento do dever legislativo imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

Com efeito, à época do julgamento da ADI 3.682, em 2007, também tramitavam no Congresso Nacional várias propostas legislativas para disciplinar o conteúdo do art. 18, § 4º, da Constituição. Consta do voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator, o registro das seguintes Projetos de Leis Complementares (PLP) sobre a matéria propostos **desde a promulgação da EC nº 15/1996**: PLP 130/1996; PLP 138/1996; PLP 151/1997; PLP 39/1999; PLP 87/1999; PLP 180/2000; PLP 227/2001; PLP 273/2001; PLP 6/2003; PLP 78/2003; PLP 90/2003; e PLP 286/2005.

ADO 70 / PA

À época, chegou a ser **aprovado** o Projeto de Lei Complementar nº 41/2003 que, no entanto, encaminhado para sanção presidencial, veio a ser vetado por meio da mensagem nº 289, de 30 de junho de 2003.

Nenhuma das propostas resultou na edição da legislação complementar faltante, motivo pelo qual subsiste a lacuna técnica responsável pela ineficácia do conteúdo normativo do art. 18, § 4º, da Constituição.

É indiscutível que o histórico de debates e iniciativas legislativas demonstra tanto a complexidade da matéria quanto a dificuldade de formação de consensos em torno do tema, **mas isso não legitima que o Congresso Nacional — tal como reconhece e defende o Senado Federal em suas informações oficiais — venha a optar pela “não-decisão” como via político-jurídica legítima.**

A opção legislativa pela “não-decisão” viola a um só tempo a força normativa da Constituição Federal — cujo texto impõe o dever de legislar sobre a matéria e outorga essa competência ao Congresso Nacional — e a autoridade do acórdão emanado do Plenário do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.682), pelo qual constatada a omissão inconstitucional e a situação de inércia deliberativa e determinada aos Órgãos do Poder Legislativo da União a adoção das medidas legislativas necessárias.

Considero que a edição da EC nº 57/2008 e a propositura de novas alternativas legislativas para a superação da lacuna normativa evidenciam que **ainda subsiste a possibilidade** dos Poderes da República atingirem o consenso necessário e adequado à solução do quadro de paralisação deliberativa.

Por isso, entendo revelar-se suficiente e apropriado, por ora, antes da adoção de medidas de intervenção judicial mais rigorosas, o restabelecimento do diálogo institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo da União, com exortação para que os representantes do povo persistam na construção da solução legislativa necessária à colmatação da lacuna técnica obstativa da criação e modificação dos municípios brasileiros.

ADO 70 / PA

Em sucessivos precedentes, o Plenário desta Suprema Corte, fiel à preservação da independência e da harmonia entre os Poderes, **tem admitido a possibilidade de prorrogação do prazo necessário à colmatação de lacunas legislativas**, quando presente a perspectiva do surgimento de soluções mais profícuas, sob a perspectiva democrática, através do diálogo institucional entre os órgãos envolvidos. Nesse sentido:

“Questões de ordem na ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2. Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT. 3. Pedidos sucessivos de prorrogações dos prazos realizados pela União (primeiro requerimento, em 2.2019) e pela maioria dos Estados (segundo requerimento, em 2.2020). 4. Fatos supervenientes que justificam o abrandamento do prazo fixado no julgamento de mérito. Circunstâncias técnico-operacionais. Deferimento dos pleitos em parte. Precedentes. 5. Referendo das decisões. 6. Acordo realizado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis.”

(ADO 25 QO, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020)

Sendo assim, diante da lacuna normativa ainda existente, mas considerada a possibilidade da omissão deliberativa ser superada mediante diálogo entre o Congresso Nacional e o Presidente da República, proponho a concessão de novo prazo para a adoção das medidas legislativas necessárias à colmatação da lacuna legislativa.

Não sendo obtido o consenso necessário, em prazo razoável, caberá ao Supremo Tribunal Federal exercer seu papel constitucional de guardião da força normativa da Constituição Federal, estabelecendo as condições necessárias e suficientes à eficácia plena do conteúdo

ADO 70 / PA

normativo do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

Sendo assim, **conheço** da ação e julgo **parcialmente procedente** o pedido, fixando o prazo de 18 (dezoito) meses para que seja sanada a omissão legislativa, **o que, se não ocorrer, autoriza o Supremo Tribunal Federal a estabelecer as condições necessárias e suficientes à eficácia plena do conteúdo normativo do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.**

É como voto.