

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 inaugurou nova ordem constitucional em um país que esteve, durante mais de 20 anos, vergastado por uma ditadura política ferrenha. Natural, portanto, que o legislador originário a tenha cingido na esperança de fazer dela um instrumento de tangível proteção ao ser humano e à sua dignidade. Grafar nos códigos o direito já não era mais suficiente, era preciso efetivá-lo e defendê-lo de maneira real e não apenas ideal. Em razão deste *mens legis*, o diploma normativo recebeu a alcunha de “Constituição cidadã” e, para além da busca pela aplicação direta de seu conteúdo, o legislador empenhou-se ainda em torná-la resiliente aos eventuais ataques aos princípios norteadores da República Federativa do Brasil, há pouco redemocratizada. É possível enxergar este intento de defesa do constitucionalismo brasileiro ao examinarmos os diversos mecanismos defensivos que esta Constituição, fruto do processo constituinte 1986-1988, nos traz.

O período militar, marcado pela forte centralização política e também federativa, haja vista que as constituições regentes deste período dificultaram aos Estados-membros o exercício de sua autonomia e competência, obstaculizou por consequência também a criação de novos municípios no Brasil.

Por sua vez, o constituinte originário do diploma promulgado em 1988, levando em consideração este revés anterior, providenciou garantir em sede constitucional a competência aos Estados-membros para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios por meio de edição de lei estadual.

Restaurada a competência dos Estados-membros para cuidar da matéria, o que se afigurou foi uma verdadeira profusão no surgimento de novos municípios. Assim, os legisladores viram a necessidade de debruçar-se sobre o tema para encontrar uma maneira de conter a multiplicidade de novos municípios sem, contudo, retirar a competência dos Estados-membros de realizá-lo. Esta intenção foi sintetizada na alteração do art. 18, §4º, da CF, através da edição da Emenda Constitucional nº15/1996, incluindo naquele artigo novos requisitos: a edição de lei complementar federal que determine prazo para elaboração de lei estadual para modificação de território de município e a publicação dos estudos de viabilidade municipais, que devem ser conclusivos.

A discussão central deste estudo desenvolver-se-á em torno do primeiro requisito exigido pelo artigo supracitado. Enquanto esta lei não nascer para o ordenamento jurídico brasileiro, não será possível que se inicie o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de município em conformidade com o que vetoriza a Constituição.

A ilação decorrente do parágrafo anterior é de que, na hipótese de haverem sido criados municípios no Brasil durante este interregno, a lei estadual que o permitiu padecerá de incompatibilidade irresolúvel com a Constituição Federal. Neste caso, faz-se mister que, diante da verificação da desarmonia entre as duas normas, afim de zelar pela integridade e a eficácia das normas do constitucionalismo brasileiro, o conflito sempre deverá ser resolvido em favor da Constituição, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da hipotética lei.

Isto posto, para tratar do tema acima demonstrado, abordaremos neste trabalho os seguintes pontos: 1) mudança de procedimento para criação dos novos municípios no Brasil; 2) razões que levaram à modificação deste processo; 3) o procedimento no ajuizamento da ADI 3.682MT; 4) reflexos desta decisão no plano jurídico.

## 2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

### 2.1 Recepção *versus* Constitucionalidade

Para melhor inferência destes conceitos é necessário diferenciá-los com clareza a recepção da verificação da constitucionalidade das leis ou atos normativos.

Quando o Poder Constituinte Originário inaugura novo ordenamento jurídico, revogando integralmente a Constituição anterior, é imprescindível que seja discutida a validade e eficácia dos atos normativos infraconstitucionais elaborados sob a vigência da constituição anterior, auferindo-se a compatibilidade ou não desses com a nova norma constitucional.

Caso a lei ou ato normativo seja incompatível com a nova ordem que se inaugura, deverá ser revogado, o que reputa-se bastante lógico uma vez que a Constituição Federal está no ápice do ordenamento jurídico brasileiro e constitui-se em origem e fundamento de validade dos demais atos, sendo, portanto, incoerente que uma norma que lhe seja conflitante, seja por esta mesma supedaneada.

Em alternativa, havendo compatibilidade entre as normas, dá-se o fenômeno da recepção que deve ocorrer material e formalmente. Inicialmente verifica-se a correspondência de conteúdo entre o ato e a nova Constituição e, em caso positivo, recepciona-se materialmente a referida lei ou ato. Na recepção formal, que ocorre a partir da material, verifica-se o *status* que será dado à norma já recepcionada pela nova Constituição.

O importante, então, é que a lei antiga, no seu conteúdo, não destoe da nova Constituição. Pouco importa que a forma de que o diploma se revista não seja prevista não mais seja prevista no Texto Magno. Não há conferir importância a eventual incompatibilidade de forma com a nova Constituição. A forma é regida pela lei de época do ato (*tempus regit actum*), sendo, pois, irrelevante para a recepção.

Assim, mesmo que o ato normativo se exprima por instrumento diferente daquele que a nova Carta exige para a regulação de determinada matéria, permanecerá em vigor e válido se houver a concordância material, i. é, de conteúdo, com as novas normas constitucionais. (MENDES, 2014, p. 238).

Nesse toar, a verificação da constitucionalidade diferencia-se da recepção principalmente pelo lapso temporal em que se desenrola. Se a recepção investiga a compatibilidade entre as normas anteriores e o novo ordenamento, o controle de

constitucionalidade tem por função examinar a compatibilidade entre lei ou ato normativo posterior e o conteúdo da *Lex Mater* sob a égide da qual foi elaborado.

Assim, a partir dos dois principais conceitos supracitados, é possível compreendermos primeiramente que a norma não recepcionada pelo novo ordenamento jurídico deverá sofrer revogação e, ato contínuo, que a norma que for incompatível com o ordenamento jurídico que a sustenta, por sua vez, deverá ser considerada inconstitucional. As duas consequências não se confundem, pois, se fosse possível a norma ou ato anterior incompatível com a nova constituição tornar-se inconstitucional, legitimar-se-ia a inconstitucionalidade superveniente, fenômeno não aceito pelo ordenamento jurídico brasileiro em posição eximamente justificada na lição do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, na ADI 02-DF:

[...] Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. (ADI 2 – DF, STF. Rel. Min. Paulo Brossard. j. 06-02-1992).

Quanto ao parâmetro do controle, todas as normas do corpo fixo - ainda que apenas formalmente constitucionais, originárias ou derivadas (Emenda) - e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias podem servir como referência para comparação com as normas infraconstitucionais.

Com a promulgação da EC nº45/2004, tivemos um alargamento do parâmetro do controle abstrato. Com efeito, essa emenda passou a dispor que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (CF, art. 5º, 3§). Com isso, se aprovados por esse procedimento especial, tais tratados e convenções internacionais também serão parâmetro de controle de constitucionalidade, com força de emenda constitucional. (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 849)



## 2.2 A Inconstitucionalidade por Omissão

### 2.2.1 O Combate à Inefetividade das Normas Constitucionais

Conforme conclui-se do tópico anterior, foi com o intuito de manter a ordem e a coerência do ordenamento jurídico brasileiro no que se refere à contradição entre lei ou ato normativo e a Constituição contemporâneos, que o nosso sistema jurídico dotou-se de um mecanismo específico para proclamação de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma: o controle de constitucionalidade. Invocar tal instrumento de confronto entre normas pode levar, em caso de dissonância, à invalidação e, em vista disso, à inaplicabilidade da lei ou ato normativo infraconstitucional discordante.

O que torna imperiosa a fiscalização da constitucionalidade das normas é a busca por garantir a supremacia da norma constitucional. Esta supremacia quer significar que há diferenças hierárquicas entre o texto constitucional e os demais que compõem o ordenamento jurídico, assim, o conteúdo e forma constitucionais vinculam os atos de todo o Poder Público, de maneira que estes atos devem necessariamente ser regulamentados e exteriorizados em conformidade com a Constituição. Neste jaez, as valorosas palavras de José Afonso da Silva acerca da *Lex Mater*:

Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos meus Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional, só serão válidas se se conformarem com as normas constitucionais federais.(SILVA,2005,P.46)

Da referida primazia deflui outro princípio: a rigidez constitucional. A rigidez é característica da Constituição Federal de 1988 que impõe maior sofisticação e dificuldade ao procedimento de alteração de seu texto do que ao processo de elaboração de leis infraconstitucionais com o intuito de garantir maior segurança jurídica ao texto que constitui em si a base de toda a ordem jurídica nacional.

Deriva ainda da supremacia, o princípio da presunção de legitimidade das leis ou atos normativos. Esta presunção, porém, é relativa, uma vez que a própria

existência do controle de constitucionalidade deriva da necessidade de se verificar a regularidade das normas.

Decorrência desse princípio, temos que as leis e os atos normativos estatais deverão ser considerados constitucionais, válidos, legítimos até que venham a ser formalmente declarados inconstitucionais por um órgão competente para desempenhar esse mister. Enquanto não formalmente reconhecidos como inconstitucionais, deverão ser cumpridos, presumindo-se que o legislador agiu em plena sintonia com a Constituição – e com a vontade do povo, que lhe outorgou essa nobre competência. (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 775)

Tendo em mente os três princípios reitores do controle de constitucionalidade, é possível adentrarmos na estrutura através da qual se efetiva o combate às irregularidades das normas.

O controle de constitucionalidade pode engendra-se por duas vias: a difusa (concreta) e a concentrada (abstrata). Em linhas gerais, na modalidade difusa, será discutida a aplicação da norma em face de caso concreto, onde qualquer órgão do Poder Judiciário poderá tutelar o direito subjetivo da parte (efeito *interpartes*). Assim, o questionamento da constitucionalidade é pedido acessório.

Na via concentrada, o questionamento se dará em face do ato em tese, ou seja, o pedido principal é o exame de constitucionalidade da norma. Neste caso, a verificação será realizada exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal e produzirá efeitos, em regra, *erga omnes* e vinculantes.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – Processar e julgar, originariamente:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

A doutrina constitucional estabelece ainda, entre outros critérios de classificação de manifestações da inconstitucionalidade, as que ocorrem por ação ou por omissão. Aquela caracteriza-se por um fazer, uma ação incompatível com os ditames ou princípios constitucionais que, por natureza, são imperativos. Já a inconstitucionalidade por omissão ocorre quando o Poder Público deixa de praticar ato exigido pelo texto constitucional. Na síntese do ministro Gilmar Mendes (2014, p. 958):

[...] o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão é relativamente recente. Antes, a inconstitucionalidade da lei configurava sempre caso de inconstitucionalidade por ação, ou seja, resultante de um afazer positivo do legislador.

A omissão legislativa inconstitucional pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação.

Compete observar que esta omissão pode ser imputada aos três Poderes, não apenas ao legislador. Conforme nos exemplifica o Ministro Luís Roberto Barroso (2012, p. 54), “pode ocorrer de o Executivo deixar de tomar as medidas político-administrativas de sua competência, não entregando determinadas prestações positivas a que esteja obrigado, por exemplo, em matéria de educação (CF, art. 208)”.

O comportamento negativo, responsável pela omissão inconstitucional, é detectado toda vez que o constituinte consagra imposições, deveres e meras a serem perseguidos pelos Poderes Públicos, e, mesmo assim, eles não tomam quaisquer providências para impedir a síndrome de inefetividade da constituição.

[...]

Referimo-nos à inércia da atividade legislativa concretizadora dos desígnios do constituinte originário, cujo *non facere* fulmina os compromissos constitucionais, as exigências de ação positiva, os deveres institucionais de editar leis para efetivar a carta magna. (LAMMÉGO, 2014, p. 148)

Atendo-nos a este aspecto legislativo da omissão, esta ocorre em presença de norma de eficácia limitada que, carente de ação legislativa para cumprir plenamente seus efeitos, acaba por não regulamentar direito assegurado pela Constituição, em claro vitupério à supremacia da Lei Maior.

Em razão da dependência direta que as normas de eficácia limitada têm em relação à atividade legislativa, a Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe em seu bojo a determinação de dois mecanismos evitados de mesmo propósito: combater a síndrome da inefetividade das normas constitucionais. Trata-se do Mandado de Injunção e da Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão.

### 2.2.1.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)

As duas ações supracitadas nascem, juntamente com a Constituição de 1988, imbuídas do espírito de defender o constitucionalismo pátrio em face da inefetividade que ainda hodiernamente vergasta parte das normas de eficácia limitada que permeiam a constituição cidadã. Porém, ainda que possuam o mesmo cerne, as duas ações diferenciam-se em diversos aspectos.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é ação do controle concentrado cujo processo tem por desiderato a garantia da supremacia constitucional através da busca pela efetividade das normas que dependem de regulamentação. Assim, não há partes ou mesmo pretensão resistida a ser contemplada, o que se pretende é ver concretizada a força normativa da Lei Fundamental. Acerca de seus efeitos, a Constituição Federal de 1988, é clara:

Art. 102 [...]

§2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Dessa forma, uma vez declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao órgão competente para que adote medida cabível. Entretanto, em se tratando de órgão administrativo, será estipulado o prazo de 30 dias para fazê-lo, conforme redação do Art. 103, §2º, CF.

No que diz respeito à ADO, o entrave que se configura no cenário jurídico brasileiro é delimitar de que maneira a omissão poderá ser efetivamente solucionada.

É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos e, ao mesmo tempo, um dos mais fascinantes temas do direito constitucional moderno. Ela envolve não só o problema concernente à concretização da Constituição pelo legislador e todas as questões atinentes à eficácia das normas constitucionais. Ela desafia também a argúcia jurídica na solução do problema sob a perspectiva estrita do processo constitucional. (CANOTILHO, 2013, p. 1416)

Nesta senda, a ADO *pari passu* ao mandado de injunção, quando analisada pelo Supremo Tribunal Federal, sofreu as consequências da insegurança jurídica

que suscitada em razão de sua recente instituição e que foi demonstrada pela posição não-concretista adotada pela Corte em relação a ambas ações. Assim, diante da inércia, STF limitava-se a declarar a mora do poder omissor, apenas atestando formalmente o que já era do conhecimento do autor da ação quando a deflagrou.

A partir do ano de 2007, o Supremo passou a adotar postura mais efetiva, desde quando já é possível encontrarmos jurisprudências que adotam as posições concretistas geral e individual. Na concretista geral, o Tribunal, além de declarar a mora, determina ainda a interpretação analógica de lei já existente para sanar a omissão, além de conferir efeito *erga omnes* à decisão. A concretista individual, por sua vez, diferencia-se da anterior por seus efeitos aplicarem-se entre as partes.

Figura ainda entre as posições adotadas pelo Tribunal, a concretista-intermediária que, na prática, declara a inércia legislativa e, caso esta não seja sanada, fixa prazo para tomada das medidas cabíveis, contudo, não prevê sanções em caso de descumprimento da decisão. Exemplo de adoção desta posição foi o julgamento da ADI 3.682MT que teve por objeto o questionamento da omissão legislativa na edição de lei federal exigida pela Constituição Federal em seu Art. 18, §4º, como condição para a criação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil. Nesta decisão, cujos efeitos são objeto de análise do presente estudo, o STF fixou prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional elaborasse a referida lei, contexto que será melhor analisado nos tópicos que seguem.

Ainda hoje o número de jurisprudências do STF em termos de ADO e mandado de injunção é bastante reduzido.

### **2.2.1.2 Mandado de Injunção**

Ação de base constitucional também associada à síndrome da inefetividade das normas constitucionais, o mandado de injunção tem natureza jurídica de remédio constitucional. Diferentemente da ADO, esta ação inaugura processo subjetivo, isto é, com partes, lide, pretensão resistida de interesses que busca promover a efetividade dos direitos fundamentais carentes de regulamentação, em consonância com o que preceitua o Art. 5º, LXXI, CF:

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades

constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Tanto o mandado funda-se no direito subjetivo que a legitimidade para sua proposição cabe a pessoa física ou jurídica que não esteja em gozo de seus direitos ou garantias fundamentais em razão de mora do Poder Público. Ademais, é possível que se impetre esta ação em caráter coletivo, utilizando-se da regulamentação por analogia do mandado de segurança coletivo constante no Art. 5º, LXXI, CF.

O ajuizamento de mandado de injunção ocorre tanto quando não se cumpre a determinação constitucional, como quando a norma não foi editada de forma satisfatória. Desta feita a identificação do órgão competente para julgar o mandado de injunção dependerá da autoridade que se omitiu.

### **3 O SURGIMENTO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL**

#### **3.1 Procedimento Constitucional**

O art. 18, §4º que originalmente integrava a Constituição Federal de 1988, dispunha:

Art. 18 [...]

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Desta forma, o advento da Constituição cidadã modificou a organização dos municípios inovando em dois aspectos: consagrou os municípios como entes federativos da República brasileira, ao mesmo tempo em que imputou aos estados a competência legislativa para criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios.

As mudanças promovidas pela nova Carta Constitucional de 1988 aumentaram o poder dos municípios, que adquiriram autonomia política, administrativa e financeira, e dos Estados, que passaram a ter liberdade para criar municípios, segundo condições e critérios estabelecidos em lei complementar estadual, competente também para definir o período de realização desses procedimentos. Não se

exigiam estudos prévios de viabilidade municipal. (BARROS: LAGO, 2008, p. 2).

Em 1996, o poder derivado reformador, através da edição da Emenda Constitucional nº15, alterou parcialmente a redação do artigo 18, §4º, CF, que passou a trazer como requisitos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios brasileiros:

a) Aprovação de lei complementar federal fixando o período e condições dentro das quais estas alterações poderão ocorrer, norma esta ainda não existente em nosso ordenamento;

b) Divulgação dos estudos de viabilidade municipal, na forma estabelecida por lei ordinária federal, que determinará a favorabilidade de criação dos novos municípios;

c) Consulta prévia, mediante plebiscito de caráter vinculante, às populações dos municípios envolvidos. Assim, só haverá continuidade do procedimento se a resposta da consulta for favorável;

d) Aprovação de lei ordinária estadual formalizando a criação, incorporação, fusão e desmembramento do município.

Foram três as principais mudanças no texto: a exigência de lei complementar para definir a que tempo tais procedimentos podem ocorrer; a consulta prévia, na forma de plebiscito deve ser realizada em todos os Municípios envolvidos; e que após tal consulta, devem ser realizados estudos de viabilidade municipal, na forma da lei. (BARBOSA FILHO, 2013).

Nota-se, portanto, tratar-se de uma norma de eficácia limitada, pois sua efetivação depende da ação do Congresso Nacional na edição da lei complementar federal que fixe prazo inicial ao processo. Embora estejam irradiando efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário, tem aplicabilidade mediata, porque as normas assim categorizadas reclamam uma lei futura que regulamente seus limites. (CUNHA JÚNIOR, 2010, p. 169)

A modificação do dispositivo teve claro intento de limitar o poder dos Estados-membros na criação de novos municípios reprimindo assim a proliferação massiva destes na federação brasileira pois estas eram insustentáveis para as finanças públicas.

Essa inundação de novas Municipalidades, unida à nova sistemática de divisão de recursos e às novas competências tributárias dos Municípios trazidas pela sua elevação a entes federados, redimensionou o problema do custeio das máquinas públicas locais. O produto interno bruto do país simplesmente não cresceu na mesma proporção para abarcar tal mudança. (BARBOSA FILHO, 2013)

É notório que o estabelecimento de prefeituras, secretarias, câmaras municipais, etc, tem alto custeio e empreender tais atividades em excesso onera sobremaneira as finanças públicas. Ademais, a formação de novos municípios dá espaço para criação de novos cargos e empregos públicos, recurso que, à época, foi ferramenta útil na constituição de currais eleitorais. Assim discorre Élder Prudente Barbosa Filho:

A emancipação irresponsável de Municípios não tem outro propósito que não o de gerar vantagem política para o partido ou coligação dominante na região, dando oportunidade do partido dominante local de expandir o seu poder. (BARBOSA FILHO, 2013)

Logo, conclui-se que as alterações feitas nos feitos supracitados, vieram com intuito de dar freio as vantagens políticas que estavam ocorrendo.



## 4 O PODER JUDICIÁRIO E O ART. 18, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

### 4.1 ADI 3.682 MT

Claro está, portanto, que a omissão do Poder Público na edição da referida lei complementar representa a inviabilização da criação de municípios no Brasil de acordo com os ditames constitucionais. Ainda assim, continuaram a surgir novos municípios mediante lei estadual, porém, flagrantemente eivados do vício da inconstitucionalidade desde o seu nascimento.

Alertamos, porém, para o fato de que, não obstante a inexistência da referida lei complementar federal, foram criados, após a introdução dessa exigência pela EC 15/1996, mais de cinquenta municípios em nosso país, em situação de flagrante desrespeito ao §4º do art. 18 da Carta Política. (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 331).

Durante 13 anos o Congresso Nacional omitiu-se, não editando a norma imprescindível à realização feito pretendido, quedou silente a exigência constitucional.

Ao ser provocado pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a exercer a fiscalização de constitucionalidade sobre os procedimentos de criação de diversos municípios pelo país, em 09 de maio de 2007, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, se manifestou pela inconstitucionalidade omissiva dos atos praticados.

No mesmo toar, o STF julgou outras diversas ADIs que questionaram leis estaduais que criavam municípios, a exemplo da ADI 2240 BA, cuja decisão afirmou a inconstitucionalidade, por vício formal e material, da Lei 7.619/00, criadora do Município de Luiz Eduardo Magalhães, porém, não decretou a nulidade do ato pelo prazo de 24 meses, período em que o legislador poderia editar a Lei Complementar Federal faltante. .

**Declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual, a decisão terá efeito retroativo (*ex tunc*) e para todos (*erga omnes*), desfazendo, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivadas, uma vez que os atos constitucionais são nulos e, portanto, destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados (efeitos *ex tunc*).**

No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e as Ações Declaratórias de Constitucionalidade, regulamentadas pela Lei 9868/99, existe, de acordo com o que preceitua o seu art. 27, a possibilidade, desde que ocorra mediante maioria de dois terços dos votos, limitar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

**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.**

Quando da decisão pela inconstitucionalidade da ADI 2240 e de muitas outras mais impetradas no mesmo ano de 2007, o STF, a despeito do reconhecimento do vício, mostrou entendimento de que decretar a nulidade da lei traria mais insegurança jurídica e social do que resolveria o cerne da questão. Por isso, decidiu por reconhecer a existência de fato desses municípios, bem como estabelecendo o prazo razoável de 24 meses para que fosse sanada a omissão legislativa e estes pudesse passar a existir juridicamente também, baseado nesse entendimento:

Criado o Município [Luís Eduardo Magalhães], passou a existir e agir como ente da federação. Trata-se de um fato. Não se anulam fatos. Um ente da federação assumiu existência (plano da existência) e dessa existência resultaram efeitos jurídicos (plano da eficácia), tal como ocorre no casamento putativo e com as 'sociedades em comum (= sociedades de fato)'. Impossível retornarmos no tempo, para anular a existência, sem agressão à autonomia desse Município e, pois - repito - ao princípio federativo". [STF, ADI 2.240-7-BA, Rei. Min. Eros Grau, j. em 18-5-2006].

Assim como aconteceu com o Município de Luís Eduardo Magalhães, outras tantas ADIs foram julgadas inconstitucionais com mesmo prazo indicado para declaração de nulidade.

Porém, aqui é preciso destacar que, ao julgar a ADI 3.682MT, mesmo sem previsão legal que o legitime para tanto, o STF, além de declarar a mora, fixou, por voto da maioria, ao Congresso Nacional o prazo de 18 meses para sanar a morosidade legislativa, numa clara manifestação da posição concretista-intermediária já explicada anteriormente.

Tal prática, por não estar prevista em lei, revela-se em questão sensível devido ao fato de que legislar é a função típica do Poder Legislativo, não cabendo ao Poder Judiciário impôr período para que realize tal atividade, sob pena de que seja ferida a separação de poderes, princípio este esculpido sob forma de cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988. Em alternativa, a mera declaração da mora tornaria inefetiva a declaração da inconstitucionalidade dos atos. Em reconhecimento ao caráter delicado da questão, no dia 11/09/2008, o STF decidiu enviar ao Congresso Nacional o Ofício nº1073/2008/SGM/P (fl. 200), informando que o referido prazo fixado não tratava de imposição e sim de delimitação temporal vista como razoável pela Corte.

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 3.682 – MT, STF. Rel. Min. Gilmar Mendes. j. 09-05-2207).

Assim, ao menos em tese, o Supremo atuou com ímpeto de pôr fim à nítida afronta aos ditames constitucionais, além de permitir que ascendessem à legalidade os municípios já criados, mesmo que indevidamente. Contudo, a decisão e, mais especificamente, a delimitação do prazo de 18 meses, não foi bem recepcionada pelo órgão maior do Poder Legislativo brasileiro pois, o Congresso Nacional compreende a sua função legislativa como poder que deve ser exercido sob o domínio de sua discricionariedade. Nesta senda, é elucidativa a lição do ministro Luis Roberto Barroso (1993):

Normalmente, o legislador tem a faculdade – e não o dever – de legislar. Insere-se no âmbito próprio de sua discricionariedade a decisão acertada da edição ou não de uma norma jurídica. De regra, sua inércia não caracterizará um comportamento inconstitucional. Todavia, nos casos em que a Lei maior impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma reguladora de atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará um caso de inconstitucionalidade por omissão.

#### 4.2 Consequências Advindas no Ordenamento Jurídico Pátrio

Diante da postura adotada pelo STF, o Congresso Nacional decide promulgar no dia 18 de dezembro, a Emenda Constitucional nº 57/2008 acrescentando o artigo 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que dispõe:

Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Surgem então as figuras dos municípios putativos, que, assim como o exemplo do Município de Luís Eduardo Magalhães, já tiveram declarada a sua inconstitucionalidade, porém ainda aguardavam a edição da já citada Lei Complementar, sob pena de ter declarada nula a lei estadual que deu origem ao Município. Os municípios putativos são aqueles que existem de fato, mas são juridicamente reputados como inconstitucionais.

A própria Emenda nº 57/2008 já despontou na ordem constitucional revestida da inconstitucionalidade, visto que, ao invés de modificar ou até mesmo extinguir o §4º do art. 18 da Constituição, cria uma exceção sem nenhum fundamento nos preceitos constitucionais.

[...]

Em vez de editar a lei complementar federal, a EC n. 57 /2008, num único dispositivo, convalidou o estado de inércia legislativa, algo que, formalmente falando, não poderia ser feito, porque não é dado a emendas constitucionais a atribuição de invadirem o campo reservado às leis complementares. Do ponto de vista técnico, pois, há uma reserva de lei complementar, consagrada no art. 18, § 42, da Carta Magna, que, em rigor, não pode ser preenchida por nenhuma outra espécie normativa, inclusive emenda à Constituição. (LAMMÊGO, 2014, p. 965)

Com essa manobra política, o Congresso Nacional tornava inútil a manifestação e o prazo fixado pelo STF, haja vista que validava com a Emenda os atos datados de período anterior à manifestação do Supremo até precisamente o último dia do ano anterior à declaração da Corte.

É imprescindível que se atente para a gravidade do que representa uma ação como esta do Congresso Nacional, na medida em que, ao invés de a Constituição Federal ser o parâmetro jurídico de validade da norma, seu texto é que adequado, através do acréscimo do art. 96 no seu ADCT, à vontade do Congresso

Nacional, conferindo validade a normas que o mesmo texto tenderá a classificar como inconstitucionais. Entendimento semelhante expõe o professor Pedro Lenza (2014):

Parece-nos bastante complicado se aceitar que Municípios que foram criados, alguns, até, por exemplo, sem o plebiscito adequado, sem um rigoroso estudo de viabilidade, sejam convalidados por emenda constitucional em um gritando mecanismo de constitucionalidade superveniente

[...]

a EC foi contra a decisão do STF que fazia um “apelo” para se elaborar a lei complementar e, uma vez elaborada, a decisão do STF era no sentido de corrigir o vício apontado, dando a oportunidade para que os Municípios criados preenchessem todos os requisitos estabelecidos no art 18, §4º.

A competência para editar uma emenda constitucional é decorrência do poder constituinte derivado reformador, que tem por função basilar “oxigenar” o ordenamento jurídico através do complemento ou alteração do texto constitucional de forma a adequá-lo às mudanças que acometem a sociedade diuturnamente.

Evita-se, deste modo, que o poder constituinte originário tenha de se manifestar, às vezes, para mudanças meramente pontuais. Reduzem-se os efeitos nefastos das contínuas rupturas da ordem constitucional.

Aceita-se, então, que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência [...]. (MENDES, 2014, p. 247)

Entre as características do poder constituinte derivado está exatamente esta que lhe dá nome: derivado. O que quer significar que sua origem está na Constituição que o criou, logo, seu produto deve ser limitado e condicionado aos ditames da mesma.

Nesta linha, a elaboração e aprovação da EC 57/2008 constitui-se em grande insulto à unidade do ordenamento jurídico em geral, ao texto constitucional, além de absurda inversão dos princípios constitucionais que se configuram quando os congressistas abusam de sua competência para legislar, dada pela própria Constituição, em desfavor da mesma. É um claro abuso do poder derivado de reforma.

## 5 CONCLUSÃO

Conclui-se que a EC 57/2008 foi um erro crasso, pois, ao mesmo tempo em que conseguiu anistiar atos elaborados de forma inconstitucional - abrindo reprovável precedente de conduta parlamentar, uma vez que a própria Constituição foi adequada para convalidar procedimento divergente do que ela mesma preceitua - ainda persistiu relegando à inconstitucionalidade os atos com o mesmo intento que foram editados após 31.12.2006, prazo final de convalidação dos municípios putativos.

Em detrimento da omissão discutida, não é possível que se usufrua da possibilidade definida na Constituição Federal para criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios brasileiros, pois a omissão legislativa persiste, mas, desta vez, não mais em razão da mora do Congresso Nacional. Ao contrário, até hoje, todas as tentativas de normatizar a matéria foram vetadas.

Enquanto perdurar a lacuna normativa, a questão segue controversa, pois, de por um lado, os municípios seguem sendo criados no Brasil, por outro, sempre que houver questionamento sobre a constitucionalidade desses atos, o Poder Judiciário deverá aplicar a lei, anulando-os.

Atualmente não é mais plausível que se fale em omissão legislativa, tendo em vista que não faltam por parte do Congresso Nacional tentativas de aprovação de projeto da lei discutida.

A Casa Legislativa em comento já elaborou diversos projetos de lei que tratam tanto do período de criação, como também definem procedimento para a alteração nos limites dos municípios brasileiros, além de outros pontos referentes à matéria. Porém, apenas para citar as tentativas mais atuais, nos dias 14 de novembro de 2013 e 27 de agosto de 2014, a presidenta Dilma Rousseff vetou os projetos de lei imbuídos do mesmo intuito. No dia 02 de dezembro de 2014, o último veto foi mantido pela presidenta. A justificativa para o veto em ambos os casos foi a contrariedade ao interesse público, já que a proposta representaria gastos para custear a criação de novos municípios que colocariam em risco o equilíbrio da responsabilidade fiscal, pois aumentariam as despesas e não a receita.

Mais uma tentativa de suprir esta lacuna tramita na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal através do projeto de lei (PLS 199/2015), que visa regulamentar a criação de municípios. Esta é a terceira vez,

nesta gestão, que tramita na Casa Legislativa proposta com este intuito no aguardo de ser aprovado pelas duas Casas e sancionado pela Chefe do Poder Executivo nacional.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Eliane Cruxên; LAGO, Gustavo Ponce de Leon Soriano. **A Força Normativa da Constituição e os Municípios após a Emenda 15, de 1996: Prenúncio de Tensão entre Legislativo e Judiciário?** Brasília, DF: Senado Federal, 2008.
- BARROSO, L. R. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CUNHA JÚNIOR , Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.
- FILHO, Élder. P. B. **O superdimensionamento do número de Municípios pós redemocratização: uma análise de suas consequências**. Disponível em: <http://monografias.brasilecola.com/direito/o-superdimensionamento-numero-municipios-pos-redemocratizadas.htm>.
- LAMMÊGO, Uadi. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PAULO, V; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional Descomplicado**. 12. ed. São Paulo: Método, 2014.



SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2 – DF**. Rel. Min. Paulo Brossard. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14709449/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2-df>

\_\_\_\_\_. **ADI 3.682 – MT**. Rel. Ministro Gilmar. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3682&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>

\_\_\_\_\_. **ADI 2.240-7 - BA**, Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757312/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2240-ba>

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

## ANEXO – ADI 3.682 MT

*Suprema Tribunal Federal*

277

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 06.09.2007

EMENTÁRIO Nº 2 2 8 8 - 2

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES  
 REQUERENTE(S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
 ADVOGADO(A/S) : ANDERSON FLÁVIO DE GODOI  
 REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
 ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
 REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

**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 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.

STF 42802



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 n.ºs 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.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso e, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação para reconhecer a mora do Congresso Nacional e, por maioria, estabelecer o prazo de 18 (dezoito) meses para que este adote todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional imposta pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 09 de maio de 2007.

**MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR**

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES  
 REQUERENTE(S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
 ADVOGADO(A/S) : ANDERSON FLÁVIO DE GODOI  
 REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
 ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
 REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ajuizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em face do Presidente da República e do Congresso Nacional, em virtude da não-elaboração da Lei Complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996.

O referido dispositivo constitucional assim dispõe, *verbis*:

"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, em síntese, que vários Estados estariam sofrendo prejuízos decorrentes da falta da citada norma, uma vez que muitas de suas comunidades locais estariam impossibilitadas de se emancipar e constituir novos municípios. Apenas no Estado do Mato Grosso, haveria mais de 40 comunidades nessa situação. Ressalta-se, ainda, que já se passaram 10 anos desde a edição da EC nº 15/1996 e a Lei Complementar Federal ainda não foi elaborada.

Pede-se, ao final, a procedência do pedido para se declarar a inconstitucionalidade por omissão relativamente à edição da Lei Complementar prevista no § 4º do art. 18 da Constituição, cientificando-se as autoridades requeridas para que supram a omissão declarada.

O Presidente da República prestou informações (fls. 81-89) aduzindo as seguintes preliminares: a) ilegitimidade ativa da requerente, pois apenas as Mesas das Assembleias Legislativas, e não propriamente as Assembleias Legislativas, estariam legitimadas para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF; b) ilegitimidade passiva do Presidente da República, que não teria iniciativa legislativa para a matéria em questão; e c) que o Presidente da Assembleia Legislativa precisaria de autorização da Mesa para propor ADI. No mérito, limitou-se a alegar que a Constituição não teria fixado nenhum prazo dentro do qual deva o Presidente apresentar projeto de lei.

O Congresso Nacional, também requerido, apresentou informações (fls. 91-112) suscitando a preliminar, já levantada pelo Presidente da República, de que o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso não apresentou autorização da Mesa desse órgão para propor a presente ADI. No mérito, sustenta a improcedência do pedido.

O Congresso Nacional também alega que o Ofício recebido deste Tribunal para que prestasse informações não veio acompanhado da página 11 (onze) da petição inicial, o que teria prejudicado o direito de manifestação, tendo em vista que não se poderia ter noção do que ali estaria escrito.

Tomando conhecimento da manifestação do Congresso Nacional, neste ponto, analisei os autos e verifiquei que a página 11 (onze) da peça inicial, contudo, contém apenas a continuação da transcrição da extensa ementa do acórdão da ADI 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001, o que poderia ser facilmente percebido pelo órgão legislativo, e, dessa forma, não justificaria abertura de novo prazo para a sua manifestação.

A Advocacia-Geral da União apresentou parecer, mas deixou de opinar sobre o mérito da causa, com base na jurisprudência da Corte segundo a qual, nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, o pronunciamento da AGU seria prescindível (fls. 114-116).

Por fim, a Procuradoria-Geral da República se manifestou pela procedência do pedido (fls. 118-126).

É o relatório, do qual a Secretaria distribuirá cópia aos demais Ministros desta Corte.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO  
VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

1. Legitimidade ativa para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

A presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi proposta pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em face da suposta inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a lei complementar federal a que alude o art. 18, § 4º, da Constituição da República.

A primeira questão que deve ser analisada diz respeito à legitimidade ativa da requerente para a propositura da ação, a qual foi contestada pelas informações prestadas pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional (fls. 81-89/91-112).

Todos hão de concordar que, no tocante à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a fórmula escolhida pelo constituinte, já do ponto de vista estritamente formal, não se afigura isenta de críticas. O art. 102 da Constituição, que contém o elenco das competências do Supremo Tribunal Federal, não contempla a ação direta por omissão, limitando-se a mencionar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, "a", com redação da Emenda Constitucional nº 03/93).

No artigo 103, *caput*, fixam-se os entes ou órgãos legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade. Parece evidente que essa disposição refere-se à ação direta de

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal, prevista no art. 102, I, "a", já mencionado.

Se tivermos o cuidado de investigar o direito comparado, haveremos de perceber que o constituinte português de 1976 tratou de forma diversa os processos de controle abstrato da ação e da omissão, também no que concerne ao direito de propositura. Enquanto o processo de controle abstrato de normas pode ser instaurado mediante requerimento do Presidente da República, do Presidente da Assembléia, do Primeiro-Ministro, do Provedor da República, de um décimo dos Deputados à Assembléia da República [art. 201, I, (a)], o processo de controle abstrato de omissão, propriamente dito, somente pode ser instaurado a requerimento do Presidente da República e do Provedor de Justiça (art. 283).

Ressalte-se que a afirmação segundo a qual os órgãos e entes legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, nos termos do art. 103, *caput*, estariam igualmente legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão prepara algumas dificuldades. Deve-se notar que, naquele elenco, dispõem de direito de iniciativa legislativa, no plano federal, tanto o Presidente da República como os integrantes da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados (CF art. 61).

Assim, salvo nos casos de iniciativa privativa de órgãos de outros poderes, como é o caso do Supremo Tribunal Federal em relação ao Estatuto da Magistratura (art. 93, *caput*, CF/88), esses órgãos constitucionais não poderiam propor ação de inconstitucionalidade, porque, como responsáveis ou co-responsáveis pelo eventual estado de inconstitucionalidade, seriam eles os destinatários primeiros da ordem judicial de fazer, em caso de procedência da ação.



Todavia, diante da indefinição existente, será inevitável, com base mesmo no princípio de hermenêutica que recomenda a adoção da interpretação que assegure maior eficácia possível à norma constitucional, que os entes ou órgãos legitimados a propor a ação direta contra ato normativo - desde que sejam contempladas as peculiaridades e restrições mencionadas - possam instaurar o controle abstrato da omissão.

Não há como deixar de reconhecer, portanto, a legitimidade ativa da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Quanto às supostas irregularidades formais da representação da Assembléia apontadas pelas informações prestadas pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, ressalto trecho do cuidadoso parecer elaborado pelo Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (fl. 119):

*"A alegada ilegitimidade ativa do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso, decorrente de não haver nos autos deliberação da Mesa daquele colegiado dando-lhe poder para ajuizar a presente ação direta, bate-se com a presunção de legitimidade que acompanha a iniciativa. Entre forma e substância, havemos de a esta preferir sempre que, na dúvida entre ambas, seja o meio adequado para atingir a finalidade do instituto jurídico. O princípio da supremacia da Constituição é o objetivo das ações de fiscalização abstrata de constitucionalidade, havendo de nortear a exequese."*

De toda forma, a petição inicial está devidamente instruída com cópia do art. 24 da Constituição estadual, que, em seu § 1º, dispõe que "o Presidente representará a Assembléia Legislativa em Juízo e fora dele e presidirá as sessões plenárias e as reuniões da Mesa do Colégio de Líderes".

Assim, não há óbices de ordem formal ao pleno conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

**2. O controle de constitucionalidade da omissão legislativa no direito brasileiro**

O Supremo Tribunal Federal se depara neste julgamento com mais um interessante caso de inatividade do legislador quanto à regulamentação de norma constitucional, na espécie, do § 4º do art. 18 da Constituição de 1988, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 15/96.

É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos e, ao mesmo tempo, um dos mais fascinantes temas do Direito Constitucional moderno. Ela envolve não só o problema concernente à concretização da Constituição pelo legislador e todas as questões atinentes à eficácia das normas constitucionais. Ela desafia também a argúcia do jurista na solução do problema sob uma perspectiva estrita do processo constitucional. Quando se pode afirmar a caracterização de uma lacuna inconstitucional? Quais as possibilidades de colmatação dessa lacuna? Qual a eficácia do pronunciamento da Corte Constitucional que afirma a inconstitucionalidade por omissão do legislador? Quais as conseqüências jurídicas da sentença que afirma a inconstitucionalidade por omissão? Essas e outras indagações desafiam a dogmática jurídica aqui e alhures.

O constituinte de 1988 emprestou significado impar ao controle de constitucionalidade da omissão com a instituição dos processos de mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade da omissão. Como essas inovações não foram precedidas de estudos criteriosos e de reflexões mais aprofundadas,

afigura-se compreensível o clima de insegurança e perplexidade que elas acabaram por suscitar nos primeiros tempos.

É, todavia, salutar o esforço que se vem desenvolvendo, no Brasil, para descobrir o significado, o conteúdo e a natureza desses institutos. Todos os que, tópicamente ou sistematicamente, já se depararam com uma ou outra questão atinente à omissão inconstitucional, não de ter percebido que a problemática é de transcendental importância não apenas para a realização de diferenciadas e legítimas pretensões individuais. Ela é fundamental, sobretudo, para a concretização da Constituição como um todo, isto é, para a realização do próprio Estado de Direito Democrático, fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, da iniciativa privada, e no pluralismo político, tal como estabelecido no art. 1º da Carta Magna. Assinale-se, outrossim, que o estudo da omissão inconstitucional é indissociável do estudo sobre a força normativa da Constituição.

Não obstante o esforço da doutrina e da jurisprudência, muitas questões sobre a omissão inconstitucional continuam em aberto, ou parecem não ter encontrado, ainda, uma resposta adequada. Sem querer arriscar uma profecia, pode-se afirmar, com certa margem de segurança, que elas não de continuar sem uma resposta satisfatória ainda por algum tempo!

Esse estado de incerteza decorre, em parte, do desenvolvimento relativamente recente de uma "Teoria da omissão inconstitucional". Aqueles que quiserem se aprofundar no exame do tema perceberão que o seu estudo sistemático constituía, até muito pouco tempo, monopólio da dogmática constitucional alemã. Esse aspecto contribuiu, sem dúvida, para que a questão fosse tratada,

inicialmente, como quase uma excentricidade do modelo constitucional desenvolvido a partir da promulgação da Lei Fundamental de Bonn.

Observe-se, contudo, que o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão configura fenômeno relativamente recente, também na dogmática jurídica alemã.

Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível<sup>1</sup>. Anteriormente, reconhecera Georg Jellinek que a impossibilidade de formular pretensão em face do legislador constituía *communis opinio*<sup>2</sup>. Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador. Esse entendimento assentava-se, de um lado, na idéia de uma irrestrita liberdade legislativa e, de outro, na convicção de que o legislador somente atuava no interesse da coletividade<sup>3</sup>.

Essa concepção sofreu significativa mudança com o advento da Lei Fundamental de 1949. A expressa vinculação do legislador aos direitos fundamentais (art. 1º par. 3º) e à Constituição como um todo (art. 20, III) estava a exigir o desenvolvimento de uma nova concepção. Já em 1951 passa a doutrina a admitir, pela voz eloqüente de Bachof, a possibilidade de responsabilização do Estado em virtude de ato de índole normativa<sup>4</sup>, caracterizando uma ruptura com o entendimento até então vigente, baseado na própria jurisprudência do

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*. Tübingen: JCB Mohr, 1911, p. 410.

<sup>2</sup> JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. Aufl. Tübingen, 1905, p. 80, nota 1.

<sup>3</sup> ANSCHÜTZ, Gerhard; THOMA, Richard (Hrsg.). *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen: Mohr, 1932, t. II, p. 608; GENZMER, Felix. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1932, t. II, p. 506 s.

<sup>4</sup> BACHOF, Otto. *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*. 2. Aufl. Tübingen: Mohr, 1968, p. 18.

*Reichsgericht*<sup>5</sup>. Bachof rejeitava, porém, uma pretensão à edição de uma lei por entender que isso seria incompatível com o princípio da divisão de poderes<sup>6</sup>.

A Corte Constitucional alemã viu-se compelida a arrostar questão atinente à omissão do legislador logo no seu primeiro ano de atividade.

Na decisão de 19.12.1951, o Tribunal negou a admissibilidade de recurso constitucional contra a omissão do legislador, que, segundo alegado, *fixara a pensão previdenciária em valor insuficiente para a satisfação das necessidades básicas de uma família*. Segundo o entendimento então esposado pelo Tribunal, os postulados contidos na Lei Fundamental não asseguravam ao cidadão, em princípio, qualquer pretensão a uma atividade legislativa suscetível de ser perseguida mediante *recurso constitucional*<sup>7</sup>.

As decisões proferidas em 20.2.1957 e em 11.6.1958 estavam a sinalizar a evolução jurisprudencial que haveria de ocorrer. Na primeira decisão, proferida em processo de recurso constitucional, a Corte Constitucional alemã admitiu, expressamente, o cabimento de medida judicial contra omissão parcial do legislador, reconhecendo que, ao contemplar determinado grupo ou segmento no âmbito de aplicação de uma norma, o legislador poderia atentar contra o princípio da isonomia, cumprindo, de forma defeituosa, dever constitucional de legislar<sup>8</sup>. Na decisão de 11.6.1958, também proferida em recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*)<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Cf. acórdão do Reichsgericht in: *RGZ* 125, 282, no qual se assentou, expressamente, a impossibilidade de responsabilização do Estado por ato legislativo.

<sup>6</sup> BACHOF, Otto. Op. cit. p. 18.

<sup>7</sup> *SVerfGE* 1, 97 (100).

<sup>8</sup> *SVerfGE* 6, 257.

<sup>9</sup> Acentue-se que o ordenamento alemão não dispõe de instrumentos especiais para o controle judicial da omissão. O recurso constitucional - *Verfassungsbeschwerde* constitui, na esfera do *Bundesverfassungsgericht*, o único instrumento processual

impetrado contra lei federal, que fixava a remuneração de funcionários públicos, a Corte declarou que, embora não estivesse legitimada a fixar os vencimentos de funcionários públicos, dispunha ela de elementos suficientes para constatar que, em virtude da alteração do custo de vida, os valores estabelecidos na referida lei não mais correspondiam aos parâmetros mínimos exigidos pelo art. 33 (5) da Lei Fundamental<sup>19</sup>. Não se declarou aqui a nulidade do ato normativo, **até porque uma cassação agravaria ainda mais o estado de inconstitucionalidade**. O Tribunal limitou-se a constatar a ofensa a direito constitucional dos impetrantes em virtude da omissão legislativa.

Portanto, a jurisprudência da Corte Constitucional alemã identificou, muito cedo, que configura a omissão inconstitucional não só o *inadimplemento absoluto* de um dever de legislar (**omissão total**), mas também a execução falha, defeituosa ou incompleta desse mesmo dever (**omissão parcial**) (*Teilunterlassung*). Assentou-se, igualmente, que a lacuna inconstitucional poderia decorrer de uma mudança nas relações fáticas, configurando para o legislador imediato dever de adequação.

A identificação da omissão inconstitucional do legislador, no juízo de constitucionalidade, tornava imperioso o desenvolvimento de novas técnicas de decisão, que se afigurassem adequadas a

---

autônomo de que o cidadão dispõe para atacar diretamente a omissão do legislador, desde que logre demonstrar eventual ofensa a um dos direitos fundamentais. Na maioria dos casos, cuida-se de *Verfassungsbeschwerden* dirigida contra ato normativo, nos casos em que se admite que o legislador satisfaz, de forma incompleta, o dever de proteção (*Schutzpflicht*) dimanado de um ou de outro direito fundamental. A maioria dos casos refere-se, porém, não às *Verfassungsbeschwerden* propostas diretamente contra a omissão legislativa, sejam elas parciais ou totais, mas àquelas dirigidas contra decisão da última instância da jurisdição ordinária (chamadas *Urteils-Verfassungsbeschwerden*). A *Urteil-Verfassungsbeschwerden* cumpre, em determinada medida, função semelhante à do nosso recurso extraordinário pertinente à ofensa constitucional, podendo ser interposta nos casos de lesão aos direitos fundamentais mediante erro do Juiz ou Tribunal na interpretação e aplicação do direito.

eliminar do ordenamento jurídico essa peculiar forma de afronta à Constituição, sem violentar a própria sistemática constitucional consagrada na Lei Fundamental. A Corte Constitucional recusou, de plano, a possibilidade de substituir-se ao legislador na colmatação das lacunas eventualmente identificadas, entendendo que a tarefa de concretização da Constituição foi confiada, primordialmente, ao legislador. Assim, tanto o princípio da divisão de poderes quanto o postulado da democracia obstavam a que os Tribunais se arrogassem ao direito de suprir lacunas eventualmente identificadas.

Essa orientação fez com que o Tribunal desenvolvesse, como técnica de decisão aplicável aos casos de lacuna inconstitucional, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (*Unvereinbarerklärung*). Trata-se de decisão de caráter mandamental, que obriga o legislador a suprimir, com a possível presteza, o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão<sup>10</sup>. Essa forma de decisão, construída pela jurisprudência, foi incorporada à Lei que disciplina o processo perante a Corte Constitucional.

Outra técnica de decisão, desenvolvida, sobretudo, para os casos de omissão inconstitucional, é o apelo ao legislador (*Appellentscheidung*), decisão na qual se afirma que a situação jurídica em apreço ainda se afigura constitucional, devendo o legislador empreender as medidas requeridas para evitar a consolidação de um estado de inconstitucionalidade. Essa técnica de decisão assumiu relevância ímpar nos casos da legislação pré-constitucional incompatível com a Lei Fundamental. A cassação dessas leis pré-constitucionais poderia levar, em muitos casos, a uma situação de autêntico caos jurídico. Daí ter a Corte Constitucional reconhecido que o legislador haveria de dispor de um prazo razoável

<sup>10</sup> BVerfGE 8, 1 (28).

<sup>11</sup> IPSEN, *Jörn. Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*. Baden-Baden, 1980, p. 268-269.

para adaptar o direito ordinário à nova ordem constitucional, reconhecendo como "ainda constitucional" o direito anterior, que deveria ser aplicado nessa fase de transição. A doutrina constitucional mais moderna considera que o apelo ao legislador (*Appellentscheidung*) configura apenas uma decisão de rejeição de inconstitucionalidade, caracterizando-se essa recomendação dirigida ao legislador como simples *obiter dictum*<sup>12</sup>. Essa qualificação não retira a eficácia desse pronunciamento, não havendo, até agora, registro de qualquer caso de recalcitrância ou de recusa do legislador no cumprimento de dever constitucional de legislar.

No Brasil, a ação direta por omissão teve até agora uma aplicação restrita. Menos de uma centena de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup>, como se pode verificar no quadro adiante:

ações diretas de inconstitucionalidade por omissão

ADI n°	Objeto	Parâmetro de Controle
01 19/AL	Aplicação de teto de remuneração para servidor estadual	CF, arts. 37, XI, XII; 39, § 1º.
02 0022/DF	Lei n. 4.215/63 (Estatuto da OAB).	
03 0023/SP	Isonomia de vencimentos dos Delegados de Polícia de	CF, art. 241.

<sup>12</sup> Cf. a propósito, BRYDE, Brun-Otto. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 1982, p. 397 s.; IPSEN, Jörn. *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, cit. p. 125. Sobre a diferenciação entre *ratio decidendi* e *obiter dictum* "coisa dita de passagem" (acessoriedade, v. RÔNAL, Paulo. *Não perca o seu latim*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984), isto é entre os fundamentos essenciais à prolação do julgado e aquelas considerações que integram os fundamentos da decisão, mas que são perfeitamente dispensáveis, v. SCHLÜTER, Wilfried. *Das Obiter Dictum*. Munique, 1973, p. 77 s.

<sup>13</sup> Seção de Matéria Constitucional/Secretaria Judiciária/STF



		carreira com outras carreiras jurídicas.	
04	0031/DF	Convênio ICM n. 66/88.	ADCT, art. 40
05	0033/DF	Convênio ICM n. 66/88, art. 3º, § 1º, § 2º e § 3º.	CF, art. 155, X, a. ADCT, art. 34, § 8º.
06	0130/DF	Organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União	ADCT, art. 29, § 1º.
07	0206/DF	Organização da seguridade social e dos planos de custeio e benefício.	ADCT, art. 59.
08	0267/DF	Elevação da representação do Estado de São Paulo para 70 deputados.	CF, art. 45, § 1º.
09	0296/DF	Instituição do sistema de carreira do serviço civil da União.	CF, art. 39 e §§.
10	0297/DF	Revisão do cálculo de aposentadorias e pensões de servidores públicos.	ADCT, art. 20.
11	0336/SE	Vários dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe. Intervenção do Estado nos municípios; Remunerações de servidores e magistrados.	CF, arts. 37, I, II, X, XIII; 39, § 1º; 41; 48, X; 61, II, a; 167, IV.
12	0343/DF	Erradicação do analfabetismo e incentivo ao ensino fundamental obrigatório e gratuito - Lei n. 7.999/90.	ADCT, art. 60.
13	0361/DF	Regulamentação da Lei n. 7.990/89.	CF, art. 20, § 1º.
14	0443/MG	Equiparação de índices de reajuste entre funcionários públicos civis e militares - Lei n. 10.364/90/MG.	CF, art. 37, X.
15	0477/DF	Fixação do salário mínimo - Lei n. 8.178/91.	CF, art. 7º, IV.
16	0480/DF	Vinculação dos benefícios da Previdência Social ao salário mínimo.	ADCT, art. 59.
17	0529/DF	Remuneração dos servidores públicos civis e militares da União - Medida Provisória n. 296, arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º.	CF, arts. 37, X; 39, § 1º.
18	0535/DF	Erradicação do analfabetismo e incentivo ao ensino fundamental obrigatório e gratuito - Lei n. 8.175/91.	ADCT, art. 60.
19	0607/DF	Organização da Seguridade	ADCT, art. 59.

		Social e instituição do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social - Lei n. 8.212/91 e 8.213/91.	
20	0635/RS	Isonomia de vencimentos entre os Auditores de Finanças Públicas e os Fiscais de Tributos Estaduais. Constituição/RS, art. 31.	CF, art. 39, § 1º.
21	0652/MA	Diversos dispositivos da Lei Complementar n. 010/91/MA.	CF, art. 18, § 4º.
22	0713/RJ	Omissão na sanção e intempestividade de veto aposto por Governador de Estado na Lei n. 1.057/86/RJ.	CF, arts. 34, VI, VII; 36, I, § 3º; 66, §§ 1º, 3º.
23	0720/RJ	Omissão na sanção e intempestiva de veto aposto por Governador de Estado na Lei n. 1.057/86/RJ.	CF, arts. 34, VI, VII; 36, I, § 3º; 66, §§ 1º, 3º.
24	0799/DF	Lei n. 7.719/89.	CF, art. 39, § 1º.
25	0823/DF	Demarcação de terras indígenas pela FUNAI, cujo o orçamento depende da lei orçamentária anual e créditos suplementares ou especiais.	CF, art. 231, <i>caput</i> , parte final. ADCT, art. 67.
26	0877/DF	Implantação da seguridade social e respectivos planos de custeio.	CF, arts. 203, V; 204. ADCT, art. 59.
27	0889/DF	Aproveitamento dos censores federais.	CF, art. 61, § 1º, II, a, c, e. ADCT, art. 23, parágrafo único.
28	0986/DF	Portaria n. 699/93 do Ministério da Fazenda.	CF, art. 150, VI, d.
29	0989/MT	Constituição/MT, art. 147, § 2º, § 3º e § 4º.	CF, arts. 5º, <i>caput</i> ; 37, <i>caput</i> , XV.
30	1177/DF	Normas regulamentadoras do processamento de dados lotéricos.	CF, art. 21, XI.
31	1338/DF	Estruturação da polícia rodoviária federal.	CF, art. 144, § 2º.
32	1387/DF	Medida Provisória n. 1.184/95, art. 1º. Medida Provisória reeditada sob os ns. 1.547-30/97 e 1.547-31.	CF, art. 39, § 1º.
33	1458/DF	Medida Provisória n. 1.415/96, art. 1º. Medida Provisória reeditada sob o n. 1.463 e reeditada sob os ns. 1.463-2, 1.463-3 e 1.463-4,	CF, art. 7º, IV.

		todas de 1996.	
34	1466/DF	Revisão geral de vencimentos, soldos e proventos de servidores públicos civis e militares e seus inativos e pensionistas.	CF, arts. 7º, VI; 37, X, XII, XV; 39, parágrafo 2º; 194, IV.
35	1468/DF	Medida Provisória n. 1.463/96, arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 10. Medida provisória n. 1.440/96, art. 8º, § 1º, § 2º, § 3º. Medidas Provisórias reeditadas sob o n. 1.463-2/96, e ns. 1.488/96 e 1.488-13/96. Medidas Provisórias reeditadas sob o n. 1.463-3/96, e ns. 1.488-14/96.	CF, arts. 5º, XXXVI; 7º, IV; 194, parágrafo único, IV; 195, § 6º; 201, § 2º; 202.
36	1484/DF	Lei n. 9.295/96.	CF, art. 21, XI; 173, § 4º; 220, § 5º.
37	1495/DF	Resolução n. 2.303/96.	CF, arts. 5º, XXXII; 170, V; 174.
38	1638/DF	Lacração de estação de serviço de radiodifusão sonora FM pela Delegacia Regional do Ministério das Comunicações do RJ.	CF, art. 215, § 1º, § 2º.
39	1698/DF	Erradicação do analfabetismo e incentivo ao ensino fundamental obrigatório e gratuito.	CF, arts. 6º; 23, V; 208, I; 214.
40	1810/DF	Norma regulamentadora para o transporte alternativo complementar por vans e congêneres.	CF, art. 193.
41	1820/DF	Medida Provisória n. 1.652-42/98, art. 1º, parágrafo único. Medida Provisória reeditada sob o n. 1.652-43/98. Lei n. 9.641/98, conversão em lei da MP 1.652-43.	CF, art. 39, § 1º.
42	1830/DF	Medida Provisória n. 1.656/98, art. 1º, parágrafo único.	CF, arts. 7º, IV; 201, § 2º.
43	1836/SP	Isonomia de vencimentos entre as carreiras de Advogado do Estado, Defensores Públicos e Delegados de Polícia.	CF, art. 241.
44	1877/DF	Medida Provisória n. 1.663-12/98, arts. 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28.	CF, arts. 7º, IV; 194, IV; 201, § 2º; 202.
45	1987/DF	Normas sobre o critério de	CF, art. 161, II.

		rateio do Fundo de Participação dos Estados.	
46	1996/DF	Medida Provisória n. 1.824/99, arts. 1º, parágrafo único, 2º, 3º, 4º. Medidas Provisórias reeditada sob os ns. 1.824-01, 1.824-02, 1.824-03, 1.824-05, todas de 1999.	CF, arts. 7º, IV; 14 (EC-20); 68, § 1º; 201, §§ 2º, 3º, 4º.
47	2017/DF	Competência do Poder Executivo para apresentar projeto de lei complementar ao Congresso Nacional (Finanças Públicas).	CF, art. 163. EC n. 19, art. 30.
48	2061/DF	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União.	CF, art. 37, X (EC-19).
49	2076/AC	Preâmbulo da Constituição/AC.	ADCT, art. 11.
50	2140/RO	Lei Complementar n. 096/99.	CF, arts. 37; 39; 48, X; 61, § 1º, II, b; 84, XXV; 169, § 3º, I, II, § 6º.
51	2154/DF	Lei n. 9.688/99, arts. 26, parte final, e 27.	CF, arts. 5º, I, II, XXXV; 102, j.
52	2162/DF	Medida Provisória n. 1.933-10/2000, arts. 1º ao 5º.	CF, arts. 5º, XXXVI; 6º, 7º, IV; 194, IV; 195, § 6º; 201, § 2º; 202.
53	2205/SP	Projeto de lei para a revisão anual da remuneração de servidores públicos estaduais.	CF, art. 37, X (EC-19).
54	2318/SR	Projeto de lei relativo a reajuste de vencimentos de servidores estaduais.	CF, art. 37, X, c/c art. 96, II, b.
55	2368/DF	Projeto de lei relativo à revisão anual da remuneração dos servidores da Justiça trabalhista.	CF, art. 37, <i>caput</i> , X.
56	2445/DF	Projeto de lei para revisão da remuneração dos servidores da União.	CF, art. 37, X (EC-19).
57	2481/RS	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, art. 37, X.
58	2486/RJ	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 22, parágrafo único, I; 25; 37, X; 169, § 1º.
59	2490/PE	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.

60	2491/GO	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
61	2492/SP	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
62	2493/PR	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
63	2495/SC	Projeto de lei sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
64	2496/MS	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
65	2497/RN	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
66	2498/ES	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
67	2503/MA	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
68	2504/MG	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
69	2505/BA	Projeto de lei para a revisão da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
70	2506/CE	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
71	2507/AL	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
72	2508/PA	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
73	2509/AM	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
74	2510/AP	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
75	2511/PB	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
76	2512/MT	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração.	CF, arts. 25; 37, X.

		dos servidores estaduais.	
77	2516/AC	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
78	2517/SE	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
79	2518/RO	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
80	2519/RR	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
81	2520/PI	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
82	2523/BA	Lei n. 6.677/94, art. 258.	CF, arts. 25; 37, X.
83	2524/TO	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais.	CF, arts. 25; 37, X.
84	2525/DF	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores distritais.	CF, arts. 25; 37, X.
85	2537/SE	Elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores distritais	CF, arts. 25; 37, X.
86	2557/MS	Projeto de lei de revisão geral anual da remuneração de servidores do Judiciário estadual.	CF, art. 37, X.
87	2563/DF	Fixação de subsídio de Ministro do STF e implantação de teto remuneratório estadual.	CF, art. 37, XI (EC-19).
88	2634/DF	Medida Provisória n. 1.911/99.	CF, art. 194, VII (EC-20).
89	2740/AM	Constituição/AM, art. 109, VIII.	CF, art. 37, X.
90	2778/MG	Constituição/MG, arts. 141 c/c 136, I; 139.	CF, art. 144, § 4º, § 6º.
91	3276/CE	Constituição/CE, arts. 71, § 2º, I, II; 79, § 2º, II, c (EC-54).	CF, arts. 73, § 2º, I; 75.
92	3302/MS	Revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos.	CF, art. 37, X (EC-remuneração dos servidores 19).
93	3303/DF	Lei n. 10.331/01, art. 1º.	CF, arts. 37, X; 61, § 1º, II, a.
94	3364/RJ	Lei n. 3.893/02, art. 5º, § 1º, I, II.	CF, art. 39, § 1º.
95	3575/DF	Remuneração dos advogados	CF, art. 135.

		federais, integrantes da Advocacia-Geral da União.	
96	3622/DF	Implantação da Defensoria Pública da União.	CF, arts. 5º, LXXXVI; 134.
97	3682/MT	Criação de município.	CF, art. 18, § 4º (EC-15).

Dados obtidos nas bases do STF. Atualizado em janeiro de 2007

Tal como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), o processo de controle abstrato da omissão (ADIO) não tem outro escopo senão o da defesa da ordem fundamental contra condutas com ela incompatíveis. Não se destina, pela própria índole, à proteção de situações individuais ou de relações subjetivadas, mas visa precipuamente, à defesa da ordem jurídica. Não se pressupõe, portanto, a configuração de um interesse jurídico específico ou de um interesse de agir. Os órgãos ou entes incumbidos de instaurar esse processo de defesa da ordem jurídica agem não como autores, no sentido estritamente processual, mas como Advogados do Interesse Público ou, para usar a expressão de Kelsen, como advogados da Constituição<sup>14</sup>. O direito de instaurar o processo de controle não lhes foi outorgado tendo em vista a defesa de posições subjetivas. Afigura-se suficiente, portanto, a configuração de um interesse público de controle. Tem-se aqui, pois, para usarmos a denominação usada por Triepel<sup>15</sup> e adotada pela Corte Constitucional alemã, típico processo objetivo<sup>16</sup>.

Ressalte-se que, a despeito do entendimento quanto à natureza diversa da ação direta de inconstitucionalidade e da ação direta por omissão, pelo menos quanto ao resultado, o Supremo

<sup>14</sup> Nesse sentido verificar: KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 175-176.

<sup>15</sup> O art. 13 § 2º da Constituição de Weimar previa, expressamente, a aferição abstrata da validade de uma norma na relação entre o direito federal (*Reichsrecht*) e o direito estadual (*Landesrecht*).

Tribunal Federal não distingue os institutos no que concerne à sua autonomia processual, contemplando a ação direta por omissão na mesma lista numérica das ações diretas em geral (cf. art. 102, I, "a", da CF/88 e Resolução nº 230/2002 do STF). Daí a dificuldade para o estudioso de identificar até mesmo o número de ações diretas por omissão já propostas. Ocorre aqui fenômeno assemelhado ao verificado com a representação interventiva e a representação por inconstitucionalidade (controle abstrato) sob a Constituição de 1967/69, que acabou por não distinguir a representação de inconstitucionalidade da representação interventiva.

**3. A omissão legislativa inconstitucional quanto à elaboração da lei complementar federal prevista no § 4º do art. 18 da Constituição**

O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento segundo o qual o art. 18, § 4º, da Constituição da República, com a redação determinada pela EC nº 15/96, é *norma de eficácia limitada*<sup>16</sup>, dependente, portanto, da atuação legislativa no sentido da feitura da lei complementar nele referida para produzir plenos efeitos. Ainda que despida de eficácia plena, consignou-se que tal norma constitucional teria o condão de inviabilizar a instauração de processos tendentes à criação de novas municipalidades até o advento da referida lei complementar federal. Assim, com base nessas premissas, o Tribunal, em diversos julgados, declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais, posteriores à EC nº 15/96, instituidoras de novos municípios, por ausência da lei complementar federal prevista pelo art. 18, § 4º, da Constituição (ADI-MC nº 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001; ADI nº 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI nº 2.702/PR,

<sup>16</sup> Cf. também MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade, Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 249"s.

<sup>17</sup> Cfr.: SILVA, José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros; 2003.



Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI n° 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI n° 2.632/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004).

A Emenda Constitucional n° 15, de 1996, como todos sabem, foi elaborada com o conhecido intuito de colocar um ponto final na crescente proliferação de municípios observada no período pós-88. A redação original do art. 18, § 4º, da Constituição, criava condições muito propícias para que os Estados desencadeassem o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, por leis próprias, respeitados parâmetros mínimos definidos em lei complementar, também estadual.

A Justificação apresentada na Proposta de Emenda à Constituição n° 22, de 1996, no Senado Federal, esclarece os motivos da mudança constitucional (fl. 55):

*"O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado atenção para o caráter essencialmente eleitoral que envolve suas criações, fato este lamentável. Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios.*

*Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao consentimento dos abusos, hoje observado, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.*

*A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas a continuidade e a unidade histórico cultural do ambiente urbano deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.*

*Aceitamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.*

*Assim, nesta proposta de emenda à Constituição, estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os*

municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.

Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito."

A Emenda Constitucional 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.

Não se pode negar, portanto, a existência de notório lapso temporal a demonstrar, à primeira vista, a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

Em parecer rigoroso e analítico, o Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, após estudar as condições em que a inatividade do legislador configura a omissão inconstitucional, assim analisa o presente caso:

"23. No caso presente, o artigo 18, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constituição n. 15/1996, está a exigir a edição da Lei Complementar Federal, que fixe o período determinado para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. A inviabilidade de concretização do preceito diante da ausência do ato normativo, por longos dez anos, tempo mais do que suficiente para que o Congresso Nacional o aprovasse, fere a Constituição, em sua literalidade e espírito.

24. Observemos ainda que o silêncio do legislador federal termina por comprometer a autonomia das entidades federativas estaduais e municipais, incapacitadas que ficam de organizar adequada e convenientemente a distribuição do poder político-administrativo nos respectivos territórios.

25. O federalismo se diferencia das outras formas de estado exatamente por garantir, por meio da Constituição,

esferas de autoconformação, inclusive territorial, aos entes federados. O Brasil, como sabemos, é um federalismo tripartite ou de três níveis, assim como a Bélgica, embora, evidentemente, sob outras razões, por ter destacado os municípios como partes disjuntivas da federação.

26. Pois bem, a lei complementar federal ainda por fazer-se é imprescindível para que se adotem *todas* as providências necessárias à criação de municipalidades que demonstrem viabilidade econômico-financeira e o desejo da população em emancipar-se.

27. A inicial, aliás, relata a paralisia dos Estados, por ausência da mencionada lei, para dar continuidade a processos de emancipação de diversos municípios, atendendo a anseios de seus moradores. É certo que o período pós 1988 foi pródigo em desmembramentos de unidades municipais incapazes do auto-sustento. Sem embargo, não se pode corrigir esse vício passado com outro vício, agora, de inanição constitucional. Até por que a EC n. 15/1996 criou garantias contra a inflação municipalizante, neutralizando surtos emancipacionistas como o vivido.

28. Em situações assim é mais do que recomendável a intervenção judiciária, como forma de chamar a atenção dos representantes do povo para o problema. São eles, os representantes do povo, que, no dizer de José Adércio L. Sampaio, têm primazia na "função político-constitucional de densificação em normas do significado" do federalismo, por obterem legitimidade nas umas: "são eles que detêm o poder, conferido, é verdade, sob reservas, de fazer a maquinaria constitucional funcionar. E é exatamente essa reserva que permite a atuação do Judiciário nos excessos ou nas omissões, nos desvarios da política."

29. Adicionalmente, devemos lembrar que a inércia legislativa está a impedir que a soberania popular, base de todo poder (art. 1º, § único, CF), se expresse pelos canais plebiscitários num sentido ou noutro da reorganização municipal.

30. Soma-se, portanto, a ausência de lei constitucionalmente exigida para desenvolvimento jusnormativo por tempo mais do razoável para o adimplemento, com a desconsideração do princípio federativo e da soberania popular para definir a gravidade do quadro de inconstitucionalidade retratado nos autos.

Ante o exposto, o parecer é pela procedência do pedido formulado na inicial para que seja declarada a inconstitucionalidade por omissão.”

Não obstante, ressalto que os dados fáticos da inexistência do ato normativo em referência e do extenso lapso temporal podem não ser suficientes para a configuração da omissão legislativa inconstitucional.

Desde a promulgação da EC n° 15/96, não se pode falar exatamente em uma total inércia legislativa, visto que vários projetos de lei complementar foram apresentados e discutidos no âmbito das casas legislativas. O primeiro deles, o Projeto de Lei Complementar n° 130, foi apresentado em 21 de novembro de 1996, portanto, apenas dois meses após a publicação da EC n° 15/96, em 13 de setembro de 1996. Posteriormente, foram apresentados os seguintes projetos de lei complementar visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição: PLP 138/1996, PLP 151/1997, PLP 39/1999, PLP 87/1999, PLP 170/2000, PLP 227/2001, PLP 273/2001, PLP 6/2003, PLP 78/2003, PLP 90/2003, PLP 286/2005<sup>18</sup>.

O Projeto de Lei Complementar n° 41, de 2003, do Senado Federal, chegou a ser aprovado, porém foi posteriormente vetado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem n° 289, de 30 de junho de 2003.

Desde então, o Congresso Nacional não voltou a apreciar o tema. Em setembro de 2006, completaram-se dez anos de vigência da EC n° 15/96, sem que a lei complementar federal nela referida tenha sido editada.

<sup>18</sup> Todos esses projetos encontram-se atualmente apensados ao PLP 130/1996, com exceção do PLP 170/2000, já arquivado.

Assim, questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à *inertia deliberandi* (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas<sup>19</sup>. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo.

*Quid juris*, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão?

O Supremo Tribunal Federal tem considerado que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador<sup>20</sup>.

Essa orientação há de ser adotada com temperamento.

A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve

<sup>19</sup> A referência aqui diz respeito às fases de discussão e deliberação do processo legislativo.

olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, *caput*, e inciso I). Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso.

Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional.

Não tenho dúvida, portanto, em admitir que também a inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.

No caso em questão, apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível, sim, constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar federal em referência.

A omissão inconstitucional torna-se bastante clara se voltarmos os olhos para a plethora de municípios criados mesmo após o advento da EC nº 15/96 com base em requisitos definidos em antigas legislações estaduais, alguns declarados inconstitucionais por esta Corte (ADI-MC nº 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ

<sup>26</sup> Cfr. nesse sentido: ADI 2.495, Ilmar Galvão, julgada em 2.5.2002, DJ 2.8.2002.

14.12.2001; ADI n° 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI n° 2.702/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI n° 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI n° 2.632/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004); uma realidade quase que imposta por um modelo que, adotado pela EC n° 15/96, ainda não foi implementado em toda sua plenitude, em razão inexistência da lei complementar federal a que alude o referido preceito constitucional.

A deficiência do modelo em razão da omissão inconstitucional do legislador foi bem demonstrada pelo Ministro Eros Grau em voto proferido na ADI 2.240/BA, do qual extraio os seguintes trechos:

"Aqui --- repito --- estamos diante de uma situação excepcional. A exceção manifesta-se inicialmente em razão de omissão do Poder Legislativo, omissão que impede, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Essa omissão consubstancia uma moléstia do sistema, um desvio do seu estado normal, como passo a demonstrar. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º da Constituição do Brasil). Assim, observado o disposto no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil e a lei complementar nele mencionada, a decisão política que envolva a criação de um Município poderia, se existente a lei complementar, ser tomada. A omissão do Congresso Nacional impede, no entanto, que essa decisão, de caráter político, seja afirmada. Essa omissão opera no sentido de como que transferir parcela de função constituinte ao Poder Legislativo --- o que é inadmissível --- eis que inviabiliza o que a Constituição autoriza, a criação de um novo Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional."

Assim, não vejo como não reconhecer a omissão inconstitucional do legislador diante do dever de legislar imposto

pelo art. 18, § 4º, da Constituição da República, com a redação conferida pela EC nº 15/96.

#### 4. Decisão

O Supremo Tribunal Federal deixou assente, na decisão proferida no Mandado de Injunção nº 107, da relatoria do Ministro Moreira Alves, que a Corte deve limitar-se, nesses processos, a declarar a configuração da omissão inconstitucional, determinando, assim, que o legislador empreenda a colmatação da lacuna. Tal como a decisão proferida na ação direta por omissão, a decisão tem, para o legislador, caráter obrigatório. Ambos os instrumentos buscam a expedição de uma ordem judicial ao legislador, configurando o chamado "*Anordnungsklagerecht*" ("*ação mandamental*")<sup>21</sup> de que falava Goldschmidt<sup>22</sup>. Assim, abstraídos os casos de construção jurisprudencial admissível<sup>23</sup> e de pronúncia de nulidade parcial que amplie o âmbito de aplicação da norma<sup>24</sup>, deveria o Tribunal limitar-se, por razões de ordem jurídico-funcional, a constatar a declaração de inconstitucionalidade da omissão do legislador<sup>25</sup>.

No mesmo sentido, afirmou a Corte Constitucional alemã, já no começo de sua judicatura, que não estava autorizada a proferir, fora do âmbito da regra geral, uma decisão para o caso concreto, ou determinar qual norma geral haveria de ser editada pelo legislador<sup>26</sup>. Também o Supremo Tribunal Federal deixou assente, na decisão proferida no Mandado de Injunção nº 107, que a Corte não está

<sup>21</sup> MI 107, Relator Moreira Alves, DJ 28.11.89.

<sup>22</sup> GOLDSCHMIDT, James. *Zivilprozessrecht*. 2. ed. Berlin, 1932, § 15a, p. 61.

<sup>23</sup> Cf., a propósito JÜLICHER, Friedrich. *Die Verfassungsbeschwerden gegen Untertätigkeit bei gesetzgeberischem Unterlassen*. Berlin, 1972, p. 22; SCHENKE, Wolf-Rüdiger. *Rechtsschutz bei normativem Unrecht*. Berlin, 1979, p. 178; PESTALOZZA, Christian. "Noch verfassungsmässige" und "bloss verfassungswidrige" Rechtslagen. In: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*. Tübingen, 1976, Vol. I, p. 519 (526).

<sup>24</sup> EVerfGE 8,1 (36); 22, 349 (360); 22, 156 (174).

<sup>25</sup> Cf., a propósito, MI 107, Moreira Alves, DJ 28.11.89.

<sup>26</sup> EVerfGE 6, 257 (264), 8, 1 (19); Dazu p. auch Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 20 III, RdNr. 13.



autorizada a expedir uma norma para o caso concreto ou a editar norma geral e abstrata, uma vez que tal conduta não se compatibiliza com os princípios constitucionais da democracia e da divisão de poderes<sup>27</sup>.

Como ressaltado, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão - assim como o mandado de injunção - pode ter como objeto tanto a omissão total, absoluta, do legislador, quanto a omissão parcial, ou o cumprimento incompleto ou defeituoso de dever constitucional de legislar. Caso reconheça a existência de omissão morosa do legislador, o Tribunal haverá de declarar a inconstitucionalidade da omissão, devendo, nos termos da Constituição (art. 103, § 2º), dar ciência da decisão ao órgão ou aos órgãos cujo comportamento moroso se censura para que empreendam as medidas necessárias.

Nos casos de omissão dos órgãos administrativos que interfira na efetividade de norma constitucional, determinar-se-á que a Administração empreenda as medidas necessárias ao cumprimento da vontade constitucional, devendo verificar-se a execução da ordem judicial no prazo de 30 dias.

As formas expressas de decisão, seja no caso de omissão legislativa ou de omissão administrativa prevista no art. 103, § 2º, da Constituição, parecem insuficientes para abarcar o complexo fenômeno da omissão inconstitucional.

No que concerne à omissão administrativa, deverá o órgão administrativo ser cientificado para atuar em 30 dias. Considerando o quadro diferenciado que envolve a omissão de ato administrativo, afigura-se algo ilusório o prazo fixado.

<sup>27</sup> MI 107, Relator Moreira Alves, DJ 28.11.89.

Se se tratar de edição de ato administrativo de caráter regulamentar, muito provavelmente esse prazo há de revelar-se extremamente exiguo. Em outros casos, que demandem realização de medidas administrativas concretas (construção de escolas, hospitais, presídios, adoção de determinadas políticas complexas, etc.), esse prazo mostra-se ainda mais inadequado.

Um dos problemas relevantes da dogmática constitucional refere-se aos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade da omissão.

Não se pode afirmar, simplesmente, que a decisão que constata a existência da omissão inconstitucional e determina ao legislador que empreenda as medidas necessárias à colmatação da lacuna inconstitucional não produz maiores alterações na ordem jurídica. Em verdade, tem-se aqui sentença de caráter nitidamente mandamental, que impõe ao legislador em mora o dever, dentro de um prazo razoável, de proceder à eliminação do estado de inconstitucionalidade.

O dever dos Poderes Constitucionais ou dos órgãos administrativos de proceder à imediata eliminação do estado de inconstitucionalidade parece ser uma das conseqüências menos controvertidas da decisão que porventura venha a declarar a inconstitucionalidade de uma omissão que afete a efetividade de norma constitucional<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cf. BVerfGE 6, 257 (265 s.); BVerfGE 37, 217 (262); 51, 1 (28); BVerfGE 57, 361 (388); cf. também, IPSEN, Jörn. Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, cit. p. 211-213; SCHLAICH, Klaus. Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Munique, 1985, p. 172; GUSY, Christoph. Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht, Berlin, 1985, p. 191; HEIN, Peter. Die Unvereinbarerklärung verfassungswidriger Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht. Baden-Baden, 1988, p. 168 s.; HEYDE. Gesetzgeberische Konsequenzen aus der Verfassungswidrig-Erklärung von Normen. FS Faller, 1984, p. 53 (54 s.); GERONTAS, Apostolo. Die Appellentscheidungen, Sondervotumsappelle und die bloße Unvereinbarkeitsfeststellung als Ausdruck der funktionellen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. DVBl. 1982, p. 486 (488); HEUBNER, Hermann. Folgen der

O princípio do Estado de Direito (art. 1º), a cláusula que assegura a imediata aplicação dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º) e o disposto no art. 5º, LXXI, que, ao conceder o mandado de injunção para garantir os direitos e liberdades constitucionais, impõe ao legislador o dever de agir para a concretização desses direitos, exigem ação imediata para eliminar o estado de inconstitucionalidade.

Considerando que o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão pode ter produzido efeitos no passado - sobretudo se se tratar de omissão legislativa - , faz-se mister, muitas vezes, que o ato destinado a corrigir a omissão inconstitucional tenha caráter retroativo.

Evidentemente, a amplitude dessa eventual retroatividade somente poderá ser aferida em cada caso. Parece certo, todavia, que, em regra, deve a lei retroagir, pelo menos até à data da decisão judicial em que restou caracterizada a omissão indevida do legislador.

No caso em questão, a omissão legislativa inconstitucional produziu evidentes efeitos durante esse longo período transcorrido desde o advento da EC n° 15/96. Diante da inexistência da lei complementar federal, vários Estados da federação legislaram sobre o tema e diversos municípios foram efetivamente criados ao longo de todo o país.

Municípios criados, eleições realizadas, poderes municipais devidamente estruturados, tributos municipais recolhidos, domicílios fixados para todos os efeitos da lei, etc.; enfim, toda uma

---

*Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ohne Nichtigerklärung. NJW 1982, p. 257; MAURER, Hartmut. Zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen. In: FS W. Weber, Berlin, 1974, p. 362; SCHNEIDER, Bernd Jürgen. Die Funktion der Normenkontrolle*

realidade fática e jurídica criada sem qualquer base legal ou constitucional. É evidente que 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.

Assim sendo, voto no sentido de 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 n.ºs 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.

---

*und des richterlichen Prüfungsrechts im Rahmen der Rechtsfolgenbestimmung verfassungswidriger Gesetze.* Frankfurt am Main, 1988, p. 162.

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSOVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, acompanho, apenas ressaltando que esse tipo de inapetência legislativa é sobretudo grave porque breca, trava a própria dinâmica da federação, que fica com seu quadro numérico estratificado.

Nem é preciso também lembrar que este § 4º do artigo 18 trata de matéria federativamente sensível, por definição. A Emenda Constitucional nº15 é de setembro de 1996. Já se passaram quase onze anos.

Então, voto com o Relator no sentido de declarar a mora legislativa.

\* \* \*



09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, peço vênha ao relator para divergir quanto à legitimidade, e o faço acolhendo as razões constantes do memorial que me foi distribuído pela Advocacia-Geral da União, subscrito pelo Dr. José Antônio Dias Toffoli, e pela Secretária-Geral de Contencioso, Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça.

É sabença geral que não existem, em qualquer preceito, palavras inúteis. Também é sabença geral que se mostra exaustivo o rol dos legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade e a declaratória de constitucionalidade.

Consoante o artigo 103 da Carta Federal, são legitimadas não as assembléias, não as casas legislativas em si - quando então bastaria ter, como na espécie, a subscrição da peça inicial da ação direta de inconstitucionalidade pelo Presidente da Casa, sem manifestação de Colegiado - mas as respectivas mesas.

Conforme o inciso II do mencionado artigo, possui tal legitimidade a Mesa do Senado Federal, pressupondo-se deliberação do Colegiado, e não daquele que, na área administrativa, personifica o Senado Federal para a prática de atos em geral. O mesmo acontece, repetindo-se mais uma vez o vocábulo Mesa, com significado técnico próprio, quanto à Câmara dos Deputados.

O inciso IV do citado artigo - que diz respeito à ação direta de inconstitucionalidade ora apreciada - prevê como legitimada "a Mesa de Assembléia Legislativa", ou a Mesa - subentenda-se - da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Mas sempre, repito, presente um colegiado.

Não posso, por mais que seja tentado pelos parâmetros reinantes de perda de noções - e não estou aqui a partir para a interpretação verbal, gramatical, que realmente seduz, estou perquirindo o alcance do dispositivo legal -, substituir a referência à mesa da casa legislativa pela figura individual do presidente dessa mesma casa legislativa.

Entendo que procede a preliminar de ilegitimidade. Não há, na petição inicial, a menção ao fato de a ação direta de inconstitucionalidade ter sido ajuizada após deliberação da Mesa. Se houvesse, admitiria, presumindo o que normalmente ocorre, a boa procedência do que consignado, a legitimidade da Assembléia, vislumbrando a menção à Assembléia como a englobar o pronunciamento, no sentido do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, da própria Mesa.

No mais, a mora salta aos olhos. Passados onze anos, por isso ou por aquilo, por falta de vontade política, certamente, por falta de consenso, não houve a edição da lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 18 da Carta Federal, na redação decorrente da Emenda Constitucional nº 15/96, para chegar-se à

*Supremo Tribunal Federal***315****ADI 3.682 / MT**

criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, não podendo, conforme dicção da ilustrada maioria, a regência da matéria decorrer de lei complementar estadual.

Simplesmente proclamo, embora o Congresso esteja cansado de saber disso, a mora do Congresso Nacional a respeito.



09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO**E X P L I C A Ç Ã O**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Senhora Presidente, gostaria de fazer uma observação.

Nós, na verdade, já fizemos uma construção nesta matéria, porque embora isso seja até não considerado nas reflexões todas que se desenvolvem, em relação à legitimidade na ADI por omissão. Só por construção, nós chegamos a isso, porque o texto constitucional não fala de fato da legitimação. Nós fizemos isso por interpretação jurisprudencial.

Não há, no texto constitucional, uma palavra sobre a legitimidade para propor ADI por omissão. Nós demos isso de barato, mas, na verdade, é uma construção jurisprudencial.

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSOV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, por uma questão de coerência, acompanho o voto do Ministro Marco Aurélio no que toca à falta de legitimação ativa ou, pelo menos, à falta de prova dessa legitimação.

Com todas as vênias do eminente Ministro Gilmar Mendes, o rol dos legitimados para a ação direta, seja ela de inconstitucionalidade positiva ou de inconstitucionalidade por omissão, está, sim, expresse no artigo 103; basta notar que a única alusão constitucional ao julgamento da ação direta por omissão é um parágrafo do artigo 103, que arrola os legitimados.

E disse coerência porque, por decisão individual, na ADIn 999, determinei à Ordem dos Advogados do Brasil que comprovasse a existência de decisão prévia do Conselho Federal, que é o órgão legitimado pela Constituição.

E também dou pela ilegitimidade, no caso, do Presidente da República, porque, como bem notou o Ministro Gilmar Mendes, Relator, a mora que estamos a considerar e a declarar não resulta de inexistência de projeto a respeito, mas da inexistência de

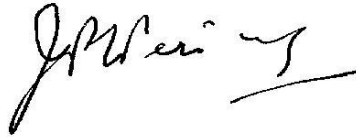


*Supremo Tribunal Federal***318**

ADI 3.682 / MT

deliberação do Congresso Nacional a propósito da série de projetos em curso no Congresso Nacional. Desse modo que a omissão do Presidente da República em exercer uma iniciativa que não lhe é privativa, no caso, é absolutamente indiferente.

No mérito, embora sem divisar que conseqüências jurídicas poderão advir do descumprimento do prazo que estamos a fixar, eu acompanho o eminente Relator na declaração de inconstitucionalidade.



Nc.

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO


O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, penso que a Constituição contempla dualidade. Em se tratando de omissão de autoridade administrativa, é possível fixar-se o prazo de trinta dias para a prática do ato, não ocorrendo o mesmo em relação ao Poder Legislativo.

Por isso, na esteira de pronunciamentos da Corte, limito-me - imaginando que, realmente, depois da decisão do Supremo, virá a lei complementar cogitada no preceito constitucional - a declarar a mora, com a cientificação do Congresso Nacional.

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, o Ministro Gilmar Mendes põe o prazo no dispositivo? 

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - O prazo de 18 meses.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Eu coloquei no dispositivo, porque realmente associei o julgamento das duas ações. Na medida em que proponho a aplicação da declaração de inconstitucionalidade e reconheço a possibilidade de as leis continuarem a vigor pelo prazo de 24 meses, entendo que, no caso da ação direta por omissão, deveríamos fixar um prazo mais exíguo para que o Congresso delibere. O Ministro Ricardo Lewandowski, até a pouco, ponderava da necessidade de se fazerem essas compatibilizações, uma vez que se trata de um procedimento com múltiplos atos, sucessivos atos. Mas é uma tentativa de, no quadro de heterodoxia em que estamos inseridos, produzir uma decisão que, ao mesmo tempo, sinaliza para o Congresso Nacional a necessidade de deliberar dentro de prazo.

*Supremo Tribunal Federal***321**

ADI 3.682 / MT

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Imagino que esse prazo seja cogente, não simplesmente dilatatório. Fico a pensar o que faremos se, no caso de descumprimento, houver a formalização, pela requerente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de uma reclamação? O que decidiremos a respeito?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Ou, eventualmente, da prorrogação do prazo.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Eu prefiro não me comprometer com o prazo, quer dizer, considero apenas um apelo à razoabilidade temporal.



09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO**  
**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, Sua Excelência declarou não só em mora, como fixou um prazo. Já escrevi sobre esse assunto e fiquei muito à vontade para perfilhar o entendimento do Ministro-Relator.

Diferentemente da Constituição portuguesa, a nossa não se limitou a cuidar da ADI por omissão de medida legislativa, foi além. Quando a nossa Constituição falou em dar ciência ao poder competente, claro que mais de um poder, não só ao Poder Legislativo, apenas a Constituição avançou o comando de que, em se tratando de órgão administrativo, esse prazo seria de trinta dias, mas sem com isso excluir a possibilidade de se fixar um prazo, logicamente, maior para o Poder Legislativo.

\*\*\*\*\*

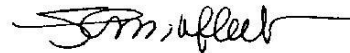


09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO****VOTO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente): Também acompanho o eminente Relator quando rejeita a preliminar de ilegitimidade da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso e propõe a solução para o problema – que hoje já se estende por diversos Municípios do país – estabelecendo um prazo absolutamente razoável para que o Congresso Nacional fixe os parâmetros que a ele compete e, também, a forma de possibilitar a solução dos problemas criados nos Municípios, que foram desmembrados durante o interregno em que se deu a omissão legislativa.





09/05/2007

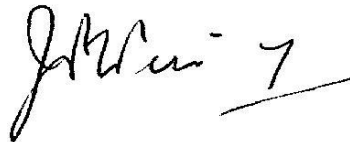
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO

## EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, como estamos a navegar a bordo da heterodoxia, acabei me confundindo.

A observação quanto ao Presidente não seria de ilegitimidade. Em tese é possível propor-se a ação direta por omissão contra o Congresso Nacional e contra o Presidente da República, se ambos tiverem iniciativa na matéria. Apenas não a julgo procedente contra o Presidente da República, o que parece também ser a linha do Ministro Gilmar Mendes, que mostra não ser por falta de projetos que o Congresso Nacional está omissivo.



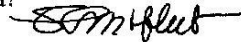
Nc.

09/05/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3 MATO GROSSO**DEBATE**  
(Revisão de apartes)

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Presidente) – O Ministro Gilmar Mendes julga improcedente quanto ao Presidente da República? Afasta o Presidente da República?



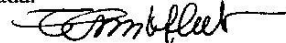
O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – Eu não discuti essa questão, porque considerei que os projetos estavam em tramitação.

Há um caso da relatoria do Ministro Celso de Mello, no passado, em que dizia que, quando se imputa a inércia **deliberandi**, já não se poderia cogitar do tema em sede de ação direta por omissão. Mas eu quis mostrar que, neste caso, era necessário um *distinguishing*, porque temos vários projetos em tramitação.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence – Mas aí a inércia há de ser atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional.

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – Sim, é o Congresso que não deliberou.

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Presidente) – O Presidente não pode promulgar se não for aprovada.



O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – Nem editar medida provisória sobre o tema porque se trata de lei complementar.

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.682-3**

PROCED.: MATO GROSSO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE. (S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV. (A/S): ANDERSON FLÁVIO DE GODOI

REQDO. (A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV. (A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQDO. (A/S): CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Por unanimidade, o Tribunal julgou procedente ação para reconhecer a mora do Congresso Nacional, e, por maioria, estabeleceu o prazo de 18 (dezoito) meses para que este adote todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional imposta pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que não fixavam prazo. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 09.05.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

Luiz Tomimatsu  
Secretário

