

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Governador do Estado do Pará contra a suposta mora legislativa do Congresso Nacional em editar a lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, a qual deve estabelecer o período determinado para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Eis o inteiro teor da norma em questão:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 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”** (grifos nossos).

Narrou o Governador do Estado do Pará, inicialmente, que, ainda em 2007, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.682/MT (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/07), esta Corte já havia declarado o estado de mora do Congresso Nacional quanto à matéria, além de ter estabelecido o prazo razoável de 18 (dezoito) meses para que o Poder Legislativo adotasse “todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, §4º, da Constituição”.

Sustentou, em síntese, que

“a inconstitucional inércia do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar, na inteireza e completude exigidas pelo art. 18, § 4º da Constituição Federal, tem provocado gravíssimo quadro de desrespeito ao princípio federativo (arts. 1º, **caput**, 18, **caput**, e 60, § 4º, I, da Constituição); ao dever do ordenamento territorial em nível estadual (art. 25); à soberania popular (art. 14, I); e, ainda, ao regime democrático (art. 1º, **caput**), o que evidencia, em específico, a presença do requisito da pertinência temática e o manifesto interesse do Requerente nesta ADO”.

Passo ao exame das questões preliminares suscitadas.

1. Preliminar.

1.1 Legitimidade ativa *ad causam* do Governador do Estado do Pará para ajuizar a presente ação. Pertinência temática.

Conforme a jurisprudência desta Corte, o Governador de Estado, ente legitimado a deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 103, inciso V, do texto constitucional, é ente legitimado especial (não universal), estando, portanto, sujeito a demonstrar a pertinência de sua ação relativamente à norma impugnada (v.g. ADI nº 2.747, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJ de 17/8/07; ADI nº 1.507-MC-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/95; e ADI nº 902-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJ de 22/4/94).

Na petição inicial, narrou o Governador do Estado do Pará o seguinte:

“O Município é a célula territorial do Estado. E, conquanto seja o Chefe do Poder Executivo Estadual, por desígnio constitucional, o titular do exercício da direção superior da

administração estadual (art. 135, III, da Constituição do Estado do Pará), compete-lhe zelar e preservar, por medidas preventivas e repressivas, a correta distribuição territorial nos limites das circunscrições do Pará, ao que não lhe devem escapar situações reais que sucessivamente vem surgindo e provocando indignações das mais justificáveis ao longo do tempo, quanto à frustração da vontade popular manifestada em certas localidades.”

Citou exemplos em que a pretensão de criação de novos municípios no Estado do Pará foi obstada, o que, a seu ver, representariam

“situações mais recentes e emblemáticas de quanto se vem acumulando a frustração à soberania popular, à ordenação territorial no interior do Estado e aos princípios federativo e democrático, e de quanto compete e deve o Governo do Estado protagonismo nesse processo, sobretudo considerando o princípio federativo, de que tem fundamental premissa a autonomia estadual, a autonomia dos governos locais, o autogoverno e a autoadministração nesse tema, a tanto apenas corroborar o preenchimento inequívoco da pertinência temática”.

Considero clara a correlação entre o papel institucional desempenhado pelo governador de estado e o interesse de deflagrar o controle da higidez constitucional de eventual omissão do Congresso Nacional quanto à edição de legislação que discipline a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento de municípios, porquanto seja intrínseco ao desempenho efetivo das atribuições de governar um estado da Federação o adequado manejo entre as diversas municipalidades e populações que se encontram em sua área de atuação.

Constato a pertinência temática e reconheço, portanto, a **legitimidade ativa *ad causam*** do Governador do Estado do Pará para

ajuizar a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

1.2 Alegação de impossibilidade jurídica do pedido. Não verificação.

Em informações prestadas nos autos, o Senado Federal suscitou a preliminar de impossibilidade jurídica dos pedidos veiculados na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tendo em vista o princípio da separação dos poderes e o fato de não estar em discussão uma mora de natureza administrativa. Registro, desde logo, que a **referida alegação não merece prosperar**. Explico.

A Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009, ao disciplinar o procedimento específico da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, superou anterior entendimento jurisprudencial e autorizou, expressamente, no art. 12-F, § 1º, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, o deferimento de cautelar em ADO, que poderá consistir em: (i) suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial; (ii) suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos; ou ainda (iii) **qualquer outra providência a ser fixada pelo Tribunal**.

Como bem evidenciado pelo Ministro **Gilmar Mendes** em obra doutrinária,

“a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida” (**Controle abstrato de constitucionalidade – ADI, ADC e ADO: comentários à Lei nº 9.868/99**. São Paulo: Saraiva, 2012).

Pois bem. O Ministro **Luís Roberto Barroso**, também em obra doutrinária, leciona que “[e]ssa última previsão, de conteúdo aberto, parece abrir caminho para eventuais decisões de conteúdo aditivo, não

apenas em sede de liminar, **mas também nos provimentos finais**” (O **controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. ed. São Paulo: 2011. p. 286, grifos nossos). **Nessa última hipótese é que se enquadra o eventual acolhimento dos pedidos formulados na inicial.**

Destaco, ainda, que, mesmo em momento anterior ao advento da citada Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009, esta Corte, no âmbito de provimento final na mencionada ADI nº 3.682/MT, já havia estipulado parâmetro temporal razoável para que o Congresso Nacional adotasse providências **legislativas** a fim de cumprir “o dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão”.

Ademais, é farta a jurisprudência, como se verá detidamente, quanto à possibilidade de esta Corte adotar, em provimentos finais de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, não só a estipulação de prazo razoável para que o Poder Legislativo supra lacuna inconstitucional, como também a adoção de medidas concretas intermediárias e diretas para que este Tribunal supra a omissão, caso entenda necessário.

Não vejo, dessa forma, motivos para se acolher o argumento ora analisado. Ultrapassado esse ponto, passo ao exame da questão de fundo.

2. Mérito.

2.1 Retrospectiva do debate travado na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, instituiu uma série de exigências que devem se aperfeiçoar para dar ensejo à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios. Para a efetiva compreensão do debate ora travado, transcrevo o inteiro teor da EC:

Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996

“Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘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.”

Da análise da norma constitucional, constata-se o estabelecimento dos seguintes requisitos quanto à matéria: (i) lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento destinado à criação, à incorporação, à fusão ou ao desmembramento de municípios; (ii) legislação federal prevendo a apresentação e a publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; e (iv) lei estadual, específica, destinada à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento do município.

Em 2007, passados cerca de 11 (onze) anos da promulgação da referida emenda constitucional, o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, no âmbito da ADI nº 3.682/MT (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/07), debruçou-se sobre eventual omissão do Poder Legislativo em obedecer ao mandamento constitucional presente no art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

A conclusão a que chegou esta Suprema Corte **no ano de 2007** foi a constatação de que o Congresso Nacional se encontrava em **estado de mora**, pela ausência de edição da lei complementar federal exigida pelo

comando constitucional aqui analisado. **Frise-se: passados cerca de onze anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 15.**

Este Tribunal, de forma paradigmática, pela primeira vez em sua jurisprudência, além de declarar a omissão inconstitucional do Congresso Nacional quanto à matéria, também estabeleceu que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adotasse o Poder Legislativo federal todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, contemplando, inclusive, as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão.

Destacou-se, à época, que não se trataria 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 criavam municípios ou alteravam seus limites territoriais continuassem vigendo, até que a lei complementar federal fosse promulgada contemplando as realidades desses municípios.

Transcrevo, por oportuno, a ementa do emblemático julgado:

“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. 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” (ADI n.º 3.682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/07 – grifos nossos).**

Ato contínuo, a despeito da determinação desta Corte, o Congresso

Nacional não cumpriu a exigência constitucional de edição de lei complementar no período estipulado. No entanto, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o objetivo convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios realizados até determinada data. **Vide** o inteiro teor da Emenda:

Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008

“Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

‘Art. 96. 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.’

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

Nessa toada, convém ressaltar que a Suprema Corte determinou que a adoção de providências legislativas deveria **abarcар, inclusive, as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão**.

Isso porque, ao longo dos anos, municípios foram criados em meio a um estado de desconformidade constitucional. Reconhecendo a imposição da realidade fática, ou seja, as situações faticamente já consolidadas, esta Corte declarou a inconstitucionalidade das legislações que permitiram a criação de tais municípios, porém sem pronúncia de nulidade por período determinado. Nesse sentido, o emblemático caso do Município de Luís Eduardo Magalhães, julgado na ADI nº 2.240/BA (Rel. Min. **Eros Grau**, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/07). Destaquem-se, ainda, os seguintes julgados: ADI nº 3.316/MT (Rel. Min. **Eros Grau**, Tribunal

Pleno, DJe de 29/6/07); ADI nº 3.489/SC (Rel. Min. **Eros Grau**, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/07); e ADI nº 3.689/PA (Rel. Min. **Eros Grau**, Tribunal Pleno, DJe de 29/6/07).

Em todos esses precedentes, a Corte estabeleceu um prazo de 24 meses para que as referidas leis estaduais que criavam municípios ou alteravam seus limites territoriais continuassem vigendo, até que a lei complementar federal fosse promulgada contemplando tais realidades. É a esse prazo que a decisão na ADI nº 3.682/MT faz referência.

Com efeito, em nenhum momento este Tribunal desconsiderou a importância das medidas legislativas que abarcavam os diversos municípios cujas criações, à época, não obedeceram aos ditames constitucionais, em nome da segurança jurídica e da estabilidade social.

Nesse aspecto, a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, de fato, deu uma resposta à questão, ao convalidar tais atos legislativos estaduais. Ocorre que, quanto ao ponto central decidido pelo Supremo Tribunal – o dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição –, ainda não houve sua concretização.

Somente após o transcurso do prazo razoável de 18 (dezoito) meses, **o Congresso Nacional, em 2013, enfim, aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002**, que dispunha sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

O trâmite legislativo teve início no Senado Federal, com posterior análise pela Câmara dos Deputados, autuado como Projeto de Lei Complementar nº 416, de 2008. Finda a análise pelo Congresso Nacional, o projeto de lei foi enviado à sanção presidencial, sendo **integralmente vetado pela presidente da República**.

Na Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013, a chefe do Poder Executivo expôs a razão para o seu veto integral. Transcrevo, por oportuno:

“Senhor Presidente do Senado Federal

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 98, de 2002 - Complementar (nº 416/08 Complementar na Câmara dos Deputados), que 'Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal'.

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar conforme as seguintes razões:

'A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras.'

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional."

Posteriormente, o veto foi integralmente mantido pelo Congresso Nacional (Veto nº 47, de 2013).

Frustrada a aprovação de lei complementar quanto à matéria, os Poderes Executivo e Legislativo continuaram em intensa atividade dialógica, o que culminou na aprovação de novo projeto sobre o tema, o **Projeto de Lei Complementar nº 104, de 2014**, que dispunha sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da

Constituição Federal; alterava a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dava outras providências.

A tramitação do projeto teve início no Senado Federal. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o projeto obteve parecer favorável do Relator, Senador Valdir Raupp (MDB -RO), que destacou o fato de a proposição ter origem no já mencionado PLS nº 98, de 2002 – Complementar (PLS 98/2002), anteriormente aprovado pelo Congresso Nacional e **vetado na íntegra pela presidente da República**. Transcrevo, por oportuno, trecho do parecer:

“No que se refere ao mérito, são inegáveis as melhorias conceituais do novo texto, que tornaram o projeto mais completo e menos sujeito a interpretações dúbias e conflitos jurídicos.

Há, contudo, alguns pontos que merecem análise mais detida para evitar que o destino do PLS 104/2014 venha a ser o veto presidencial. Devo lembrar aos Senhores Senadores que, logo após à edição do veto, o Poder Executivo enviou a esta Casa uma minuta de proposta para debater e negociar, com o Congresso Nacional, um texto de consenso, de modo a superar o risco de novo veto ou de derrubada de veto a um projeto considerado inadequado por aquele Poder.

É preciso, então, cotejar o texto ora em análise com os pontos mais relevantes da proposta do Executivo, para checar se estamos ou não caminhando na direção de um consenso”
(grifos nossos)

Na Casa Revisora, a Câmara dos Deputados, o projeto, autuado como Projeto de Lei Complementar nº 397, de 2014, também obteve parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cujo Relator foi o Deputado Moreira Mendes (PSD-RO).

Finda a tramitação legislativa, enviado à sanção presidencial, o projeto de lei também foi integralmente vetado pela presidente da

República. Na Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2014, a chefe do Poder Executivo expôs suas razões para o veto. **Vide:**

“Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 104, de 2014 - Complementar (nº 397/14 - Complementar na Câmara dos Deputados), que ‘Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências’.

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar pelas seguintes razões:

‘Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas. Mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes.’

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.”

Posteriormente, o veto (Veto nº 25/14) foi integralmente mantido pelo Congresso Nacional.

Da dinâmica narrada, constata-se que, especificamente entre os anos de 2013 e 2014, o Congresso Nacional, em diálogo com o Poder Executivo, como se pode extrair da análise dos próprios pareceres veiculados ao longo da tramitação legislativa, engajou-se em intensa mobilização com vistas ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da CRFB.

Esse é um estado completamente diferente da inércia registrada por esta Corte no âmbito da ADI nº 3.682/MT, basta ver a proximidade com a qual os mencionados projetos de lei chegaram a se transformar em legislação, expectativas frustradas pelos vetos presidenciais, etapa final do processo legislativo.

Ocorre que, **por uma série de contingências e nuances políticas – que não importam à análise da presente ação – a legislação demandada pela Constituição não se concretizou, situação que perdura até hoje.**

Ao traçar uma linha do tempo dessa retrospectiva, verifica-se a seguinte situação: (i) mora legislativa no período compreendido entre 1996 e 2007, efetivamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) perpetuação da mora mesmo após o transcurso do prazo razoável estabelecido por esta Corte; e (iii) intensa atividade legislativa, realizada dialogicamente com o Poder Executivo, especificamente entre os anos de 2013 e 2014, com vistas à aprovação da lei exigida pela Constituição.

Cumpra agora analisar o período compreendido entre 2014 e 2024, passados mais de 10 (dez) anos do último veto presidencial ao projeto de lei sobre o tema aprovado pelo Congresso Nacional.

Ao longo dos últimos dez anos, as mobilizações quanto ao tema culminaram no PLP nº 137/15 e no PLP nº 401/17.

O PLP nº 401, de 2017, objetivava disciplinar os processos de incorporação e fusão de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Foi, porém, arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o **Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2015, tem**

origem no **PLS nº 199, de 2015**, e encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo sido **aprovado o regime de urgência** em 16 de maio de 2018.

Em 6 de junho de 2018, iniciou-se a discussão da matéria, em turno único, que foi encerrada na mesma sessão. Logo após, foi apresentada a Emenda de Plenário de nº 1.

Retornada a discussão do projeto na sessão de 12 de junho de 2018, a matéria deixou de ser apreciada em face do encerramento da sessão.

Desde então, foram apresentados requerimentos de inclusão do projeto na Ordem do dia, nas sessões de 26 de novembro de 2019, de 27 de novembro de 2019, de 3 de dezembro de 2019, de 2 de agosto de 2023, de 22 de novembro de 2023, de 14 de dezembro de 2023, de 22 de abril de 2024 e, por fim, de 25 de abril de 2024.

Não obstante os diversos requerimentos citados acima, o projeto ainda aguarda análise de mérito pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Feita essa retrospectiva, passo ao último tópico do presente voto.

2.2 Conclusão: inexistência de *inertia deliberandi*.

A conclusão quanto à manutenção (ou não) da omissão inconstitucional aqui analisada não prescinde da análise da ***inertia deliberandi***.

Nesse ponto, retorno ao exame da ADI nº 3.682/MT. Tal precedente também foi inovador por considerar que **a existência de projetos de lei em tramitação** perante o Congresso Nacional acerca de uma determinada matéria, mesmo que em abundante volume, por si só, **não é fundamento apto a infirmar eventual declaração de omissão inconstitucional**. Isso porque **a inércia de deliberação (*inertia deliberandi*) pode ser objeto de controle de constitucionalidade por meio de ação direta de inconstitucionalidade por omissão**.

Assim, constatada a letargia deliberativa legislativa em relação a determinada questão, o Supremo Tribunal Federal detém legitimidade

para declarar a omissão inconstitucional do Congresso Nacional – nos casos de mora legislativa federal – caso tal inércia frustrar a concretização de algum mandamento constitucional.

Transcrevo, por pertinente, quanto ao tema, passagem do voto condutor do acórdão em relevo, do Relator, Ministro **Gilmar Mendes**:

“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 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 *inertia 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 pletera 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 14.12.2001; ADI nº 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI nº 2.702/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI nº 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI nº 2.632/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004); uma realidade quase que imposta por um modelo que, adotado pela EC nº 15/96, ainda não foi implementado em toda sua plenitude, em razão inexistência da lei complementar federal a que alude o referido preceito constitucional” (grifos no original).

Destaco, ademais, considerações por mim traçadas referentes à **inertia deliberandi** na ADO nº 30/DF (de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/20):

“A presente omissão diz respeito ao que o Ministro Gilmar Mendes denominou, na ADI nº 3.682/MT, de *inertia deliberandi* (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Como assentei no exame da medida cautelar na ADO nº 24/DF, a Corte, de início, considerava que, desencadeado o processo legislativo, não havia que se falar em omissão inconstitucional do legislador (ADI nº 2.495/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 2/8/02). Contudo, no julgamento da ADI nº 3.682/DF, o Tribunal entendeu que, **não obstante os vários projetos de lei complementar apresentados e discutidos no âmbito do Congresso Nacional, a inertia deliberandi**

também poderia configurar omissão passível de ser reputada inconstitucional no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação.

(...)

De fato, conquanto não se desconheça a complexidade de determinados projetos legislativos, as peculiaridades e as dificuldades da atividade parlamentar não justificam inércia demasiadamente longa diante de imposições ditadas pelo texto constitucional” (grifos nossos).

Nessa toada, é certo que, como pontuei naquela oportunidade, não se desconhece a grande complexidade legislativa de parcela dos temas que desembocam neste Supremo Tribunal Federal e, muito menos, as particularidades, as dinâmicas internas e o tempo próprio do Poder Legislativo – características substancialmente diferentes em relação ao Poder Judiciário.

Tais fatos não significam que não se possa analisar de modo objetivo a conduta do Poder Legislativo quanto à matéria. É exatamente essa análise que se faz quando se verifica a ocorrência ou não de **inertia deliberandi**, a despeito da existência de projetos de lei em tramitação nas casas legislativas.

No que concerne à averiguação da higidez constitucional de omissões legislativas pelo STF, importa, desse modo, não só (i) a análise do resultado objetivo no ordenamento jurídico-constitucional vigente: a existência (ou não) de determinada legislação demandada constitucionalmente, dado o lapso temporal de instituição de tal exigência, mas também (ii) a conduta do Poder Legislativo com vistas a cumprir (ou não) a determinação constitucional – averiguando-se se houve (ou não) inércia de deliberação.

Aplicadas tais conclusões ao presente caso, tenho claro que não se verifica novo estado de inércia deliberativa.

Constata-se, de início, que, no período posterior ao pronunciamento desta Corte na ADI nº 3.682/MT, houve um pico de engajamento e mobilização do Congresso Nacional, em intenso diálogo com o Poder Executivo, em prol da aprovação da lei complementar a que se refere o art. 18, § 4º, especificamente entre os anos de 2013 e 2014.

Ocorre que, conforme demonstrado, os dois projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e remetidos à sanção presidencial foram vetados integralmente pelo chefe do Poder Executivo.

Apesar da possibilidade de se declarar a mora legislativa diante da **dinâmica** de aprovação de projeto pelo Congresso Nacional e de veto pela Presidência da República, como realizado quando da análise da ADI nº 3.682/MT, a mesma solução não deve ser, **in casu**, aplicada.

O **distinguishing** reside no fato de que, como já narrado, **em nenhum momento, guardadas as particularidades próprias do Poder Legislativo, o Congresso Nacional deixou de se debruçar sobre a matéria.**

Com efeito, na análise da ADI nº 3.682/MT, não se desconheceu o fato de que, ainda em 2003, o Congresso Nacional já havia aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 41, daquele ano, do Senado Federal, que foi posteriormente vetado integralmente pelo presidente da República. A despeito disso, concluiu-se pelo estado de mora do Congresso Nacional, **por se verificar que, desde então, não se havia mais apreciado o tema.**

Diferentemente, no presente caso, como se pode extrair da análise dos próprios pareceres veiculados na tramitação legislativa, após o veto integral do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional em 2013, o Poder Legislativo federal continuou em intensa atividade, em conjunto com o Poder Executivo, para aperfeiçoar e para alinhar o novo texto que sairia do Congresso Nacional para a sanção presidencial.

Após essa rodada deliberativa, as expectativas do Poder Legislativo foram novamente frustradas com a renovação do veto integral ao projeto de lei agora aprovado no ano de 2014.

Ademais, mesmo após sucessivas frustrações, o Congresso Nacional continua a se debruçar sobre a matéria. Tanto nas informações prestadas

pelo Senado Federal, como na consulta ao sítio eletrônico do Congresso Nacional, verifica-se que há projeto de lei em plena tramitação na Câmara de Deputados.

Ainda que sua votação não tenha efetivamente ocorrido, o Poder Legislativo não se exime do debate, fato que pode ser verificado na própria **aprovação do regime de urgência**, em 16 de maio de 2018, do **Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2015**, além dos diversos requerimentos de inclusão da matéria em ordem do dia veiculados pelos parlamentares.

Registre-se, ademais, por pertinente, trecho da manifestação do Senado Federal:

“O breve relato apresentado demonstra a normalidade da tramitação da proposta legislativa segundo as normas do processo legislativo. A normalidade, ainda que sem aprovação, afasta alegação de mora inconstitucional.

Em outras palavras, não há que se cogitar ou imputar inconstitucionalidade ao Congresso Nacional, uma vez que os projetos foram discutidos normalmente, com a participação efetiva de parlamentares, na esteira das regras, e da razoável duração do processo legislativo, considerando a complexidade e os interesses divergentes que a matéria suscita nas esferas da federação.

Note-se que a moderna concepção de processo, como procedimento sujeito ao contraditório, segundo Fazzalari, com aceitação por Grinover, abrange o processo legislativo, que, *in casu*, transcorre dentro das expectativas e das necessidades do debate profundo e plural, com participação, contraditória ou colaborativa, dos parlamentares e do Chefe do Poder Executivo.

Trata-se de uma questão de articulação política dentro da complexa e necessária harmonia e independência dos poderes. E a questão, por tratar sobre o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ganha

contornos ainda mais complexos, tendo em vista o interesse direto dos estados-membros e dos municípios, e o significativo impacto que o tema gera na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas locais e regionais.

O Senado Federal leva em consideração o debate federativo agregado à matéria e a máxima efetividade das normas constitucionais no sentido da resolução, com razoabilidade e equilíbrio, desse debate. Fato é que o processo legislativo, tal como as demais espécies processuais, tem seus ritos e, do modo especial que lhe é característico, suas discordâncias e consensos, os quais não necessariamente são imediatos.

Nesse contexto de alta complexidade, e havendo produtos legislativos que foram vetados pelo Presidente da República, a tutela da omissão inconstitucional não se aplica na espécie.

Em outros termos, não há excessiva morosidade por parte do Legislativo a ponto de justificar nova intervenção do Judiciário, diante de tantas outras matérias relevantes para serem encaminhadas, deliberadas e aprovadas, especialmente num contexto de pandemia da Covid-19, que desde 2020 tem mobilizado o Congresso Nacional para votar matérias urgentes e imprescindíveis para oferecer serviços de saúde compatíveis e para minimizar os seus impactos sociais e econômicos.

Prepondera, nesta matéria, a necessidade de consensos federativos, de típico diálogo político, e não de intervenção judicial. A deliberação do Legislativo precisa ser legítima perante a sociedade, e o resultado dela precisa defluir espontaneamente das Casas Legislativas, com os bônus e ônus da eventual deliberação.

Ademais, pelo histórico legislativo constata-se vetos do Poder Executivo quanto à matéria. Pode-se imputar como inconstitucional atuação do Legislativo, em severa qualificação à presente e às passadas legislaturas, diante do exercício do

poder de veto de outro ator institucional?

Na mesma esteira, há que se considerar que a “não decisão” é também uma decisão político-jurídica com sólido lastro constitucional eivado da soberania popular e da democracia representativa e, diante dos projetos de lei vetados, não pode ser considerada inconstitucional” (e-doc. 32, p. 6-7).

Ressalte-se que, no presente caso, já foram aprovados e enviados à sanção do presidente da República 3 (três) projetos de lei complementar referentes ao art. 18, § 4º da Constituição, sendo que todos os projetos foram vetados integralmente pelo Poder Executivo.

Portanto, na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não há que se falar em estado de mora do Congresso Nacional, porquanto não foi evidenciado, de modo objetivo, inércia de deliberação do Poder Legislativo Federal quanto à matéria.

Na realidade, as complexas dificuldades políticas e federativas para a tramitação, para a aprovação e, até mesmo, para a sanção de proposta de lei quanto à matéria frustraram sucessivamente a edição da legislação complementar federal exigida constitucionalmente, fatores que extrapolam a análise desta Suprema Corte no âmbito do controle de constitucionalidade abstrato.

Por fim, para que se afaste uma interpretação estanque e estrita da separação de poderes, que transforma uma tarefa coletiva de concretização da Constituição em verdadeira disputa, **entendo por bem também realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que promovam diálogo institucional referente à imbricada discussão política e federativa subjacente à presente matéria, a fim de viabilizar a edição do mandamento constitucional previsto no art. 18, § 4º, da Constituição.**

3. Dispositivo.

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão e **julgo improcedentes** os pedidos veiculados.

É como voto.