

10/05/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
IMPETRANTE(S) : MUNICÍPIO DE NOVA BRASILÂNDIA DO OESTE
ADVOGADO(A/S) : SALATIEL SOARES DE SOUZA
IMPETRADO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: Mandado de injunção. 2. Alegada omissão legislativa quanto à 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. 3. Ilegitimidade ativa do Município impetrante. Inexistência de direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal exigida pelo art. 18, § 4º, da Constituição. 4. Mandado de injunção não conhecido.

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, não conhecer do mandado de injunção, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 10 de maio de 2007.

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR



10/05/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
IMPETRANTE(S) : **MUNICÍPIO DE NOVA BRASILÂNDIA DO OESTE**
ADVOGADO(A/S) : **SALATIEL SOARES DE SOUZA**
IMPETRADO(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):**

Trata-se de mandado de injunção impetrado pelo Município de Nova Brasilândia do Oeste/RO, em face do Congresso Nacional, em virtude da alegada omissão legislativa referente à Lei Complementar Federal prevista no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Narra-se que o Município impetrante foi criado em 19.06.1987, por meio da Lei Estadual nº 157/1987, com o desmembramento do Município de Presidente Médici. No entanto, quando de sua criação, determinada área que, na visão do autor, deveria integrar o município recém-criado continuou fazendo parte da já existente municipalidade de Costa Marques. Posteriormente, com o desmembramento de Costa Marques, criou-se o Município de São Miguel do Guaporé, que também continuou englobando a referida área.

Diante desse quadro, desde o surgimento de Nova Brasilândia teria havido grande insatisfação popular e movimentos sociais e políticos no sentido de se modificar os limites territoriais do ente federado.

Segundo o impetrante, a área reclamada teria vínculos históricos e culturais com a população do impetrante, o que atenderia à previsão do texto original do § 4º do art. 18 da Constituição Federal ("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” - grifei).

Prossegue a inicial para descrever, sob vários aspectos, os fortes laços que uniriam o Município impetrante à área de São Miguel do Guaporé, que se pretende incorporar. Essa relação se daria nos âmbitos econômico, político (os eleitores da referida área teriam domicílio eleitoral em Nova Brasilândia), de prestação de serviços públicos de saúde, conservação de estradas, entre outros.

Desse modo, o impetrante alega que utiliza recursos no atendimento das necessidades de população de município alheio, mas sem o correspondente repasse de recursos federais e estaduais, fato que estaria prejudicando suas finanças.

Para resolver a situação, conta-se que houve várias iniciativas perante o Poder Legislativo estadual. Tais iniciativas resultaram na edição do Decreto Legislativo nº 145/1999, da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, que determinou a realização de plebiscito em São Miguel do Guaporé, sobre a anexação de parte de sua área ao Município de Nova Brasilândia.

No entanto, a realização dessa consulta popular estaria impossibilitada devido à inexistência da Lei Complementar federal prevista no § 4º do art. 18 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996 (“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” - grifei).

Daí a presente impetração, que visa, em síntese, a suprir a lacuna legislativa.

O impetrante fundamenta seu interesse e legitimidade no fato de ser beneficiário do plebiscito, que ampliaria seus limites territoriais e sua população e legitimaria as políticas públicas que desenvolve na região a ser incorporada.

Em seguida, alude à tentativa malograda do Poder Legislativo de regular a matéria. Trata-se de projeto de lei aprovado tanto no Senado (Projeto de Lei do Senado nº 184/2002) quanto na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 41/2003), mas vetado pelo Presidente da República por meio da Mensagem nº 289/2003 (publicada no *DOU* de 1º.07.2003).

A redação final proposta para o dispositivo seria a seguinte:

“Art. 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período de tempo determinado por esta Lei Complementar.

Art. 2º O início da tramitação de procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se dará no período de tempo compreendido entre a posse dos Prefeitos (art. 29, III, da Constituição Federal) e 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais (art. 29, II, da Constituição Federal).

Art. 3º É vedada a tramitação de procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a partir de 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais até a posse dos Prefeitos eleitos.

Parágrafo único. Se já em tramitação, o procedimento ficará sobrestado durante o lapso referido no *caput* deste artigo.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

Com base nessa iniciativa do Legislativo, o impetrante aduz que, apesar do veto presidencial, já haveria ao menos indício

do período que o Congresso considera como razoável para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Assim, pede-se ao final:

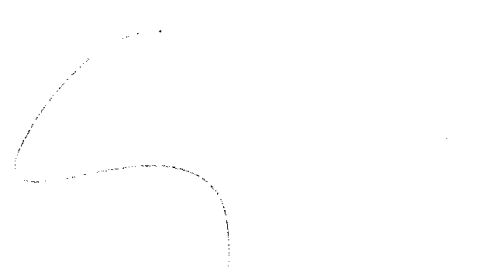
a) a notificação do impetrado para que, em prazo razoável, tome as providências necessárias para o suprimento da referida lacuna legislativa ou

b) decorrido o prazo designado, e persistindo a omissão legislativa, seja concedida a ordem para "que se estabeleça, ao menos especificamente para o caso do impetrante, o período compreendido entre a posse dos Prefeitos (art. 29, III, da CF) e dez meses da data prevista para a realização das eleições municipais (art. 29, II, da CF), como período em que está autorizada a prática dos atos e procedimentos tendentes à anexação de área territorial do município de São Miguel do Guaporé/RO ao município impetrante, com absoluta observância, no restante, às demais normas legais específicas, inclusive, a realização do indispensável plebiscito, se outro período não resultar mais conveniente, ao juízo desta Corte." (fl. 18).

O Congresso Nacional apresentou informações (fls. 221-228) pugnando pela falta de interesse de agir do impetrante e pela inexistência de mora legislativa.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer no sentido do não-conhecimento da ação (fls. 230-234).

É o relatório.



MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0 RONDÔNIA
VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

O mandado de injunção há de ter por objeto o não-cumprimento de dever constitucional de legislar que, de alguma forma, afeta direitos constitucionalmente assegurados (falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à soberania e à cidadania).

Assim, possuem legitimação ativa para a impetração do writ os titulares de direitos subjetivos constitucionais relacionados às liberdades fundamentais, à nacionalidade, à soberania ou à cidadania.

Pressuposto de cabimento do mandado de injunção, portanto, não é apenas a existência de um direito fundamental cujo exercício seja inviável diante da ausência de norma regulamentadora, mas a própria legitimidade ativa do impetrante decorrente da titularidade direta do direito constitucional em questão.

A Procuradoria-Geral da República assim se manifestou sobre o tema (fls. 232-234):

"9. Com efeito, um dos pressupostos da ação injuncional é a legitimidade, que consiste na prerrogativa de ser o impetrante beneficiário direto do direito, liberdade ou prerrogativa que postula em juízo. O interesse de agir decorre, portanto, da titularidade do bem reclamado, para que a sentença que o confira tenha utilidade para o demandante.

10. Na hipótese, o Município, ora autor, é parte ilegítima, tendo em vista que não há qualquer

direito ou liberdade constitucional do impetrante que esteja com o seu exercício inviabilizado por conta de suposta falta de norma regulamentadora. Não se vislumbra, da análise do art. 18, §4º, da CF, direito subjetivo público do município de Nova Brasilândia de incorporar outro município, o que demonstra ser incabível a propositura do presente *mandamus*.

11. Sobre o tema, o Ministro Celso de Mello, assim se manifestou no Mandado de Injunção nº 528:

'(...) Na verdade, o mandado de injunção busca neutralizar as conseqüências lesivas decorrentes da ausência de regulamentação normativa de preceitos constitucionais revestidos de eficácia limitada, cuja incidência - necessária ao exercício efetivo de determinados direitos neles diretamente fundados - depende, essencialmente, da intervenção concretizadora do legislador. Desse modo, e para que possa atuar a norma pertinente ao instituto do mandado de injunção, revela-se essencial que se estabeleça a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o conseqüente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro (MI 633-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de tal forma que, ausente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, não se tornará possível imputar comportamento moroso ao Estado, nem pretender acesso legítimo à via injuncional (MI 463-MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO), consoante adverte o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte: 'O direito à legislação só pode ser invocado pelo interessado, quando também existir - simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional - a previsão do dever estatal de emanar normas legais. Isso significa que o direito individual à atividade legislativa do Estado apenas se evidenciará naquelas estritas hipóteses em que o desempenho da função de legislar refletir, por efeito de exclusiva determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável imposta ao Poder Público. (...).'

11. Ademais, visando reforçar o entendimento de que o impetrante é parte ilegítima para figurar na presente ação, cumpre transcrever trecho de decisão proferida por essa Corte, no sentido de que falece legitimidade ativa à pessoa jurídica de direito público para impetrar mandado de injunção.

(...) 5. Esta Corte, no julgamento do AGRMI nº 595-MA, VELLOSO (DJ 23.04.99), decidiu que somente tem legitimidade ativa para a ação o titular do direito ou liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania ou à cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional regulamentadora. 6. A omissão legislativa que justifica a impetração do writ é aquela que por sua própria natureza diz respeito às situações definidas em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. Tratando-se de pessoa jurídica de direito público, não tem o impetrante legitimidade ativa para a propositura do mandamus. 7. É por isso que o Tribunal tem assentado critérios bastante amplos, que revelam a preocupação em dar efetividade aos direitos consagrados na Constituição, visando desta forma evitar que os comandos constitucionais possam ser afetados pela inércia dos poderes legiferantes do Estado. 8. Não se pode, contudo, incluir dentre os direitos fundamentais as prerrogativas de que gozam os Municípios na estrutura política em face dos Estados e da União, pois elas decorrem da opção constitucional de descentralização vertical do Estado Brasileiro. **Outorgar ao Município legitimidade ativa processual para impetrar mandado de injunção seria elastecer o conceito de direitos fundamentais além daquilo que a natureza jurídica do instituto permite.** 9. Por essa razão, o interesse jurídico do Município na lei sobre a compensação entre os sistemas de previdência não consubstancia direito fundamental a ser tutelado pelo mandado de injunção, via processual inadequada para efetivar as prerrogativas da municipalidade. Diante de tais circunstâncias, com fundamento no § 1º do artigo 21 do RISTF, nego seguimento

ao writ. MI 537/SC MANDADO DE INJUNÇÃO
Relator(a) Min. MAURÍCIO CORRÊA DJ DATA-
11/09/2001 P - 00033 Julgamento 30/08/2001.'

12. Forçoso reconhecer, portanto, que o impetrante não é titular de direito constitucional cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional.

Diante do exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo não conhecimento da ação." (fls. 232-234).

Como bem ressaltado pelo Procurador-Geral da República, há decisão proferida nesta Corte no sentido de que falece ao Município a legitimidade para impetrar mandado de injunção destinado à declaração da omissão inconstitucional impeditiva do exercício de prerrogativa constitucional conferida ao ente público pelo texto constitucional. No MI n° 537/SC, DJ 11.9.2001, o Ministro Relator, Maurício Corrêa, expôs esse entendimento da seguinte forma:

"(...) 5. Esta Corte, no julgamento do AGRMI n° 595-MA, VELLOSO (DJ 23.04.99), decidiu que somente tem legitimidade ativa para a ação o titular do direito ou liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania ou à cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional regulamentadora. 6. A omissão legislativa que justifica a impetração do writ é aquela que por sua própria natureza diz respeito às situações definidas em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. Tratando-se de pessoa jurídica de direito público, não tem o impetrante legitimidade ativa para a propositura do mandamus. 7. É por isso que o Tribunal tem assentado critérios bastante amplos, que revelam a preocupação em dar efetividade aos direitos consagrados na Constituição, visando desta forma evitar que os comandos constitucionais possam ser afetados pela inércia dos poderes legiferantes do Estado. 8. Não se pode, contudo, incluir dentre os direitos fundamentais as prerrogativas de que gozam os Municípios na estrutura política em face dos Estados e da União, pois elas decorrem da opção constitucional de descentralização vertical do Estado

Brasileiro. Outorgar ao Município legitimidade ativa processual para impetrar mandado de injunção seria elastecer o conceito de direitos fundamentais além daquilo que a natureza jurídica do instituto permite. 9. Por essa razão, o interesse jurídico do Município na lei sobre a compensação entre os sistemas de previdência não consubstancia direito fundamental a ser tutelado pelo mandado de injunção, via processual inadequada para efetivar as prerrogativas da municipalidade. Diante de tais circunstâncias, com fundamento no § 1º do artigo 21 do RISTF, nego seguimento ao writ. Intime-se. Arquive-se. Brasília, 30 de agosto de 2001. Ministro Maurício Corrêa Relator."

Estou certo de que não se deve fazer desse entendimento uma regra geral. A decisão citada deve ser devidamente contextualizada de acordo com os termos em que o caso concreto foi apresentado ao Ministro Relator.

Não se deve negar aos Municípios, peremptoriamente, a titularidade de direitos fundamentais e a eventual possibilidade de impetração das ações constitucionais cabíveis para sua proteção. Se considerarmos o entendimento amplamente adotado de que as pessoas jurídicas de direito público podem, sim, ser titulares de direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito à tutela judicial efetiva, parece bastante razoável vislumbrar a hipótese em que o Município, diante de omissão legislativa inconstitucional impeditiva do exercício desse direito, se veja compelido a impetrar mandado de injunção. A titularidade de direitos fundamentais tem como consectário lógico a legitimação ativa para propor as ações constitucionais destinadas à proteção efetiva desses direitos.

Para comprovar esse argumento, basta observar a experiência das jurisdições constitucionais de países ibero-americanos, nos quais existe intensa discussão sobre quais prerrogativas constitucionais podem ser definitivamente qualificadas

como direitos fundamentais para efeitos de se conferir legitimação ativa a seus titulares, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para propor o devido *recurso de amparo*. Apesar do conceito, nesse sentido restrito, de direitos fundamentais que se delineou nessas realidades do direito comparado, reconhece-se aos Municípios, como pessoas jurídicas de direito público, a legitimação ativa para utilizar o recurso de amparo para a defesa de sua *autonomia municipal*.

No caso em análise, porém, é difícil vislumbrar um direito ou prerrogativa fundamental do Município, em face da União e dos Estados, à modificação de seus limites territoriais com outro município.

O art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação determinada pela EC nº 15/96, é *norma de eficácia limitada*¹, como esta Corte já deixou assentado em vários precedentes (ADI-MC nº 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001; ADI nº 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1º.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).

A norma constitucional fixa reservas de lei e estabelece os requisitos mínimos para a criação, fusão, desmembramento e incorporação de Municípios. Portanto, não confere direito ou prerrogativa alguma aos municípios da federação.

Poder-se-ia questionar se a autonomia municipal englobaria também um direito subjetivo do Município de ter seus limites territoriais alterados. Mas a resposta certamente seria negativa. O

¹ Cfr.: SILVA, José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros; 2003.

art. 18, § 4º, da Constituição exige um procedimento complexo para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, a saber:

- a) lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios;
- b) lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal;
- c) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos;
- d) lei ordinária estadual, específica, destinada à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento do Município.

Como se pode constatar, a Constituição estabeleceu requisitos que perfazem um complexo procedimento que depende da intervenção direta de todos os entes da federação e, dessa forma, não se submete à autonomia municipal.

Assim também ocorre em relação à formação, à incorporação, à subdivisão ou ao desmembramento de Estados, que depende da aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar, como prescreve o § 3º do art. 18 da Constituição.

Enfim, a integração à Federação de um novo ente, de acordo com a Constituição, depende da vontade expressa da própria Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conclui-se, portanto, que não há um direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da Constituição. Por conseguinte, não havendo que se falar em titularidade de direitos e liberdades constitucionais ou de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, não há como reconhecer legitimação ativa ao impetrante.

Assim sendo, não se reconhecendo a legitimação ativa ao Município impetrante, voto pelo não-conhecimento do presente mandado de injunção.

10/05/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0RONDÔNIA

À revisão de apertes dos Srs. Ministros Cezar Peluso, Sepúlveda Pertence e Carlos Britto.

D E B A T E

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - No precedente a que me referi, o Tribunal disse que o Município não teria legitimidade; portanto não se conhecia. Não estou seguro disso, daqui a pouco, nos deparamos com situações outras, com contextualizações, fundo de participação de município, leis complementares prometidas no texto constitucional em relação a estados e municípios.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Vossa Excelência, na verdade, está reconhecendo a falta de legitimidade para este caso.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - A minha dúvida é que o direito alegado, aí, sequer, em tese, existe.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - De fato não há direito, nem liberdade, nem prerrogativa em jogo neste caso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não há perigo nenhum, é só afirmar em relação a este caso, a esta pretensão. Não fica proclamada a tese em relação, aqui, ao mandado de injunção.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Quanto à tese, eu também não concordo. Assim, como temos admitido mandado de segurança, pode ocorrer situação legitimadora do mandado de injunção.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Eu estava indeferindo.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - No caso, acho que é falta de legitimidade, porque o impetrante só alega esse interesse eventual em que a população de uma determinada área...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Só não queria trilhar o caminho do precedente, porque, na verdade, ele foi apodítico ao afirmar que não haveria direito.

Vamos assentar, portanto, pelo não-conhecimento.

10/05/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente,
fico vencido. Voto pelo indeferimento.



10/05/2007

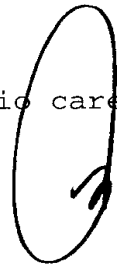
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0 RONDÔNIA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, apenas para ressaltar que temos, como pano de fundo, o inconformismo, segundo o impetrante, da população de certo município criado mediante o desmembramento. Nisso, houve um decreto legislativo cogitando de plebiscito a ser realizado.

A meu ver, o que se discute mesmo é o limite territorial do Município impetrante.

Acompanho o relator, julgando o Município carecedor da ação proposta.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE INJUNÇÃO 725-0

PROCED.: RONDÔNIA

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

IMPTE.(S): MUNICÍPIO DE NOVA BRASILÂNDIA DO OESTE

ADV.(A/S): SALATIEL SOARES DE SOUZA

IMPDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu do mandado de injunção, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Carlos Britto na questão do conhecimento para julgá-lo improcedente. Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 10.05.2007.

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, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário