

02/02/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 796-3 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA: - Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum em mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por votação unânime, julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, declarando, em consequência a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Brasília, 02 de fevereiro de 1998.

MINISTRO CELSO DE MELLO - PRESIDENTE

José Néri da Silveira
MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º. 796-3 - ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR):

Julgando o pedido de concessão de medida cautelar pleiteada nos autos da presente ação direta de inconstitucionalidade, em que requerente o Dr. Procurador-Geral da República, objetivando ver declarado inconstitucional o § 1º, do art. 216, da Constituição capixaba, assim resumi a espécie dos autos (fls. 15/20):

"O Dr. Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade do parágrafo 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo, "que exige consulta prévia mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas".

Rezam o art. 216 e seu § 1º, "verbis":

"Art. 216. O território estadual poderá ser dividido mediante lei complementar, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais

J. Néri

como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesses comuns, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

§ 1º. A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas".

Está fundamentada, nestes termos, a arguição de inconstitucionalidade do § 1º do art. 216 suso transcrito (fls. 3/4):

"A presente iniciativa atende à promoção do Dr. ONOFRE DE FARIA MARTINS, Procurador da República Chefe da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, que aponta a incompatibilidade do dispositivo impugnado com o art. 25, § 3º, da Constituição Federal, que dispõe:

"Art. 25 -

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º. 796-3 - ESPÍRITO SANTO

microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Com efeito, embora tenha adotado alguns institutos da democracia semidireta, nossa Lei Fundamental consagrou o sistema representativo como princípio geral e dessa consagração, como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "decorre uma importante consequência: não tolera a Constituição a participação direta do povo no Governo propriamente dito salvo nos casos em que expressamente o prevê. Veda, portanto, as consultas populares como o "referendum" ou o plebiscito se destinados a integrar o processo decisório político-governamental" (Comentários à Constituição Brasileira, 1972, v.I, p. 54).

O princípio representativo é um daqueles princípios estabelecidos, ou seja, de observância indeclinável pelos Estados, tanto para adotá-los, reproduzindo-os, como para respeitá-los, por abstenção de ato abusivo (cf. RAUL MACHADO HORTA, Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, 1964, p. 234). Ao erigir a consulta plebiscitária em

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º. 796-3 - ESPÍRITO SANTO

condição para a instituição de regiões metropolitanas, a Carta Estadual afrontou a regra do § 3º do art. 25 da Constituição Federal, acima transcrito".

Pleiteia o ilustre autor medida cautelar, entendendo relevantes os fundamentos jurídicos do pedido e configurado "periculum in mora", "este evidenciado pela existência de projeto de lei em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado, instituindo a Região Metropolitana da Grande Vitória".

Havendo requerimento de liminar, submeto a matéria à consideração do Plenário."

Solicitadas as informações, pelo ofício de fls. 13, e apesar das reiteraões constantes de fls. 26 e 29, não as prestou a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, razão por que exarei o despacho de fls. 30, deste teor:

"Não havendo sido encaminhadas as informações pela Assembléia Legislativa requerida, não obstante as diversas reiteraões feitas, abra-se vista dos autos, sucessivamente, ao Dr. Advogado-Geral da União e ao Dr. Procurador-Geral da República."

Manifestando-se nos autos, a Advocacia-Geral da União, após invocar o art. 11, do Ato das Disposições Constitucionais

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N°. 796-3 - ESPÍRITO SANTO

Transitórias, da Constituição de 1988, bem assim o art. 25, da mesma Carta, propugna pela improcedência da ação (fls. 32/38).

Oficiou no feito a Procuradoria-Geral da República, oportunidade na qual, assinalando que o "acórdão concessivo da medida cautelar esgotou a questão *sub judice*" (fls. 45), opinou pela procedência da ação.

É o relatório, do qual a Secretaria, tendo em conta o disposto no art. 172, do Regimento Interno, remeterá cópia aos Senhores Ministros.

J. M. M. V.

02/02/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 796-3/600 - ESPÍRITO SANTO

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): -

No julgamento da medida cautelar deferida, votei nestes termos, quanto à relevância do pedido (fls. 18/20):

"A Constituição Federal, no art. 25, § 3º, estabelece:

"Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

O art. 164 da Emenda Constitucional n° 1/1969 dispunha:

"Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios

J. Néri

que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica."

A finalidade, portanto, era de serviços de interesse comum. PONTES DE MIRANDA, a respeito do dispositivo, anotou: "Os pressupostos são os seguintes: tratar-se de Municípios; terem os Municípios os fatores que perfaçam a comunidade sócio-econômica, ou que necessitem tê-los; haver o interesse comum na realização dos serviços; a metropolização ser determinada em lei complementar (cf. arts. 46, II, e 50)". (*apud* COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967, COM A EMENDA nº 1/1969, Tomo VI, p. 97). Com base nesse dispositivo, editaram-se a Lei Complementar nº 14/1973, alterada pela Lei Complementar nº 27/1975, de que resultou a criação de oito Regiões Metropolitanas, e a Lei Complementar nº 20/1974, estabelecendo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, anota JOSÉ AFONSO DA SILVA: "A União, na verdade, instituiu essas regiões metropolitanas, e mais tarde também a do Rio de Janeiro, mas não tomou praticamente mais conhecimento delas. Os Estados é que ficaram responsáveis por sua estruturação e funcionamento, criando empresas ou autarquias para dar-lhes efetividade" (*in* CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 5ª ed., p. 559).

Com o advento da Constituição de 1988, estabeleceu seu art. 25, § 3º:

"§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Observa JOSÉ AFONSO DA SILVA que a Carta Política de 1988, além de transferir aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, foi mais adiante, "pois reconheceu igualmente competência aos Estados, para, do mesmo modo e para os mesmos fins, instituir aglomerações urbanas e microrregiões" (*op. cit.*, p. 560).

J. Afonso 2

Não são as regiões metropolitanas, entretanto, entes políticos, nem sua criação há de depender de prévia aprovação em plebiscito, assim como a Constituição prevê, em seu art. 18, § 4º, ao estipular que 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". As regiões metropolitanas não representam, outrossim, fusão ou incorporação de Municípios, mas são criadas, por lei complementar estadual, segundo o § 3º do art. 26, da Lei Maior, "para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Quanto à exigência do plebiscito, bem anotou a inicial, às fls. 3:

"O princípio representativo é um daqueles princípios estabelecidos, ou seja, de observância indeclinável pelos Estados, tanto para adotá-los, reproduzindo-os, como para respeitá-los, por abstenção de ato abusivo (cf. RAUL MACHADO HORTA, *Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, 1964, p. 234)".

A Constituição prevê o plebiscito como exigência para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se cuidando de criação ou fusão de municípios, a teor do art. 18, § 4º, da Lei Magna de 1988.

Não é possível deixar de considerar relevante a fundamentação da inicial, quanto à inviabilidade de o Estado estabelecer, em sua Constituição, exigência nova, relativa ao processo legislativo a desenvolver-se no âmbito de sua competência, previsto na Constituição Federal, qual sucede com a criação de regiões metropolitanas, de acordo com o art. 25, § 3º, onde se prevê a criação de regiões metropolitanas, pelo Estado, mediante lei complementar, sem o prévio requisito da aprovação em consulta

plebiscitária, assim como o faz quanto à criação ou fusão de Municípios, pelos Estados, em lei local."

Disciplinado no § 3º do art. 25, da Constituição Federal, como está, o procedimento de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para os fins indicados no referido artigo, mediante lei complementar estadual, questiona-se, efetivamente, na presente ação, a regra local que condiciona a criação dessas regiões de fins administrativos comuns, - as quais não se revestem de personalidade jurídica autônoma ad instar dos entes federados, - a prévia aprovação em consulta plebiscitária às populações interessadas. Indaga-se, pois, se o processo legislativo de criação dessas regiões administrativas é tão-só o previsto na Constituição Federal (art. 25, § 3º), mediante lei complementar estadual, ou se o Estado-membro pode torná-lo complexo, com a conjugação do sistema representativo, por via da Assembléia Legislativa, que elabora a lei complementar, submetida à sanção governamental, e a exigência de prévia manifestação plebiscitária das populações diretamente interessadas.

É certo que a Constituição Federal, no art. 14, estipula:

"Art. 14 - A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular."

De outra parte, a Constituição, no art. 59, estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;

- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

No que concerne às leis complementares e ordinárias, está, no art. 61, que a iniciativa cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição, dispondo o § 2º do mesmo artigo, verbis: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

Quanto às leis complementares, serão aprovadas por maioria absoluta, a teor do art. 69 da Lei Maior.

Pois bem, no que respeita à criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, a Constituição vigente, na linha de tradição proveniente de Cartas Políticas anteriores, previu a lei estadual e a dependência de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações interessadas (art. 18, § 4º, na redação original) e desde a Emenda Constitucional nº 15/1996, "às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei".

No § 3º do mesmo art. 18, a Constituição prevê, de referência à incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, "para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais", "a aprovação da população diretamente interessada,

através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar".

Ora, relativamente à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, aos fins previstos no art. 25, § 3º, da Constituição, norma inserida no capítulo sobre os Estados Federados, a Lei Magna da República não prevê consulta plebiscitária no respectivo processo. Bem de entender é que, sujeitos, de forma geral, os Estados-membros aos princípios da Constituição Federal, quanto ao processo legislativo e aos postulados regentes do sistema federal, disciplinada na Constituição da República a forma de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, não resta espaço, na execução dessa previsão constitucional, para os Estados-membros tornarem o procedimento diverso, de acordo com a vontade de cada uma das Unidades da Federação. Se cabe ter como saudável sempre a participação do povo no processo político, qual garantia de se vitalizarem as instituições democráticas, não menos certo é que, não se tratando, na espécie, de criar entes políticos federados novos, mas tão-só de dispor sobre providências de interesse administrativo regional, o instrumento da representação popular, assim como consignado na Constituição, por via do processo da lei complementar aprovada pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, é bastante, qual quis o constituinte originário, não sendo, assim, de dar guarida a regras locais criadoras, no ponto, de procedimento complexo não desejado pela Constituição Federal.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

J. V. V. V.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 796-3

PROCED. : ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. NÉRI DA SILVEIRA**

REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, julgou procedente a ação direta e, em consequência, declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Nelson Jobim. Plenário, 02.02.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Secretário