

01/08/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.841-9 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADOS : PGE-RJ - RAUL CID LOUREIRO E OUTRO

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único.

I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.

II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

III. - ADIn julgada procedente.

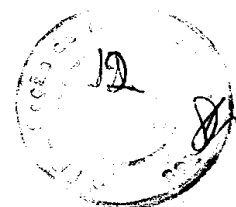
A C Ó R D ã O

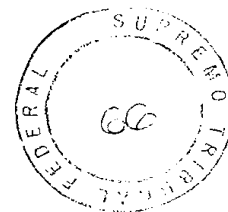
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, julgar procedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade para fulminar o parágrafo único do artigo 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministro Maurício Corrêa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence.

Brasília, 1º de agosto de 2002.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE


CARLOS VELLOSO - RELATOR





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.841-9 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADOS : PGE-RJ - RAUL CID LOUREIRO E OUTRO
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, contra o parágrafo único do art. 357 da Constituição Estadual, que condiciona a participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal.

A norma acoimada de inconstitucional tem o seguinte teor:

"Art. 357. 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 a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei. (Redação da Emenda Constitucional estadual 23/2001)

Parágrafo único. A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal."

CC

Alega o autor que a norma em apreço ofende o artigo 25, § 3º da Constituição Federal; para tanto, sustenta, em síntese:

a) impossibilidade de o Constituinte estadual inovar a ordem constitucional, tendo em vista que a Constituição Federal não fez igual exigência "em relação à criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 25, § 3º), não cabendo ao Constituinte Estadual impor restrições ao processo legislativo local senão quando em simetria com o disposto na Constituição da República, nos termos do artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e consoante sólida jurisprudência desta Excelsa Corte" (fl. 04);

b) competência privativa dos Estados para disciplinar a matéria, uma vez que "resta clara na Lei Magna a competência exclusiva e única dos Estados federativos para dispor, através de lei complementar, sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem que esteja condicionada a qualquer manifestação de vontade dos demais entes federativos, quais seja, a União e os Municípios" (fl. 06);

c) precedentes do S.T.F. no sentido da inconstitucionalidade pleiteada, como se pode observar no julgamento das ADIns 568 (Mc)-AM e 796-ES.

Mu
2

Requer, ao final, a "procedência desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de que seja declarado, em definitivo, a inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado" (fl. 12).

O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, em 18.6.1998, deferiu o pedido de medida cautelar (fls. 21 e 37/45).

Requisitadas informações (fl. 26), o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Deputado Sérgio Cabral Filho, as prestou (fl. 29/32), e, nos termos do deliberado no julgamento da ADIn 1 (QO)-RO, pugnou pela inconstitucionalidade da norma ora impugnada "pelos fundamentos sustentados pelo Requerente" (fl. 31).

O então Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, às fls. 48/52, requereu fosse a presente ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, alegando, em síntese, o seguinte:

a) a supremacia da Constituição Federal sobre a Constituição do Estado-membro não impede o exercício do ente federado na atividade criadora do constituinte estadual, de modo que, "pode o Constituinte estadual ampliar certos direitos e



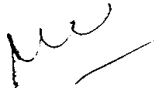
prerrogativas dos municípios, mas em hipótese alguma poderá restringir o que consta do texto constitucional federal" (fl. 52);

b) **razoabilidade da norma impugnada**, dado que, "sendo o Município entidade jurídica de direito público interno (...), não parece racional, **data venia**, deixar de ser formulada consulta à Câmara Municipal sobre o seu interesse em participar de 'uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião', como estabelece o dispositivo questionado, porquanto, a teor do preceituado nos artigos 29 a 31 do Estatuto Supremo, dedicados à atuação municipal, é ampla a sua prerrogativa política na administração das matérias de seu peculiar interesse" (fl. 52).

c) **o decidido no julgamento da ADIn 72-ES.**

Por sua vez, o eminente **Procurador-Geral da República**, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela **procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Instado a se manifestar (fl. 60), o requerente informa que a norma impugnada não sofreu alteração (fl. 62), apesar da alteração do **caput** do artigo em tela, por força da Emenda Constitucional estadual 23, de 2001.



Autos conclusos em 14.01.2002.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exm^{os}
Srs. Ministros. *luiz*

01/08/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.841-9 RIO DE JANEIRO

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): A disposição inscrita no parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acoimada de inconstitucional, tem o seguinte teor:

"Art. 357.
.....

Parágrafo único - A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal."

Sustenta-se, em síntese, que a norma estadual impugnada contraria o disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

Quando do julgamento do pedido da cautelar, decidiu o Supremo Tribunal Federal pela sua concessão, assim ementado o acórdão:

"REGIÃO METROPOLITANA - AGLOMERAÇÃO URBANA OU MICRORREGIÃO - CRIAÇÃO - REQUISITO - APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. Ao primeiro exame, discrepa do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal norma de Carta de Estado que submete a participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à aprovação prévia da câmara municipal. Liminar deferida para suspender a eficácia do preceito em face do concurso



da relevância da argumentação jurídico-constitucional, da conveniência e do risco de manter-se com plena eficácia o preceito, obstaculizada que fica a integração e realização das funções públicas de interesse comum." (fl. 44).

Oficiando nos autos, assim opina o ilustre Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro:

"(...)

6. Assim dispõe a norma constitucional que, na hipótese, serve como padrão de confronto para a fiscalização abstrata da constitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

'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' (sem ênfase no original)

7. A instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microrregiões, a partir de agrupamentos e municípios limítrofes, a teor do disposto no texto constitucional, sujeita-se tão-somente a lei complementar editada pelo Estado-membro. Ao prever hipótese que refoge ao modelo instituído na Carta Federal, o dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro incidiu em vício de inconstitucionalidade material. A criação de condição estranha ao modelo previsto na Lei Maior fulmina de modo insanável a validade do diploma estadual.

mu

8. Não poderia, destarte, o texto constitucional estadual dispor contra a Carta Federal, de sorte que, ao fazê-lo, contrariou-a flagrantemente. A respeito, MICHEL TEMER consigna o seguinte:

'Trata-se de obediência a princípios. Não de obediência à literalidade das normas. A Constituição Estadual não é mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal. Princípio, como antes ressaltamos, amparo em Celso Antônio Bandeira de Mello, é mais que norma: é alicerce do sistema: é sua viga mestra.

É aos princípios que se subordinam os Estados ao se organizarem. Essa obrigatoriedade de observação dos princípios tem o objetivo de assegurar a unidade nacional, a uniformidade jurídica, a fim de que as várias ordens jurídicas parciais (Estados Federados) perfaçam a unidade (Estado Federal).' (Elementos de Direito Constitucional. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 87)

9. Em caso símile ao dos autos, assim decidiu essa Excelsa Corte:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - 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. 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. Relevância dos fundamentos da inicial e **periculum in mora** caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, **ex nunc**, a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do



ADI 1.841-9 RJ

Espírito Santo. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.' (STF - ADI 796 - TP - Rel. Min. Néri da Silveira - DJU 17.12.1999 - p. 2)

10. Destarte, forçoso concluir que não há, num exame mais acurado e de cognição exauriente, razão para se modificar o entendimento esposado por esse Excelso Pretório quando do julgamento da medida cautelar.

11. Ante o exposto, opino, no sentido do entendimento esposado quando do julgamento da medida cautelar, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(...)” (fls. 55/57).

Correto o parecer.

A Constituição Federal, no § 3º do art. 25, comete aos Estados-membros competência para instituir, mediante lei complementar, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” Verifica-se, pois, que a Constituição Federal, no § 3º do art. 25, nada mais exige do que a lei complementar estadual para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, entretanto, foi além do que dispõe a Constituição



ADI 1.841-9 RJ

da República, sujeitando a criação dessas entidades à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal, ou a participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microregião, à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, parágrafo único do art. 357). Incorreu, pois, em inconstitucionalidade material.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. *muuu*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.841-9

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO


ADVDS. : PGE-RJ - RAUL CID LOUREIRO E OUTRO

REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: O Tribunal julgou procedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade para fulminar o parágrafo único do artigo 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Maurício Corrêa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Plenário, 1º.08.2002.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador