MANDADO DE INJUNÇÃO — LEI COMPLEMENTAR — ESTADO DE RONDÔNIA

— Mandado de Injunção. Pretensão do Estado de Rondônia no sentido de o Poder Executivo federal fazer incluir no projeto de lei do Plano Plurianual previsto no art. 165, I, e § 1º, da Constituição Federal, "programa especial de desenvolvimento para o Estado" suplicante, com duração mínima de cinco (5) anos, "a fim de que o Congresso Nacional faça inserir nessa lei o mencionado plano", com sua conseqüente inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (C.F., art. 165, II, e § 2º), como meta prioritária a ser observada na elaboração da Lei Orçamentária anual, até o final do programa. Lei Complementar nº 41/1981, art. 34 e parágrafo único. Não se trata de normas de nível constitucional, nem lhes emprestou essa natureza o disposto no art. 14, § 2º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988. Não cabe mandado de injunção, "ut" art. 5º, LXXI, da Constituição, com alegações de falta de norma re-

gulamentadora a tornar viável o exercício de direitos previstos em lei complementar. Mandado de Injunção de que não se conhece, por ser dele carecedor o requerente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Injunção nº 296
Impetrante: estado de Rondônia
Impetrados: presidente da República e Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

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, à unanimidade, não conhecer do mandado de injunção.

Brasília, 28 de novembro de 1991. *Sydney Sanches*, Presidente. *Néri da Silveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Alegando ato omissivo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, bem como do Congresso Nacional, o Estado de Rondônia impetrou o presente mandado de injunção, argumentando, às fls. 3-4:

"3. Antes mesmo de se alcançar o necessário desenvolvimento, com apenas duas cidades: a capital, Porto Velho, e Guajará Mirim, na fronteira com a Bolívia — além de algumas vilas à margem da BR-364, ainda em construção — eis que é promulgada a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, elevando o Território Federal de Rondônia à condição de estado federado.

4. Com a emancipação político-administrativa outorgada pela União Federal, o novo estado passou a suportar elevados custos: instituição e manutenção do Poder Judiciário; do Poder Legislativo; do Ministério Público; do Tribunal de Contas; da saúde pública; da educação etc.

5. Pelo art. 36, da citada Lei Complementar nº 41/81, obrigou-se a UF a custear as despesas de alguns segmentos da administração de pessoal do novo estado. Aliás, esta obrigação da União não vem sendo cumprida regularmente. Contudo, não é este o objeto do presente *writ*.

6. Mas, para justificar a alforria e não deixar a nova entidade entregue à própria sorte, fez o legislador brasileiro aprovar o art. 34, da referida Lei Complementar nº 41/81, com a seguinte redação:

"Art. 34. O Poder Executivo federal instituirá, a partir desta lei, programa especial de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, com duração mínima de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Os recursos para o programa de que trata este artigo constarão dos orçamentos da União".

Decorridos nove anos, até o presente momento, o programa especial de desenvolvimento não foi instituído, nem sequer cogitado pelos técnicos e responsáveis pela elaboração dos orçamentos, não constando do Plano Plurianual, nem da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e nem dos orçamentos anuais.

8. Fez-se, contudo, um movimento de falsa propaganda sobre o novo "Eldorado"; a BR-364 foi asfaltada, muitas cidades foram construídas em suas margens, causando um intenso fluxo migratório para a região; o Incra aprovou alguns projetos de colonização, chamados Núcleos Urbanos de Apoio Rural, cujos colonos, abandonados pelo governo Federal, passaram a cobrar das autoridades mais próximas — prefeitos e governador — os serviços públicos e sociais mínimos que faziam e fazem por merecer.

9. As epidemias alastraram-se por toda a região. Somente no município de Ariquemes,

batizado de "Capital Mundial da Malária", apenas no ano de 1988, ocorreram 81.010 casos de malária. Nesse mesmo ano, em todo o estado, contabilizou-se o total de 301 óbitos. Mais do que o número de soldados americanos mortos na guerra do Golfo Pérsico.

10. O certo é que o novo estado, assim emancipado, ainda imberbe, passou a enfrentar sérios embaraços e dificuldades, nestes seus primeiros nove anos de vida, sem os programas especiais, sem desenvolvimento, e sem as verbas que lhe foram por lei asseguradas".

Dando seqüência à sua argumentação, acrescenta o estado impetrante, às fls. 5-7:

"16. No caso ora reclamado, o direito do estado de Rondônia, de ter um "programa especial de desenvolvimento com duração mínima de 5 (cinco) anos, com recursos constando no orçamento da União", que lhe foi assegurado pelo art. 34 da Lei Complementar nº 41/81, é de natureza constitucional, sobretudo frente à disposição do § 2º, do art. 14, do ADCT, da Carta de 1988, que, referindo-se à transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em estados federados, assim dispõe:

"§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste ato".

17. Assim, diante da disposição constitucional acima, evidente que a Lei Complementar nº 41/81 adquiriu *status* de norma constitucional. Seria contra-senso admitir que a Constituição pretendesse privilegiar os estados de Roraima e Amapá, em detrimento de Rondônia, assegurando, tão-somente, àqueles, força constitucional às normas e critérios seguidos na criação deste.

18. Considerando, ainda, o princípio da isonomia, podemos concluir: se as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia têm caráter constitucional em relação aos dois novos estados, *a fortiori*, o mesmo direito reservado ao próprio Estado de Rondônia há de ser considerado como de natureza constitucional.

19. Aliás, as leis complementares, porque dispõem sobre "elaboração, redação, alteração e consolidação das leis", conforme o parágrafo único do art. 59 da Carta de 1988, têm, em si, natureza constitucional.

20. Demonstrado, como está, de forma induvidosa, o direito subjetivo constitucional do estado ao "programa especial de desenvolvimento", resta concluir que o seu exercício está sendo obstado por falta de norma regulamentadora, por não terem sido os recursos inerentes ao programa inseridos na Lei Orçamentária da União, para dar ensejo ao mandado de injunção ora impetrado.

21. A norma legal regulamentadora que não foi promulgada, por omissão das autoridades coatoras, é precisamente a Lei Orçamentária, contendo o aludido programa especial de desenvolvimento de Rondônia. A omissão fustigada haverá de ser sanada desde logo, nos projetos de Lei Orçamentária que tramitarão no Congresso Nacional, no próximo ano e subseqüentes, até 1996, pois o programa haverá de ter duração mínima de 5 (cinco) anos, *ex vi legis*.

22. As leis orçamentárias têm natureza regulamentadora, por excelência. São essencialmente regulamentadoras, frise-se. Todos os direitos subjetivos aos recursos orçamentários provêm de normas jurídicas de direito substancial, ficando o seu dimensionamento, uso e gozo condicionados à regulamentação, na chamada lei de meios, isto é, que esses recursos assegurados nos diversos diplomas legais, sejam, finalmente, inseridos nas leis orçamentárias".

Concluindo seus argumentos, com vista à concessão do mandado, pede o Estado de Rondônia que, notificado o Chefe do Poder Executivo, bem como os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (item 27, fl. 10), para prestarem informações e, atendidas as demais formalidades, seja julgado procedente o mandado de injunção para determinar as seguintes providências, a fim de viabilizar o exercício do direito constitucional do impetrante (fls. 10-1):

"a) que o Chefe do Poder Executivo faça incluir no projeto de lei do plano plurianual

previsto pelo art. 165, I, e § 1º da Constituição Federal, "programa especial de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, com duração mínima de 5 (cinco) anos", a fim de que o Congresso Nacional faça inserir nessa lei o mencionado plano;

b) que o "programa especial de desenvolvimento" do Estado de Rondônia seja incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165, II, § 2º) como meta prioritária a ser alcançada "incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, e a ser observado" na elaboração da Lei Orçamentária anual, até o final do programa;

c) que sejam os recursos previstos e necessários para a execução do programa especial de desenvolvimento do Estado de Rondônia, desde logo, incluídos no orçamento anual da União Federal, para os devidos fins, no exercício financeiro de 1992 e nos quatro anos subseqüentes, no mínimo".

Solicitadas informações, vieram aos autos, com os ofícios de fl. 22, do Senhor Presidente da República, e de fls. 36-7, do Presidente do Congresso Nacional.

Nas informações prestadas pelo Chefe do Executivo assinalam-se, às fls. 24-6:

"II

A impetração é atitude, sugestivamente, em busca do tempo perdido.

Certo, a Carta de 1967-69 fez de cada estado um esmoler, ante a União; bastante lógico, afinal, que a erosão do princípio democrático redundasse, em nível constitucional, numa poderosa figura do ente central, de forma a, virtualmente, tornar a federação uma impostura.

Esta sombria perspectiva caracteriza bem a condição do Estado de Rondônia, que, impotente para diligenciar com êxito na persecução desse programa, esperou que algo efetivamente mais democrático — é dizer, a Constituição de 1988 — repontasse como fundamento hábil ao anseio ora analisado.

III

Infelizmente, parece tardia a solução alvitrada pelo estado.

Mais que isso, nada indica que algum sucesso se vislumbre no *writ*, tendo em vista as peculiaridades da situação.

E, no caso, é justamente o prestígio do princípio federativo na nova realidade constitucional que, ironicamente, contribui para que a impetração se destine ao fracasso.

Com efeito, a Constituição de 1988 fortaleceu o princípio federativo: não só pela decantada projeção consistente em fazê-lo cláusula pétrea, como por alteração, a título de exemplo, do sistema tributário, em favor dos estados.

Daí ser necessário entender que esse robustecimento do princípio federativo é bifronte, ou seja, se à União descabe invadir seara estadual, é lícito entender que também ao estado descabe pretender se anular, pedindo à União que assuma um rol de competências exclusivamente atribuído às unidades da Federação.

Portanto, se em 1981 a União, elaborando a Lei Complementar nº 41, entendeu de assumir certos encargos financeiros do estado recém-surgido — espécie de *mea culpa* pela centralização desejada pela Carta de 1967-69 —, essa condição já não se afigura impositiva, quando observada sob a Constituição de 1988.

Ao revés: seu art. 234 expressamente diz ser vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta. E o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando fala, no art. 13, § 7º, que o Estado de Goiás fica liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território de Tocantins — novo estado — e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos, está precisamente retirando desta última a imposição de se comprometer financeiramente com o nascimento do novo ente federativo.

Dir-se-á — é certo — que o texto constitucional tem, nessas passagens, um traço de encargos já constituídos, e não de algo que se estabeleça por futuro. Não menos certo

que o telos desses artigos, se pensados à luz do princípio federativo, é justamente emancipar o estado da União, para a plenitude do exercício das competências que lhe tocam.

Ou seja: não há por que entender que a circunstância de se constituir uma tábula rasa em favor do estado recém-nascido se limite apenas às coisas boas — uma glamourosa constituição dos poderes públicos, com a pompa das indicações que os *checks and balances* propiciam —, sem os inevitáveis ônus que essa emancipação acarreta. Sintomático que, agora, caiba à União, a seu critério, assumir débitos estaduais: o princípio federativo opera para as coisas boas e más, e, se já não se impõe à União esta sub-rogação passiva no âmbito das finanças, do Estado, *a fortiori* deve-se entendê-la ainda menos vinculada no que diz respeito aos passos que o estado ensaiar de ora avante.

IV

O "programa" que Rondônia, agora, postula, talvez tenha se tornado, portanto, incompatível com a Constituição de 1988. Por isso que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao indicar a Lei Complementar nº 41 como parâmetro para a instalação de Roraima e Amapá, manda seja respeitado o disposto na Constituição.

Esta, possivelmente, a trapaça maior do destino: enquanto houve mora, a situação constitucional exortava ao conformismo. A partir de 1988, o inadimplemento não é de ser sanado com a interpelação judicial travestida neste mandado de injunção, porque o viés federativo, tendo-se tornado mais marcante, desaconselha a interveniência da União. O "programa" já não é mais exigível.

V

Sobre o cabimento deste mandado de injunção — tema que aliás deveria preceder o que já foi dito — cabem, de resto, algumas palavras.

O mandado de injunção recolhe seu fundamento de impetrabilidade no cerceamento do exercício dos direitos e garantias constitucionais, por falta de norma regulamentadora dos mesmos.

Daí ser plausível estimar que esses direitos são alguns constantes da Constituição, e não do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora as normas de uma e do outro equiparem-se em estatura hierárquica, são fundamentalmente diferentes. Os "direitos e liberdades constitucionais" dizem respeito também às disposições constitucionais transitórias?

Não é despropositado responder que a expressão avalista do mandado de injunção refira-se, tão-somente, ao que existe de perene em matéria de direito constitucional positivo. Se a assertiva parece inusitada, a leitura do art. 5º, LXXI, da Constituição evoca semelhante entendimento: é bem mais apropriada a visão de garantia de direitos e liberdades constitucionais tendo em vista a interação sujeito-estado — pois esta a correta perspectiva do que seja o conteúdo de uma norma constitucional — do que em face de um punhado de determinações episódicas e transitórias, cujo escopo é rearrumar um país entre duas ordens constitucionais distintas.

Ademais, é forçoso notar que, se possível fosse ajuizar mandado de injunção com base em disposição transitória, de todo modo configura excessivo entusiasmo acreditar pudesse o *writ* ser concedido à base de lei complementar anterior à Constituição, com necessárias adaptações restritivas, aproveitada, para certas situações, por disposição constitucional transitória. E pior: ao fim e ao cabo, concluir-se-ia que esse "direito constitucional a um programa concebido por lei complementar anterior à Constituição" não poderia ser reivindicado por Rondônia, mas por Roraima e Amapá, a quem o art. 14, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias alude em número clauso. Passados dez anos, já não soa natural, para Rondônia, um projeto federal de desenvolvimento: pedi-lo é ir além do quanto concebe o federalismo cooperativo".

De sua vez, o ilustre Presidente do Congresso Nacional, após anotar, nas informações de fls. 36-7, que, em face do disposto

no art. 34, da Lei Complementar nº 41, de 1981, "coube ao Poder Executivo, a partir da publicação deste diploma legal, instituir programa especial de desenvolvimento para aquele estado, por um qüinqüênio, constando os recursos necessários dos orçamentos da União" (fl. 36), ressalta:

"Através de pesquisa efetuada junto à Subsecretaria de Orçamento desta Casa, foi possível recolher os dados referentes a algumas dotações orçamentárias remetidas para o Estado de Rondônia, no período de 1982 a 1991, prescindindo aquele órgão de planilha mais detalhada a respeito, por se tratar de matéria da alçada do Poder Executivo, como mesmo dispõe o retrocitado art. 34 do estatuto legal referido (doc. 1).

Atentos, entretanto, à situação do novo estado, os representantes de Rondônia e do povo desta unidade federativa apresentaram algumas proposituras visando adaptar a Lei Complementar nº 41/81 à nova realidade, sendo elas:

a) Projeto de Lei Complementar nº 143/89 — Deputado Chagas Neto — arquivado definitivamente, nos termos do art. 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (doc. 2);

b) Projeto de Lei Complementar do Senado nº 22/90 — Senador Olavo Pires — arquivado definitivamente, nos termos do art. 332, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (doc. 3);

c) Projeto de Lei Complementar do Senado nº 114/90 — Senador Ronaldo Aragão — arquivado definitivamente, nos termos do art. 332, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (doc. 4);

d) Projeto de Lei Complementar do Senado nº 26/91 — Senador Ronaldo Aragão — aguardando parecer da Comissão de Assuntos Econômicos (doc. 5)".

Remetido o feito à Procuradoria Geral da República, opinou o aludido órgão, no parecer de fls. 49-62, no sentido de que o mandado de injunção não comporta conhecimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Fundamenta-se a pretensão do Estado de Rondônia, inicialmente, no art. 34 e parágrafo único, da Lei Complementar nº 41, de 22.12.1981, que elevou o Território Federal de Rondônia à condição de estado federado, preceituando:

"Art. 34. O Poder Executivo federal instituirá, a partir desta lei, programa especial de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, com duração mínima de cinco (5) anos.

Parágrafo único. Os recursos para o programa de que trata este artigo constarão dos orçamentos da União".

Alega-se que, decorridos nove anos, até a inicial, o programa especial de desenvolvimento não foi instituído, nem sequer cogitado pelos técnicos e responsáveis pela elaboração dos orçamentos, não obstante o agravamento das condições a serem enfrentadas pelo novo estado-membro, pólo migratório de significativa importância, no país.

Com o advento da Constituição de 1988, afirma-se que a Lei Complementar nº 41/1981 foi alçada ao plano constitucional, por força do § 2º do art. 14, de seu ADCT, que reza:

"§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste ato".

A partir daí, a inicial sustenta, em resumo, às fls. 9-10:

"a) que a criação do Território Federal atendeu ao interesse do país, como forma de ocupação efetiva do território nacional, portanto, questão de segurança nacional;

b) que era o território mantido e tutelado pela União federal, como se autarquia fosse;

c) que, série de custos e encargos, como os relativos ao Poder Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público, saúde, educação, etc., passaram a ser mantidos pelo novo estado, sem as estruturas mínimas necessárias para suportá-los;

d) que, na Lei Complementar nº 41/81, que transformou o território em estado, consta a obrigatoriedade de ser instituído programa especial de desenvolvimento, com duração mínima de 5 (cinco) anos, e com recursos constando do orçamento da União, o que não aconteceu;

e) que a referida Lei Complementar nº 41/81 elevou-se ao patamar de norma constitucional, por força do disposto no § 2º do art. 14 do ADCT;

f) que se trata de um direito constitucional do novo estado, que não está sendo exercido, por não ter sido regulamentado, isto é, por não existir o programa especial e nem constar os recursos do orçamento da União federal;

g) que uma outra ajuda, eventualmente ocorrida, não supriu o programa especial de desenvolvimento a que tem direito o Estado de Rondônia;

h) que o mandado de injunção é o meio hábil para constranger o Poder Executivo e o Congresso Nacional a cumprir o preceito".

Diante disso, a inicial pede, como referido no relatório (fls. 10-1):

"a) que o Chefe do Poder Executivo faça incluir no projeto de lei do 'plano plurianual' previsto pelo art. 165, I, e § 1º da Constituição Federal, 'programa especial de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, com duração mínima de 5 (cinco) anos' ", a fim de que o Congresso Nacional faça inserir nessa lei o mencionado plano;

b) que o "programa especial de desenvolvimento" do Estado de Rondônia seja incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165, II, § 2º) como meta prioritária a ser alcançada "incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, e a ser observado" na elaboração da lei orçamentária anual, até o final do programa;

c) que sejam os recursos previstos e necessários para a execução do programa especial de desenvolvimento do Estado de Rondônia, desde logo, incluídos no orçamento anual da União federal, para os devidos fins, no exercício financeiro de 1992 e nos quatro anos subseqüentes, no mínimo".

Por primeiro, compreendo que a disposição do § 2º do art. 14, do ADCT da Constituição de 1988 não implica tornar regras constitucionais as disposições da Lei Complementar nº 41/81, no que concernem ao Estado de Rondônia. Não cabe mandado de injunção, *ut* art. 5º, LXXI, da Lei Maior de 1988, em se cuidando de falta de norma regulamentadora a tornar viável o exercício de direitos previstos em lei complementar. A via processual pode ser utilizada, em princípio, somente, quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A invocada constitucionalização da Lei Complementar nº 41/1981, à evidência, não tem o sentido reclamado pelo estado requerente. O dispositivo transcrito da carta política de 1988 quis, tão-só, se adotassem normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia no processo de transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá, cogitadas no dispositivo de natureza constitucional referido. À evidência, dessa determinação constitui-se o sistema de transformação do então Território de Rondônia em estado, ainda recente, modelo para idêntico procedimento de transformação dos territórios federais de Roraima e Amapá, em estados, respeitado, de qualquer sorte, o disposto na Constituição. Não se podem extrair as conseqüências ora pretendidas pelo Estado de Rondônia, com eficácia não desejada pelo constituinte.

Sustentando a inviabilidade do mandado de injunção, na espécie, anotou o Consultor da República, Dr. Alexandre Camanho de Assis, às fl. 26, base das informações presidenciais:

"Sobre o cabimento deste mandado de injunção — tema que aliás deveria preceder o que já foi dito — cabem, de resto, algumas palavras.

O mandado de injunção recolhe seu fundamento de impetrabilidade no cerceamento do exercício dos direitos e garantias constitucionais, por falta de norma regulamentadora dos mesmos.

Daí ser plausível estimar que esses direitos são alguns constantes da Constituição, e não do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora as normas de uma e do outro equiparem-se em estatura hierárquica, são fundamentalmente diferentes. Os "direitos e liberdades constitucionais" dizem respeito também às disposições constitucionais transitórias?

Não é despropositado responder que a expressão avalista do mandado de injunção refira-se, tão-somente, ao que existe de perene em matéria de direito constitucional positivo. Se a assertiva parece inusitada, a leitura do art. 5º, LXXI da Constituição evoca semelhante entendimento: é bem mais apropriada a visão de garantia de direitos e liberdades constitucionais tendo em vista a interação sujeito-estado — pois esta a correta perspectiva do que seja o conteúdo de uma norma constitucional — do que em face de um punhado de determinações episódicas e transitórias, cujo escopo é rearrumar um país entre duas ordens constitucionais distintas.

Ademais, é forçoso notar que, se possível fosse ajuizar mandado de injunção com base em disposição transitória, de todo modo configura excessivo entusiasmo acreditar pudesse o *writ* ser concedido à base de lei complementar anterior à Constituição, com necessárias adaptações restritivas, aproveitada, para certas situações, por disposição constitucional transitória. E pior: ao fim e ao cabo, concluir-se-ia que esse "direito constitucional a um programa concebido por lei complementar anterior à Constituição" não poderia ser reivindicado por Rondônia, mas por Roraima e Amapá, a quem o art. 14, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias alude em número clauso. Passados dez anos, já não soa natural, para Rondônia, um projeto federal de desenvolvimento: pedi-lo é ir além do quanto concebe o federalismo cooperativo".

Anotou, por igual, com procedência, o Assistente Jurídico do Ministério da Justiça, Dr. Mário Gontijo, às fls. 30-3, *verbis*:

IV — O impetrante não sustenta "diretamente" o contrário, mas pretende erigir em nível constitucional o art. 34 da Lei Complementar nº 41/81, pelo fato de o § 2º do art. 14 do ADCT ter ordenado a aplicação das normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá, sendo aquele dispositivo integrante de tais normas. Sustenta ainda que lei complementar é norma constitucional.

V — *Data venia*, esta última tese é inaceitável. O fato de merecer elaboração legislativa diversa, com exigência de *quorum* especial para aprovação e de ter seu campo de incidência específico, não traz, por si só, tal conseqüência. Lei complementar é lei complementar e não tem origem quer no Poder Constituinte originário, quer no revisional, pois não é votada por Assembléia Constituinte nem é fruto de emenda constitucional, únicos meios de alguma norma se definir como de nível constitucional.

A respeito da lei complementar, salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

"Não é outra forma de emenda constitucional, embora desta se aproxime pela matéria e pelo *quorum* de aprovação. Tanto não é, que foi prevista à parte pelo Constituinte... Tanto não é, que seria um *bis in idem* se tivesse a força da emenda." (*Curso de Direito Constitucional*, p. 184, 17. ed., revista e atualizada, Editora Saraiva, São Paulo, 1989).

Seja considerada de hierarquia superior à lei ordinária (Pontes de Miranda e outros), seja considerada de mesma hierarquia (Celso Ribeiro Bastos), certo é que nível de norma constitucional a lei complementar não tem.

Por outro lado, não é o simples fato de o § 2º do art. 14 do ADCT ordenar a aplicação das normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá que transformará aquelas em normas constitucionais, tanto assim que o mencionado parágrafo traça limites constitucionais na aplicação ("respeitado o disposto na Constituição e neste ato", diz ele). Não é possível erigir em norma constitucional toda aquela mencionada pela Constituição só por isso, *data venia*.

VI — A medida é, portanto, incabível, já que não pretende viabilizar o exercício de direito previsto na Constituição.

VII — Assim não fora, *ad argumentandum,* tem-se que, conquanto alguns entendam que o mandado de injunção seja medida possível à garantia de qualquer direito constitucional inviabilizado por falta de norma reguladora (José Afonso da Silva e Randolpho Gomes, por exemplo), ponderáveis são os fundamentos dos que sustentam que somente se aplica para garantia de prescrição inserta no Título II da Constituição, como Calmon de Passos:

"Diz o texto constitucional que a injunção se volta à tutela dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

A primeira constatação que se pode fazer é que o propósito da garantia não é colher todo e qualquer direito da Constituição. Fora assim, o constituinte não teria necessidade de acrescentar especificamente os direitos relativos à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A expressão "direitos e liberdades constitucionais" aponta para as clássicas declarações de direitos individuais. No nosso texto constitucional, o tratamento desta matéria é feito de forma moderna, a consagrar não só os direitos e deveres individuais, mas para incluir debaixo do mesmo título "Dos direitos e garantias fundamentais" os coletivos e sociais. Destarte, quer nos parecer que a melhor interpretação é a que faz recair a tutela do mandado de injunção sobre direitos subsumidos debaixo do Título II da Constituição, aí incluídos obviamente os direitos de nacionalidade, os políticos e também os relativos à soberania nacional, embora com relação a esta última seja um tanto difícil saber em que consiste um direito individual dela extraível." (*Comentários à Constituição do Brasil,* Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, 2º vol., p. 360, Editora Saraiva, São Paulo, 1989).

Também por isso inviável o *writ.*

VIII — Tem-se ainda que, envolvendo o pedido matéria orçamentária, cabem aqui as ponderações de Calmon de Passos (*Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Data — Constituição e Processo,* p. 112-3, 1. ed., Editora Forense, 1989):

"Entendemos, entretanto, descaber o mandado de injunção quando o adimplemento, seja pelo particular, seja pelo Estado, envolve a organização prévia de recursos, porque nessas circunstâncias se faz inviável a tutela, inexistentes os recursos ou o serviço, e construir-se o mandado de injunção como direito de impor ao Estado a organização de serviços constitucionalmente reclamados teria implicações de tal monta que, inclusive constitucionalmente, obstam, de modo decisivo, a pertinência do *mandamus* na espécie. Tentarei um exemplo. O seguro-desemprego. Impossível deferi-lo mediante o mandado de injunção, visto como ele é insuscetível de atribuição individual, sem todo um sistema (técnico) instalado e funcionando devidamente. Também seria inexigível do sujeito privado uma prestação inapta a revestir-se do caráter de pessoalidade reclamada na injunção, como, por exemplo, a participação nos lucros da empresa. A competência deferida ao Judiciário, de substituir-se ao Legislativo para edição da norma regulamentadora, não derroga todos os preceitos que disciplinam a organização política do Estado, sua administração financeira, as garantias orçamentárias e a definição de políticas e de estratégias de melhor aplicação dos dinheiros públicos alocados para atendimento das necessidades de caráter geral. Quando conflita o interesse do indivíduo, de obter proteção imediata para seu direito constitucional, e a inviabilidade de deferi-lo sem que, concomitantemente, igual situação se estenda aos que se encontram em idêntica situação, descabe a injunção; como igualmente descabe se importa na imposição a terceiros de ônus ou encargos não previstos, ainda, em lei."

Na mesma linha, a Procuradoria Geral da República, em seu parecer, à fl. 58, observa:

"8. Bem se vê, então, que o mandado de injunção constitui o instrumento adequado a fazer suprir a lacuna legislativa inviabilizadora do exercício de direitos assegurados pela Constituição.

9. *In hoc casu,* todavia — por mais que se reconheça serem absolutamente justas as

queixas do Estado de Rondônia contra o abandono a que foi relegado, ao deixar a condição de Território federado —, afigura-se inafastável a conclusão de que lacuna legislativa inexiste, a legitimar o uso da via constitucional escolhida.

10. Com efeito, incumbe-se a inicial de trazer à luz da discussão a existência da Lei Complementar federal nº 41, que, desde 22 de dezembro de 1981, impõe, à União federal, o dever estatuido no seu art. 34:

"O Poder Executivo federal instituirá, a partir desta lei, programa especial de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, com duração mínima de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Os recursos para o programa de que trata este artigo constarão dos orçamentos da União".

11. Não pairando qualquer suspeita acerca da inconstitucionalidade de tal disposição de lei complementar, é de se considerar, em conseqüência, que adveio, como é próprio de sua natureza, para constituir norma regulamentadora de direito assegurado pela Constituição.

12. É o quanto basta, salvo melhor juízo, para que, de pronto, fique afastada a imputação de omissão legislativa a legitimar o emprego do mandado de injunção".

Do exposto, o estado requerente é carecedor da ação de mandado de injunção, razão por que dele não conheço.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, de início pensei que, no caso, o diploma estivesse sendo alçado a nível constitucional quanto à criação dos estados de Roraima e Amapá. Essa não é, contudo, a hipótese. Impetrante deste mandado de injunção é o Estado de Rondônia e, a rigor, se realmente podemos ver no caso a constitucionalização, tal fato, para mim, somente ocorreu no tocante aos dois estados já referidos: Roraima e Amapá.

Preceitua o § 2º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste ato".

Ao invés de serem transcritas essas normas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fez-se apenas referência, mas para disciplinar a transformação e instalação desses dois estados, e não do Estado de Rondônia. Aqui, a referência ao Estado de Rondônia está justificada apenas pela circunstância de se ter tomado de empréstimo o que se contém na aludida lei.

Enaltecendo, Senhor Presidente, a sustentação feita da tribuna e a clareza da mesma, acompanho o eminente Ministro Relator. Entendo que ao impetrante não socorre o direito veiculado.

Não conheço do mandado de injunção.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, no caso, obviamente, não é cabível o mandado de injunção, que se destina a suprir falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania popular e à cidadania.

Portanto, não ocorrendo qualquer dessas hipóteses em que se admite o mandado de injunção, dele não conheço, acompanhando o eminente relator.

EXTRATO DA ATA

MI nº 296-7-DF — Rel. Min. Néri da Silveira. Impte.: Estado de Rondônia (advs.: Erasto Villa-Verde de Carvalho e outros). Impdos.: Presidente da República e Congresso Nacional.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal não conheceu do mandado de injunção. Votou o Presidente. Falou pelo impetrante, o Dr. Erasto Villa-Verde de Carvalho. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto, na au-

sência ocasional do Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Plenário, 28.11.1991.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os senhores ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Célio Borja, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os senhores ministros Octávio Gallotti e Paulo Brossard.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.