

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E  
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

**MARCUS FIRMINO SANTIAGO**

**FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO**

**OSVALDO AGRIPINO DE CASTRO JUNIOR**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto; Marcus Firmino Santiago; Osvaldo Agripino de Castro Junior – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-390-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Econômica. 3. Regulação. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

---

#### **Apresentação**

O diálogo plural e respeitoso, a troca de ideias em alto nível, o compartilhamento de dúvidas, angústias e percepções acerca do mundo que nos cerca tiveram espaço, mais uma vez, no IV Encontro Virtual do Conpedi, realizado entre os dias 09 e 13 de novembro de 2021.

Ainda distantes fisicamente, mas sempre próximos graças a espaços como o Conpedi e seu estímulo ao constante desenvolvimento de pesquisas, pessoas de todos os cantos do país se encontraram no Grupo de Trabalho Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação, cuja sessão ocorreu no dia 11 de novembro.

Pesquisadoras e pesquisadores formados por diferentes escolas mostraram um alinhamento marcante em torno de debates que, mesmo trilhando diferentes caminhos, acabaram por levar a conclusões semelhantes, sempre priorizando o ser humano e seu bem estar.

Há um norte que orienta as pesquisas apresentadas e que se traduz na busca por um Direito permeado por valores socialmente relevantes, preocupado com as necessidades e carências crescentes e fortemente conectado a outras áreas de conhecimento. Um Direito que funciona como instrumento para corrigir distorções e orientar virtuosamente a vida coletiva, priorizando o bem comum e atribuindo ao Estado um claro e ativo papel neste processo.

Os caminhos trilhados, por seu turno, podem ser traduzidos nos seguintes eixos:

- a) Debate sobre os direitos sociais, o Estado Social e os sempre presentes desafios para sua efetivação;
- b) Apresentação e discussão de diferentes perspectivas acerca da intervenção estatal em atividades econômicas a fim de oferecer algum tipo de proteção diferenciada para os mais pobres;
- c) Análise sobre o uso de novas tecnologias como instrumento virtuoso para transformação social;

d) Reflexões sobre os dilemas e limites para a regulação estatal e as tensões presentes face aos mecanismos de autorregulação;

e) A sempre atual discussão sobre liberdade, autonomia e limites contratuais.

Os artigos apresentados no GT Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação e agora apresentados nesta coletânea são o resultado de pesquisas de alto nível, que refletem o estado da arte no debate sobre Direito & Economia. Fica, então, o convite para que leitoras e leitores reflitam junto e reverberem as inquietações aqui trazidas. E que se juntem ao rico e saudável diálogo que é marca registrada do Conpedi.

Aproveitem as leituras!

Prof. Marcus Firmino Santiago, PhD.

Instituto Brasiliense de Direito Público

**O COMANDO CONSTITUCIONAL PELO PLANEJAMENTO DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INCONSTITUCIONALIDADE POR  
OMISSÃO**

**THE CONSTITUTIONAL COMMAND FOR REGIONAL DEVELOPMENT  
PLANNING AND UNCONSTITUTIONALITY BY OMISSION**

**Uendel Roger Galvão Monteiro <sup>1</sup>**

**Allan Thiago Barbosa Arakaki <sup>2</sup>**

**Fabio Borini Monteiro <sup>3</sup>**

**Resumo**

A erradicação das desigualdades regionais é objetivo da República Federativa do Brasil. Desse modo, o presente artigo tem como finalidade verificar se há mora estatal quanto ao comando constitucional para edição de Lei Complementar que estabeleça a integração entre as regiões em desenvolvimento e quais os efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade por omissão. A pesquisa realizada é bibliográfica e jurisprudencial e o método é o dedutivo. Como resultado, nota-se a necessidade de elaboração de lei nacional para se definir um sistema de desenvolvimento regional com participação popular e democratização dos atores políticos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional, Federalismo cooperativo, Estado social, Participação popular, Ação direta de inconstitucionalidade por omissão

**Abstract/Resumen/Résumé**

The eradication of regional inequalities is an objective of the Federative Republic of Brazil. Thus, this article aims to verify whether there is state delay regarding the constitutional command to issue a Complementary Law that establishes the integration between the developing regions and what the effects of any declaration of unconstitutionality by omission would be. The research is bibliographic and jurisprudential and the method is deductive. As a result, it is noted the need for the elaboration of a national law to define a system of regional development with popular participation and democratization of political actors.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Regional development, Cooperative federalism, Welfare state, Popular participation, Direct action of unconstitutionality by omission

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito (UNIMAR). Especialista em Direito Notarial e Registral (UNIDERP) e em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional (Verbo Educacional). Tabelião e Oficial de Registros Públicos.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito (UNIMAR). Master em Fundamentos da Responsabilidade Civil (Universitat de Girona). Especialista em Direito Público (UNIDERP) e em Ciências Criminais e Segurança Pública (CERS). Promotor de Justiça.

<sup>3</sup> Graduado em Direito (Toledo Prudente Centro Universitário). Especialista em Direito Público (FAEL). Advogado.



## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) adota como um de seus objetivos fundamentais a superação das desigualdades regionais, de modo que ela inicia um planejamento para o alcance de tal finalidade, que conta com a participação dos entes federados, mas, fundamentalmente do Congresso Nacional.

O ponto de largada desse planejamento se encontra no art. 23, parágrafo único, da CF, que determina a edição de Lei Complementar para cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o desenvolvimento e do bem-estar. É a expressão do federalismo cooperativo dentro de um Estado Social.

Nesse contexto, o presente artigo procura verificar se o legislador infraconstitucional deu sequência ao planejamento iniciado na Constituição, e, em caso negativo, se há outros meios de promover o desenvolvimento regional mesmo sem a edição da Lei Complementar exigida tanto pelo citado art. 23, parágrafo único, quanto pelo art. 43, §1º, I, ambos da Constituição.

O estudo também delinea os efeitos de eventual decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão em hipótese de seu manejo quanto à política de planejamento do desenvolvimento regional e procedência de seus pedidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), além das medidas que podem ser adotadas quanto a temática ora em exame.

Para o cumprimento dessa tarefa, elegeu-se a pesquisa bibliográfica, por intermédio da doutrina, além da jurisprudência do STF, e o método dedutivo, que possibilita o raciocínio do estudo desde uma área maior até a específica.

No primeiro tópico, tece-se um brevíssimo histórico da evolução do Estado liberal para o social, a característica predominante da Constituição brasileira de 1988 e, em seguida, explica-se o modelo federativo pátrio, que se configura como um sistema de tripartite, em razão de os Municípios, além dos Estados, entes da Federação.

Após, discorre-se sobre os comandos constitucionais que determinam o planejamento do desenvolvimento regional e a diferença entre o efetivo planejamento e os planos atualmente adotados na tentativa de consecução do objetivo fundamental. Por fim, adentra-se as questões centrais do presente trabalho, em que se analisa se há omissão do Poder Legislativo no trato da matéria, se é hipótese de ajuizamento de ação direta de

inconstitucionalidade por omissão, como o STF vem lidando com a mora legislativa, bem como quais as medidas deveriam ser adotadas para suprir eventual omissão.

## **2 O ESTADO SOCIAL E O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO**

As primeiras manifestações sobre o Estado, a partir da Revolução Francesa, como é cediço, expandiram-se calcadas nas ideias de liberdade, em que o Estado não é garantidor, mas antagonista dos direitos conquistados pela sociedade. (SARMENTO, 2006, p. 8-10).

Ante as mazelas da Revolução Industrial, contudo, no início do século do XX, notadamente com as constituições mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, nasce o ideário do Estado Social, notabilizando-se pelo compromisso de se ajustar as assimetrias verificadas na sociedade, o que é alcançado pela conformidade da liberdade com os interesses sociais. (FREITAS; CASTRO, 2013, p. 331-332).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi elaborada tendo como uma das premissas a fundamentalidade de liberdades individuais, porém descrevendo objetivos a serem conquistados no futuro pela sociedade, típico do ideário social, o que a caracteriza como constituição dirigente, conforme leciona Souza Neto e Sarmento (2012, p. 39), citando Canotilho (1994, p. 21):

A constituição dirigente também oferece às futuras gerações um plano de desenvolvimento econômico e social. Não apenas limita a atividade governamental futura: antecipa o teor que essa atividade deve conter, definindo, mesmo que por meio de princípios gerais, a própria substância das leis a serem editadas. A decisão constituinte não vincula o legislador apenas negativamente: vincula-o também de modo positivo. Elas são típicas do constitucionalismo social. [...]  
A Constituição Federal de 1988 também é uma Constituição dirigente. Além de conter um amplo catálogo de direitos fundamentais e de estruturar o exercício do poder político, contempla os objetivos a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade.

No constitucionalismo brasileiro, nesse eito, considerando sua característica dirigente, espalha-se pela carta constitucional normas constitucionais de princípio institutivo, que preveem “esquemas gerais, um como que início de estruturação de instituições, órgãos ou entidades” (SILVA, 1998, p. 123) e de princípio programático, conceituadas na clássica lição de José Afonso da Silva (1998, p. 139) como:



[...] aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Exemplo de norma programática e que interessa ao presente estudo é a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica (art. 170, VII, CF), cuja determinação “impõe e obriga que todas as demais regras da constituição econômica sejam entendidas em operadas em função dela.” (SILVA, 1998, p. 142).

Em relação às normas de princípio institutivo, cuja marca notável é a fórmula “lei complementar disporá sobre”, ou algo do gênero, pode ser ilustrada no §1º e incisos do art. 43, em que o constituinte originário manda o legislador dispor sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento (inciso I), bem como os planos regionais (inciso II); e também no parágrafo único do art. 23, norma esta que estampa a característica de cooperatividade do federalismo brasileiro.

Federalismo este, por sua vez, que é a forma do Estado brasileiro desde a fundação da República. Anote-se, no contexto histórico, que o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 foi o comando normativo que instituiu o federalismo no Brasil, no que foi acompanhado por todas as constituições seguintes até 1988. (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, 2013, p. 70-78).

Como definição, o federalismo pode ser entendido “como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco” (COSER, 2008, p. 942). No Brasil, como assinala Souza (2005, p. 110), dissociando-se de outras nações, “é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação [...]”

Pode-se afirmar, nesse diapasão que o federalismo adotado pela Constituição Federal de 1998 é alicerçado na cooperatividade e não na dualidade, em que os Estados atuam naquelas competências não direcionadas expressamente para União, como nos Estados Unidos da América. No federalismo cooperativo, além de a Carta Política, como a de 1988, distribuir as competências para cada ente, eles podem agir de modo concorrente em certas matérias (ALMEIDA, 2013, p. 724-725).

Consoante doutrina de Alexandre de Moraes (2006, p. 277), a distribuição de competências pela Constituição Federal de 1988 se deu “pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.”

Ao corrente estudo interessa a determinação pelo constituinte originário ao legislador infraconstitucional presente no art. 23 da CF. Nesse dispositivo, em que os incisos enumeram as matérias de competência executiva comum, consta, no inciso X, parte final, a previsão de que é competência comum entre os entes a promoção da integração social dos setores desfavorecidos. O parágrafo único, de seu turno, dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União, Estados e Municípios para o equilíbrio do desenvolvimento.

Significa dizer, desse modo, que, como Lei Complementar é atribuição do Congresso Nacional, o federalismo cooperativo nas matérias de competência comum depende essencialmente de um agir da União. Esta, permanecendo inerte, acaba por amarrar os demais entes, que, embora tenham competência para legislar sobre determinados assuntos de competência concorrente (art. 24), não conseguem definir um planejamento robusto como o constante em uma lei nacional.

Michel Temer (2014, p. 80) esclarece quanto às leis nacionais que, “no plano interno, revela a vontade da Federação quando edita leis nacionais e demonstra a sua vontade (da União) quando edita leis federais”.

Quanto à proteção das paisagens naturais notáveis, meio ambiente e combate à poluição (incisos, III, VI e VII, do art. 23), foi editada a Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, em que se define os objetivos fundamentais e a atribuição de cada ente para proteção do patrimônio natural, prevendo expressamente os casos de atuação supletiva, inclusive.

No que diz respeito ao inciso X, contudo, isso não se repete. Embora a Constituição Federal inicie a estruturação de um planejamento para o desenvolvimento regional, a partir da integração nacional de setores desfavorecidos, o que dá à referida norma a característica de norma constitucional de princípio institutivo, o Congresso Nacional ainda não desenvolveu um planejamento para que as ações ocorram, estando, portanto, em dívida com os entes que compõem a federação do Estado Social brasileiro.

### **3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DETERMINAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

É objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III, parte final, CF). Reforçando tratar-se de viga mestra do Estado brasileiro, a redução das desigualdades regionais é prevista ainda como princípio a ser observado pela ordem econômica nacional, e a Carta Política de 1988, como antecipado, indica os instrumentos necessários para que a busca por esse desiderato seja otimizada. Streck e Morais (2013, p. 334, 335), nessa linha, anunciam:

Há, assim, uma “ideologia constitucional” que aponta para o cumprimento do desiderato constitucional: a construção das condições de possibilidade do cumprimento do estabelecido nos arts. 1º, 3º e 170 da Constituição. Tais dispositivos representam a espinha dorsal da estrutura do Estado Social-Constitucional brasileiro [...]. Com efeito, entre os fins dessa forma de Estado, o conceito-chave é a distribuição e a busca dos instrumentos aptos para o cumprimento desse objetivo. O papel primordial do Estado Social é o de promover a integração da sociedade nacional [...]

Importante anotar que o processo de integração referido no excerto colacionado deve ocorrer na três esferas da federação. (STRECK; MORAIS, 2013, p. 335). Aliás, o já citado art. 23, *caput*, inciso X, cumulado com o seu parágrafo único, introduz a maneira com que os entes federados e seus Poderes devem agir. A fase inicial, portanto, para se atingir a finalidade elegida pelo art. 3º da CF é a “atuação concertada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (ALMEIDA, 2013, p. 1461).

A fase de número dois, por conseguinte, está prevista também no art. 23, em seu parágrafo único, e também no art. 43 §1º, I: a edição de lei complementar pelo Congresso Nacional com o objetivo de instituir as próximas etapas do planejamento que provocará a diminuição da desigualdade regional no país. É já na segunda fase, porém, que se encontra o primeiro entrave nessa caminhada. Imagine-se o SUS sem Lei 8.080/90 ou a proteção do consumidor sem o CDC. É o caso da redução da desigualdade regional.

A despeito de o inciso II, do §1º, do art. 43 prever que a lei tratará também dos planos regionais para desenvolvimento econômico e regional e as Leis Complementares 124/2007, 125/2007, 129/2009 constituírem, respectivamente a SUDAM, SUDENE e

SUDECO, ainda não é o bastante para os objetivos da República, pois existe uma diferença fundamental entre planejamento e plano, sendo o primeiro inexistente no Brasil.

Para Maria Helena Diniz, a locução planejamento diz respeito à “elaboração de programa, com objetivos definidos, que deve ser executado baseado em um cronograma”, como o financeiro. (1998, p. 601). O plano, por sua vez, é o programa no sentido estrito ou o cronograma. (DINIZ, 1998, p. 603). Ou seja, o desenvolvimento regional no Brasil é tratado apenas como parte de um cronograma financeiro, sem os cuidados necessários na sua elaboração, como o estabelecimento de princípios e objetivos.

Importante salientar que a diferenciação entre planejamento e plano não se resume apenas ao plano semântico. Veja-se o exemplo das frustradas tentativas de se implantar um plano de desenvolvimento em que se alia proteção ambiental e produção econômica na região da Amazônia Legal. Apesar de algumas boas intenções pós constituinte, os programas governamentais foram sistematicamente substituídos pelo governante posteriormente eleito.

Nesse diapasão, em 1992, a partir da preocupação mundial com a preservação das florestas tropicais exarada na conferência ECO-92, no Rio de Janeiro, surgiu o passo inicial do Programa Piloto (PPG-7), o primeiro a ter como base o desenvolvimento regional sustentável.

Por meio de uma parceria dos sete países mais ricos do mundo (G7), Banco Mundial, governo e sociedade civil brasileiros, o PPG-7 consistia “em um conjunto de projetos que devem contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para uma substancial redução da taxa de desflorestamento”. (KOHLHEPP, 2002, p. 42).

Conquanto o Brasil tenha avançado na conservação da floresta com a implantação do Programa Piloto, a falta de uma lei geral de planejamento para o desenvolvimento regional sustentável fez com que a região amazônica voltasse a sofrer com a exploração econômica desmedida sem o mínimo de preocupação protetiva por parte do atual governo federal (2019/2022), cuja agenda é “marcada pela permissividade com o desmatamento da Amazônia” (DOMINGUES, 2021), pelo abandono dos recursos do Fundo Amazônia (WATANABE, 2021), e, por consequência, das premissas do PPG-7.

Também por tais razões, é de pleno equívoco a alegação de que o art. 165, §1º, da Constituição Federal e as leis que instituem os planos plurianuais amenizariam eventual omissão sobre o planejamento do desenvolvimento regional, porquanto estabeleceriam, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas

relacionadas aos programas de duração continuada. Soldi (2009, p. 92) citando Bercovici (2003, p. 208), mostra que o orçamento é parte do planejamento, não seu encerramento:

Muito embora o objetivo tenha sido de aumentar a transparência e o controle das despesas públicas, não pode o planejamento ser reduzido ao orçamento. Restringi-lo à ordenação das despesas públicas esvaziaria a sua característica principal, a de fixar diretrizes do Estado. A vinculação do plano ao orçamento deve ser vista, não somente como uma forma racional de ordenar os gastos públicos, mas também como instrumento promovedor de transformação das estruturas econômico-sociais.

Não se está aqui advogando a ideia de que os planos seriam irrelevantes. Aliás, muito pelo contrário, na falta de planejamento nacional, são eles que definem certos objetivos a serem cumpridos, ainda que apenas em localidades reduzidas. Está-se dizendo que, no caso do território brasileiro, sua forma de ordenação reclama uma “integração mais ampla, possibilitando um adequado sistema de equilíbrios especiais inter-regionais.” (SOLDI, 2009, p. 90).

A relação do território com uma história, sua identidade e como essas variáveis podem ser utilizadas para o avanço sustentável do potencial produtivo, formam a introdução do que se entende por desenvolvimento territorial de uma região (LLANEZ ANAYA E SACRISTAN RODRIGUEZ, 2021, p. 259). Portanto, a fixação de um planejamento nacional para o desenvolvimento regional “deve incorporar a instância regional não a partir da desagregação dos objetivos globais e setoriais, senão também simultaneamente coadunarem aos objetivos nacionais [...]”. (SOLDI, 2009, p. 91).

Não à toa, o art. 174, §1º, da Carta Política de 1988 preceitua que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, o que está em perfeita comunhão com o art. 3º, III, também da CF.

Há uma clara opção constitucional, nessa ótica, de atuação estatal perene no planejamento da redução das desigualdades regionais, o que torna a Carta Política brasileira incompatível com a ideologia de Estado radicalmente mínimo, “que restringe o planejamento estatal, quando existe, a uma planificação parcial ou setorial”. (SOLDI, 2009, p. 95).

Constata-se, assim, que, quando a Constituição determina que uma Lei Complementar disporá sobre o planejamento da integração das regiões em desenvolvimento de modo a buscar a erradicação de suas desigualdades, ela definitivamente não está propondo que a administração seja neutra, uma vez que afasta, por completo, a ideia de Estado ausente.

Há, portanto, um mandamento para que o Estado, por meio de seus entes cooperados, tome para si – e não delegue totalmente ao segundo ou terceiro setores – a elaboração de um sistema, com programa, código, princípios, objetivos, cronograma e metas bem delineados para o efetivo desenvolvimento regional integrado.

#### **4 INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

Não há discussão no constitucionalismo contemporâneo de que a Constituição rígida possui superioridade jurídica em relação às demais normas do ordenamento jurídico, de modo que “nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível.” (BARROSO, 2020, p.101). É a expressão da supremacia constitucional, que pode ser defendida tanto pela ação direta de inconstitucionalidade por ação, quanto por omissão, sem se olvidar do mandado de injunção.

Como a hipótese em análise se cuida de uma determinação do constituinte originário para que o Estado torne efetivo a busca um dos objetivos da república, escapando da análise do exercício de direitos e liberdades constitucionais para uma pessoa ou um grupo delas (objeto do mandado de injunção), o presente estudo voltará suas atenções apenas para a possibilidade de se propor uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, além de vislumbrar quais seriam seus efeitos.

Pois bem, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, como a própria nomenclatura supõe, tem por objeto uma omissão constitucional, que pode ser verificada quando não há plena efetividade de uma norma que “dependa de medida integradora de seus comandos.” (NOVELINO, 2016, p. 222).

Como já explanado alhures, as normas previstas no art. 23, *caput*, inciso X, e parágrafo único, bem como no art. 43 §1º, ambas da Constituição Federal de 1988, somente são realizáveis por meio de lei complementar, uma vez que apenas iniciam o planejamento do desenvolvimento regional e não o encerram. Como até os dias de hoje o Congresso Nacional não editou Lei Complementar para regulamentar referidos dispositivos, está em mora inconstitucional, por omissão total normativa, desde a promulgação da Carta Política de 1988.

Consubstanciada a premissa de que é plenamente cabível uma ADO para declarar a inconstitucionalidade por omissão quanto à integração das regiões em desenvolvimento, na hipótese de procedência do pedido veiculado na ação, o Congresso Nacional seria cientificado

de sua inércia, porém, consoante redação dos arts. 103, §2º, CF e 12-H da Lei 9868/99, sem imposição de prazo para as medidas pertinentes.

Nos precedentes do STF, pode-se encontrar casos em que a Suprema Corte fixou prazo para o Congresso Nacional, mas sem determinar consequências para o descumprimento, como na então denominada ADI por omissão 3682, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

EMENTA: 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 inércia 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 nºs 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. (STF, 2007).

Há, também, caso em que o STF fixou, além do prazo, consequências em caso de manutenção da omissão, atribuindo ao Tribunal de Contas da União a adoção das medidas integradoras, consoante se verifica da ementa da ADO 25, igualmente de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. (STF, 2016).

Observa-se desses precedentes que a Suprema Corte tem adotado uma postura comedida na questão da omissão inconstitucional do Parlamento. Mesmo quando atribuiu consequência à mora, o fez direcionado ao órgão auxiliar do Congresso Nacional, de modo temporário e com margem para ajuste. Embora seja decepcionante do ponto de vista da efetividade do processo constitucional, é elogiável a conduta do Supremo em evitar o tão criticado ativismo judicial.

Não é demais lembrar, nessa linha de intelecção, que a decisão judicial pode ser considerada, a depender do ângulo de análise, ativismo judicial ou judicialização da política, em que este é objeto de fortes críticas doutrinárias, por conta da clara incorporação da atividade legislativa típica pelo Judiciário, e o segundo, está intrínseco à “inafastabilidade da jurisdição constitucional”, o que é salutar na harmonização entre os Poderes. (STRECK, 2018, p. 375).

Sucedo que, em relação ao planejamento para integração do desenvolvimento regional, seria tarefa deveras hercúlea pensar em atribuir alguma medida eficaz que um órgão da administração – e não um Poder da República – pudesse adotar para superar a omissão apontada.

Isso porque, o planejamento ora em exame é complexo e envolve atividades como: a) participação de todos os entes federados; b) valorização da democratização dos atores políticos, a fim de que o espaço de decisões não seja dominado por tecnocratas sem responsabilidade política; c) participação popular, de modo organizado, na elaboração das políticas públicas; d) preservação do planejamento como política de Estado e não de governos; dentre outros que provocam profundas reflexões sobre o federalismo cooperativo brasileiro. (SOLDI, 2009, p. 103-105).



De modo específico quanto à participação popular, não se pode olvidar que um instrumento garantidor de governança democrática resultaria na diminuição de conflitos quando da definição de planejamento específico para o desenvolvimento territorial de certa região. Isso porque, segundo Dallabrida (2007) a governança colaborativa pressupõe um acordo entre os próprios atores sociais promovem o desenvolvimento do local onde vivem:

[...] entende-se a concertação social como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada. É fundamental que seja através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região organizada em suas redes de poder socioterritorial, democraticamente, se proponha construir consensos mínimos que representem as decisões acordadas naquele momento histórico, no que se refere à superação dos seus desafios. Isso implica na participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo. (DALLABRIDA, 2007).

Inexiste, contudo, definições de princípios e parâmetros legais de âmbito nacional que possam conduzir a atividade legislativa complementar de Estados e Municípios a ser mais receptiva e organizada quanto à participação popular em todo o planejamento (não somente em planos e orçamento<sup>1</sup>) do desenvolvimento de toda uma região. Agrava o problema que eventual produção de regras gerais e abstratas nesse sentido pelo Supremo Tribunal Federal seria causadora de mais danos do que soluções, em razão da quebra da independência e harmonia entre os Poderes, em verdadeira hipertrofia do Poder Judiciário.

Destarte, como resultado das discussões, nota-se que há omissão inconstitucional por parte do Poder Legislativo quanto ao cumprimento do objetivo republicano de superar as desigualdades regionais, cuja solução não foge das definições elegidas pelo constituinte originário, ou seja, está a cargo da democracia política representativa continuar o trabalho de planejamento iniciado na Constituição Federal, cabendo à Suprema Corte apenas anunciar a mora parlamentar.

## 5 CONCLUSÃO

---

1 Segundo Fonseca (2003, p. 299), “alguns municípios adotam o que denominam ‘orçamento participativo’, ‘orçamento popular’, ‘administração comunitária’, ou qualquer outro nome, mas com objetivo de democratizar o processo de elaboração das leis orçamentárias [...] o que é elogiável, porém, nas definições de plano e planejamento adotados pelo presente trabalho, ainda é insuficiente.

A Carta Política brasileira de 1988 define como objetivo fundamental da república a erradicação das desigualdades regionais, o que também é princípio da ordem econômica nacional. Por ser caracterizada como constituição dirigente, típica do Estado Social, em que se verificam diversas normas de princípio programático, a Constituição Federal inicia um planejamento para que o Estado alcance este fim, tendo por base o federalismo cooperativo.

Nesse modelo de federalismo, a distribuição de competências ocorre conforme o princípio da predominância do interesse, de sorte que a União será competente em relação às questões de interesse geral; Estados quanto aos interesses regionais e Municípios sobre matérias locais.

Especificamente quanto ao desenvolvimento regional, cabe ao Congresso Nacional a missão precípua de dar continuidade ao planejamento iniciado pela Constituição Federal, de modo democrático, com a maior participação possível dos demais entes. Entretanto, desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, nada foi feito.

O que se aplica hoje em matéria de desenvolvimento regional pelo Parlamento são os planos plurianuais para estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas relacionadas aos programas de duração continuada. Há, ainda, planos em determinadas localidades que auxiliam no desenvolvimento de uma ou outra região, mas sem impactar no cumprimento do objetivo constitucional

Sucedem, porém, que o desenvolvimento regional reclama políticas perenes e de Estado, com participação popular, esta entendida como governança colaborativa entre os atores sociais prevista em lei, e que são capazes de integrar a economia das regiões menos desenvolvidas com aquelas de PIB mais elevado.

É preciso reorganizar as instituições definidoras de planejamento regional, de modo a dar maior efetividade ao federalismo cooperativo, descentralizando o poder que hoje se mantém quase que em absoluto com a União. A democratização dos atores políticos, para que advenham das mais variadas regiões do país e que o espaço de decisões não seja dominado por tecnocratas sem responsabilidade política, parecem ser fundamentais no caminho proposto.

Observa-se, por fim, que ao Supremo Tribunal Federal caberia apenas declarar a mora do Poder Legislativo, contudo sem impor consequências ao novo descumprimento, porquanto as complexas medidas de planejamento do desenvolvimento regional cabem apenas

à lei, conforme determina a Constituição Federal, e não em ao judiciário, sob pena de substituição da democracia por uma juristocracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Da organização político-administrativa. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (org.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: 2013, p. 724-760.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. Editora Saraiva: São Paulo, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/)>. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 3682**. 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. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 09 de maio de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 17 de jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 20 de novembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em: 17 jul. 2021.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do Século XIX. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, p. 941-981, 2008.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. xi, nº 245 (20), ago. 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998, vol. 3.

DOMINGUES, Edson. Política ambiental do governo Bolsonaro afasta investidores internacionais. [Entrevista concedida a] Conexões. **Rádio UFMG Educativa**, Belo Horizonte, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/politica-ambiental-do-governo-bolsonaro-afasta-investidores-internacionais/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão de planos, Lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 40, n. 160, p. 291-305, out./dez. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/919/R160-20.pdf?sequence=4&isAllowed=y/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. **Sequência**. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 327-355, jul. 2013. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p327/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, 16, (45), ago. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mY9cRhvB6MLvsHrYL8gBs4F/?lang=pt/>. Acesso em 2 ago. 2021.

LLANEZ ANAYA, Helmer Fernando; SACRISTÁN RODRÍGUEZ, Claudia Patrícia. Desenvolvimento territorial e economia solidária: análise a partir do conceito de desenvolvimento, meio ambiente e incorporação de comunidades em ma estratégia de desenvolvimento territorial. **Revista Tendencias**, San Juan de Pasto, vol. 12, n. 1, 1º semestre 2021. Disponível em: <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/6185/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

PUCCINELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **O federalismo cooperativo e a reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SARMENTO, Daniel. **A Liberdade de expressão e o problema do “hate speech”**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Disponível em <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/4888/material/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>>. Acesso em 16 de jul.. 2021.

SOLDI, Rodrigo. **Planejamento no Estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun., 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. Art. 3º. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (org.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: 2013, p. 327-335.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

WATANABE, Phillippe. Gestão Salles teve desmate e queimada recordes, fim do Fundo Amazônia e ataques a ONGs. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/06/gestao-salles-teve-desmate-e-queimada-recordes-fim-do-fundo-amazonia-e-ataques-a-ongs.shtml/>. Acesso em: 2 ago. 2021.