

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
POR OMISSÃO 24 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face da Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo como objeto a mora legislativa na elaboração da **lei de defesa do usuário de serviços públicos**, nos termos do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cujo teor é o seguinte:

“Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.”

Sustenta o requerente ser manifesta a omissão legislativa do Congresso Nacional, tendo em vista que já transcorreram mais de 14 (quatorze) anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (1998) sem que tenha sido elaborada a lei de defesa do usuário de serviços públicos, não obstante o expresse estabelecimento do prazo de 120 (cento e vinte) dias.

Informa a parte que, na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999), atualmente pendente

ADO 24 MC / DF

de análise e de deliberação no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa.

Aponta, ademais, para a imprescindibilidade da imediata edição da lei em comento, uma vez que “a atividade de serviço público emerge como um instrumento de satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa humana, expressamente disposta no art. 1º, inciso III[,] da Constituição Federal”.

Acrescenta, a propósito, as previsões contidas no art. 37, § 3º, e no art. 175, II, ambos da Carta Magna, os quais alçaram a defesa do usuário de serviço público ao **status** de preceito constitucional.

Defende, então, o requerente que, enquanto não for editada a referida legislação, sejam aplicadas, subsidiariamente, as disposições do Código de Defesa e Proteção do Consumidor (CDC), de forma a suprimir o vácuo legislativo e garantir o mínimo de proteção aos usuários de serviços públicos, inclusive para aqueles prestados diretamente pelo Poder Público, pois, de certa forma, a jurisprudência dos Tribunais brasileiros já adota essa diretriz na solução das lides entre os cidadãos e as empresas concessionárias de serviços públicos.

Por essas razões, com fundamento no art. 12-F da Lei 9.868/99, pede o autor, **in verbis**, o deferimento de medida cautelar para, imediatamente:

“(a.1) determinar aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim à Presidência da República, **que adotem providências para que a análise do Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999) e sua conversão em lei ocorram, no prazo máximo, de 120 (cento e vinte) dias, a contar da intimação da r. decisão que deferir a medida cautelar;**

(a.2) **determinar a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90 Código de Proteção e Defesa do Consumidor enquanto não editada Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Público, de modo a resguardar minimamente o cidadão contribuinte em suas relações com o Poder Público.”**

ADO 24 MC / DF

No mérito, requer:

“(e) a **procedência do pedido de mérito para que seja declarada a mora legislativa do Congresso Nacional na elaboração da Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos**, em evidente afronta aos termos do artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19/1998.

(f) por fim, e caso não deferida a medida cautelar, o estabelecimento/determinação dessa Eg. Corte de **prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias**, contados da data de julgamento da presente ação, para que o Congresso Nacional elabore a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, conforme fundamentação aduzida nesta ação.”

É o breve relato.

Examinados os elementos havidos nos autos, em caráter excepcional, diante da relevância da matéria e da gravidade do quadro narrado, bem como da proximidade do recesso desta Suprema Corte, **examino monocraticamente, ad referendum do Plenário, o pedido de medida cautelar**, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades responsáveis pela apontada inconstitucionalidade por omissão, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13.

Conforme relatado e claramente exposto pelo autor da presente ação, a quem louvo pela iniciativa cidadã de ajuizar a presente ação, estamos diante de caso de **inatividade legislativa** referente a regulamentação de norma constitucional, na espécie, do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o qual determinou a

ADO 24 MC / DF

elaboração, pelo Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias, da **lei de defesa do usuário de serviços públicos**.

Trata-se de ação das mais interessantes, não somente por consistir em ação direta de inconstitucionalidade por omissão – tema tormentoso que vem ganhando espaço e destaque na teoria jurídica nacional –, mas, principalmente, pela temática de fundo: **a prestação de serviços públicos no País e os instrumentos de defesa dos seus usuários**.

Lembre-se, a propósito, o pensamento de Leon Duguit, segundo o qual *o serviço público constituiria a própria essência do Estado*.

Nesse contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello pontua que:

“(…) ao erigir-se algo em serviço público, bem relevantíssimo da coletividade, trata-se não apenas de buscar-lhe a mais adequada prestação em benefício do público, *mas também se trata de impedir, de um lado, que terceiros os obstaculizem e, de outro, que o titular deles ou quem haja sido credenciado a prestá-los proceda, por ação ou omissão, de modo abusivo, quer por desrespeitar direitos dos administrados em geral, quer por sacrificar direitos ou conveniências dos usuários do serviço*” (**Grandes Temas de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 276).

Em nosso ordenamento jurídico, **a prestação de serviços públicos mereceu tratamento no próprio texto constitucional**. A Constituição de 1988 disciplinou, de forma bastante contundente, certos serviços públicos, estabelecendo direitos, deveres e formas de prestação, de organização e de fruição, como, por exemplo, no âmbito da saúde (art. 197 e 198), da assistência social (art. 204) e da educação (arts. 205 e 206).

A Constituição da República consignou, ainda, que a prestação de serviços públicos é **dever do Poder Público**, realçando a necessidade de haver **definição legal dos direitos dos usuários**, conforme estabelecido no seu art. 175:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei,

ADO 24 MC / DF

diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a **proteção dos usuários de serviço público, de forma mais enfática, ganhou novos contornos constitucionais**. O art. 37, § 3º, da Carta da República, alterado pela referida emenda constitucional, previu a necessidade de haver disciplina legislativa sobre as formas de participação dos usuários, sobre as reclamações, os meios de informações e os instrumentos jurídicos relativos à prestação de serviços públicos. **Vide:**

“Art. 37 (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Conferindo papel de destaque na ordem constitucional à defesa do

ADO 24 MC / DF

usuário de serviço público, a referida emenda constitucional, em uma clara demonstração de sensibilidade do legislador para com os cidadãos, **impôs ao Estado a obrigação de adotar mecanismos destinados à proteção e à defesa dos usuários dos serviços públicos**, assim dispondo, de forma expressa, no seu art. 27, objeto da presente ação direta:

“Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.”

Com efeito, a cláusula constitucional inscrita no art. 27 da EC nº 19, de 1998, para além de proclamar uma garantia social dos direitos dos usuários dos serviços públicos, consubstanciou verdadeira **imposição legiferante**, a qual, dirigida ao Estado legislador, tem por finalidade vinculá-lo à efetivação de uma legislação destinada: (a) a assegurar a prestação de serviços públicos de qualidade à coletividade e (b) a estabelecer mecanismos específicos de proteção e defesa dos usuários.

Ocorre que, **passados exatos 15 (quinze) anos**, ainda não foi editada a referida **lei de defesa do usuário de serviços públicos**. É evidente, portanto, a existência de **alargado lapso temporal (mais de uma década)**, a caracterizar, já neste juízo sumário, a **inatividade do Estado em cumprir o inequívoco dever constitucional de legislar**, o que resulta em afronta à Constituição.

Como salienta Clèmerson Merlin Clève,

“[n]ão é apenas a ação do Estado que pode ofender a Constituição. Deveras, a inércia do Poder Público e o silêncio legislativo igualmente podem conduzir a uma modalidade específica de ilegalidade definida, pelo direito contemporâneo, como inconstitucionalidade por omissão” (**A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000. p. 51).

De fato, a omissão inconstitucional é tema dos mais sedutores e

ADO 24 MC / DF

complexos da Teoria Constitucional, abrangendo questionamentos contemporâneos acerca da força normativa da Constituição, do papel da jurisdição constitucional, da harmonia e da separação dos Poderes. Antes de tudo, porém, o tema realça a **necessária e premente concretização da Constituição pelos Poderes da República**. Ainda que as soluções das inconstitucionalidades por omissão induzam a questionamentos dos mais controvertidos, há muito não se têm dúvidas sobre a gravidade da não observância da imposição constitucional de legislar. Como já lecionava o Ministro **Celso de Mello** em seu voto no julgamento da medida cautelar da ADI nº 1.439/DF:

“A omissão do Estado, que **deixa de cumprir**, em maior ou em menor extensão, a **imposição** ditada pelo texto constitucional, **qualifica-se** como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, **mediante inércia**, o Poder Público **também** desrespeita a Constituição, **também** ofende direitos que nela se fundam e **também** impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

É por essa razão que J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (**Fundamentos da Constituição**, p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora), **analisando a força normativa da Constituição** - e assinalando que a eficácia preponderante e subordinante de suas cláusulas **impede** o reconhecimento de situações inconstitucionais -, **acentuam**, na perspectiva da inquestionável preeminência normativa da Carta Política, que:

‘(...) tanto se viola a Lei fundamental quando as acções estaduais não estão em conformidade com as suas normas e princípios, como quando os preceitos constitucionais não são 'actuados', dinamizados ou concretizados pelos órgãos que constitucionalmente estão vinculados a fornecerem-lhe operatividade prática.

A Constituição impõe-se normativamente, não só quando há uma **acção inconstitucional** (fazer o que ela proíbe), mas também quando existe uma **omissão**

ADO 24 MC / DF

inconstitucional (não fazer o que ela impõe que seja feito).’ (grifei)

(...)

Dentro desse contexto, foi instituída a ação direta de inconstitucionalidade **por omissão**, vocacionada a preservar a supremacia da Carta Política e destinada, enquanto instrumento de controle abstrato, a impedir o **desprestígio** da própria Constituição, eis que - tal como adverte PONTES DE MIRANDA, em magistério revestido de permanente atualidade (**‘Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969’**, tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT) – ‘Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos - o que é pior (...). No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juízes e intérpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve - que se corte nesse pedaço inútil. Se a algum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem na cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer’.

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em conseqüência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior” (Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 30/5/03).

É bem verdade que não estamos, no presente caso, diante de

ADO 24 MC / DF

ausência total de proposição legislativa, tendo em vista que, como informado pelo requerente, no âmbito da Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999), o qual, atualmente, está pendente de análise e deliberação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa.

Assim, a presente omissão diz respeito ao que o Ministro **Gilmar Mendes** denominou, na ADI nº 3.682/MT, de **inertia deliberandi** (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas.

Com efeito, esta Suprema Corte, de início, considerava que, desencadeado o processo legislativo, não havia que se falar em omissão inconstitucional do legislador (ADI nº 2.495/SC, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, DJ de 2/8/02). Contudo, no julgamento da já citada ADI nº 3.682/DF, o Tribunal entendeu que, não obstante os vários projetos de lei complementar apresentados e discutidos no âmbito do Congresso Nacional, a **inertia deliberandi** também poderia configurar omissão passível de ser reputada inconstitucional, no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação. **Vide** a ementa do julgado paradigmático:

“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 *inertia 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.” (ADI nº 3682/MT, Relator(a): Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 5/9/07, grifos nossos).

De fato, conquanto não se desconheça a complexidade de determinados projetos legislativos, as peculiaridades e as dificuldades da atividade parlamentar não justificam inércia demasiadamente longa diante de imposições ditadas pelo texto constitucional.

ADO 24 MC / DF

É o que ocorre na espécie. Não obstante esteja em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.953/2002, visando à regulamentação do art. 27 da EC nº 19/98, já decorreu **mais de uma década** desde a edição da referida emenda, o que configura **manifesta omissão inconstitucional quanto à efetiva aprovação de lei sobre o tema.**

Ademais, embora eu reconheça que, em muitos casos, a inércia do Poder Legislativo possa ser considerada uma **legítima decisão política de não deliberação**, entendo que, na presente hipótese, a decisão política já foi tomada pelo Constituinte Derivado, quando determinou, no art. 27 da EC nº 19/98, a elaboração de lei de defesa do usuário de serviços públicos, inclusive com a fixação de prazo para a sua concretização (cento e vinte dias). Nesse caso, **o legislador tem o dever jurídico de legislar, por força de expreso mandamento constitucional e, no caso de inércia, configurada está a omissão inconstitucional.**

Nas sempre elucidantes palavras de **Luís Roberto Barroso**:

“A simples inércia, o mero *não fazer* por parte do legislador não significa que se esteja diante de uma omissão inconstitucional. Esta se configura com o descumprimento de um mandamento constitucional no sentido de que atue positivamente, criando uma norma legal. A inconstitucionalidade resultará, portanto, de um comportamento contrastante com uma obrigação jurídica de conteúdo positivo.

Como regra, legislar é uma faculdade do legislador. Insere-se no âmbito de sua discricionariedade ou, mais propriamente, de sua *liberdade de conformação* a decisão de criar ou não lei acerca de determinada matéria. De ordinário, sua inércia ou sua decisão política de não agir não caracterizarão comportamento inconstitucional. Todavia, nos casos em que a Constituição impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma reguladora da atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará caso de inconstitucionalidade por omissão.” (**O controle de**

ADO 24 MC / DF

constitucionalidade no direito brasileiro. 5. ed. São Paulo: 2011. p. 55/56).

Em conclusão, a omissão legislativa, no presente caso, está a inviabilizar o que a Constituição da República determina: **a edição de lei de defesa do usuário de serviços públicos**. A não edição da referida disciplina legal, dentro do prazo estabelecido constitucionalmente, ou mesmo de um prazo razoável, **consubstancia autêntica violação da ordem constitucional**.

Como bem lembra Antônio Carlos Cintra do Amaral acerca do tema,

“[é] lamentável que uma emenda constitucional aprovada em 19 de junho de 1998 determine que o Congresso Nacional elabore, em 120 dias, uma lei de defesa do usuário de serviços públicos, e até hoje, decorridos 14 anos, o Congresso não tenha cumprido o comando constitucional. Fala-se muito em ‘marco regulatório’ das concessões de serviço público no Brasil, mas pouco tenho tomado conhecimento de algo em favor da necessidade dessa lei. Mais ainda: a omissão do Congresso constitui uma inconstitucionalidade, prevista no art. 103, § 2º, da Constituição da República. Vale dizer: o Congresso, por omissão, praticou inconstitucionalidade, e o que ocorreu? Nada!” (**Concessão de serviços públicos**: novas tendências. São Paulo: Quatier Latin, 2012. p. 121).

Verificada, portanto, a presença de **mora legislativa** quanto à regulamentação do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, resta saber se seria possível e viável a concessão dos pedidos liminares requeridos na presente ação.

Acerca das liminares em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a jurisprudência tradicional da Corte era no sentido de não ser possível sua concessão, tendo em vista que, no mérito, a decisão de inconstitucionalidade não teria o efeito de afastar a omissão, restringindo-se a autorizar o Tribunal a cientificar o Poder competente para a adoção das providências necessárias à superação do estado de omissão

ADO 24 MC / DF

inconstitucional, determinando, no caso de órgão administrativo, que o faça em trinta dias (Cf. ADI nº 267/DF-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 19/5/95; ADI nº 361/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 26/10/90; ADI nº 529/DF-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 5/3/93; ADI nº 1387/DF-MC, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 29/3/96).

Todavia, a **Lei nº 12.063/09**, ao disciplinar o procedimento específico da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, **superou esse entendimento jurisprudencial e autorizou, expressamente, no art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868/99, o deferimento de cautelar em ADO**, que poderá consistir em: i) suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial; ii) suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos; ou ainda iii) **qualquer outra providência a ser fixada pelo Tribunal**.

Como bem evidenciado pelo Ministro **Gilmar Mendes**, em obra doutrinária:

“(…) a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida” (**Controle abstrato de constitucionalidade – ADI, ADC e ADO: comentários à Lei n. 9.868/99**. São Paulo: Saraiva, 2012).

De igual modo, segundo **Luís Roberto Barroso**, “[e]ssa última previsão, de conteúdo aberto, parece abrir caminho para eventuais decisões de conteúdo aditivo, não apenas em sede de liminar, mas também nos provimentos finais” (**O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. ed. São Paulo: 2011. p. 286).

Nesse veio, e já aplicando a autorização contida no art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868/99, o eminente Ministro **Ricardo Lewandowski**, no exercício da Presidência desta Corte, deferiu, em parte, liminar pleiteada na ADO nº 23/DF (DJe 1º/2/13), determinando que as regras de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), fixadas pela Lei

ADO 24 MC / DF

Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, continuassem em vigor por mais 150 (cento e cinquenta) dias, conferindo conteúdo aditivo à decisão liminar em ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

No presente caso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pede o deferimento de medida cautelar para, imediatamente:

“(a.1) determinar aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim à Presidência da República, **que adotem providências para que a análise do Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999) e sua conversão em lei ocorram, no prazo máximo, de 120 (cento e vinte) dias, a contar da intimação da r. decisão que deferir a medida cautelar;**

(a.2) **determinar a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90 Código de Proteção e Defesa do Consumidor enquanto não editada Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos**, de modo a resguardar minimamente o cidadão contribuinte em suas relações com o Poder Público.”

É inevitável observar que o caso em tela coincide com a **atual pauta social por melhorias dos serviços públicos**. Os movimentos sociais que hoje irradiam várias partes do país e o respectivo anseio da população por qualidade na prestação dos serviços disponibilizados à sociedade brasileira são uma demonstração inequívoca **da urgência na regulamentação do art. 27 da EC nº 19/98**.

É dever inescusável do Estado a prestação de serviços públicos eficientes e de qualidade à coletividade. Nas palavras do argentino Héctor Jorge Escola: *“Por ello se dice, com razón, que el grado de desarrollo y progreso de un país se mide por el grado de organización y prestación de sus servicios públicos, y la satisfacción y complacencia com que los usuarios los utilizan.”* (*El interés público: como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989. p. 120).

Contudo, há de se ressaltar as dificuldades da cidadania em acessar,

ADO 24 MC / DF

interagir e influenciar o Estado nas decisões relacionadas à prestação de serviços. Mais que destinatários dos serviços públicos, os usuários devem ser **sujeitos de uma cidadania ativa e efetiva**, o que exige evidentemente canais diretos de comunicação entre Estado e sociedade.

É **chegada a hora dos usuários dos serviços públicos**. E mais efetivo será o respeito aos direitos dos usuários se forem expressos os meios formais e os instrumentos específicos disponíveis para que os próprios usuários formulem suas reclamações e defendam seus direitos. Faz-se necessária, portanto, a definição de mecanismos reguladores e fiscalizadores eficientes para que a cidadania possa, de modo consequente, exigir qualidade, regularidade e segurança na prestação dos serviços públicos.

Sendo assim, dada a manifesta e inequívoca omissão inconstitucional, **que já perdura mais de uma década**, é dever desta Suprema Corte determinar a **imediate ação do Estado legislador** para a concretização do direito constitucionalmente previsto no art. 27 da EC nº 19/98, eliminando-se, o mais rápido possível, o estado de inconstitucionalidade.

Destarte, impõe-se a concessão imediata de medida cautelar para, de forma semelhante ao que estabelecido por esta Corte no julgamento da ADI nº 3.682/MT, **definir-se, desde já, prazo razoável para que os requeridos adotem as medidas necessárias à edição da lei de defesa do usuário de serviço público**, mediante análise e conversão em lei seja do Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999), já em tramitação na Câmara dos Deputados, seja de outra proposição que venha a ser apresentada pelos órgãos competentes.

Nesses termos, acolho a sugestão do autor da demanda e fixo o **prazo razoável de 120 (cento e vinte) dias** para a edição da lei em questão, tendo em vista ter sido esse o prazo definido no próprio art. 27 da EC nº 19/98. Como afirmado pelo requerente, em sua inicial, a presente decisão, “na prática, teria o condão de renovar o prazo inicialmente concedido pela própria Emenda Constitucional nº 19/98, não implicando, no mais, em maiores consequências jurídicas”.

ADO 24 MC / DF

Por certo, o prazo aqui indicado não tem por objetivo resultar em interferência desta Corte na esfera de atribuições dos demais Poderes da República. Antes, há de expressar como que um **apelo ao Legislador** para que **supra a omissão inconstitucional concernente a matéria tão relevante para a cidadania brasileira - a defesa dos usuários de serviços públicos no País.**

Deixo, contudo, de deferir, neste momento, o pedido de medida cautelar, na parte em que se requer a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90, deixando-o para análise mais aprofundada por parte do Tribunal - caso ainda subsista a mora -, e após colhidas as informações das autoridades requeridas e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, os quais permitirão o exame mais aprofundado do tema.

Assim sendo, **defiro em parte a medida cautelar** pleiteada na presente ação, **ad referendum** do Plenário, para reconhecer o estado de mora do Congresso Nacional, a fim de que os requeridos, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias,** adotem as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Comunique-se, com urgência.

Tendo em vista o recesso do Tribunal, **solicitem-se informações** aos requeridos e, na sequência, **abra-se vista,** sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, após o que o processo estará devidamente pronto para ser decidido pela Corte.

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2013.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente