

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 06.02.2004

05/11/2003

EMENTÁRIO Nº 2138-3

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6 PARANÁ

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12949/00. CRIAÇÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIO. ADMISSIBILIDADE. LIMITES TERRITORIAIS. ALTERAÇÕES. HIPÓTESE DE DESMEMBRAMENTO. CONSULTA PRÉVIA À POPULAÇÃO ATINGIDA. INOBSERVÂNCIA. PROMULGAÇÃO DA EC 15/96. EXIGÊNCIA DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR.

1. Criação ou desmembramento de municípios. Ação direta de inconstitucionalidade. Adequação da via processual eleita para impugnação da lei estadual que os autoriza. Precedentes.

2. Desmembramento de município. Necessidade de consulta prévia à população interessada. Inobservância. Afronta ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes.

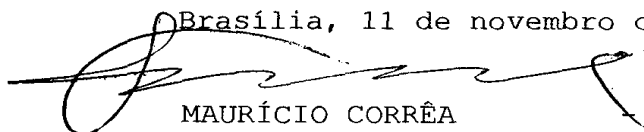
3. Emenda Constitucional 15/96. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, nos termos da lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar e após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal. Inexistência da lei complementar exigida pela Constituição Federal. Desmembramento de município com base somente em lei estadual. Impossibilidade.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná.

A C Ó R D ã O

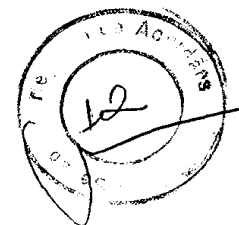
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 12.949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná.

Brasília, 11 de novembro de 2003.



MAURÍCIO CORRÊA

PRESIDENTE E RELATOR



Supremo Tribunal Federal

05/11/2003

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6 PARANÁ

RELATOR: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
 REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
 REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
 REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Procurador-Geral da República, atendendo representação do Município de Goioerê-PR, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, da Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná, que "dá nova redação ao inciso XXXIII, do art. 1º, da Lei nº 4.245, de 28 de julho de 1960". Eis o teor da norma impugnada, verbis:

"Art. 1º - Fica alterado o inciso XXXIII, do art. 1º, da Lei nº 4.245, de 28 de julho de 1960, que passará a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - (...) XXXIII - Moreira Sales: com território desmembrado dos municípios de Goioerê e Campo Mourão, sede na localidade do mesmo nome e divisas seguintes:

1 - COM O MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO OESTE: Inicia no encontro da divisa entre as glebas 16 e 12 da Colônia Goio-Erê com Rio Goio-Erê, sobe por este até encontrar a divisa entre as glebas 19 e 14 da Colônia Goio-Erê.

2 - COM O MUNICÍPIO DE TUNEIRAS DO OESTE: Inicia no encontro entre a divisa das glebas 19 e 14 da Colônia Goio-Erê, sobe por este até a foz do Rio Água Grande.

3 - COM O MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS: Inicia no Rio Goio-Erê, na foz do Rio Água Grande, sobe por este até encontrar a foz de um afluente à margem esquerda, nas coordenadas Geográficas Latitude 24°07'717'' e Longitude 52°51'21''.

4 - COM O MUNICÍPIO DE GOIOERÊ: Inicia na foz de um afluente à margem esquerda do Rio Água Grande, coordenada

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

Geográfica Latitude 24°07'17'' e Longitude 52°51'21'', sobe por este afluente até a sua cabeceira, coordenada Geográfica Latitude 24°07'44'' e Longitude 52°52'18' , deste ponto segue por uma linha seca, atravessando a PR - 458, até encontrar a cabeceira do Ribeirão Água Branca, coordenada Geográfica Latitude 24°07'50'' e Longitude 52°52'17'', desce por este até o foz do Córrego Palmital, sobe por este até encontrar a estrada que liga o Bairro Colônia Sertanópolis ao Bairro Fonte Azul, segue por esta estrada até encontrar a divisa dos lotes 44 e 48 com os lotes 45 e 47 da gleba 12, 2ª parte da Colônia Goio-Erê, segue por esta divisa na direção geral Oeste até encontrar a divisa entre as glebas 16 e 12 da Colônia Goi-Erê, no limite entre os municípios de Mariluz e Goioerê.

5 - COM O MUNICÍPIO DE MARILUZ: Inicia no encontro da Estrada do Balanço com a divisa entre as glebas 12 e 16 da Colônia Goio-Erê, segue por esta divisa na direção geral Norte, até encontrar o Rio Goio-Erê.

Art. 2 ° - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário"

2. Aduz o requerente que a norma legal em referência alterou limites territoriais do Município de Moreira Sales, no Estado do Paraná, sem que, para tanto, tivesse realizado "consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, nem, tampouco, editada a competente lei complementar federal, como preconizado pelo art. 18. § 4º, do Estatuto Fundamental". Narra as razões de fato que resultaram na edição da citada norma, cujo objetivo seria a correção de erro na lei de criação do mencionado Município.

3. Sustenta que as modificações introduzidas pela lei, ainda que meras retificações de limites territoriais, não observou as exigências constitucionais aplicáveis à espécie, inclusive a necessária edição de lei complementar federal, ainda pendente. Traz à colação precedentes desta Corte para, afinal, requerer a declaração de inconstitucionalidade da norma ora impugnada.



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

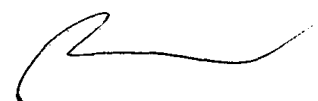
4. A Assembléia Legislativa alega, em suas informações, que a hipótese não implica em "criação, fusão ou desmembramento de Municípios" mas apenas correção do memorial descritivo da Lei Estadual 4245/60, que criou o Município de Moreira Sales, para correção do perímetro e as respectivas divisas. Assevera que, à época, houve equívoco na definição da real dimensão geográfica da área limítrofe com o Município de Goioerê, sendo que as divisas previstas na norma em questão correspondem à área de fato do citado Município, que desde sua criação a administra com recursos próprios e vem suportando os ônus de sua manutenção e conservação.

5. Acrescenta que, em face dessa situação fática, o Município já estava criado quando da edição da lei em causa, não havendo como cogitar-se de plebiscito, até porque a modificação harmoniza-se com o "interesse público de melhor atender aos reclamos sociais da população diretamente interessada". Manifesta-se, assim, pela improcedência da ação.

6. Em face da relevância da matéria, determinei, na forma do artigo 12 da Lei 9868/99, a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (fl. 74).

7. Nos termos do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, o Advogado-Geral da União, José Bonifácio Borges de Andrada, reporta-se à orientação firmada pela jurisprudência deste Tribunal (fls. 77/78).

8. O Procurador-Geral da República, professor Geraldo Brindeiro, reitera o pedido deduzido na inicial, concluindo que o não-atendimento às condições estabelecidas pelo artigo 18, § 4º, da

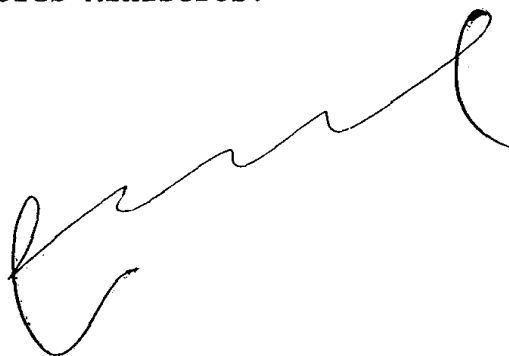


Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

Carta Federal, traduz óbice intransponível à validade de norma tendente a alterar limites territoriais de Municípios (fls. 80/84).

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para distribuição aos Senhores Ministros.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and curves, positioned diagonally across the page.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): Como é sabido, tem esta Corte admitido ação direta de inconstitucionalidade contra lei de criação ou desmembramento de Municípios. Nesse sentido, por exemplo, ADIs 733, Pertence, DJ de 16/06/95 e 1262, Sydney Sanches, DJ de 12/12/97. Também a matéria de fundo não sugere maiores discussões. Conforme jurisprudência do Tribunal, quaisquer alterações nos limites territoriais de municípios, independentemente da extensão ou motivação, não prescindem de prévia consulta às populações atingidas, mediante plebiscito, o que, no caso, não se deu.

2. Ainda que o objetivo da norma tenha sido, efetivamente, promover correção da área do Município de Goioerê, e que teria sido incorretamente descrita na respectiva lei de criação, o fato é que tal modificação, realizada 42 (quarenta e dois) anos depois, caracteriza hipótese de desmembramento de área, para o que a Constituição exige, de forma expressa, prévia realização de plebiscito junto às populações das cidades envolvidas (CF, artigo 18, § 4^o¹).

3. Observo que em caso em tudo idêntico ao presente, o Tribunal confirmou a inconstitucionalidade do ato normativo (ADI

¹ Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(.....)

§ 4^o A criação, a incorporação, a fusão e o desdobramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei.



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

1237/RJ, Relator para o acórdão Jobim, DJ de 10/12/99)². Cuidava-se, nesse julgamento, de norma do Estado do Rio de Janeiro que alterou a lei de criação do Município de Rio das Ostras. Sustentou-se a desnecessidade de plebiscito, uma vez que não se tratava de desmembramento de área de um certo município para anexação a outro, mas simples correção dos limites territoriais, tendo em vista dados técnicos utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

4. Nesse caso, o Tribunal assentou, na linha de seus precedentes, pela necessidade de consulta prévia à população interessada, na forma do parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição Federal. Votei na oportunidade, externando minha posição pela ocorrência de afronta ao citado dispositivo constitucional. Trilhando o mesmo entendimento é o que foi decidido no julgamento das ADIs 1034, Marco Aurélio, DJ de 25/02/00; 1143, Ilmar Galvão, DJ de 19/12/94; 1262, Sydney Sanches, DJ de 12/12/97. Mais recentemente ao apreciar a medida cautelar na ADI 2632, julgamento de 7.12.02, Perteça, e a ADI 2812, decisão de 09.10.03. Velloso, esse mesmo entendimento foi confirmado.

5. Por outro lado, a implantação da sistemática adotada pela mencionada norma constitucional, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional 15/96, exige lei complementar federal ainda pendente de edição, ao menos no que diz respeito ao necessário estudo de viabilidade municipal e sua forma de divulgação anterior ao plebiscito. Nesse sentido manifestei-me, ainda no Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do MS 2664/RJ, j. 02/12/97,

²*“EMENTA: Constitucional. Lei Estadual. Município. Alteração de limites territoriais do Município, em data posterior ao plebiscito que o criou. Necessidade de cumprimento dos requisitos constitucionais inscritos no art. 18, § 4º. Caracterizada a violação. precedentes. Ação conhecida e julgada procedente”.*



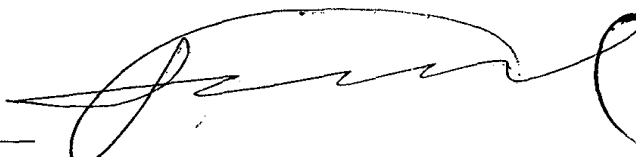
Supremo Tribunal Federal

ADI 2.702 / PR

entendimento esse, aliás, reafirmado quando da apreciação da ADI 2381, Pertence, DJ de 14/12/01³.

6. Como visto, a lei estadual impugnada, editada em 25/09/2000, promoveu alterações nos limites territoriais do Município de Moreira Sales e autorizou o desmembramento de área legalmente afeta ao Município de Goioerê-PR, deixando de lado não apenas a realização do necessário plebiscito das populações diretamente envolvidas, mas igualmente a inexistência de lei complementar federal, requisitos esses definidos no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Resta clara, em consequência, a ilegitimidade do ato.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12949, de 25 de Setembro de 2000, do Estado do Paraná.



³**EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei de criação de município.**

Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade: precedentes.

II. Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias.

III. Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior.

É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito.

É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir — de logo e até que advenha a lei complementar — a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso.”

Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município (...)”



05/11/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6 PARANÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, acompanho V. Exa. com base no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal.

* * * * *



05/11/2003

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6 PARANÁV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, peço vênia, tal como no precedente, para sustentar que o contido no § 4º do artigo 18 da Carta encerra medida a ser implementada na hipótese de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios.

Conforme consta da inicial, a lei do Estado objetivou, simplesmente, alcançar a coincidência entre as divisas legal e fática, já que o Município de Moreira Sales vinha, ao longo dos anos, assumindo ônus administrativos sem ter o aporte dos tributos satisfeitos pelos moradores da área até então integrada.

Em síntese, apenas concluo pela necessidade do plebiscito quando ocorre, ou deve ocorrer, um dos fenômenos previstos no § 4º, ou seja, a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Município, como está, aliás, no preceito exaustivo da própria Carta da República. Se a situação concreta versa sobre correção de rumos, simples correção de limites, tendo em conta uma prática já introduzida e consagrada, não tenho como incidente, no caso, o preceito constitucional.

Por isso, peço vênia para julgar improcedente o pedido formulado.

05/11/2003

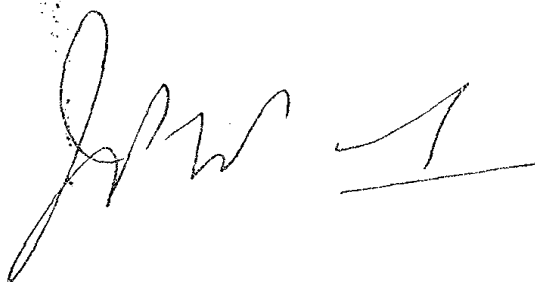
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6 PARANÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, também peço vênia ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar o voto de V.Exa., de acordo com os precedentes das ações diretas de inconstitucionalidade nas quais sustentei que a hipótese implica desmembramento de municípios. O que também entendeu o Tribunal.

CR/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.702-6

PROCED.: PARANÁ

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

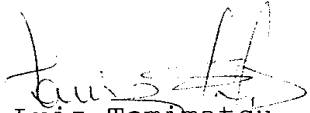
REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 05.11.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


Luiz Tomimatsu
— Coordenador