

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 19.03.2004
EMENTÁRIO Nº 2144-2

12/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.967-3 BAHIA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE(S) : PARTIDO PROGRESSISTA - PP
ADVOGADO(A/S) : VALMOR GIAVARINA E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes.

II. Município: desmembramento.

A subtração de parte do território de um município substantiva **desmembramento**, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente.

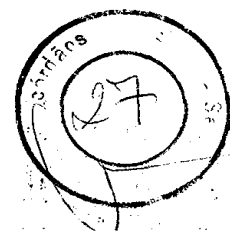
III. Município: desmembramento: EC 15/96: inconstitucionalidade da criação, incorporação, fusão e do desmembramento de municípios desde a promulgação da EC 15/96 e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, o que, entretanto, não ilide a imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002).

IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito.

Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo.

A C Ó R D ã O

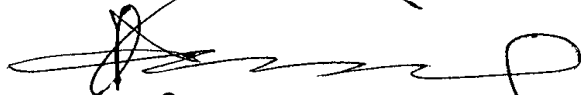
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação para declarar a



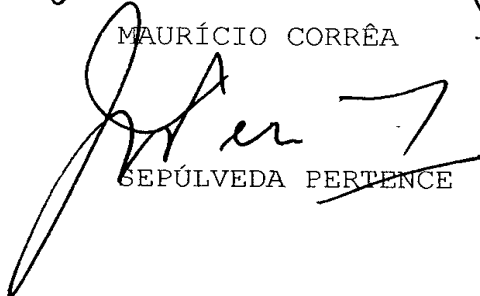
ADI 2.967 / BA

inconstitucionalidade do artigo 1º, quarto tópico, da Lei nº 7.993, de 02 de janeiro de 2002, do Estado da Bahia.

Brasília, 12 de fevereiro de 2004.



MAURÍCIO CORRÊA - PRESIDENTE



SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

Pbp/

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.967-3 BAHIA**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE(S) : PARTIDO PROGRESSISTA - PP

ADVOGADO(A/S) : VALMOR GIAVARINA E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Partido Progressista - PP, antigo PPB - propõe ação direta de inconstitucionalidade - com pedido de medida cautelar - contra o art. 2º, quarto tópicos, da L. est. 7993, de 2 de janeiro de 2002 (D.O. de 3 de janeiro de 2002), do Estado da Bahia, que, a pretexto de corrigir os limites do Município de Barra do Mendes, desmembrou o Município de Seabra, bem como incorporou a área desmembrada ao Município de Barra do Mendes.

É este o dispositivo impugnado:

"LEI Nº 7.993 DE 02 DE JANEIRO DE 2002

Corrige os limites do Município de BARRA DO MENDES, restaurado em 1958, através da Lei nº 1034, desmembrado do município de Brotas de Macaúbas.

Art. 1º. Ficam corrigidos os limites do município de Barra do Mendes, restaurado através da Lei nº 1034, desmembrado do município de Brotas de Macaúbas, com a seguinte redação:

(...)

COM O MUNICÍPIO DE SEABRA - começa na faz do Riacho da Lagoa Grande, no rio Riachão ou Dois Riachos, no lugar Barrinha (coord. UTM 0176799 E e 8661303 N) segue o divisor de águas destes até a passagem da estrada velha do Gado Bravo (coord. UTM 0176210 E e 8642005 N) daí em reta à baixa da Oficina Velha (na Fazenda Santa Maria) (coord. UTM 0176343 E e 8636093 N) daí em reta, sentido sul, até o ponto da coord. UTM referente a 0176471 E e 8626008 N,

situado na rodovia BR 242, outra reta sentido SW ao córrego da Baixa (coord. UTM 0823889 E e 8624410 N) pelo qual desce até a confluência com o riacho Tiririca (coord. UTM 0817925 E e 8633724 N) pelo talvegue deste abaixo até o ponto de cruzamento com a serra da Chapada (coord. UTM 0817818 E e 8634418 N)."

Alega-se violação do art. 18, § 4º, da Constituição, sob os seguintes fundamentos:

"Na realidade, o ordenamento impugnado acarretou O DESMEMBRAMENTO DO MUNICÍPIO DE SEABRA, BEM COMO A INCORPORAÇÃO DA ÁREA DESMEMBRADA AO MUNICÍPIO DE BARRA DO MENDES, diferentemente do que dispõe o texto da referida lei.

(...)

Os limites territoriais do município de Barra do Mendes com o município de Seabra encontram-se claramente representados no mapa topográfico, escala 1:100.000, em anexo, juntamente com o Mapa do Município de Seabra demonstrando a área subtraída por Barra do Mendes.

(...)

É entendimento pacífico que qualquer alteração de áreas entre municípios, retirando parte de um e integrando-o a outro, conforme ocorreu no caso concreto, caracteriza-se, indubitavelmente, hipótese de desmembramento, atraindo a incidência de imperativo constitucional.

Dessa forma, imprescindível a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, requisito este fundamental da deliberação de desmembramento e incorporação de Municípios. A inobservância de tal preceito no presente caso, e atestado pelo presidente da Câmara Municipal de Seabra, configura um claro desrespeito a norma constitucional vigente, ocorrendo à revelia da população do município de Seabra e dos demais municípios lesados.

Na oportunidade, cabe alertar que inexistente a lei complementar federal referida no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, tornando-se impossível cogitar-se sobre criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios antes de sua edição. O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou sobre o assunto, em vários julgados (cópias anexas), no sentido de que não é possível

a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, enquanto não for editada a lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4º da Constituição.

Ante todo o exposto, fica claro que o dispositivo legal objeto da presente ação de inconstitucionalidade afronta diretamente o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, motivo pelo qual deve ser conhecida e provida por essa eg. Corte, no sentido de declarar a inconstitucionalidade do quarto tópico da lei em comento, uma vez que claramente atenta contra o direito de livre manifestação da população envolvida no processo de desmembramento e incorporação de municípios, direito este amparado pela lei maior de nosso país."

Após citar doutrina e jurisprudência deste Tribunal que seriam favoráveis à pretendida, requer a concessão de medida liminar pelas seguintes razões:

"O fumus boni iuris demarcado pela afronta direta ao preceito constitucional insculpido no art. 18, § 4º, da Constituição Federal que, entre outros, determina a realização de consulta prévia à população diretamente interessada, por meio de plebiscito, na hipótese de desmembramento de Municípios o que, no presente caso, não ocorreu, operando-se tão somente a publicação da Lei nº 7.993/BA, notificando o desmembramento do Município de Seabra e a incorporação da área desmembrada ao Município de Barra do Mendes, à revelia das populações interessadas no processo.

O periculum in mora definido pelo fato de que, a prevalecer o dispositivo legal impugnado, prevalecerão igualmente as circunstâncias de ordem política, econômica e social ensejadoras de irreparável prejuízo para o Município de Seabra, que ficará impossibilitado de prestar essenciais serviços públicos à sua população, vez que pelo último censo populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2000, a população residente no município de Seabra era da ordem de 39.423 (trinta e nove mil, quatrocentos e vinte e três) habitantes, sendo que área suprimida pelo dispositivo inquinado possui cerca de 1.500 (mil e quinhentos) moradores, ou seja, aproximadamente 4% do total do número de moradores do município.

Economicamente, a redução das receitas públicas provenientes dos tributos que deixarão de ser arrecadados pelo município, somado ao prejuízo para os cofres municipais em face da redução da transferência do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, afetará significativamente a administração local que, antes mesmo da edição da referida Lei, já dispunha de escassos recursos para desenvolvimento de suas atividades."

Apliquei ao caso (f. 97) o art. 12, da L. 9868/99.

O Governador do Estado da Bahia, Paulo Souto, aduziu em suas informações:

"Pelo que se constata, a Lei impugnada não importou criação, incorporação ou desmembramento de Municípios, mas apenas a correção de seus limites, a fim de determiná-los com a necessária precisão, em face da insuficiente descrição originária e a dinâmica da limitação do espaço geográfico, tendo em vista o processo de emancipação político-administrativo da micro-região de Irecê, no Estado da Bahia.

A situação fática precedente das regiões limítrofes de todos os Municípios referidos na lei impugnada, circunvizinhos do Município de Barra do Mendes, inclusive o de Seabra, era a de total indefinição dos limites de cada Município e da total incompatibilidade do movimento demográfico com a originária deficiência da descrição desses mesmos limites. Os acidentes geográficos tomados com referência da definição dos limites entre os Municípios são os mesmos a que se reportaram as respectivas leis criadoras, não tendo havido inovação digna de nota.

Esse propósito é coisa bem diferente daquilo que está disciplinado na norma constitucional em face da qual restou impugnada a Lei estadual nº 7.993/2002. Da aludida norma infraconstitucional não resultou entidade política nova, mas apenas foram definidos os limites geográficos de entidades políticas pré-existentes, de acordo com a realidade administrativa constituída a partir dos movimentos demográficos na região dos municípios circunvizinhos.

4



Aliás, essa circunstância inviabiliza a ação direta de inconstitucionalidade no caso vertente, porque confere à Lei impugnada a natureza de ato jurídico de efeitos concretos, e não de ato normativo sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade. É notória essa natureza de ato jurídico de efeitos concretos da Lei impugnada, que se refere concretamente a limites geográficos de Municípios vizinhos, e não de regras gerais, abstratas e impessoais sobre desmembramento ou criação de entidades políticos-administrativas."

Sobre a eficácia do art. 18, § 4º, da Constituição, alega o Governador:

"(...)

A norma do artigo 18, § 4º, da CF de 1988, na redação dada pela EC 15/96, com a qual se confronta a Lei impugnada, é de eficácia contida ou restringível, de modo que a inovação introduzida em face do ordenamento constitucional anterior, quanto à determinação do período de criação de Município, somente será eficaz quando editada a lei complementar federal.

(...)

O requerente confundiu, na norma sob exame, o fundamental e o circunstancial. Ao que é fundamental, a Constituição deu eficácia imediata (autorização para criação de Município por lei estadual); e à atuação da lei complementar federal deixou-se a determinação do que era circunstancial (restrição temporal à autorização aludida). Essa distinção entre essencial e acidental é a chave para a correta solução da questão abstratamente posta ao exame de Vossa Excelência.

(...)

Antes de advinda a disciplina da Lei complementar federal, portanto, há de prevalecer aquela dada pelo ordenamento jurídico estadual. No caso do Estado da Bahia, a própria Constituição Estadual de 1989, no artigo 54, cuidara da matéria pertinente à criação de Municípios, inserindo, no inciso IV, regra restritiva do período de criação de Município.

(...)

A Lei Complementar Estadual nº 02/90, editada de acordo com a anterior redação do artigo 18, § 4º, da CF de 1988, repetiu a regra da Constituição Estadual, de modo



que proibiu a criação de Municípios, no âmbito do Estado da Bahia, no período de 12 (doze) meses a 6 (seis) meses anterior às eleições para Governador do Estado ou para Prefeitos dos Municípios. A ambas as regras do ordenamento jurídico estadual, de idêntico teor, a Lei impugnada obedeceu rigorosamente.

(...)

É próprio das normas constitucionais de eficácia contida ou restringível disciplinar o conflito entre 2 (dois) valores juridicamente relevantes e potencialmente conflitantes. A disciplina decorrente da norma constitucional de eficácia contida ou restringível dá prevalência a um valor sobre o outro, na medida em que, a propósito do prevalecente, cria direito ou prerrogativa imediatamente exercitável; mas admite, a propósito do valor preterido, que a lei, atuando em proteção deste, restrinja a extensão daquele.

No caso concreto, 2 (dois) valores relevantes estavam e estão em jogo: de um lado, o pacto federativo originário, que reconhece aos Estados federados a prerrogativa de criação de Municípios dentro de seu território; de outro lado, a defesa da lisura das eleições para Governador e Prefeitos, passível de ser comprometida pela casuística e oportunista criação de Municípios.

(...)

Conseqüentemente, enquanto não sobrevier essa lei complementar federal dispendo sobre o período, haverão de prevalecer as normas constitucionais e legais vigentes no Estado da Bahia, atinentes à matéria. Aliás, a normatização estadual prima pela razoabilidade ao fixar o espaço de criação de município em período compreendido entre 1 (um) ano, no máximo e 6 (seis) meses, no mínimo, das eleições, não havendo sequer como se cogitar de criação prematura, a ponto de submeter o município a tempo alongado sem estruturação de seus poderes."

Aduz, ao final, não haver periculum in mora, "porque sequer foi apontado prejuízo algum para o Município cujos limites foram precisados, tampouco para nenhum dos Municípios limitados (...)" (f. 116).



ADI-2.967 / BA

O Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Gaban, apresenta como informações:

"10- As Leis Estaduais que foram editadas anteriormente ao texto questionado apresentam os limites do Município de Seabra fazendo referência a nomes de locais, pessoas ou acidentes físicos daquela região, **porém sem qualquer nota geográfica precisa, certamente face à natural carência de elementos técnicos sobre essas definições na época.**

11- Na vestibular sequer existe demonstração suficientemente clara para tornar, ao menos verossímil, eventuais erros nas correções e definições dos limites do Município de Barra do Mendes, contidos na Lei Estadual nº 7.993, de 02 de janeiro de 2002. Ali simplesmente se alega, por alegar, a ocorrência de desmembramento irregular do Município de Seabra.

12- Registre-se, por oportuno, que as confrontações do citado Município, somente a partir da edição da mencionada Lei, foram **positivadas sob a forma de coordenadas geográficas cientificamente precisas, dada a atual disponibilidade de tecnologia sobre esse assunto.**"

O Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, expõe:

"(...)

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.632-1/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, após rejeitar preliminar de não conhecimento da ação deferiu, por unanimidade, cautelar outorora requerida, suspendendo a eficácia do art. 1º, primeiro tópico, da ora impugnada Lei n 7.993 de 2003. (...)

Do voto do Min. Sepúlveda Pertence extraem-se os fundamentos pelos quais o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do dispositivo da norma baiana anteriormente atacado: a) inadmissibilidade de desmembramento de município até que possível o atendimento dos novos requisitos exigidos no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, na redação da EC 15/96; b) exigência de plebiscito. Fundamentos que, pela semelhança entre



aquele dispositivo e o ora questionado, têm inteira aplicação no caso vertente.

(...)

Assim é que, à semelhança do ocorrido na ADI-MC 2.632-1, as informações ora apresentadas pelos requeridos também não lograram êxito em refutar a evidência quanto à alteração dos limites territoriais entre os Municípios de Barra do Mendes e Seabra, como também ao deslocamento, de Seabra para Barra do Mendes, de diversos povoados, conforme atestado pelo IBGE (fls. 86). Restaram, ainda, silentes quanto à certidão da Justiça Eleitoral (fls. 39), atestando a vinculação de tais povoados, transferidos a Barra do Mendes por força da norma impugnada, ao Município de Seabra.

As informações prestadas também passaram ao largo da questão afirmada na inicial e atestada por declaração do Presidente da Câmara Municipal de Seabra (fls. 40), referente à não realização, no caso do plebiscito constitucionalmente exigido (§ 4º do art. 18 da CF).

Paçífica, vale registrar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a questão ora debatida. No mesmo sentido da ADI-MC 2.632-1, a decisão proferida na ADI-MC 1.143-0, Rel. Min. Ilmar Galvão.

(...)

Consolidado, assim, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que a alteração de limites territoriais entre municípios importa desmembramento, somente possível depois de viabilizado o cumprimento de todos os requisitos do § 4º do art. 18 da CF, na redação da EC 15/96. Inafastável, outrossim, a exigência de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos. (...)."

O Procurador-Geral da República, Cláudio Fontelles, manifestou-se pela procedência da ação. Colhe-se do parecer:

"7. No mérito, a referida lei, como se constata, redefine os limites do Município de Barra do Mendes, incorporando a este áreas do Município de Seabra, além de outros. Verifica-se, porém, que não foi realizado plebiscito no Município de Seabra, de forma a que a população diretamente afetada fosse consultada.

8. Dessa forma, a inconstitucionalidade do ato normativo vergastado advém da violação ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição da República, segundo o qual a "criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

9. De fato, na hipótese da lei estadual ora impugnada, o que ocorre é o desmembramento do Município de Seabra, com a incorporação de área territorial ao Município limítrofe de Barra do Mendes, ambos do Estado da Bahia, sem a observância do requisito constitucional da consulta prévia às populações daquela municipalidade.

10. A jurisprudência desse Excelso Pretório já está assentada no sentido de que são inconstitucionais as leis estaduais que procedam à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, sem a observância dos mandamentos constitucionais insculpidos no art. 18, § 4º, da Carta Magna (...)."

O Procurador-Geral da República cita, como precedentes, as ADIns 1034/TO, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25.2.00, ADInMC 1143/AL, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 19.12.94 e ADIn 1262/TO, rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 12.12.97.

Julgo esta ação simultaneamente com a ADIn 2632/BA, que sou Relator - e já teve medida cautelar apreciada pelo Plenário desta Corte (j. 7.11.2002, DJ 28.8.2003) - ante a conexão entre ambas, pois possuem os mesmos fundamentos e impugnam a mesma lei estadual, diferindo-se tão somente quanto ao município cuja integridade territorial se busca preservar, aquela de IBIPEBA e esta de Seabra.

É esta a ementa da medida cautelar na ADIn 2632:



"I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes.

II. Município: desmembramento.

A. subtração de parte do território de um município substantiva **desmembramento**, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente.

III. Município: desmembramento: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade do desmembramento 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 (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002).

IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito.

Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo."

É o relatório.

Distribuem-se cópias aos Senhores Ministros.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): As ADIns 2632 e 2967, ambas da Bahia, são praticamente idênticas, pois ambas - sob a mesma alegação de afronta ao art. 18, § 4º, da Constituição - impugnam a L. est. 7993, de 2 de janeiro de 2002, no seu art. 1º.

A única diferença é que a ADIn 2632 refere-se ao Município de IBIPEBA e a ADIn 2967 ao Município de SEABRA (IBIPEBA: primeiro tópico; SEABRA: quarto tópico, ambos do art. 1º, da L. est. 7993/02). É evidente a conexão, conforme ressaltaram o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União.

Na ADIn 2632, proposta em 1/4/2002, julgou-se a medida cautelar na sessão plenária de 7/11/02 (DJ 29/ago/02).

Na ADIn 2967, protocolada em 14/8/03, apliquei - em 15/ago/03 - o art. 12, da L. 9868/99.

I

Conhecimento da ADIn

As preliminares de não conhecimento da ação direta já foram superadas por este Plenário, no julgamento da ADInMC 2632. Eis o que se decidiu:

"15. Conheço da ação direta, na linha da jurisprudência do Tribunal, que a entende cabível para aferir da validade, em face da Constituição da República, das leis que criam ou fundem municípios ou lhes alteram o território.

16. Nesse sentido - além de numerosos precedentes no regime pretérito - decidiu o Plenário na ADIn 733, 17.06.92, de que fui relator, quando acentuei, para repelir a preliminar agora repisada - RTJ 158/34, 39:

"O certo, porém, é que, há décadas, sem discrepância, o Tribunal tem admitido a viabilidade da antiga representação e da atual ação direta de inconstitucionalidade para o controle da constitucionalidade das leis de criação de municípios. E a jurisprudência, segundo penso, é correta.

Os predicados que se reclamam, de generalidade e abstração, são categorias atinentes às normas de conduta, relativas, a generalidade, ao universo dos destinatários da norma; a outra, a abstração, à indeterminação do número de condutas hipoteticamente reguladas na proposição jurídica (Bobbio).

A meu ver, dificilmente se podem aplicar tais categorias a outro tipo de normas de direito - derivadas, no ordenamento jurídico, da sua peculiaridade, remarcada por Kelsen, de ser uma ordem que regula a sua própria criação: são aquelas que, na terminologia de Bobbio, se chamariam normas de estrutura ou de competência e que podem, muitas vezes, ser absolutamente individuais. É, pensar, num exemplo de laboratório, na Constituição de um Estado de monarquia absoluta, que, em teoria, se pode reduzir a uma única norma referente a um único indivíduo: "**Será válido, no ordenamento, aquilo que for decretado como tal pelo soberano.**"

A criação dos municípios, é certo, não é, em si mesmo, uma norma jurídica de conduta: é apenas, a outorga de **status** municipal a uma dada comunidade territorial. Nisso, aparentemente, se esgota. Só aparentemente, porém. É, na verdade, uma norma que altera elemento integrante da estrutura do Estado. O **status** de município concedido a determinada comunidade territorialmente demarcada cria uma nova ordem jurídica parcial, personalizada na nova entidade política que institui, cuja existência será pressuposto e

demarcará os limites do âmbito de validade das normas, que o comporão; ao mesmo tempo em que afeta a esfera de validade do ordenamento municipal, do qual se hajam desmembrado a comunidade e o território emancipados, e as relações de ambos - o antigo e o novo município - com a União e o Estado-membro a que pertencem.

Assim, pela generalidade dos efeitos normativos que irradia, a criação do município não é ato que se esgote em si mesmo, mas dado inovador, com força prospectiva, de todo o complexo normativo em que se insere."

17. Mais recentemente, V. Exa., Sr. Presidente, ressuscitou o problema, no julgamento definitivo da ADIn 1262-To, em 11.09.97, relator o em. Ministro Sanches, mas ficou vencido (DJ 12.12.97), reafirmando-se a doutrina do precedente; o que se voltaria a fazer, já então por unanimidade, para conhecer da ADInMC 1825-RJ, 29.03.99, relator o em. Ministro Jobim (ata, DJ 12.04.99; acórdão, DJ 23.03.01)."

Não há motivos para se romper com essa decisão.

II

Defesa do Ato Normativo Impugnado

Defende-se o ato impugnado, basicamente, pelas seguintes alegações: a) o art. 18, § 4º, da Constituição, é de eficácia contida e b) a lei extraordinária em questão não significou desmembramento do município, mas somente correção técnica dos limites entre os municípios. Tem-se, assim, a defesa do norma por uma interpretação de direito e por uma interpretação dos fatos.

No julgamento da ADInMC 2381-RS (DJ 14.12.01), de minha lavra, avalizou-se a jurisprudência do TSE (v.g., MS 2664, 2.12.97, E. Alckmin, Rev. TSE 10.2/147; AC 1840, 13.4.00, Nelson Jobim, DJ

ADI 2.967 / BA

12.5.00; MS 2674, 13.4.00, Néri da Silveira), no sentido de que a EC 15/96 torna inadmissível a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, até que se torne satisfeitos os novos pressupostos constitucionais.

É esta a ementa da referida ADInMC 2381, que traduz as razões do acórdão e responde à contestação oposta aos reflexos da nova disciplina constitucional da matéria:

"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.

No modelo federativo brasileiro - no ponto acentuado na Constituição de 1988 - os temas alusivos ao Município, a partir das normas atinentes à sua criação, há muito não constituem - ao contrário do que, na Primeira República, pudera sustentar Castro Nunes (**Do Estado Federado e sua Organização Municipal**, 2ª ed., Câmara dos Deputados, 1982, **passim**) - uma questão de interesse privativo do Estado-membro.

Ente da Federação (CF, art. 18), que recebe diretamente da Constituição Federal numerosas competências comuns (art. 23) ou exclusivas (art. 30) - entre elas a de instituir e arrecadar tributos de sua área demarcada na Lei Fundamental (art. 156) - além de direito próprio de participação no produto de impostos federais e estaduais (art. 157-162) - o Município, seu regime jurídico e as normas regentes de sua criação interessam não apenas ao Estado-membro, mas à estrutura do Estado Federal total.

IV. Poder de emenda constitucional: limitação material: forma federativa do Estado (CF, art. 60, § 4º, I): implausibilidade da alegação de que seja tendente a abolir a Federação a EC 15/96, no que volta a reclamar a interferência normativa da União na disciplina do processo de criação de municípios.

Nesse contexto, o recuo da EC 15/96 - ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal - não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros, aos quais - satisfeitas as exigências mínimas de consulta a toda a população do Município ou municípios envolvidos, precedida de estudo prévio de viabilidade da entidade local que se pretende erigir em município - permanece reservada a decisão política concreta.

V. Razões de conveniência do deferimento da medida cautelar.

Afigurando-se extremamente provável o julgamento final pela procedência da ação direta contra a lei de criação de Município impugnada, o mais conveniente é o deferimento da liminar - restabelecendo a situação anterior à sua instalação -, pois o curso do tempo fará ainda mais traumática a decisão prenunciada."

Acentuei no voto (ADInMC 2381-RS, Caso Pinto Bandeira):

"Também não procede a alegada contradição da petição inicial, fundado em que, ao mesmo tempo, nega ser auto-aplicável a EC 15/96 e pretende haja ela revogado, de imediato, não apenas o texto originário do art. 18, § 4º, CF, mas também a legislação estadual dele derivada.

Segundo a teoria hoje corrente - a partir, no Brasil, da obra clássica de José Afonso da Silva (**Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 3ª ed., RT, 1998) -, nenhuma norma constitucional é despida de alguma eficácia.

Por isso, as normas constitucionais cuja eficácia plena depende de legislação futura, dizem-se de eficácia limitada.

É dizer: limitada, porque não plena. Mas, ainda assim, eficácia.

E essa eficácia, posto limitada - ensinam os doutores - tem o sentido negativo que implica, em linha de princípio, e sempre que possível, a revogação de todas as regras preexistentes que lhe sejam contrárias.

Por feliz coincidência, é precisamente a eficácia do art. 14 da Carta de 1967 - cujo domínio normativo coincide com o do art. 18, § 4º, da Constituição de 1988 e de sua alteração por força da EC 15/96 - que José Afonso da Silva toma, na primitiva edição de sua obra, como um dos exemplos ilustrativos do alcance da eficácia imediata das normas constitucionais de eficácia limitada.

"Há hipóteses - acentua o mestre (ob. Cit., p. 13) - "em que o intérprete tem que recorrer a situações pretéritas para decidir até que ponto a norma dependente de legislação possui eficácia e, nesse limite, é imediatamente aplicável, alterando, ou não, situações anteriores." Veja-se, por exemplo, o art. 14 da Constituição. Ali se diz que a lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios. Claro está que essa disposição teve plena eficácia revogativa da legislação anterior, desde 15 de março de 1967. Esses requisitos, para a criação de Municípios, eram fixados em leis estaduais, competência que ficou revogada com aquele art. 14, ficando os Estados, então, impossibilitados de criarem novos Municípios com base nos requisitos previstos em suas

leis. Mas o art. 14 não regulou diretamente os requisitos para tal fim. Aí, o limite da eficácia daquela norma constitucional: teve eficácia revogativa, negativa, mas não teve, só por si, de imediato eficácia construtiva, organizativa, institutiva, restringindo-se, nesse ponto, apenas a traçar esquemas dependentes, para sua atuação positiva, de lei complementar.”

O texto – que, logo se vê, antecipa, de certo modo, o mérito do caso presente – no que diz com a preliminar suscitada, é definitivo: não há contradição em dizer, ao mesmo tempo, de uma norma constitucional que não é auto-aplicável – porque dependente a sua eficácia plena de normas infraconstitucionais de integração – mas que revoga, de imediato, o sistema anterior que a contraria.”

Mesmo se fosse aceita – *ad argumentandum* – a tese da eficácia contida da EC 15/96, no tocante a lei complementar federal, suscitada nas informações, a subtração de parte do território de um município substantiva **desmembramento**, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito especial de uma nova entidade municipal, seja quando ela for somada ao território de município preexistente: duas outras exigências constam no art. 18, § 4º, na redação da EC 15/96, quais sejam, a consulta prévia mediante plebiscito, à população dos Municípios envolvidos e a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal.

Sem adentrar no problema clássico para a teoria do direito, da legitimidade e da legalidade, claro está que a exigência de plebiscito espelha a busca pela legitimidade de um ato tão significativo para a Federação, que é o desmembramento de um ente federado.

Essa interpretação, sobre os efeitos de fato causados pelo dispositivo impugnado, que resultou em desmembramento de Município, foi objeto de exame no julgamento da ADInMC 2632. Acentuei na ocasião:



"23. A compreensão das duas hipóteses no conceito constitucional de desmembramento - explícita na primeira Carta Política da República - é noção definitivamente adquirida pela doutrina incontroversa.

24. Corolário inevitável - também sem divergências doutrinárias - é que, seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo.

25. É intransigente, no ponto, a jurisprudência do Tribunal, invocada com pertinência pelo requerente."

Recordei, então, os precedentes:

"- ADInMC 188, 07.02.90, **Moreira**, DJ 16.03.90:

"Alteração de limites de municípios impugnada à vista do disposto no artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

Ocorrência da relevância dos fundamentos jurídicos do pedido e do "**periculum in mora**".

Despacho concessivo de liminar referendado pelo plenário da Corte."

- ADIn 1034, 24.03.97, **M. Aurélio**, RTJ 174/387:

"Municípios - Limites - Alteração - Formalidade. A alteração dos limites territoriais de municípios não prescinde da consulta plebiscitária prevista no artigo 18 da Constituição Federal, pouco importando a extensão observada."

- ADInMC 1143 - Ap, 21.10.94, Galvão, RTJ 160/138:

"A alteração de limites entre os territórios de dois municípios vizinhos encerra a hipótese de desmembramento, cuja efetivação depende de lei estadual, observados os requisitos da legislação complementar respectiva, sem prejuízo de prévia consulta plebiscitária junto às populações diretamente interessadas.

Ausência de plebiscito a demonstrar a plausibilidade da tese de inconstitucionalidade que, associada à conveniência de serem afastadas as conseqüências inerentes à alteração do **status quo** político-institucional, especialmente para o cotidiano dos habitantes da localidade, justifica a suspensão da lei até o julgamento final do processo.

Medida cautelar deferida."

- ADInMC 1262, 11.09.97, **Sanches**, DJ 12.12.97:

"MUNICÍPIO. ALTERAÇÕES: ATO NORMATIVO (ART. 102, I, "a", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). PLEBISCITO: ART. 18, § 4º, DA C.F.

1. É ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, Lei estadual que altera outra Lei, quanto à origem do desmembramento, à área, aos limites e às confrontações de município. (Precedente: ADI 733).

2. É inconstitucional essa Lei, se realiza tais alterações, sem a consulta plebiscitária de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Precedente.

3. Rejeitada a preliminar suscitada pela Advocacia Geral da União, a Ação Direta é julgada procedente, pelo S.T.F., para o efeito de declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 498, de 21.12.1992, do Estado de Tocantins, na parte em que, dando nova redação ao inciso IX do art. 4º da Lei nº 251, de 20.02.1991, alterou a origem do desmembramento, a área, os limites e as confrontações do Município de Cariri do Tocantins." (ADInMC 1262, RTJ 159/765).



- ADIn 1237-RJ, 13.11.97, **Jobim**, DJ 10.12.97:

"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."

- ADInMC 1825-RJ, 29.03.99, **Jobim**, DJ 23.03.01:

"CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO. LEI POSTERIOR QUE ALTERA OS LIMITES DO MUNICÍPIO SEM CUMPRIR OS REQUISITOS DO ART. 18, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO NORMATIVO QUE SE SUJEITA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, POIS ALTERA LIMITES DO MUNICÍPIO. PRECEDENTE. CARACTERIZA-SE A OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. LIMINAR DEFERIDA."

O resultado efetivo da norma impugnada é a alteração da demarcação legal entre os dois Municípios referidos, com o conseqüente prejuízo de dimensão territorial de um em favor do outro.

Não houve, por outro lado, o necessário - por previsão constitucional - assentimento popular.

A defesa da norma impugnada, ao tentar distinguir desmembramento de retificação técnica de limites, não consegue refutar o fato de que a lei estadual impugnada deslocou diversos povoados, com as conseqüências sociais e tributárias - quiçá políticas, como disse no julgamento da liminar - do redesenho compulsório.



IV

Inconstitucionalidade do Lei est. Impugnada

São esses os fundamentos já desenvolvidos na liminar: i) inadmissibilidade de desmembramento de município até que possível o atendimento dos novos requisitos no § 4º, do art. 18, da Constituição, na redação da EC 15/96 e ii) a não realização de plebiscito.

Sobre os requisitos constitucionais, especificamente acerca da necessidade de lei complementar federal, na sessão plenária que julgou a cautelar, travou-se a seguinte discussão:

"O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - *Eminente Relator, a expressão "dentro do período determinado por lei complementar federal" pressupõe a existência de uma lei complementar federal só para dizer o período temporal em que pode ocorrer um desmembramento.*

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - *Normalmente, o que se pensa é evitar alterações casuísticas, mas essa lei complementar federal ainda não existe.*

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - *Sim, mas existe uma lei federal que estabelece esse período para efeitos de criação de município.*

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - *A velha Lei Complementar nº 1, sob o regime constitucional passado?*

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - *Não me lembro bem qual é agora. Ela veda a criação de municípios dentro de um certo período antes da eleição, ou no ano eleitoral.*

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - *Salvo engano, é a velha Lei Complementar nº 1.*

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - *Ela pode ser a lei mencionada no artigo.*

V.Exa. entende que esses estudos de viabilidade municipal têm de preceder o plebiscito? Nesse caso, se ele ocorreu antes dessa emenda, quando não havia a exigência, ele é válido.

(...)

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Houve uma tentativa de se fazer uma emenda com o objetivo de voltar-se ao modelo da Constituição de 1967/1969. Esta fórmula que imperou é uma solução de compromisso entre a proposta anterior e a que acabou por prevalecer.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Ficou só o período, que causa preocupações eleitorais, tributárias e financeiras, pelo problema do Fundo de Participação.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Podemos colocar, por exemplo, que, num quadriênio, num mandato, somente no segundo ano do mandato, haverá criação de municípios, porque há essa preocupação com reorganização administrativa e redistribuição de receitas.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - E o problema da forma do estudo de viabilidade.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Essa lei complementar já existe. É a Lei de número 28, de 1975, salvo engano.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Isso virá ao Tribunal em breve, porque sei que há uma lei federal instituindo um regime de transição, que é objeto de arguição de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Já existe. Disciplina o período em que se pode criar município.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Não aprofundei a nova reflexão sobre o assunto, porque, no caso, não houve plebiscito, o que é bastante."

É este o teor da LC 28, de 18 de novembro de 1975, suscitada pelo em. Min. Ilmar Galvão:

"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:



Art. 1º - O art. 6º da Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º - A criação e, qualquer alteração territorial de Município somente poderão ser feitas no período compreendido entre dezoito e seis meses anteriores à data da eleição municipal."

Art. 2º - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de novembro de 1975;
154º da Independência e 87º da República."

Em verdade, é a velha Lei Complementar nº 1, do regime constitucional passado.

Afora este prisma, o fato é que não houve plebiscito.

No julgamento da liminar, entendeu-se que a falta do plebiscito é fundamento suficiente para o pedido de inconstitucionalidade da norma impugnada. Colhe-se das notas taquigráficas:

"O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Não houve plebiscito. Sustentam as informações tratar-se de uma simples retificação técnica, que, no entanto, diminuiu a população de 15.000 para 10.000 pessoas.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Realmente, aí, não cabe a exigência.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - O argumento do plebiscito já é suficiente."

Neste sentido, por exemplo, as ADInMC 1143, Ilmar Galvão, RTJ 160/138 e ADInMC 1262, Sydney Sanches, DJ 12.12.97.



ADI 2.967 / BA

Certo, a Constituição de 1988 elevou os Municípios à qualidade de entes federados. Os manuais são firmes ao dizer que não há hierarquia entre os entes federados, somente competências distintas. As teorias políticas constataam, entretanto, a peculiaridade do federalismo brasileiro, que foi construído de cima para baixo, no afã federalista e republicano da Constituição de 1891.

Em verdade, a afirmação definitiva da supremacia da União é o núcleo do modelo federal, de inegável inspiração norte-americana (v.g., Nelson Saldanha, **Formação da Teoria Constitucional**, ed. Renovar, 2000).

Descabe, por completo, a alegação de que a lei estadual impugnada estaria de acordo com a Constituição Estadual da Bahia (f. 56).

A evidência da desconformidade com a Constituição da República é suficiente para o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade da norma.

Esse o quadro, não há razões para se alterar o já decidido no julgamento da liminar.

Assim, julgo procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do primeiro tópico, do art. 1º, da L. est. 7993 -BA, de 2 de janeiro de 2002, atinente à alteração de limites territoriais entre os Municípios de Ibipeba e Seabra: é o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.967-3

PROCED.: BAHIA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.(S): PARTIDO PROGRESSISTA - PP

ADV.(A/S): VALMOR GIAVARINA E OUTRO(A/S)

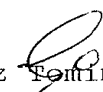
REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º, quarto tópico, da Lei nº 7.993, de 02 de janeiro de 2002, do Estado da Bahia. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso. Plenário, 12.02.2004.

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

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


Luiz Fux
Coordenador