

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 14.12.2001

20/06/2001

EMENTÁRIO Nº 2 0 5 3 - 3

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB

ADVOGADO: CARLOS JOSÉ PERIZZOLO

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

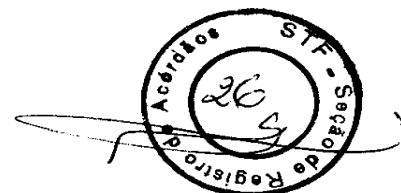
Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade 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.



ADIN 2381-1 - RS

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 - permaneceu 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.



ADIN 2381-1 - RS

Supremo Tribunal Federal

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 **deferir** a medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 11.375, de 28 de setembro de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 20 de junho de 2001.

ILMAR GALVÃO

-

PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE

-

RELATOR

20/06/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 RIO GRANDE DO SUL**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB

ADVOGADO: CARLOS JOSÉ PERIZZOLO

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O PPB - Partido Progressista Brasileiro - propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da L. est. 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul, que criou o Município de **Pinto Bandeira**, desmembrado do de **Bento Gonçalves**.

Em 1996, à vista de consulta plebiscitária ao eleitorado do distrito emancipando, com resultado afirmativo, o Presidente da Assembléia Legislativa - após rejeitado o veto oposto pelo Governador do Estado - promulgou a L. 10.748, 16.4.96, que criava o referido Município de Pinto Bandeira.

No entanto, o Tribunal de Justiça conheceu do mandado de segurança requerido pelo Município de Bento Gonçalves - por entender cuidar-se de lei de efeitos concretos - e deferiu a ordem, declarando inconstitucional o diploma questionado, porque publicado no período de seis meses anteriores ao pleito municipal daquele ano, contrariando vedação do art. 9º da Constituição estadual.

No ano atrasado, contudo, projeto aprovado pela Assembléia Legislativa e sancionado pelo Governador converteu-se na L. 11.375, de 28.9.99, ora impugnada, que - declarando alterar a redação da lei anterior, julgada inconstitucional - voltou a criar o Município de



ADIN 2381-1 - RS

Pinto Bandeira, determinando sua instalação em 1º de janeiro do corrente ano.

Impetrou-se outro mandado de segurança pelo Município-mãe contra a nova lei (f. 15).

Dessa vez, porém, o Tribunal de Justiça – invocando a **Súm** 266 e a decisão do STF na ADIn 733, de que fui relator, RTJ 158/34 – não conheceu da impetração, reputando cabível a ação direta.

Funda-se a presente argüição na violação do art. 18, § 4º, da Constituição da República, assim sintetizada pelo requerente a sua fundamentação:

"a) a Lei nº 10.749/96, embora declarada inconstitucional, foi reprimada pela Lei nº 11.375/99, segundo dispõe o art. 1º desta última, afrontando, desta forma, decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça que retirou sua eficácia, varrendo-a do ordenamento jurídico estadual;

b) a Lei nº 11.375/99, ao revigorar "lei velha" inconstitucional e ao dar validade a consulta plebiscitária realizada como base da Lei anterior, afrontou a ordem jurídica quando utilizou plebiscito em que não foram ouvidas as "populações dos Municípios envolvidos" (CF, art. 18, § 4º);

c) a falta de Lei Complementar Federal, destinada a regular a aplicabilidade do referido art.18, § 4º, da CF, impede a criação, por ora, de municípios por não ser norma auto-aplicável;

d) o § 1º do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 9.070/90, por ter sido revogado pela Emenda Constitucional Federal nº 15, de 12 de setembro de 1996 ("populações dos Municípios envolvidos"), não poderia ser aplicado como base para criação do Município de Pinto Bandeira, pois dispunha que "populações diretamente



interessadas" são pessoas domiciliadas e residentes na área a ser desmembrada";

e) o plebiscito realizado com vistas a uma criação de município no ano de 1996 não pode ser válido para criação de município no ano de 2000, portanto, em legislatura subsequente, conforme argumentação acima expendida;

f) a invalidade desse plebiscito equivale à sua inexistência para os efeitos da criação de município no ano 2000;

g) o plebiscito realizado no ano de 1996 para a criação de município nesse mesmo, não pode ser utilizado validamente para lei que crie município a ser instalado no dia 1º de janeiro de 2001 (art. 3º da Lei 11.375/99)."

Pediu-se liminar, para impedir a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do novo Município, até a decisão da ação direta.

O Sr. Governador do Rio Grande do Sul encaminhou as informações da Procuradoria-Geral do Estado (f. 200).

As informações tacham de inepta a petição inicial, pois, se o art. 18, § 4º, segundo a EC 15/96, não é auto-aplicável como sustenta o autor - "não teria força para revogar a lei complementar estadual, que permaneceria em vigor até que sobreviesse a lei apta a plenificar a eficácia do dispositivo constitucional" (f. 200).

Não atende, de resto, a petição, segundo a Procuradoria-Geral do Estado, aos requisitos formais do art.3º, I, da L. 9.868/99.

Por outro lado, aduzem, a impossibilidade do aproveitamento do plebiscito "não se dá com fulcro na Constituição



Federal, mas na Lei Complementar Estadual 9.070/90, art. 10, § 2º, o que, sustenta-se, compromete a admissibilidade da ação direta.

"Ultrapassadas, contudo, as preliminares" - aduzem as informações governamentais - "não tem a ação direta como prosperar no mérito, porque, se, como o reconhece o próprio requerente a nova redação do § 4º do artigo 18 da Constituição Federal depende de regulamentação, a solução há de ser a mesma que norteou o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade nº 4, qual seja, a de que dispositivo que esteja a depender de colmatação por lei infraconstitucional, não acarreta a invalidação do direito infraconstitucional anterior, mas sua recepção. Assim foi que esta Corte entendeu seguir vigendo a solução preconizada em sua Súmula 596 e, **ipso iure**, no artigo 4º, IX, da Lei 4.595/64, mesmo diante do § 3º do art. 192 da CF/88. Solução similar foi adotada em relação à redação do artigo 37, XI, da Constituição Federal, dada pela emenda 19, de 1998; por depender de regulamentação, segue sendo aplicada a tese estabelecida para a redação originária. Ora, para situações iguais, soluções iguais, ainda mais porque, a se acolher a tese do ora requerente, sustentar-se-ia que a superveniência de disposição seja eficácia não fosse plena implicaria a instauração do reino da **anomia**, que se mostra essencialmente incompatível com a idéia de um **ordenado jurídico**, que tem em sua essência a busca da estabilidade. Assim, a Lei Complementar Estadual 9.070/90 segue vigorando plenamente, até que **venha** a Lei Complementar nacional a que se refere a disposição constitucional emendada".



"De outra parte" - assinala-se - "se a exegese defendida pelo requerente pudesse vingar, os municípios que foram criados no País inteiro após a emenda Constitucional 15 estariam todos com a sua existência comprometida, o que poderia criar um verdadeiro abalo na ordem pública, até mesmo à vista de duas eleições municipais já se houvesse realizado desde que entrou em vigor a aludida emenda Constitucional. Isto porque ele saca do § 4º do artigo 18 da Constituição, após a Emenda 15, a proibição à criação de todo e qualquer Município, ao longo de uma extensão territorial de aproximadamente 8.500.000 Km2 (oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados), como é a brasileira, haveria uma total impossibilidade de reversão da situação, inclusive à vista do incremento que teriam os Municípios-mães em termos de despesas de pessoal, da insegurança em que ficariam os contribuintes em relação às alíquotas que efetivamente incidiriam quanto aos tributos de competência municipal, da instabilidade que geraria para os contratos administrativos já firmados, do próprio zoneamento urbano, que se veria praticamente nulificado em sua função essencial de ordenar a ocupação do solo e os cidadãos, que não saberiam, sequer a extensão da restrição do seu direito constitucional de propriedade, se a da lei editada pelo Município-Mãe, que pode ser até mais cerceadora, se a da lei editada pelo Município novel..."

Dadas a ausência de plausibilidade da arguição e a consumação do fato - a posse dos eleitos no novo Município - concluem as informações - é de ser indeferida a liminar.



Também a Assembléia Legislativa encaminhou informações (f. 209/241).

Nelas, igualmente se inquina de inepta a petição inicial, à falta de clareza; impugna-se o cabimento da ação direta, porque as leis de criação de Municípios "*não disciplinam relações jurídicas em abstrato, caracterizando-se (...) como normas jurídicas de efeitos concretos*" para o ataque dos quais é inviável a ação direta.

No mérito, depois de transcrever a justificativa da proposição de que resultou a lei (f. 223 ss), a Assembléia Legislativa lhe desdobra os argumentos.

Começa por notar que, em 5.11.97, foi promulgada a EC 20 à Constituição Estadual, que dela retirou a exigência de que a lei criadora de municípios fosse editada entre dezoito e seis meses anteriores à eleição municipal.

Contesta-se, em seguida, a aplicabilidade da EC 15/96 aos processos em que já houvera a manifestação plebiscitária da comunidade.

De outro lado, é questionável a inconstitucionalidade da EC 15/96, que implica ruptura do pacto federativo, na medida em que transfere dos Estados-membros para a União a competência para regular a criação de Municípios.

Reportam-se mais as informações da Assembléia ao parecer do Procurador-Geral de Justiça no mandado de segurança requerido contra a mesma lei criadora do Município de Pinto Bandeira, da qual não conheceu o Tribunal de Justiça. Depois de transcrever a redação originária do art. 18, § 4º, da Constituição da República e a que lhe deu a EC 15/96, aduz o parecer:



"Há, efetivamente, substancial diferença entre as duas regras, devendo-se anotar que a redação dada pela Emenda Constitucional 15/96, em relação à redação anterior, consignou consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, bem como a realização de um estudo de viabilidade municipal. A redação anterior falava em consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, nada referindo quanto à necessidade de estudo de viabilidade municipal.

Muito embora não seja relevante para o deslinde da demanda, não colhe o entendimento do impetrante no sentido de que deve ser realizada nova consulta plebiscitária abrangendo toda a população do município de Bento Gonçalves. A respeito, o Supremo Tribunal Federal e, na mesma linha, o Tribunal Superior Eleitoral 'têm repellido a tese de que o art. 18, § 4º, CF, exigiria, para criação de um Município, que a consulta plebiscitária abrangesse também a população da área remanescente do Município' (STF, DJU, 16.6.95, p. 18213, Adin 733-5-MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *in* Luiz Roberto Barroso, Constituição da República Federativa do Brasil Anotada, Saraiva, página 91, 1998). Assim, entende-se que a consulta plebiscitária deve ser feita somente à população da área desmembrada (Adin 478-6 DJU de 28.2.97), p. 4.063, *in* Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, Antonio Joacluim Ferreira Custódio, Editora Oliveira Mendes, página 35, 1998). Assim, mesmo que fosse a hipótese de se realizar novo plebiscito, somente a população da área desmembrada é que seria consultada.

De todo modo, não é hipótese de se declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.375/99 que cria o município de Pinto Bandeira por afronta ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/96.

O que deve ser considerado é que a consulta plebiscitária se deu nos moldes estabelecidos pelas regras constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie. Na oportunidade do plebiscito realizado em 1996 nenhum vício formal ou material foi apontado. A consulta à população se deu de forma prévia, formal e substancialmente correta. Cobia, então, ao Poder Legislativo estadual produzir, face ao colhido pela



vontade popular, o texto normativo para criar o município de Pinto Bandeira. Isso foi levado a efeito."

Contesta-se finalmente o pedido de liminar, porque, além de não demonstrada a ofensa à Constituição, é paupérrima a petição no que tange ao **periculum in mora** e, de resto, o Município já foi instalado em 1º de janeiro, com a posse do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores eleitos.

Trago à Mesa o pedido da medida cautelar.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

A admissibilidade da ação direta contra a lei de criação de municípios é da jurisprudência sedimentada do Tribunal.

Com o respaldo do Plenário, respondi afirmativamente à questão, como relator da ADIn 733-MG, de 15.6.92, e na ementa consignei - RTJ 158/34:

"Ação direta de inconstitucionalidade: lei de criação de Município: idoneidade.

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."

Rediscutido o problema em ocasiões posteriores, a Casa, por ampla maioria, tem reafirmado o entendimento da possibilidade do controle direto das referidas leis (v.g., ADIn 1.262, Sanches, 11.9.97, Inf. STF 83).

II

A fundamentação da petição inicial, resumida no relatório, evidencia o exagero do qualificativo de inepta que lhe irrogam ambas as informações: bastaria a alegação explícita de que o edito



questionado ofende o novo § 4º do art. 18 da Constituição para demonstrar-lhe a aptidão.

III

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.

IV

As questões de mérito aventadas pela presente arguição, salvo engano, ainda não foram enfrentadas pelo Supremo Tribunal: nem



ADIN 2381-1 - RS

a que diz com a aplicabilidade, no tempo, da EC 15/96, nem as que lhe definem o conteúdo normativo.

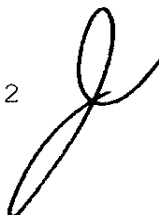
Ao contrário, ambos os temas têm sido freqüentes no Tribunal Superior Eleitoral, podendo dizer-se assentada a sua jurisprudência, nos dois pontos, em sentido favorável a esta ação direta, em precedentes nos quais não se assinalou divergência entre os Ministros do Supremo Tribunal.

Assim, o MS 2.664, foi deferido ao Município de Maricá, em 2.12.97, contra resolução do TRE-RJ, a qual - atendendo à da Assembléia Legislativa, que, anteriormente à EC 15/96, autorizara a realização de plebiscito - já após promulgada aquela alteração do art. 18, § 4º, CF, designara data para a consulta à população dos distrito emancipandos com vistas à sua ereção em município (DJ 24.4.98, Rev. Jurisp. TSE, v. 10, t. 2, p. 147).

O relator originário, o il. Ministro Nilson Naves - acompanhado pelo d. Ministro Costa Porto - denegava a segurança, considerando que - ainda não editada a lei complementar federal a que se condicionara a eficácia plena da nova regra constitucional - subsistia a legislação anterior, na vigência da qual ocorrera a resolução legislativa de realização do plebiscito.

Prevaleceu, contudo, o voto contrário do il. Ministro Eduardo Alckmin, que, para acompanhá-lo, o em. Ministro Eduardo Ribeiro sintetizou com precisão:

*"A modificação da regra constitucional há de aplicar-se integralmente, uma vez não concluído o procedimento tendente à emancipação do município. Não só o plebiscito deve abranger a população de todo o município, como esse só se poderá fazer após a divulgação dos **estudos de viabilidade**".*



Compuseram a maioria os três Ministros do STF: Néri da Silveira, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

O em. Ministro Néri da Silveira – respondendo à objeção do Ministro Naves de não ser auto-aplicável a nova regra constitucional – redargüiu:

"Este é um outro problema. Cabe até chegar à conclusão de que não seria possível, por ora, criar novos municípios no país, eis que a norma não é auto-aplicável. Mas o certo é que o plebiscito não pode ser feito com base na norma constitucional revogada; só se se admitisse que havia se constituído um direito adquirido pelas populações. Pois bem, não há direito adquirido das populações a essa forma de manifestação. Tudo depende formalmente de uma provocação da consulta em plebiscito, que tem que se ajustar ao sistema da Constituição em vigor, porque não pode ser feita contrariamente à Lei Maior.

O certo é que a Constituição foi modificada. Primeiro, modificada quanto à área de consulta, porque antes a consulta se fazia só às populações dos distritos emancipandos e agora tem que ser feita às populações do município inteiro. Surge, aí, o problema de saber se, com a emancipação de dois distritos, o município pode ficar inviável. São essas situações que ocorriam: ou ficar numa situação de um grande município ou ficar reduzido nas suas possibilidades de sobrevivência. Dai toda essa exigência de publicação dos estudos de viabilidade municipal.

Parece que a emenda constitucional quis exatamente estabelecer uma nova política municipalista em termos de autonomia, evitando que se criem municípios sem viabilidade. Ressalvo, aqui, que não estou dizendo que seja este o caso concreto."

De sua vez, o em. Ministro Galvão, em voto-vista, analisou minuciosamente a questão, para concluir:



"...a deliberação inicial da Assembléia Legislativa constitui o primeiro passo de um ato complexo, que culmina com a edição de lei, criando o novo município.

Ato complexo, como se sabe, é aquele que se compõe de partes, que se realizam uma por uma, não produzindo direito adquirido enquanto não realizadas todas elas, circunstância que no caso não ocorreu antes da edição da Emenda Constitucional.

Não há falar, no caso, portanto, em direito adquirido, insuscetível de ser afetado pela novel norma.

Segundo acatado princípio de interpretação, não há norma constitucional de todo ineficaz, sendo todas elas executáveis por si mesmas até onde possam, até onde sejam suscetíveis de execução.

No caso, a novel norma, apesar de encontrar-se na dependência de edição de lei complementar federal, condiciona, de logo, a criação de município à consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Nessa parte, não há como negar-lhe aplicação. O único óbice poderia ser o direito adquirido que, no caso, como já visto, não se configura.

É fora de dúvida, portanto, que, a partir de sua vigência, não há falar em criação de município sem a aprovação do ato pelos eleitores, não apenas da área que irá constituir o novo Município, mas também do Município-matriz.

Nesse ponto, uma das mais importantes alterações introduzidas pela novel norma, ao lado da exigência de estudos de viabilidade municipal.

É certo que se trata de disposições que dificultaram sobremaneira, inviabilizando mesmo, a criação de novos municípios. A solução do problema, entretanto, não está ao alcance do Poder Judiciário."

A orientação foi reafirmada pelo TSE - já então por unanimidade - no MS 2.798-PA, de 28.3.00, Garcia Vieira, DJ 14.4.2000; no RESp 16.164, de 14.12.99, Eduardo Ribeiro, DJ



ADIN 2381-1 - RS

11.2.2000; no MS 1.480-SP, Jobim, DJ 12.5.00 e finalmente, no MS 2.674, de 6.2.01, de Tocantins, Néri da Silveira - de cujo julgamento participei - sempre no sentido de que - malgrado dependa a sua eficácia plena da lei complementar - o § 4º do art. 18 da Constituição, incide de imediato, de modo a inviabilizar a criação de municípios até que o novo processo constitucional receba a disciplina infraconstitucional reclamada.

V

De minha parte, na introdução do meu voto já preenciei a adesão à jurisprudência firmada no Tribunal Superior Eleitoral.

Só quando e na medida em que a complementação infraconstitucional seja indispensável à aplicação da norma constitucional, pode a omissão do legislador paralisar a efetividade da Lei Fundamental.

Por isso, no caso - 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 como assinalou o em. Ministro Maurício Corrêa, no MS 2.664/TSE, (antes referido), 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.



Na espécie, ao contrário – recorde-se – a lei questionada é de 1999, três anos depois da emenda constitucional.

De qualquer sorte, seria de todo inaceitável – vigente a mudança constitucional que passou a exigir consulta não apenas da população da área emancipanda, mas também a de todo o município a ser desmembrado – que, em 1999, se viesse a aproveitar o resultado de consulta plebiscitária adstrita aos distritos a desmembrar.

Rememore-se que, em caso similar – aproveitamento de plebiscito anterior à Constituição para criar município, já na vigência dela –, o Tribunal negou validade à lei de criação, dada a introdução, na Lei Fundamental intercorrente, de requisito para o desmembramento – a preservação da “*continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano*” –, inexistente no regime anterior (ADIn 192 - **Ana Rech**, 4.12.92, Moreira Alves).

Por fim, não me convenci da densidade da arguição – pelas informações da Assembléia Legislativa – malgrado articulado com argúcia – da inconstitucionalidade da EC 15/96, por desrespeito ao princípio intangível da Federação (CF, art. 60, § 4º, I), dado haver transferido dos Estados para a União o poder de regular o desmembramento de municípios.

Por diversas vezes tenho tido oportunidade de ressaltar, com o respaldo do Plenário, que o limite material invocado ao poder de emenda constitucional não implica vedar qualquer alteração do modelo positivo originário da forma federativa do Estado, mas apenas de seus núcleos essenciais de identificação (v.g., MS 23.047, 11.2.98, **Pertence**, Inf STF 99; voto na ADInMC 1.749, 18.12.97, **Gallotti**; ADInMC 2.024, 27.10.99, **Pertence**, DJ 1º.12.2000; ADInMC 1.196, 16.2.95, **Pertence**, DJ 24.3.95).



Nesse núcleo essencial do Federalismo brasileiro, conforme o texto de 1988, não creio se devesse incluir a integralidade da redação primitiva do § 4º do art. 18 da Constituição, no que subtraía da União qualquer interferência normativa no processo de criação de novos municípios.

No ponto, é preciso não se abstrair o intérprete da posição singular do Município na estrutura federal pátria, que enfatizei no voto proferido na Rcl 383 (16.6.92, relator o em. Ministro Moreira Alves, RTJ 147/404, 488 ss).

De tudo resulta que, 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.

Certo, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que elevava o **status** de Município na Federação, em sentido inverso, confiara ao Estado-membro não apenas a decisão política da criação



ADIN 2381-1 - RS

de novas comunas autônomas, mas também a disciplina normativa do seu processo, à qual não impôs limites centrais.

A experiência de descentralização, no ponto, teve resultados reconhecidamente desastrosos: a natural incapacidade de resistência das assembleias legislativas aos movimentos emancipacionistas levou à proliferação de municípios inviáveis.

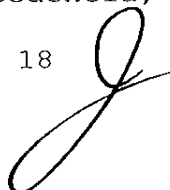
Nesse contexto, o recuo da EC 15/96 – ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal – não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros.

Certo, admitiu a imposição de limites ao desmembramento de municípios, mas – 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 – restrições que respondem ao princípio da razoabilidade, e parecem legitimar as inovações –, a decisão política concreta permanece reservada ao Estado-membro.

De tudo, estou em que é densa a plausibilidade da argüição de inconstitucionalidade veiculada na presente ação direta, quando, desde logo, não seja de reputá-la de inequívoca procedência.

Lamento, é verdade, que – à vista da perplexidade sobre o caminho a seguir, justificada pelos antecedentes do caso – a ação só tenha sido ajuizada em 28.12.2000 às vésperas da instalação do Município cuja criação se impugna, com a posse dos mandatários eleitos na eleição do ano passado.

Mas, tão provável quanto se afigura, neste primeiro exame, é o julgamento final de sua procedência, que o mais conveniente é o

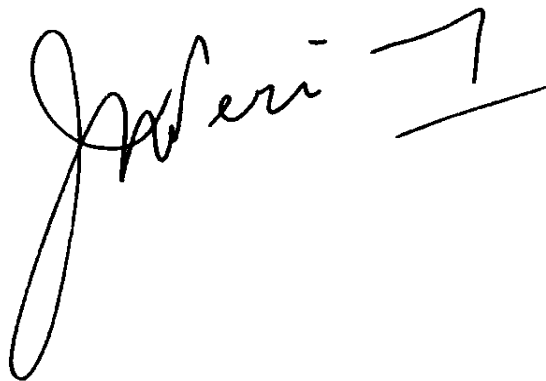


ADIN 2381-1 - RS

deferimento da liminar, pois o curso do tempo só fará ainda mais traumática a decisão prenunciada.

Esse o quadro, defiro a medida cautelar para suspender até decisão definitiva da ação direta a vigência e a eficácia da L. est. 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul, com o restabelecimento do **status quo** anterior à instalação do Município de Pinto Bandeira: é o meu voto.

EBS/

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'EBS', followed by a stylized flourish consisting of two parallel horizontal lines.

20/06/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 RIO GRANDE DO SUL

À REVISÃO DE APARTE DO SR. MINISTRO
SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR)

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.381

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

f

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, gostaria de pedir ao Sr. Ministro Pertence um esclarecimento. Eu tenho uma ação também, que penso estar com o Ministério Público para examinar, onde há um argumento; ainda não a examinei, é o seguinte:

Nesse caso ele é desmembramento puro ou agrega outros municípios?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) -
Não, é desmembramento puro: "emancipação" de um distrito.

f

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - É desmembramento puro, é outro caso. Há um argumento sendo desenvolvido nessa outra ação e

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 RIO GRANDE DO SUL

estou examinando, que pretende fazer a seguinte leitura, Emenda Constitucional nº 15/96, Art. 18, § 4º:

"....."

Art.18.

§ 4º 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.

....."

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Eles estão tentando sustentar - e é bom que fixemos isso que V. Exa. está fixando -, que, quando a Constituição faz referência "às populações dos Municípios envolvidos", pressupõe que a consulta de todas as populações só ocorre quando há mais de um município envolvido.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): -
Veja, porque o artigo se refere não apenas a desmembramento, mas a fusão, incorporação etc.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - O artigo tem como sujeito da frase as palavras: criação, incorporação, fusão e desmembramento.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 RIO GRANDE DO SUL

No caso, há dois na fusão, no mínimo dois; há dois na incorporação; e poderá haver mais de um no desmembramento, no caso específico, estaríamos fixando que este plural "dos Municípios envolvidos" envolveria em qualquer hipótese.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): - Não teria lógica. Na incorporação de um distrito de Santa Maria, a população do Município todo teria que opinar. Agora, na emancipação desse distrito, não.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Queria fixar isso para deixar bem claro, usaram o plural porque, exatamente, tinham várias hipóteses.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Incluídas aquelas hipóteses em que há, necessariamente, mais de um município envolvido. A fusão é a mais clara das hipóteses.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Com esse esclarecimento, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.381-1 - medida liminar
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQTE. : PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
ADV. : CARLOS JOSÉ PERIZZOLO
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão : O Tribunal deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 11.375, de 28 de setembro de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ilmar Galvão (Vice-Presidente). Plenário, 20.6.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Coordenador