

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 09.03.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 7 - 1

30/08/2006

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

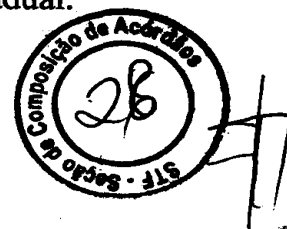
RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADVOGADO(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
INTERESSADO(A/S) : MUNICÍPIO DO CONDE - PB
ADVOGADO(A/S) : ALUISIO LUNDGREN CORREA RÉGIS E OUTROS
INTERESSADO(A/S) : MUNICÍPIO DE ALHANDRA - PB
ADVOGADO(A/S) : JOSÉ AUGUSTO MEIRELLES NETO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 51 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DO ESTADO DA PARAÍBA. REDEFINIÇÃO DOS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DO CONDE. DESMEMBRAMENTO DE PARTE DE MUNICÍPIO E INCORPORAÇÃO DA ÁREA SEPARADA AO TERRITÓRIO DA MUNICIPALIDADE LÍMITROFE, TUDO SEM A PRÉVIA CONSULTA, MEDIANTE PLEBISCITO, DAS POPULAÇÕES DE AMBAS AS LOCALIDADES. OFENSA AO ART. 18, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Para a averiguação da violação apontada pelo requerente, qual seja, o desrespeito, pelo legislador constituinte paraibano, das exigências de consulta prévia e de edição de lei estadual para o desmembramento de município, não foi a norma contida no art. 18, § 4º, da Constituição Federal substancialmente alterada, uma vez que tais requisitos, já existentes no seu texto primitivo, permaneceram inalterados após a edição da EC 15/96. Precedentes: ADI 458, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e ADI 2.391, rel. Min. Ellen Gracie, Informativo STF 316.

2. Afastada a alegação de que a norma impugnada, sendo fruto da atividade do legislador constituinte estadual, gozaria de uma inaugural presunção de constitucionalidade, pois, segundo a jurisprudência desta Corte, o exercício do poder constituinte deferido aos Estados-membros está subordinado aos princípios adotados e proclamados pela Constituição Federal. Precedente: ADI 192, rel. Min. Moreira Alves, DJ 06.09.01.

3. Pesquisas de opinião, abaixo-assinados e declarações de organizações comunitárias, favoráveis à criação, à incorporação ou ao desmembramento de município, não são capazes de suprir o rigor e a legitimidade do plebiscito exigido pelo § 4º do art. 18 da Carta Magna. Precedente: ADI 2.994, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 04.06.04. A esse rol de instrumentos ineficazes que buscam driblar a exigência de plebiscito expressa no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, soma-se, agora, este de emenda popular ao projeto de Constituição estadual.



4. Ação direta cujo pedido se julga procedente, com a aplicação de efeitos *ex nunc*, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, rejeitar as preliminares e julgar procedente a ação direta, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 30 de agosto de 2006.



Ellen Gracie

- Relatora e Presidente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
 REQUERENTE(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
 ADVOGADO(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO E OUTRO(A/S)
 REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
 INTERESSADO(A/S) : MUNICÍPIO DO CONDE - PB
 ADVOGADO(A/S) : ALUISIO LUNDGREN CORREA RÉGIS E OUTROS
 INTERESSADO(A/S) : MUNICÍPIO DE ALHANDRA - PB
 ADVOGADO(A/S) : JOSÉ AUGUSTO MEIRELLES NETO

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: O Partido da Frente Liberal ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado da Paraíba. O dispositivo impugnado, vigente desde a promulgação da Constituição daquela unidade federada, possui o seguinte teor (fl. 123):

“Art. 51. Os limites do Município do Conde, criado pela Lei n.º 3.107, de 18 de novembro de 1963, passam a figurar da forma adiante descrita:

Ao Norte: divisa de Conde com o Município de João Pessoa, que tem início com a extrema do Município de Santa Rita, seguindo na talvegue do rio Gramame a jusante até o limite de suas águas territoriais; ao Leste, com o Oceano Atlântico, que tem início com os limites das águas territoriais brasileiras, defronte ao meio da foz do Rio Gramame, seguindo o referido limite até defrontar ao meio da foz do Rio Grau; ao Sul: divisa entre o Município de Conde e Alhandra, inicia na extrema dos limites de Conde e Pitimbu, na nascente do Rio Grau, seguindo em linha reta até o eixo da barragem do complexo Gramame/Mamuaba e daí até a extrema com o Município de Santa Rita; inicia ao Sul no complexo da Barragem de Gramame, seguindo no meio do rio em seu talvegue em direção a sua jusante até a extrema do Município de Santa Rita com o de João Pessoa.”

Alega o requerente que o dispositivo questionado conferiu novos limites geográficos ao Município do Conde - PB, sem que para isso fossem atendidos os requisitos inafastáveis da edição de lei estadual com prévia consulta, mediante plebiscito, das populações das localidades envolvidas, conforme prevê o art. 18, § 4º da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 15/96.

Assevera que os arts. 54 a 59 do ADCT da Constituição paraibana foram revogados exatamente em decorrência de sua incompatibilidade com o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, e que o art. 51, ora impugnado, tratando do mesmo assunto, permaneceu inexplicavelmente em vigor.

O requerente sustenta, ainda, que os arts. 11 do ADCT e 25 do texto permanente da Constituição Federal impõem aos Estados, quando no exercício de seu poder constituinte derivado decorrente, a observância dos princípios constantes da Constituição Federal, entre os quais o do art. 18, § 4º.

Ressalta o autor que a alteração geográfica ocorrida afetou a linha divisória entre os Municípios do Conde e de Alhandra, trazendo para a população e para as finanças desta última municipalidade inúmeros prejuízos. Requer, assim, a suspensão da eficácia da norma impugnada e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Solicitadas informações com base no art. 12 da Lei 9.868/99, prestou-as a Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba (fls. 170/173), aduzindo, em suma, que o art. 51 do ADCT da Constituição Estadual efetivamente viola o disposto nos arts. 18, § 4º, e 25 do texto permanente da Constituição Federal, bem como no art. 11 do ADCT.

O Advogado-Geral da União, em sua manifestação (fls.175-182), sustentou que a presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida *“por carecer de parâmetro constitucional apto a permitir o controle abstrato da norma paraibana ante a Carta Federal”*. Isso por ser a norma impugnada anterior à modificação do art. 18, § 4º, promovida pela Emenda Constitucional 15/96. Sustenta a impossibilidade, na presente sede processual, de aferição da constitucionalidade da norma impugnada, seja com base na redação originária do apontado art. 18, § 4º, seja com fulcro na nova redação conferida a esse dispositivo constitucional. A mudança do parâmetro de controle no tocante ao tema da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, ainda segundo o AGU, também inviabilizaria a análise de possível violação aos arts. 25 da Constituição Federal e 11 do ADCT.

Em seu parecer (fls. 186-189), o ilustre Procurador-Geral da República, Doutor Antônio Fernando de Souza, entendeu violada a Constituição Federal em seus arts. 18, § 4º, e 25 do texto permanente, bem como no art. 11 do ADCT, tendo opinado, portanto, pela procedência dos pedidos formulados na presente ação direta.

Os Municípios paraibanos de Alhandra e Conde, admitidos no processo na qualidade de *amici curiae* (fl. 273), pleitearam, respectivamente, a procedência do pedido formulado e o não-conhecimento da presente ação direta (fls. 196/207 e 277/287).

É o relatório. Distribuam-se cópias aos Senhores Ministros.



12/06/2006

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA**VOTO S/ PRELIMINAR**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Trago a julgamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.615, da qual é requerente o Partido da Frente Liberal, requerida a Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e sendo interessados os Municípios do Conde e de Alhandra, naquele Estado.

No entanto, recebi em data de hoje, requerimento do Município do Conde (petição 76.280/2006) um dos *amici curiae*, postulando o adiamento do julgamento marcado para hoje, a fim de que o novo procurador, cujo substabelecimento pede juntada, possa ter acesso aos documentos dos autos bem como elaborar memorial.

Verifico, no entanto, que o presente processo foi incluído em pauta de julgamento publicada no DJ de 20.04.06 e que a informação de que seria levado a julgamento na data de hoje está disponível no *site* deste Tribunal desde o dia 08.06.06.

Assim, para evitar prejuízo a todas as demais partes que já esperavam e que se prepararam para o julgamento do feito nesta sessão, indefiro o pedido.



12/06/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, consigno apenas que, segundo sustentei no precedente, neste caso, não se tem a articulação, considerado o âmago da modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 15.

O ato atacado da Carta do Estado da Paraíba versa simplesmente sobre limites. E o que se questiona é justamente o problema de ter-se a mudança desses limites do Município, alterando evidentemente outro Município, mediante ato da Constituição estadual, sem se cogitar do plebiscito, tendo em conta a redação primitiva da Lei Fundamental de 1988.

Por isso, acompanho Vossa Excelência, também rejeitando a preliminar.



12/06/2006

TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA**VOTO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1. Duas são as questões preliminares a serem enfrentadas na presente ação. A primeira diz respeito à modificação introduzida na redação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, por força da promulgação da Emenda Constitucional 15, de 12.09.96, ou seja, em data posterior à entrada do ato normativo atacado no mundo jurídico, que se deu em 05.10.89. Já a segunda questão é referente aos limites do poder constituinte derivado decorrente em face do dever de observância dos princípios estabelecidos na Constituição Federal.

2. A primeira preliminar, suscitada pela Advocacia-Geral da União e ecoada na manifestação de um dos *amici curiae*, consubstancia-se na alegação de que, segundo reiterada jurisprudência desta Corte, não seria possível, em sede de controle abstrato, confrontar o preceito constitucional tido como parâmetro, cuja atual redação é de 1996, com ato normativo surgido em momento anterior, hipótese que estaria muito mais ligada ao fenômeno da revogação das normas.

De fato, com a promulgação da EC 15/96, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal foi alterado, tendo sido introduzidos novos requisitos para a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios, como a necessidade (1) de realização dos estudos de viabilidade municipal e (2) de respeito à limitação temporal fixada em lei complementar federal. Por outro lado, permaneceram incólumes a exigência de formalização do ato de criação, incorporação, fusão ou desmembramento pela edição de lei estadual e a imprescindibilidade da realização de consulta prévia, mediante plebiscito, das populações afetadas.

O Advogado-Geral da União lastreia seu entendimento em precedente deste Supremo Tribunal surgido no julgamento da ADI 1.143, rel. Min. Ilmar Galvão, que tinha como objeto a Lei 175, de 27.09.94, do Estado do Amapá. Esse Diploma, que alterava os limites territoriais dos Municípios de Santana e Macapá, teve sua eficácia suspensa por decisão desta Corte de 21.10.94. O julgamento de mérito, iniciado em 1999, foi finalizado em sessão de 07.06.01, assentada na qual este

Plenário reconheceu a superveniente e substancial alteração, em 1996, do mencionado art. 18, § 4º, da Constituição, concluindo, assim, pela prejudicialidade daquela ação.

No entanto, esta mesma Corte, praticamente com a mesma composição, declarou, em sessão de 08.06.98, a inconstitucionalidade de dispositivo do ADCT do Estado do Maranhão que criava novos municípios, o qual foi impugnado em ação direta ajuizada em 15.03.91, ou seja, muito antes da alteração promovida pela EC 15/96. No referido julgamento de mérito desse feito, a ADI 458, o eminente relator, Ministro Sydney Sanches, não deixou de registrar em seu voto a superveniência da nova redação do art. 18, § 4º, da Constituição. Asseverou, porém, aquele notável magistrado, que a norma estadual impugnada violava tanto o texto original do art. 18, § 4º, como aquele surgido após a EC 15/96, a indicar, portanto, a inexistência, pelo menos quanto aos fundamentos de direito deduzidos na inicial, de alteração substancial do parâmetro constitucional em análise.

No presente caso, há duas circunstâncias peculiares a serem consideradas. A primeira delas, aponta para o fato de que não houve, após o ajuizamento da ação em 22.11.05, alteração superveniente alguma do parâmetro constitucional, ou seja, o requerente indicou a violação já do atual texto do art. 18, § 4º, da Constituição. A segunda circunstância é calcada no fato de que, após a renovação de sua composição, iniciada em 2003, esta Corte tem sido mais exigente na comprovação da substancialidade da modificação sofrida pela norma constitucional para efeitos de declaração de prejudicialidade da ação direta.

Nessa direção, cito, por exemplo, o julgamento de preliminar ocorrido na ADI 2.391, de minha relatoria, em sessão realizada em 18.08.03. Naquela assentada, na qual se iniciou o exame de norma da Constituição de Santa Catarina que prevê a possibilidade de utilização, na esfera estadual, de medidas provisórias, suscitei questão de conhecimento relativa à ocorrência, após a propositura da ação, de uma completa remodelagem na disciplina das medidas provisórias no âmbito da Constituição Federal, por força da promulgação da EC 32/01. A posição prevalecente na Casa, depois por mim também adotada, considerou que, embora o padrão de controle tenha sofrido significativas alterações, como a imposição de novas limitações materiais, de novos prazos para apreciação legislativa e de novo regime de reedições, *“não houve alteração substancial na Constituição da questão nuclear posta na ação direta, relativa à possibilidade ou não da adoção de medidas provisórias por Estado-membro”* (Informativo 316 do STF). Assim, ficou afastada, naquela hipótese, a prejudicialidade da ação, vencido, neste ponto, o eminente Ministro Marco Aurélio.

No caso em exame, alinhando-me a essa mais recente orientação, tenho que, para o exame da violação apontada pelo requerente, qual seja, o desrespeito, pelo legislador constituinte paraibano, das exigências de consulta prévia e de edição de lei estadual para o desmembramento de município, não foi a norma constitucional substancialmente alterada, uma vez que tais requisitos, já existentes no texto primitivo, permaneceram inalterados após a edição da EC 15/96. Esse foi o entendimento do ilustre Procurador-Geral, Dr. Antônio Fernando de Souza, ao asseverar, em seu parecer, que “o requisito de consulta prévia às populações por meio do plebiscito é existente antes da alteração ao texto constitucional”, não tendo havido, assim, “extinção do parâmetro de controle de constitucionalidade, porque a alteração promovida pela Emenda Constitucional apenas complementou o preceito constitucional, inserindo a necessidade de observância do período determinado na Lei Complementar e o estudo de viabilidade municipal para o desmembramento de Município” (fl. 188).

Por esses motivos, afasto esta preliminar e conheço da presente ação direta.

3. A segunda questão preliminar, mais atrelada ao mérito da causa e trazida em uma das manifestações apresentadas pelos *amici curiae*, funda-se na alegação de que a norma impugnada, sendo fruto da atividade do legislador constituinte estadual, gozaria de uma inaugural presunção de constitucionalidade. Embora a maioria das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas por esta Corte tenham tido como objeto, nesse tema, leis estaduais ordinárias, não deixou a Casa de apreciar normas do texto permanente ou das disposições transitórias das Constituições estaduais. Cito, nesse sentido, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 192, 262, 458 e 479. A presente questão foi enfrentada em vários desses precedentes, por meio dos quais se firmou o entendimento de que o exercício do poder constituinte deferido aos Estados-membros está subordinado aos princípios adotados e proclamados pela Constituição Federal. Assim se manifestou este Plenário, por exemplo, no julgamento de mérito da ADI 192, DJ 06.09.01, na qual o eminente relator, Ministro Moreira Alves, ressaltou que “a criação de Município por lei constitucional estadual é inconstitucional, uma vez que, tendo a Constituição Federal determinado que ela se faria por lei ordinária, impõe aos Estados-membros a participação, em sua feitura, do Chefe do Poder Executivo estadual, que pode, inclusive, vetá-la”. No mesmo julgado, o eminente Ministro Celso de Mello salientou em seu voto, *verbis*:

“O Estado-membro – não obstante titularize o poder constituinte decorrente, que se revela, no entanto, em função de sua

natureza mesma, essencialmente limitado no plano jurídico – não dispõe, por essa razão específica, de competência para, mediante norma própria de índole constitucional, criar Município.

Esse procedimento do Estado-membro vulnera, de modo frontal, a norma de parâmetro inscrita no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que se dirige, claramente, enquanto padrão normativo de compulsória observância, ao respeito das unidades federadas regionais, que não podem substituir a lei ordinária – que se qualifica como o único instrumento juridicamente idôneo à personificação dos novos entes políticos municipais – por norma de índole constitucional, positivada no texto da Carta local.”

Ressalto que o precedente acima destacado, embora relativo à criação de município, é em tudo aplicável ao caso em estudo, referente a desmembramento, por força do mesmo art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que abarca, ainda, as hipóteses de reconformação municipal representadas pela incorporação e pela fusão.

Portanto, na esteira da jurisprudência desta Corte, rejeito a alegação de intangibilidade, nesse assunto, das normas constitucionais estaduais.

4. Quanto à alegação mesma de afronta à exigência constitucional da consulta prévia, mediante plebiscito, para a realização de desmembramento de município, parece não haver dúvida de que o art. 51 do ADCT paraibano – ao enunciar que os limites do Município do Conde “passam a figurar” na forma por ele descrita – deixa evidente ter havido uma redefinição de seus limites territoriais que representou o desmembramento de parte de seu vizinho contíguo, o Município de Alhandra, tudo sem a necessária e prévia consulta plebiscitária das populações envolvidas, violando, assim, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Reforça essa conclusão a justificativa de emenda popular ao Projeto de Constituição que originou a norma impugnada (fls. 25/27), assinada, à época, pelo Prefeito do Município do Conde e da qual transcrevo o seguinte trecho:

“Historicamente, é conhecido que até 1963, a faixa territorial indicada no desenho cartográfico pertencia ao Conde, e que ainda hoje persistem os laços familiares, hábitos culturais, procedimentos religiosos, transações comerciais, serviços educacionais e de saúde da população, numa clara demonstração

que, de fato, aqueles habitantes se relacionam com o Município do Conde.

Diante do exposto, viemos solicitar de Vossa Excelência e demais integrantes que ilustram o Poder Legislativo uma análise dos atuais limites espaciais do nosso Município, conforme a nossa descrição cartográfica em anexo. Propomos a anexação ao Município do Conde da faixa territorial hoje integrada a Alhandra, situada entre os Municípios de Santa Rita e do Conde.”

Segundo a jurisprudência desta Corte, “*pesquisas de opinião, abaixo-assinados e declarações de organizações comunitárias, favoráveis à criação, à incorporação ou ao desmembramento de município, não são capazes de suprir o rigor e a legitimidade do plebiscito exigido pelo § 4º do art. 18 da Carta Magna*” (ADI 2.994, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 04.06.04). A esse rol de instrumentos ineficazes que buscam driblar a exigência de plebiscito expressa no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, soma-se, agora, este de emenda popular ao projeto de Constituição estadual. Importante notar, ademais, que os artigos 54, 55, 56, 57, 58 e 59 do mesmo ADCT foram revogados pela Assembléia Legislativa paraibana (EC nº 1, de 17.04.91 – fl. 132), por força do mesmo vício aqui apontado.

5. Com essas considerações, julgo **procedente** o pedido formulado na presente ação direta e **declaro a inconstitucionalidade** do artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado da Paraíba. Nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, proponho, porém, a aplicação *ex nunc* dos efeitos dessa decisão.

Justifico.

6. Nas mais recentes ações diretas que trataram desse tema, normalmente propostas logo após a edição da lei impugnada, se tem aplicado o rito célere do art. 12 da Lei 9.868/99. Assim, o tempo necessário para o surgimento da decisão pela inconstitucionalidade do Diploma dificilmente é desarrazoado, possibilitando a regular aplicação dos efeitos *ex tunc*. Nas ações diretas mais antigas, por sua vez, era praxe do Tribunal a quase imediata suspensão cautelar do ato normativo atacado. Assim, mesmo que o julgamento definitivo demorasse a acontecer, a aplicação dos efeitos *ex tunc* não gerava maiores problemas, pois a norma permanecera durante todo o tempo com sua vigência suspensa.

Aqui, a situação é diferente. Contesta-se, em novembro de 2005, norma promulgada em outubro de 1989. Durante esses dezesseis anos, foram

consolidadas diversas situações jurídicas, principalmente no campo financeiro, tributário e administrativo, que não podem, sob pena de ofensa à segurança jurídica, ser desconstituídas desde a sua origem. Por essa razão, considero presente legítima hipótese de **aplicação de efeitos *ex nunc*** da declaração de inconstitucionalidade.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7

PROCED.: PARAÍBA

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.(S): PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL

ADV.(A/S): ADMAR GONZAGA NETO E OUTRO(A/S)

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

INTDO.(A/S): MUNICÍPIO DO CONDE - PB

ADV.(A/S): ALUISIO LUNDGREN CORREA RÉGIS E OUTROS


INTDO.(A/S): MUNICÍPIO DE ALHANDRA - PB

ADV.(A/S): JOSÉ AUGUSTO MEIRELLES NETO

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, indeferiu a petição do Município do Conde/PB para adiamento do julgamento. Em seguida, após o voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie (Presidente), rejeitando as preliminares e julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram, pelo requerente, Partido da Frente Liberal-PFL, e pelo *amicus curiae*, Município de Alhandra, o Dr. José Augusto Meirelles Neto e, pelo Município do Conde, o Dr. Telson Luís Cavalcante Ferreira. Plenário, 12.06.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário

30/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBAV O T O - V I S T A

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Partido da Frente Liberal - PFL propõe ação direta em que pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado da Paraíba, que desmembrou parcela do Município de Alhandra, beneficiando o vizinho Município de Conde.

2. Sustenta que o desmembramento do Município afronta o § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, que dispõe: "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".

3. A Ministra Ellen Gracie, Relatora do feito, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 51 do ADCT do Estado da Paraíba, propondo a aplicação de efeitos *ex nunc* à decisão, nos termos do disposto no artigo 27 da Lei n. 9.868/99. A Relatora entendeu que, embora o § 4º do artigo 18 tenha sido modificado pela EC 15/96, permaneceu incólume o requisito da consulta prévia às populações, mediante plebiscito. Esse pressuposto não foi observado na edição do preceito normativo ora impugnado.

4. Pedi vista dos autos para melhor exame, sobretudo após ter a notícia de que transcorreram dezesseis anos desde a promulgação do



preceito da Constituição estadual. Tal e qual destaquei no voto que proferi na ADI n. 2.240, de que sou Relator, processo ainda pendente de julgamento, em casos como esse é preciso perquirir se existem situações jurídicas e fáticas consolidadas, bem como ponderar as conseqüências perniciosas que podem advir de eventual declaração de inconstitucionalidade do texto normativo impugnado.

5. O princípio da segurança jurídica não pode ser desconsiderado, sem embargo das ressalvas ao seu uso indiscriminado, o que assinalei no meu voto na ADI n. 3.685. A respeito do princípio, tal como ao caso se aplica, faço referência ao voto do Ministro GILMAR MENDES no MS n. 24.268¹. Ali encontro subsídios suficientes para afirmar essa aplicação.

6. Em clássico estudo de Almiro do Couto e Silva² leio o quanto segue:

"a faculdade que tem o Poder Público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente gerados, mas também no interesse em proteger a boa fé e a confiança (Treue und Glauben) dos administrados";

[...]

"MIGUEL REALE é o único dos nossos autores que analisa com profundidade o tema, no seu mencionado 'Revogação e Anulamento do Ato Administrativo' em capítulo que tem por título 'Nulidade e Temporalidade'. Depois de salientar que 'o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia', diz ele que 'é mister distinguir duas hipóteses: (a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; (b) a perda pela

¹ Vide também, quanto à estabilidade das relações jurídicas constituídas, agravos regimentais no RE n. 348.364, relator Min. Eros Grau, DJ 11.03.2005.

² Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, Nº 46, 1988, p. 11-29.

Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (le bénéfice du préalable)''.

7. "Registre-se" --- diz o Ministro GILMAR MENDES nesse voto --- "que o tema é pedra angular do Estado de Direito, sob a forma de proteção à confiança. É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê como aspecto do princípio da segurança o da confiança: 'O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica' (Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 91). O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa fé. Diz: 'Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa fé] se aplica nas relações jurídicas de direito público' [Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 95 e 96]".

8. Recordo, neste passo, conhecida observação de KONRAD HESSE³: na vida da coletividade há realidades que se encontram em contradição com a Constituição, mas essas realidades não devem ser consideradas como insignificantes pelo intérprete da Constituição. O importante, em face delas, é fazer tudo aquilo que seja necessário

³ Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, trad. de Luís Afonso Heck, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1.998, pág. 52.

γ

para impedir o seu nascimento [da realidade inconstitucional] ou para pô-la, essa realidade, novamente em concordância com a Constituição. A Constituição, diz ainda HESSE⁴, "compõe-se de normas. Nelas estão exigências à conduta humana, ainda não a essa conduta mesma; elas permanecem letra morta e nada produzem se o conteúdo daquelas exigências não passa à conduta humana". "Constituição e 'realidade', portanto, não podem ser isoladas uma da outra"⁵.

9. No caso dos presentes autos, porém, ao contrário do que ocorreu na ADI n. 2.240, os efeitos que deveriam advir do preceito impugnado, que conferiu novos limites territoriais ao Município de Conde/PB, não se consolidaram no mundo fático. Trata-se, aqui, de uma situação prevista pelo direito positivo, porém não instalada no mundo dos fatos.

10. No caso da ADI n. 2.240, o Município existe, de fato, porém em confronto com o disposto no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil. No caso dos presentes autos, o desmembramento pretendido não produziu efeitos irreversíveis no mundo dos fatos. Não existe uma realidade fática fundamentada no artigo 51 do ADCT do Estado da Paraíba.

11. Não há, no caso presente, situação de fato sobre a qual recaia a hipótese normativa do artigo 51 do ADCT da Constituição paraibana. Há manifesto conflito entre os Municípios de Alhandra e Conde quanto à definição de seus limites territoriais.

12. Para apurar a realidade deste conflito basta a análise dos diversos textos normativos editados na tentativa de solucionar-se o problema. Primeiramente, consoante enfatizou o requerente, causa estranheza que o constituinte estadual tenha revogado, através da

⁴ Ob. cit., pág. 47.

⁵ HESSE, ob. cit, pág. 49.

Emenda Constitucional n. 1, de 17 de abril de 1991, os artigos 54, 55, 56, 57, 58 e 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado da Paraíba, que cuidavam de limites territoriais entre municípios, deixando em vigor tão-somente o artigo 51, ora impugnado.


13. O Município de Alhandra, que integrou o feito na qualidade de *amicus curiae*, informa que, após a Emenda Constitucional n. 1/1991, a Lei estadual n. 6.590/97 cuidou dos limites entre os municípios, tendo sido "fruto de exaustiva tratativa, envolvendo os mais diversos segmentos da sociedade, seja a Assembléia Legislativa, Prefeituras Municipais, Câmaras de Vereadores, Interpa, IBGE, IDEME, Associações, etc" [fl. 199]. Esse texto normativo foi alterado pela Lei estadual n. 6.999/2001, que, uma vez mais, alterou os limites territoriais entre os municípios. Essa Lei estadual n. 6.999/01, por seu turno, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça da Paraíba no julgamento de ação direta.

14. A discussão acirrou-se quando, em 2.005, o Município de Conde, após a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 6.999/2001, propôs reclamação ao TJ da Paraíba, requerendo a observância dos "limites anteriores às modificações introduzidas pela Lei estadual n. 6.999/2001" e o "imediato cumprimento do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2001.009185-5" [fls. 268/269].

15. A declaração de inconstitucionalidade do artigo 51 do ADCT da Constituição do Estado da Paraíba na presente ação direta, longe de afetar a autonomia de ente federativo, milita em prol da segurança jurídica, contribuindo para a superação de incertezas que dão causa a indesejável conflito entre os municípios.

8

Acompanho a eminente Relatora, ratificando as razões expendidas em seu voto, e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado da Paraíba.



30/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÂRMEN LÚCIA - Senhora Presidente, também acompanho os votos, lembrando que o direito constitucional dos cidadãos à participação no processo foi excluído; portanto, os arts. 1º e 14 da Constituição Federal também foram descumpridos, porque uma das formas de cumpri-la é exatamente por meio das consultas populares mediante plebiscito, na forma do § 4º do art. 18.

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência no sentido de que, para conhecer da ação direta, não é preciso levar em consideração só os artigos questionados. A meu ver, além disso, foi tocado, tangenciado, aqui, um direito fundamentalíssimo, que é o da cidadania, o direito à participação popular.

Acompanho o voto de Vossa Excelência. *f*

30/08/2006'

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhora Presidente, no voto de Vossa Excelência há uma afirmação no sentido de aplicação de efeitos **ex nunc**. Há um adendo ao voto de Vossa Excelência. Parece-me haver, nesse ponto, uma contradição entre o voto de Vossa Excelência e o do Ministro Eros Grau.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)

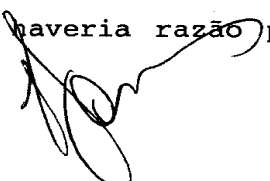
- Ministro Joaquim Barbosa, disse o seguinte em meu voto:

"*Contesta-se, em novembro de 2005, norma promulgada em outubro de 1989. Durante esses dezesseis anos, foram consolidadas diversas situações jurídicas, principalmente no campo financeiro, tributário e administrativo, que não podem, sob pena de ofensa à segurança jurídica, ser desconstituídas desde a sua origem. Por essa razão, considero presente legítima hipótese de aplicação de efeitos ex nunc da declaração de inconstitucionalidade.*"

Esclareço a Vossa Excelência - tive informação por meio de representantes de ambas as municipalidades - que, de fato, como bem assinalou o Ministro Eros Grau, essa alteração não foi realmente implementada. Trata-se de uma faixa de terra onde seria, será ou já está sendo implantada uma área industrial. Naturalmente, conforme Vossa Excelência conhece, os


municípios dão uma dilação de prazo para que as empresas lá se instalem sem pagamento de tributos. Portanto, os efeitos seriam significativos a partir de agora. De qualquer forma, eu propus, sim, o efeito **ex nunc**.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Vou pedir vênica a Vossa Excelência, pois entendo que, se o ato de fusão entre os municípios ainda não se concretizou, não haveria razão para se conceder efeitos **ex nunc**.



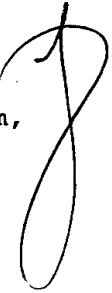
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas já se concretizou.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Não, segundo a Relatora informa, ele não se concretizou.



A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)
- Concretizou-se em parte menor. O mais sério aconteceria a partir de agora.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas houve efeito sim, é evidente.



A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)

- Algum efeito houve.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Presidente, era exatamente isso que eu ia dizer. Acompanhei Vossa Excelência - inclusive na definição dos efeitos - justamente por prevenção, porque algum efeito há de ter existido.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)

- Exatamente, e não apenas esses tributários.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Creio que teremos de definir quais os efeitos, os tipos de atos que preservaríamos.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Registros de nascimento e de casamento.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - As relações jurídicas constituídas até o momento.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)

- O cadastramento de eleitores, por exemplo.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Efeitos tributários, que certamente ocorreram.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Presidente, a meu ver, não cabe ao Supremo Tribunal Federal ficar perquirindo isso. Por isso acompanhei o voto de Vossa Excelência.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)
- E sem detalhamento.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Estamos exemplificando.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Se não houve, também, não há prejuízo.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Mas, pelo visto, houve.

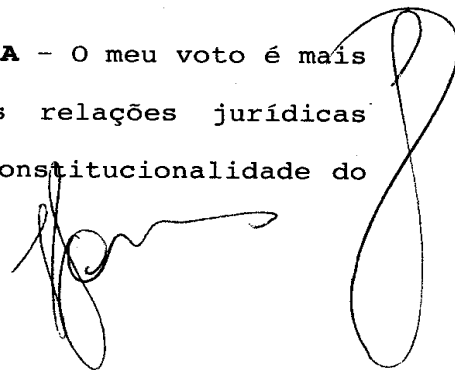
A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)
- Alguns terá havido.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Houve, claro: o município foi criado; teve eleição; fizeram leis e cobranças de IPTU.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE E RELATORA)

- Há um cadastro eleitoral; as eleições estão próximas.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - O meu voto é mais restrito, no sentido de se preservar as relações jurídicas praticadas até a data da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo.

Handwritten signature of Joaquim Barbosa, consisting of a stylized, cursive script with a large loop on the right side.

30/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7 PARAÍBA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, a regra é realmente termos a eficácia retroativa da decisão. Venho sustentando, no Plenário, que, tanto quanto possível, devemos guardar essa óptica.

O caso concreto é emblemático no tocante à vida municipal nesses dezesseis anos de existência, com várias implicações, principalmente - conforme ressaltado por Vossa Excelência -, no campo tributário. Há inúmeras controvérsias, por exemplo, a respeito do que arrecadado pelo Município, criado à margem da Carta de 1988.

Peço vênia ao ministro Joaquim Barbosa, para acompanhar Vossa Excelência no voto proferido, emprestando à decisão eficácia a partir do momento em que publicada.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.615-7**

PROCED.: PARAÍBA

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.(S): PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL

ADV.(A/S): ADMAR GONZAGA NETO E OUTRO(A/S)

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

INTDO.(A/S): MUNICÍPIO DO CONDE - PB

ADV.(A/S): ALUISIO LUNDGREN CORREA RÉGIS E OUTROS

INTDO.(A/S): MUNICÍPIO DE ALHANDRA - PB

ADV.(A/S): JOSÉ AUGUSTO MEIRELLES NETO

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, indeferiu a petição do Município do Conde/PB para adiamento do julgamento. Em seguida, após o voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie (Presidente), rejeitando as preliminares e julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram, pelo requerente, Partido da Frente Liberal-PFL, e pelo *amicus curiae*, Município de Alhandra, o Dr. José Augusto Meirelles Neto e, pelo Município do Conde, o Dr. Telson Luís Cavalcante Ferreira. Plenário, 12.06.2006.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares e julgou procedente a ação direta, nos termos do voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie (Presidente). Plenário, 30.08.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


 p/ Luiz Tomimatsu
 Secretário