

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.381 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
ADV.(A/S) : CARLOS JOSÉ PERIZZOLO
AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA/RS. AÇÃO JULGADA PREJUDICADA PELA EDIÇÃO SUPERVENIENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 57/2008. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15/1996 E DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO JURÍDICA POR MEIO DA DECISÃO CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos do art. 317, § 4º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o agravo regimental não tem efeito suspensivo.

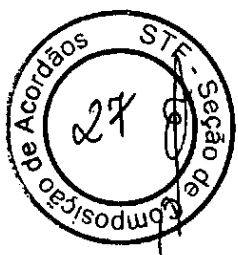
2. A Lei n. 11.375/1999 do Rio Grande do Sul é ato normativo existente e autônomo, pelo que pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.

3. Decisões cautelares têm caráter precário e provisório, necessariamente substituídas por decisões finais definitivas.

4. Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação.

5. A Lei n. 11.375/1999 foi publicada nos termos do art. 9º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela Emenda Constitucional n. 20/1997, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada.

6. Agravo regimental ao qual se nega provimento.



ADI 2.381 AgR / RS**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, **em negar provimento ao agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes.

Brasília, 24 de março de 2011.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.381 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
 AGTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
 ADV.(A/S) : CARLOS JOSÉ PERIZZOLO
 AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 39 da Lei n. 8.038/90 c/c o art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, contra decisão monocrática por mim proferida em 30.6.2010, pela qual julguei prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 1.1375/1999 do Estado do Rio Grande do Sul, que "*criou o Município de Pinto Bandeira, com a área que se desmembra do Município de Bento Gonçalves*", nos seguintes termos:

"Lei nº 11375, de 28 de setembro de 1999.

Dá nova redação aos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 10749, de 16 de abril de 1996.

Art. 1º - Os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 10749, de 16 de abril de 1996, que criou o Município de Pinto Bandeira, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - É criado o Município de Pinto Bandeira, com a área que se desmembra do Município de Bento Gonçalves.

Parágrafo único - O território do novo Município é assim delimitado:

Ao norte: começa no rio das Antas, no ponto extremo nordeste do lote nº 026 (5ª seção das Antas) e segue, à montante desse rio, até encontrar o travessão que forma o limite leste das

ADI 2.381 AgR / RS

sobras e dos lotes A, B, e C e da Linha Cafundó, na sua margem esquerda;

Ao leste: do citado ponto, segue para o sul, pelo limite leste das sobras e lotes A, B e C (Linha Cafundó) até o ponto extremo sudeste do lote C. A seguir, deflete para oeste, pelo limite sul deste mesmo lote até encontrar o arroio do Mico, pelo qual segue, à montante, até encontrar o vértice nordeste do lote nº 10 (Linha Jacinto Norte), de onde deflete para leste até o ponto extremo nordeste deste lote, defletindo, então, para sul, pelo limite leste deste lote até o encontro deste com o travessão norte da Linha Jacinto. Deste ponto, prossegue para leste pelo citado travessão até o vértice nordeste do lote nº 35 (mesma linha), de onde deflete para o sul, pelo limite leste deste mesmo lote e do lote nº 36 (mesma seção) e na mesma direção pelo leste dos lotes nº 18 (Linha Jacinto Sul), e nº 48 (Linha Rio Branco) até o vértice sudeste deste último lote, de onde deflete para oeste, pelo travessão sul da Linha Rio Branco, até o vértice nordeste do lote nº 41 (Linha Jansen). Deste ponto, deflete para sul, e segue pelo limite leste dos lotes nºs 41 e 40 (Linha Jansen), nº 12 (Linha Amadeu) e nº 69 (ala norte - norte da Linha Palmeira), até encontrar o travessão central da Linha Palmeira, o qual corta o lote nº 69 ao meio.

Ao sul: do ponto citado, segue pelo travessão central dos lotes: nºs 69, 67, 63, 61, 59, 57, 55, 54, 53, 52 e 51 (Linha Palmeira) e pelo limite sul do lote nº 32 (Linha Palmeirita-Barracão), em sentido oeste até ser interceptado pelo arroio Burati;

Ao oeste: do citado ponto, segue, à jusante, pelo arroio Burati, até este interceptar o limite sul do lote nº 29 (1ª seção Burati), de onde prossegue, em direção oeste pelo limite sul dos lotes nºs 29, 28, 27, 26, 25, 24, 23A, e 23 (todos desta mesma seção), até o vértice sudoeste deste último lote, de onde deflete para o norte pelo limite oeste deste lote até o seu vértice noroeste defletindo a seguir para leste pelo limite dos lotes nºs 23 e 23A até ser interceptado pelo arroio Burati. Deste ponto segue, à jusante do arroio Burati, até a confluência com o rio das Antas, subindo por este, até o ponto extremo nordeste do lote

ADI 2.381 AgR / RS

nº 26 (5ª seção das Antas).

Art. 2º - A sede do Município será a localidade de Pinto Bandeira.

Art. 3º - Fica determinada a data de 01 de janeiro de 21 para a realização dos atos de instalação do Município.

Parágrafo único - Os atos de posse dos membros eleitos - Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores se darão na mesma data."

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

O caso

2. Em 16.4.1996, o Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, superando o veto oposto pelo Governador do Estado, promulgou a Lei n. 10.748, que criou o Município de Pinto Bandeira, após consulta plebiscitária à população do distrito emancipando, com resultado afirmativo.

Contra a lei mencionada o Município de Bento Gonçalves/RS impetrou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que declarou inconstitucional o diploma questionado, porque publicado no período de seis meses anteriores ao pleito municipal daquele ano, contrariando o art. 9º da Constituição estadual.

Em 29.9.1999, foi publicada a Lei gaúcha n. 11.375, que, declarando 'alterar a redação da lei anteriormente julgada inconstitucional', voltou a criar o Município de Pinto Bandeira, determinando sua instalação em 1º.1.2000.

Outro mandado de segurança foi impetrado pelo Município de Bento Gonçalves/RS contra a nova lei (fl. 15), porém o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em razão do que decidido pelo Supremo Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 733, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, não conheceu da impetração, reputando cabível a

ADI 2.381 AgR / RS

ação direta.

3. Em 20.6.2001, este Supremo Tribunal deferiu a medida cautelar requerida na presente ação, para suspender a eficácia da Lei gaúcha n. 11.375/1999, nos seguintes termos:

“ 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.

ADI 2.381 AcR / 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

ADI 2.381 AgR / RS

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 pronunciada" (DJ. 14.12.2001).

4. Em 20.12.2001, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul opôs embargos de declaração para que fosse *"estabelecido de forma explícita o momento de aplicabilidade da medida liminar concedida, estabelecendo, ainda, o modo de seu cumprimento"* (fl. 448).

Alegou também omissão do acórdão quanto à preliminar de irregularidade da representação do partido requerente pelo advogado que subscreveu a inicial.

5. Em 11.4.2002, este Supremo Tribunal deu parcial provimento aos embargos para suprir a omissão e declarar regular a representação processual do requerente (DJ 23.4.2002).

6. Em 21.11.2007, o Advogado-Geral da União manifestou-se *"pela procedência do pedido, para que se declare a inconstitucionalidade da Lei n. 11.375, de 28 de setembro de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul"* (fls. 1011-1027).

7. Em 8.5.2009, o Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido, em razão da edição da Emenda Constitucional n. 57/2008 (fls. 1029-1036). Os termos desse parecer foram ratificados em 21.9.2009 (fls. 1173-1174).

8. Em 9.12.2009, o Ministro Dias Toffoli declarou-se impedido nos termos do art. 277 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e do art. 134, inc. III, do Código de Processo Civil, por ter atuado nos presentes autos como Advogado-Geral da União (fl. 1241).

9. Em 11.1.2010, vieram-me os autos conclusos.

ADI 2.381 AgR / RS

10. Em 30.6.2010, julguei prejudicada a presente ação direta, em razão do advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, que convalidou *“os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”* (DJ 2.8.2010).

11. Contra essa decisão o Autor, ora Agravante, interpôs agravo regimental, no qual argumenta que:

“A Emenda Constitucional 57/2009 não se aplica ao caso de Pinto Bandeira porque este foi extinto através de liminar satisfativa e irrecorrível, já que foi julgada pela unanimidade dos nove Ministros que se encontravam presentes e que representavam mais de 2/3 (dois terços) dos membros desse Tribunal.

É inaplicável a convalidação das leis, (...) pelo seguinte: a primeira lei de nº 10.749/96 foi julgada inconstitucional pelo TJ-RS; a Assembleia Legislativa do RS, o editar no segunda lei de nº 11.375/99, o fez alterando a primeira que já não existia juridicamente; esta segunda lei é inócua, também inexistente; de outro lado, se a segunda lei é autônoma como disse em seu parecer a PGR, ela não cumpriu os requisitos das leis estaduais pois não teve outro processo emancipatório e nem plebiscito. Contrariou também pois não teve outro processo emancipatório e nem plebiscito. Contrariou também a E.C. 15/96 que estabeleceu novos requisitos para a criação de municípios” (fls. 1309-1310).

Requer *“seja atribuído efeito suspensivo no presente recurso sob pena de ser causado dano de difícil reparação tanto ao Município de Bento Gonçalves, quanto ao atual Distrito de Pinto Bandeira”* (fl. 1314).

Pede seja reconsiderada a decisão impugnada ou submetido o presente agravo regimental ao Plenário do Supremo Tribunal (fl. 1314).

ADI 2.381 AgR / RS

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.381 RIO GRANDE DO SUL

VOTO**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. O presente agravo regimental foi interposto contra decisão de prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade na qual se busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 11.375/1999 do Estado do Rio Grande do Sul, por alegada contrariedade ao art. 18, § 4º, da Constituição da República.

Em 30.6.2010, julguei prejudicada a presente ação direta em razão da convalidação superveniente da lei ora impugnada, por meio da Emenda Constitucional n. 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

“15. Como bem apontou o Procurador-Geral da República, “a edição da [Emenda Constitucional n.] 57, de 18 de dezembro de 2008, altera a percepção acerca da (in)constitucionalidade do diploma impugnado, porquanto a criação do Município de Pinto Bandeira se enquadra na excepcional situação descrita no art. 96 do [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias]” (fl. 1033).

A Emenda Constitucional n. 57/2008 acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

“Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à

ADI 2.381 AgR / RS

época de sua criação”.

16. É certo que a Lei gaúcha n. 10.749/1996, que criou originariamente o Município de Pinto Bandeira/RS, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no Mandado de Segurança n. 596107813. Contudo, não há inviabilidade do enquadramento da situação em análise na previsão constitucional transitória, pois a lei estadual ora impugnada é a 11.375/1999, cujos efeitos não se vinculam à eficácia da primeira.

A Lei gaúcha n. 11.375/1999 tem conteúdo autônomo e dispunha de eficácia plena até sua suspensão pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, a anterior declaração de inconstitucionalidade da Lei gaúcha n. 10.749/1996 em nada afetou a aplicabilidade da Lei gaúcha n. 11.375/1999.

Nesse sentido, manifestou-se o Procurador-Geral da República:

“Com efeito, ao se confrontar os dois diplomas estaduais, verifica-se que suas normas, a despeito de praticamente idênticas são, na realidade, independentes, autônomas. Em outras palavras, ainda que, por força de declaração de inconstitucionalidade, não subsistisse no ordenamento jurídico a Lei n. 10.749/96, a edição da Lei n. 11.375/99 se revela suficiente à criação do Município de Pinto Bandeira, haja vista não depender ou estar relacionada a qualquer disposição inscrita na lei anterior.

Nesse cenário, verifica-se que a Lei n. 11.375/99, ao contrário da Lei 10.794/96, não foi editada em contrariedade à Constituição do Estado revelando-se, de outro lado, em harmonia com as disposições da Lei Complementar Estadual n. 9.070/90, o que nos leva a conclusão de que o Município de Pinto Bandeira há de ter sua criação legitimada, com esteio no comando do art. 96 do ADCT” (fls. 1033-1034).

17. Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, a criação do Município de Pinto Bandeira/RS foi convalidada,

ADI 2.381 AgR / RS

pois a Lei estadual n. 11.375, de 28 de setembro de 1999, foi publicada antes de 31 de dezembro de 2006 e observou os requisitos estabelecidos na legislação estadual à época de sua edição.

18. Caso análogo foi analisado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, em decisão monocrática, julgou prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.018/MS, nos seguintes termos:

“Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade das Leis 2.679 e 2.680, ambas de 29 de setembro de 2003 e do Estado do Mato Grosso do Sul.

A Lei 2.679/2003 ‘cria o município de PARAÍSO DAS ÁGUAS, com desmembramento parcial das áreas dos Municípios de Costa Rica, Água Clara e Chapadão do Sul’. Já a Lei 2.680/2003 ‘cria o município de FIGUEIRÃO, com desmembramento parcial das áreas dos municípios de Camapuã e Costa Rica’.

Alega o autor, em suma, que ‘as referidas leis, como se constata, criam os municípios mediante o desmembramento parcial de outros sem que, entretanto, tenha sido editada a lei complementar federal prevista no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996, sem a qual não é possível a criação ou desmembramento de municípios’ (fl. 3).

À fl. 375, peticiona o Município de Água Clara e requer a extinção desta ação, em razão da superveniência da Emenda Constitucional 57/2008, que teria convalidado referidas leis.

O Estado de Mato Grosso do Sul, às fls. 378-380, também postula no mesmo sentido.

É o breve relatório. Decido.

Bem examinados os autos, constato que a presente ação direta de inconstitucionalidade perdeu o seu objeto ante a superveniência de Emenda Constitucional que convalidou os diplomas normativos impugnados.

ADI 2.381 AgR / RS

Refiro-me à Emenda Constitucional 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, verbis:

‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação’.

No caso dos autos, as Leis 2.679 e 2.680 foram publicadas em 30 de setembro de 2003, o que atende o requisito da EC 57/2008.

No mesmo sentido, cito decisão proferida na ADI 3.097/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, que impugnava as Leis estaduais 12.668, de 3 de outubro de 2003, e 12.690, de 25 de outubro de 2003, que criam os municípios catarinenses de Balneário Rincão e Pescaria Brava. Ressalto, ainda, quanto à possibilidade de o relator, em despacho monocrático, reconhecer a prejudicialidade de ação direta de inconstitucionalidade.

(...)

Isso posto, julgo prejudicada esta ação direta de inconstitucionalidade (art. 21, IX, RISTF)” (ADI 3.018/MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJ 9.12.2009).

No mesmo sentido decidiu o Ministro Marco Aurélio, ao negar seguimento à Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.097/SC, nos termos seguintes:

“PROCESSO OBJETIVO – EMENDA CONSTITUCIONAL SUPERVENIENTE – PREJUÍZO DO PEDIDO FORMULADO – MANIFESTAÇÃO DO REQUERENTE – NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO PROCESSO.

(...)

2. Conforme ressaltado pelo próprio requerente, foi promulgada, em 18 de dezembro de 2008, a Emenda Constitucional n. 57, com a seguinte redação:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

ADI 2.381 AgR / RS

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 18 de dezembro de 2008.

Assim, acabou regularizada a situação jurídica referente à criação dos Municípios catarinenses de Balneário Rincão e Pescaria Brava. Em síntese, modificou-se substancialmente a norma constitucional que o Procurador-Geral da República, na inicial desta ação, apontou como inobservada.

(...)

3. Nego seguimento ao pedido formulado, fazendo-o, repito, ante a nova situação jurídica que surgiu com a Emenda Constitucional n. 57/2008" (ADI 3.097/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJ 28.8.2009).

O Município de Pinto Bandeira/RS foi criado por lei estadual que se enquadra nos parâmetros previstos no art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tem-se, portanto, a convalidação do ato de criação desse município e a conseqüente perda superveniente do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade.

19. Pelo exposto, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto (art. 21, inc. IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), cassando-se a medida cautelar antes deferida" (fls. 1245-1258).

Vedação à concessão de efeito suspensivo a agravo regimental

2. De início, cumpre ressaltar a inviabilidade de atribuição de efeito suspensivo ao presente agravo regimental, como requer o ora Agravante,

ADI 2.381 AgR / RS

pois o art. 317, § 4º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal é taxativo no sentido de que “o Agravo Regimental não terá efeito suspensivo”.

Nesse sentido: Rcl 344-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 8.2.2002; AI 624.427-AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 14.12.2007; AI 624.635-ED/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 24.8.2007; e AI 627.151-AgR/MA, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 24.8.2007.

Do mérito

3. No presente recurso, o ora Agravante sustenta que a Lei n. 11.375/1999, objeto desta ação, “foi editada dando nova redação aos dispositivos da Lei n. 10.749, de 16 de abril de 1996, que foi julgada inconstitucional em 1996”. Afirma que, “se a primeira lei já não existia no mundo jurídico, a segunda também não existe, nasceu morta porque editada sobre o nada” (fl. 1296, grifos nossos).

Todavia, a Lei n. 11.375/1999 existe no mundo jurídico, tem conteúdo normativo autônomo e, por essa razão, pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.

4. Se fosse acatado o que argumentou o ora Agravante, quanto à necessária vinculação da existência no mundo jurídico da Lei n. 11.375/1999 à existência da Lei 10.749/1996, julgada inconstitucional em decisão transitada em julgado em 18.12.1998 (AI 233.551, Rel. Min. Moreira Alves), a presente ação direta não poderia sequer ter sido conhecida, pois apenas é cabível o controle concentrado de lei ou ato normativo autônomo, nos termos da consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal.

Ora, o questionamento da validade constitucional da Lei gaúcha n.

ADI 2.381 AcR / RS

11.375/1999 apenas é viável por estarem presentes seus elementos constitutivos.

5. Nas palavras de Luis Roberto Barroso, é “a ausência, deficiência ou insuficiência dos elementos que constituem pressupostos materiais de incidência da norma [que] impedem o ingresso do ato no mundo jurídico” (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 13). Nesse ponto, é adequada a distinção feita por ele entre o “plano da existência” e o “plano de validade” da lei, ao afirmar que:

“ Existindo o ato, pela presença de seus elementos constitutivos, sujeita-se ele a um segundo momento de apreciação, que é a verificação de sua validade. Aqui, cuida-se de constatar se os elementos do ato preenchem os atributos, os requisitos que a lei lhes acostou para que sejam recebidos como ato dotados de perfeição. (...) Em síntese: se estiverem presentes os elementos agente, forma e objeto, suficientes à incidência da lei, o ato será existente. Se, além disso, estiverem presentes os requisitos competência, forma adequada, e licitude-possibilidade, o ato, que já existe, será também válido. A ausência de algum dos requisitos conduz à invalidade do ato, à qual o ordenamento jurídico, considerando a maior ou menor gravidade da violação, comina as sanções de nulidade e anulabilidade.

Dentro da ordem de idéias aqui expostas, uma lei que contrarie a Constituição, por vício formal ou material, não é inexistente. Ela ingressou no mundo jurídico e, em muitos casos, terá tido aplicação efetiva, gerando situações que terão de ser recompostas. Norma inconstitucional é norma inválida, por desconformidade com regramento superior, por desatender os requisitos imposto pela norma maior” (Idem, p. 13).

Logo, a Lei n. 11.375/1999 não apenas existe no mundo jurídico, tanto que seus efeitos foram suspensos por decisão cautelar nesta ação direta, mas também é ato normativo autônomo e a apreciação de seu conteúdo independe da análise da Lei 10.749/1996, como pretende o Agravante.

ADI 2.381 AgR / RS

6. Nesse sentido é firmê a jurisprudência do Supremo Tribunal segundo a qual somente *“ato normativo autônomo, geral e abstrato pode ser submetido à fiscalização abstrata de sua constitucionalidade, conforme a consolidada jurisprudência desta Corte”* (ADI 3.985, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 15.4.2008).

Também é entendimento consolidado do Supremo Tribunal que *“é incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional”* (ADI 2.714, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 27.2.2004).

No mesmo sentido: ADI 3.954, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, DJe 9.3.2009; ADI 2.862, de minha relatoria, DJe 9.5.2008.

7. Acertado, portanto, o parecer do Procurador-Geral da República, ao afirmar que:

“Com efeito, ao se confrontar os dois diplomas estaduais, verifica-se que suas normas, a despeito de praticamente idênticas são, na realidade, independentes, autônomas. Em outras palavras, ainda que, por força de declaração de inconstitucionalidade, não subsistisse no ordenamento jurídico a Lei n. 10.749/96, a edição da Lei n. 11.375/99 se revela suficiente à criação do Município de Pinto Bandeira, haja vista não depender ou estar relacionada a qualquer disposição inscrita na lei anterior.

Nesse cenário, verifica-se que a Lei n. 11.375/99, ao contrário da Lei 10.794/96, não foi editada em contrariedade à Constituição do Estado revelando-se, de outro lado, em harmonia com as disposições da Lei Complementar Estadual n. 9.070/90, o que nos leva a conclusão de que o Município de Pinto Bandeira há de ter sua criação legitimada, com esteio no comando do art. 96 do ADCT” (fls. 1033-1034).

ADI 2.381 AgR / RS

Logo, não há como ser acolhido o argumento do Agravante no sentido da inexistência no mundo jurídico da lei gaúcha questionada na presente ação direta.

8. Incabível, ainda, a tentativa do Agravante de que seja a Lei n. 11.375/1999 do Rio Grande do Sul julgada inconstitucional 'por arrastamento', com base no julgamento de inconstitucionalidade da Lei gaúcha n. 10.794/1996, ocorrido antes de sua edição.

Como bem esclareceu o Ministro Celso de Mello, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento "*ocorre quando há uma relação de dependência de certos preceitos com os que foram especificamente impugnados, de maneira que as normas declaradas inconstitucionais sirvam de fundamento de validade para aquelas que não pertenciam ao objeto da ação*" (ADI 437-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.2.1993).

Assim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.749/1996 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em nada interfere no julgamento da validade constitucional da Lei n. 11.375/1999, pois esta é ato normativo autônomo, cujo conteúdo não tem como fundamento de validade a lei gaúcha declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Da natureza precária e transitória das decisões cautelares

9. O Agravante argumentou ainda que a "*liminar concedida de extinção do Município foi satisfativa, de modo que já julgou o mérito. A convalidação das leis não tem amparo porque não alcança as decisões judiciais já tomadas como é aquela que extinguiu o Município*" (fls. 1296-1298).

Nesse ponto, o art. 21 da Lei n. 9.868/1999 expressamente prevê que

ADI 2.381 AcR / RS

“o Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo” (grifos nossos).

Logo, como é da natureza de toda e qualquer decisão cautelar, a então adotada pelo Plenário do Supremo Tribunal para suspender a eficácia da Lei gaúcha n. 11.375/1999 tem natureza precária e provisória e não constitui decisão definitiva de mérito.

As medidas cautelares deferidas em controle concentrado de constitucionalidade são decisões provisórias de urgência, proferidas em juízo de cognição sumária. São, portanto, decisões temporárias, necessariamente substituídas pela decisão final e definitiva nos autos.

10. Ao contrário do que defende o Agravante, a decisão cautelar proferida nesta ação direta dispõe do atributo da provisoriedade e não produziu coisa julgada material.

Incabível, portanto, o argumento de que a decisão cautelar proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal consistiria em decisão definitiva de mérito.

Da observância à legislação estadual

11. O Agravante sustenta, ainda, que a criação do Município de Pinto Bandeira não atendeu ao disposto na redação originária do art. 9º da Constituição do Estado do Rio Grande Sul, por ele transcrito da seguinte maneira:

“ Artigo 9º - A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios preservarão a continuidade e

ADI 2.381 AcR / RS

a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, no período entre 18 (dezoito e 6 (seis) meses anteriores as eleições para Prefeito, observados os requisitos estabelecidos em Lei Complementar, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, as populações diretamente interessadas" (fl. 1298).

Todavia, o art. 9º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul foi alterado pela Emenda Constitucional n. 20, de 5 de novembro de 1997, nos seguintes termos:

"EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20

(publicada no DOE nº 220, de 14 de novembro de 1997)

A MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, nos termos do inciso X do artigo 53 da Constituição do Estado e parágrafo único do artigo 203 do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art.º 1º - O artigo 9º da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º - A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual."

Art. 2º - Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

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

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 05 de novembro de 1997".

Logo, a Lei n. 11.375, de 28 de setembro de 1999, foi editada quando já estava em vigor a alteração da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promovida pela Emenda Constitucional n. 20/1997.

Assim, a criação do Município de Pinto Bandeira atendeu ao único requisito previsto na Constituição do Rio Grande do Sul, pois se deu por meio de lei estadual.

ADI 2.381 AgR / RS

Da ausência de contrariedade à Emenda Constitucional n. 15/1996

12. O Agravante assevera, ainda, que a “lei n. 11.375 contrariou frontalmente a E.C. 15/96 (...) que proibiu a criação de novos municípios para contar a verdadeira avalanche de emancipações que ocorreram na época no país e causaram enormes gastos públicos desnecessários, com a criação de inúmeros cargos de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais” (fl. 1296).

É certo que a Lei n. 11.375 foi editada em 28.9.1999, quando já estava em vigor a Emenda Constitucional n. 15/1996, que alterou o art. 18, § 4º, da Constituição da República, nos seguintes termos:

“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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”.

13. Contudo, como ressaltado na decisão ora agravada, em 18.12.2009 foi publicada a Emenda Constitucional n. 57, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos seguintes:

ADI 2.381 AgR / RS

“Art. 96 Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.

Nesse ponto, foi a decisão por mim proferida:

“17. Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, a criação do Município de Pinto Bandeira/RS foi convalidada, pois a Lei estadual n. 11.375, de 28 de setembro de 1999, foi publicada antes de 31 de dezembro de 2006 e observou os requisitos estabelecidos na legislação estadual à época de sua edição.

18. Caso análogo foi analisado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, em decisão monocrática, julgou prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.018/MS, nos seguintes termos:

“Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade das Leis 2.679 e 2.680, ambas de 29 de setembro de 2003 e do Estado do Mato Grosso do Sul.

A Lei 2.679/2003 ‘cria o município de PARAÍSO DAS ÁGUAS, com desmembramento parcial das áreas dos Municípios de Costa Rica, Água Clara e Chapadão do Sul’. Já a Lei 2.680/2003 ‘cria o município de FIGUEIRÃO, com desmembramento parcial das áreas dos municípios de Camapuã e Costa Rica’.

Alega o autor, em suma, que ‘as referidas leis, como se constata, criam os municípios mediante o desmembramento parcial de outros sem que, entretanto, tenha sido editada a lei complementar federal prevista no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996, sem a qual não é possível a criação ou desmembramento de municípios’ (fl. 3).

ADI 2.381 AgR / RS

À fl. 375, peticiona o Município de Água Clara e requer a extinção desta ação, em razão da superveniência da Emenda Constitucional 57/2008, que teria convalidado referidas leis.

O Estado de Mato Grosso do Sul, às fls. 378-380, também postula no mesmo sentido.

É o breve relatório. Decido.

Bem examinados os autos, constato que a presente ação direta de inconstitucionalidade perdeu o seu objeto ante a superveniência de Emenda Constitucional que convalidou os diplomas normativos impugnados.

Refiro-me à Emenda Constitucional 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, verbis:

‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação’.

No caso dos autos, as Leis 2.679 e 2.680 foram publicadas em 30 de setembro de 2003, o que atende o requisito da EC 57/2008:

No mesmo sentido, cito decisão proferida na ADI 3.097/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, que impugnava as Leis estaduais 12.668, de 3 de outubro de 2003, e 12.690, de 25 de outubro de 2003, que criam os municípios catarinenses de Balneário Rincão e Pescaria Brava: Ressalto, ainda, quanto à possibilidade de o relator, em despacho monocrático, reconhecer a prejudicialidade de ação direta de inconstitucionalidade.

(...)

Isso posto, julgo prejudicada esta ação direta de inconstitucionalidade (art. 21, IX, RISTF)” (ADI 3.018/MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJ 9.12.2009).

No mesmo sentido decidiu o Ministro Marco Aurélio, ao negar seguimento à Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.097/SC, nos termos seguintes:

“PROCESSO OBJETIVO.– EMENDA CONSTITUCIONAL

ADI 2.381 AgR / RS

SUPERVENIENTE – PREJUÍZO DO PEDIDO FORMULADO – MANIFESTAÇÃO DO REQUERENTE – NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO PROCESSO.

(...)

2. Conforme ressaltado pelo próprio requerente, foi promulgada, em 18 de dezembro de 2008, a Emenda Constitucional n. 57, com a seguinte redação:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.’

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 18 de dezembro de 2008.

Assim, acabou regularizada a situação jurídica referente à criação dos Municípios catarinenses de Balneário Rincão e Pescaria Brava. Em síntese, modificou-se substancialmente a norma constitucional que o Procurador-Geral da República, na inicial desta ação, apontou como inobservada.

(...)

3. Nego seguimento ao pedido formulado, fazendo-o, repito, ante a nova situação jurídica que surgiu com a Emenda Constitucional n. 57/2008” (ADI 3.097/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJ 28.8.2009).

O Município de Pinto Bandeira/RS foi criado por lei estadual que se enquadra nos parâmetros previstos no art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tem-se, portanto, a convalidação do ato de criação desse município e a conseqüente perda superveniente do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade” (DJ 2.8.2010).

ADI 2.381 AgR / RS

14. Insiste, ainda, o Agravante que o “Congresso Nacional não tem poder para convalidar leis mortas, ou seja, que não existem mais no mundo jurídico [e que] uma medida do Congresso não tem o poder de constitucionalizar e legalizar atos jurídicos ilegais e inconstitucionais, principalmente causando prejuízos e perdas, no caso para o Município-mãe de Bento Gonçalves” (fl. 1303).

Alega que a decisão ora atacada deveria ser do Plenário e afirma que “tem sido praxe do STF em consolidar liminares concedidas pelo Pleno, e muito mais esta que extinguiu este Município que teve decisão de mais de 2/3 (dois terços) da composição da Corte” (fl. 1304).

15. Ora, inversamente do que sustenta o Agravante, a alteração da norma constitucional, que somente se dá por aprovação pelo Congresso Nacional, é que gera a prejudicialidade da ação direta que tem como parâmetro o dispositivo alterado, e não o contrário.

É pacífico o entendimento da doutrina e da jurisprudência deste Supremo Tribunal, no sentido de que “a superveniente alteração/supressão das normas, valores e princípios que se subsumem à noção conceitual de bloco de constitucionalidade, por importar em descaracterização do parâmetro constitucional de confronto, faz instaurar, em sede de controle abstrato, situação configuradora de prejudicialidade da ação direta, legitimando, desse modo - ainda que mediante decisão monocrática do Relator da causa” (ADI 595/ES, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 26.2.2002).

Não bastasse, a Emenda Constitucional n. 57/2008 não é objeto da presente ação direta, pelo que a constitucionalidade de sua promulgação não pode ser aqui questionada.

Pelo exposto, mantenho a decisão agravada por seus próprios fundamentos e **voto no sentido do não provimento do presente agravo regimental.**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.381**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB

ADV.(A/S) : CARLOS JOSÉ PERIZZOLO

AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Plenário, 24.03.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário