

11/09/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.992 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária. 4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação. Precedentes. 5. A Emenda Constitucional nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do relator, ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 11 de setembro de 2014.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

**ADI 4992 / RO**

Documento assinado digitalmente

11/09/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.992 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 2.264, de 17 de março de 2010, do Estado de Rondônia.

A norma impugnada tem como objeto a criação do Município de Extrema de Rondônia - a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho -, a fixação dos seus limites, bem como a informação acerca dos Distritos que integrarão a municipalidade criada, nos seguintes termos:

“Art. 1º. Fica criado o Município de Extrema Rondônia, com sede na localidade de mesmo nome, elevada a categoria de cidade, desmembrado da área territorial do Município de Porto Velho.

Art. 2º. O Município de Extrema de Rondônia tem seus limites assim definidos: começa no Rio Madeira, na foz do Rio Abunã: sobe por este Rio até encontrar a linha geodésica Cunha Gomes, divisa Acre/Rondônia; segue esta linha geodésica até encontrar o divisor de águas Ituxi/Abunã: daí segue por este divisor e cumeada da Serra dos Três Irmãos até as nascentes do Igarapé São Simão: desce por este até o Rio Madeira, sobre o Rio Madeira até a foz do Rio Abunã, ponto de partida.

**ADI 4992 / RO**

Parágrafo único: Os Distritos de Nova Califórnia, Vista Alegre do Abunã e Fortaleza do Abunã integram o Município de Extrema Rondônia.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O Procurador-Geral da República aponta violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que disciplina a forma mediante a qual poderá haver a criação de novos municípios no Brasil. Confira-se a redação do dispositivo constitucional:

“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 requerente alega que a lei complementar federal a que alude o art. 18, § 4º, da Constituição jamais foi editada, o que torna patente a inconstitucionalidade da lei estadual em exame. Além disso, afirma ser pacífica a jurisprudência do Supremo sobre a matéria, o que reforçaria o seu pedido, mencionando, entre outros julgados, a ADI 3.682, de minha relatoria, Plenário, DJ 6.9.2007, e a ADI 2.240, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 3.8.2007.

Consigna que a promulgação da EC 57/2008, que incluiu o art. 96 ao ADCT, convalidou apenas os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios editados até 31 de dezembro de 2006, de modo que a lei estadual impugnada não foi abarcada pela atuação do Constituinte derivado.

Informa que recebeu representação formulada pela Procuradoria Regional Eleitoral no Estado de Rondônia, na qual se evidencia que o Tribunal Superior Eleitoral, no autos do Recurso Especial 28.560, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJe 15.10.2009, apenas autorizou a realização

**ADI 4992 / RO**

de consulta plebiscitária sobre a criação do município de Extrema de Rondônia, jamais a própria criação da municipalidade, o que extrapolaria a sua competência (eDOC 2, fls. 4/6).

Pugna pela procedência da ação.

O Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar para suspender a vigência da Lei nº 2.264/2010, do Estado de Rondônia, até o julgamento do mérito da presente ação, em acórdão publicado em 12.2.2014.

O Governo do Estado de Rondônia apresentou informações, nas quais aduz que houve a realização de plebiscito para a oitava da população de Porto Velho, da qual Extrema Rondônia é distrito, com resultado favorável ao seu desmembramento da capital rondoniense e sua transformação em município. Alega que a ausência de lei complementar federal inviabiliza a autorização concedida pela Constituição Federal quanto à criação de municípios e impede a concretização da soberania popular (eDOC 30). É pela improcedência da ação.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia manifestou-se pela improcedência da ação. Alega que a criação do município se deu após o cumprimento de todos os requisitos legais, quais sejam, consulta plebiscitária, por meio do Tribunal Regional Eleitoral, e estudo de viabilidade municipal. Informa que a distância entre a comunidade e o Município de Porto Velho faz com que os serviços de saúde, educação e segurança sejam prestados de forma precária (eDOC 38).

Aduz que a omissão do Congresso Nacional em editar a lei complementar definidora do prazo para a criação dos municípios acabou por consolidar uma situação de paralisia dos estados para dar continuidade à emancipação dos municípios, de modo a atender aos anseios de seus moradores (eDOC 40).

Argumenta que o art. 18, § 4º, da Constituição estabeleceu uma competência concorrente para legislar sobre a matéria, cabendo à União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º, CF), e aos estados, de forma suplementar, sobre assuntos referentes a seus interesses locais (art. 24, §

**ADI 4992 / RO**

2º, CF). Defende que a repartição vertical de competências deferiu aos Estados-membros e ao Distrito Federal o poder, na ausência de lei federal, de exercer a competência legislativa plena para às atender suas peculiaridades (art. 24, § 3, CF), sendo certo que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da norma estadual, naquilo que lhe for contrário (art. 24, § 4, CF). Posiciona-se pela improcedência da ação.

A Advocacia-Geral da União juntou parecer, no qual se manifesta pela procedência da ação (eDOC 49), por entender que a legislação impugnada é incompatível com o art. 18, § 4º, da Constituição.

É o relatório.

11/09/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.992 RONDÔNIA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento segundo o qual o art. 18, § 4º, da Constituição da República, com a redação determinada pela EC 15/96, é *norma de eficácia limitada*, dependente, portanto, da atuação legislativa no sentido da feitura da lei complementar nele referida para produzir plenos efeitos (cf.: SILVA, José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003).

Ainda que despida de eficácia plena, consignou-se que tal norma constitucional teria o condão de inviabilizar a instauração de processos tendentes à criação de novas municipalidades até o advento da referida lei complementar federal, uma vez que não se trata de questão meramente local ou regional, mas que afeta toda a federação, bastando a constatação da influência que exerce sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios para que se perceba a veracidade da afirmação.

A Emenda Constitucional 15, de 1996, como todos sabem, foi elaborada com o conhecido intuito de colocar um ponto final na crescente proliferação de municípios observada no período pós-88. A redação original do art. 18, § 4º, da Constituição criava condições muito propícias para que os Estados desencadeassem o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, por leis próprias, respeitados parâmetros mínimos definidos em lei complementar, também estadual.

A Justificação apresentada na Proposta de Emenda à Constituição 22, de 1996, no Senado Federal, esclarece os motivos da mudança constitucional (eDOC 38, fls. 5):

“O aparecimento de um número elevado de municípios

**ADI 4992 / RO**

novos, no País, tem chamado atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações, fato este lamentável. Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios.

Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao consentimento dos abusos, hoje observado, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.

A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.

Aceitamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.

Assim, nesta proposta de emenda à Constituição, estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.

Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito.”

A Emenda Constitucional 15 foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 18 (dezoito) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, à incorporação, ao desmembramento e à fusão de municípios.

Não se pode negar, portanto, a existência de notório lapso temporal



**ADI 4992 / RO**

a demonstrar, à primeira vista, a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

Não obstante, ressalto que os dados fáticos da inexistência do ato normativo em referência e do extenso lapso temporal podem não ser suficientes para a configuração da omissão legislativa inconstitucional.

Desde a promulgação da EC 15/96, não se pode falar exatamente em uma total inércia legislativa, visto que vários projetos de lei complementar foram apresentados e discutidos no âmbito das Casas legislativas.

O primeiro deles, o Projeto de Lei Complementar 130, foi apresentado em 21 de novembro de 1996, portanto, apenas dois meses após a publicação da EC 15/96, em 13 de setembro de 1996. Posteriormente, foram apresentados os seguintes projetos de lei complementar visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição: PLP 138/1996, PLP 151/1997, PLP 39/1999, PLP 87/1999, PLP 170/2000, PLP 227/2001, PLP 273/2001, PLP 6/2003, PLP 78/2003, PLP 90/2003, PLP 286/2005, PLP 42/2007, PLP 80/2007, PLP 117/2007, PLP 248/2007, PLP 285/2008, PLP 293/2008, PLP 405/2008, PLP 416/2008; PLP 604/2010.

Todos esses projetos encontram-se atualmente apensados ao PLP 416/2008, com exceção do PLP 170/2000, já arquivado. O projeto encontra-se em regime de tramitação de prioridade e está submetido às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de mérito.

Cito, além desses, o Projeto de Lei Complementar 41, de 2003, do Senado Federal, que chegou a ser aprovado, porém foi posteriormente vetado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem 289, de 30 de junho de 2003.

O Supremo Tribunal Federal tem considerado que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador (cf.: ADI 2495, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002).

Ademais, no tocante à EC 57/2008, que convalidou os atos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios publicados até

**ADI 4992 / RO**

31 de dezembro de 2006, reitero, conforme consignei na oportunidade do julgamento da medida cautelar, que a lei estadual impugnada na presente ação direta foi editada em 2010, de modo que não está acobertada pela atuação do Constituinte derivado.

Assevero, ainda, que a solução encontrada por esta Corte, em julgados anteriores (ADI 3.682, de minha relatoria, Plenário, DJe 06.092007), no sentido de manter a vigência das legislações estaduais que criavam municípios em afronta ao texto constitucional, por 24 (vinte e quatro) meses, para aguardar a atuação legislativa do Congresso Nacional, a se realizar em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, não mais encontra guarida após o advento da EC 57/2008, que tornou clara a proibição da criação de novas municipalidades até o advento da lei complementar federal prevista no art. 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

Além disso, resta evidenciado na inicial que o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do RESPE 28.560, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJe 15.10.2009, apenas autorizou a realização do plebiscito a respeito da criação do Município de Extrema de Rondônia. Confirma-se trecho do voto do relator:

“(...) Impende realçar, mais uma vez, que não estará o Tribunal Superior Eleitoral autorizando a criação do município, tema que não se inclui no âmbito de sua competência, mas apenas, em consonância com o decidido na origem, viabilizando a realização de consulta prévia”.

Se o art. 18, § 4º, da Constituição Federal impede a criação de municipalidades nos termos empreendidos pelo legislador de Rondônia, e a EC 57/2008 não socorre a referida legislação estadual, também não há dúvida de que o TSE não autorizou a criação do Município de Extrema de Rondônia, antes havendo reconhecido expressamente faltar competência àquela Corte para tanto.

Sobre o tema, é pacífica a jurisprudência do Tribunal, que, em diversos julgados, declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais

**ADI 4992 / RO**

instituidoras de novos municípios, posteriores à EC 15/96, por ausência da lei complementar federal prevista pelo art. 18, § 4º, da Constituição, e a constitucionalidade das leis estaduais que criaram municípios dentro do prazo determinado pela EC 57/2008. Confirmam-se: ADI-MC 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001; ADI 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI 2.702/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI 2.632/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004; ADI 3489, Rel. Min. Eros Grau, DJe 3.8.2007; ADI 3682, de minha relatoria, DJe 6.9.2007; ADI 3689, Rel. Min. Eros Grau, DJe 29.6.2007; ADI 2381-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 11.4.2011, ADI 3286, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 19.10.2011; ADI 3755, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 6.8.2012.

Ante o exposto, voto pela declaração de inconstitucionalidade da Lei 2.264, de 17 de março de 2010, do Estado de Rondônia, confirmando o acórdão da medida cautelar.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.992**

PROCED. : RONDÔNIA

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 11.09.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário