

VOTO:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Registro, inicialmente, que a presente ADI está apta para ser julgada em definitivo, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional conclusivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

I. Preliminar de não cabimento parcial da ADI

2. A ALERS suscitou preliminar de não cabimento parcial da ADI no que tange à Lei Complementar nº 13.535/2010, revogada pelo art. 22 da LC nº 13.587/2010, e às Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, estas por serem anteriores à Emenda Constitucional nº 15/1996, que alterou o art. 18, § 4º, da CF/1988, e conferiu substrato jurídico à tese defendida na inicial.

3. A preliminar deve ser rejeitada. A Lei Complementar nº 13.587/2010 expressamente revogou as leis supracitadas. Cite-se o seu art. 22:

“Art. 22. Ficam revogadas as Leis Complementares nº 9.070, de 2 de maio de 1990, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências; 9.089, de 19 de junho de 1990, que dispõe sobre os requisitos para a criação de municípios; 10.790, de 28 de maio de 1996, que introduz modificação na Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990, e alterações; e 13.535, de 5 de novembro de 2010, que dispõe, na forma do art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, e do art. 9.º da Constituição Estadual, sobre os estudos de viabilidade municipal para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios e dá outras providências.”

4. A declaração de inconstitucionalidade em abstrato de normas legais, diante do efeito repristinatório que lhe é inerente, importa na restauração dos preceitos normativos revogados pela lei declarada inconstitucional. Sendo assim, a jurisprudência desta Corte exige a impugnação da íntegra da cadeia normativa incompatível com a Constituição, para que a decisão do Supremo Tribunal Federal atinja as leis que “exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora” (v. ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.12.2006).

5. Não se desconhece que este Supremo Tribunal Federal exige apenas a impugnação da cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988, porquanto o controle abstrato de constitucionalidade abrange tão somente o direito pós-constitucional. Nada obstante, esta Corte admite o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que o autor, por precaução, inclui, em seu pedido, também a declaração de revogação de normas anteriores à vigência do novo parâmetro constitucional. Transcreva-se, nessa linha, trecho elucidativo do voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 3.660:

“(…)

Assim, na delimitação inicial do sistema normativo, o requerente deve verificar a existência de normas revogadas que poderão ser eventualmente repristinadas pela declaração de inconstitucionalidade das normas revogadoras. Isso implica, inclusive, a impugnação de toda a cadeia normativa de normas revogadoras e revogadas, sucessivamente.

Por outro lado, é preciso levar em conta que o processo de controle abstrato de normas destina-se, fundamentalmente, à aferição da constitucionalidade de normas pós-constitucionais (ADI nº 2, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 2.2.1992). Dessa forma, eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deve ser simplesmente resolvida pelos princípios de direito intertemporal (*lex posterior derogat priori*).

Assim, considerando ambos os entendimentos professados pela jurisprudência, a conclusão não pode ser outra senão a de que a impugnação deve abranger apenas a cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988.

(…)

Não se pode deixar de considerar, ademais, que, nos casos em que o requerente, por excesso de cuidado, impugnou toda a cadeia normativa, mesma as normas anteriores ao texto constitucional de

1988, poderá o Tribunal conhecer da ação e declarar a inconstitucionalidade das normas posteriores a 5 de outubro de 1988 e, na mesma decisão, declarar a revogação das normas anteriores a essa data. (...)” (ADI 3660, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 13.03.2008).

6. Por conseguinte, a PGR agiu com cautela ao cumular os pedidos de declaração de inconstitucionalidade e de não recepção de normas anteriores e posteriores à EC nº 15/1996, motivo pelo qual a ação direta deve ser conhecida integralmente.

II. Mérito

7. A redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988, condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Cite-se o dispositivo constitucional em questão:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”.

8. Esse procedimento simplificado, que delegou exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, propiciou a proliferação de entes municipais pelo Brasil após a promulgação da Constituição. Somente no período posterior à vigência da CF/1988, 1.385 (mil, trezentos e oitenta e cinco) municípios foram criados no país[1]. O Estado do Rio de Grande do Sul, autor das leis aqui questionadas, é responsável, sozinho, por quase 20% dos novos municípios brasileiros gerados pós-1988. Entre os anos de 1988 e 2000 foram criadas 253 (duzentos e cinquenta e três) novas cidades gaúchas[2].

9. Atento a essa realidade[3], o constituinte derivado alterou o texto constitucional e dificultou a criação de entes municipais, restringindo a fragmentação das cidades. O art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Leia-se o enunciado normativo alterado pelo Parlamento:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§ 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. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996*)”.

10. Como se vê, o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios continua a ser realizado, em tese, por intermédio de lei estadual. Sem embargo, passou-se a exigir a edição prévia de lei complementar federal que determine o período em que autorizado o processo e de lei que regule a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Em síntese, os requisitos constitucionais atuais são: (i) aprovação de lei complementar federal com fixação do período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios; (ii) edição de lei que verse sobre os Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) publicação de lei estadual autorizativa; e (iv) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações das cidades envolvidas.

11. Com o objetivo de dirimir problemas práticos decorrentes da aplicação da nova normatividade constitucional, o legislador federal, inicialmente, editou a Lei nº 10.521/2002 e assegurou a instalação dos municípios cujo processo de criação tenha tido início até a promulgação da EC nº 15/1996, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior[4]. Em 2008, o Congresso Nacional ampliou esse regime transitório e aprovou a Emenda

Constitucional nº 57, por meio da qual convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação, nos termos do art. 96 do ADCT [5]. Consolidou-se, assim, o novo marco constitucional da matéria.

12. Como consequência desse procedimento constitucional mais rigoroso, houve a redução drástica do chamado movimento emancipacionista, do qual haviam se originado milhares de municípios. Em 1980, o Brasil tinha 3.974 (três mil, novecentos e setenta e quatro) entes municipais. Em 1991, esse quantitativo passou para 4.491 (quatro mil, quatrocentos e noventa e um). Em 2000, havia 5.507 (cinco mil, quinhentas e sete) cidades no país. Em 2007, o número passou a ser de 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) localidades[6]. Fica patente, assim, que as reformas constitucionais e legais conseguiram frear o ímpeto dos Estados de fragmentarem os seus territórios em pequenos municípios.

13. Além da alteração do marco normativo, esta Corte também foi chamada diversas vezes a solucionar controvérsias relativas ao tema. Em primeiro lugar, a própria EC nº 15/1996 foi impugnada, mediante ação direta de inconstitucionalidade, pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, sob o argumento de que haveria afronta à forma federativa de Estado, cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da CF /1988. O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente o pedido (ADI 2.395, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 09.05.2007). Ademais, o STF passou a decidir inúmeras ações referentes à criação de municípios sem a observância dos novos requisitos constitucionais. Nesses casos, a Corte firmou jurisprudência no sentido de que a inexistência de lei complementar federal impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios. Nesse sentido, confirmam-se: ADI 4.984, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 12.04.2018; ADI 4.992, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 11.09.2014; ADI 2.702, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 05.11.2013; e ADI 2381 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 20.06.2001. Em que pese o longo lapso temporal transcorrido entre a promulgação da EC nº 15/1996 e a presente data, o Congresso Nacional ainda não concluiu o processo legislativo pertinente.

14. Desse modo, pendente a legislação federal que discipline o período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios e os requisitos indispensáveis à realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, são

inadmissíveis os regramentos estaduais que possibilitem o surgimento de novos entes locais e invadam a competência da União Federal para disciplinar o tema.

15. A Lei Complementar nº 13.587/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, ignorando por completo a competência federal, prevê, em linhas gerais, o seguinte: (i) os requisitos específicos para criação, fusão e desmembramento de municípios; (ii) o objeto dos Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) o início do processo mediante requerimento da denominada Comissão Emancipacionista à ALERS; (iv) de posse do resultado do plebiscito e dos estudos de viabilidade municipal, a elaboração, por essa Comissão, do projeto de lei criando o novo município, fixando-lhe os limites, a sede, a denominação e a data da instalação; e (v) a anexação, pelo Estado, de municípios considerados financeiramente insustentáveis.

16. Vê-se, portanto, que o legislador gaúcho instaurou procedimento administrativo e legislativo que se esgota no âmbito estadual, praticamente reprimando a redação originária do art. 18, § 4º, da CF/1988. A atual dicção desse dispositivo constitucional impõe a aprovação prévia de leis federais para que os Estados sejam autorizados a iniciar novos processos de emancipação municipal. Até que isso ocorra, leis estaduais que versem sobre o tema são inconstitucionais.

17. Por fim, as Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul, devem ser declaradas não recepcionadas pela Constituição, evitando-se que o efeito repristinatório das declarações de inconstitucionalidade ressuscitem normas legais igualmente incompatíveis com o texto constitucional.

IV. Conclusão

18. Pelo exposto, julgo procedente o pedido e declaro: (i) a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 13.587/2010; e (ii) a não recepção das Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul.

19. Proponho a seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996”.

20. É como voto.

[1] Cristina Thedim Brandt, A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996, *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 59-75, 2010, p. 64.

[2] Fabrício Ricardo de Limas Tomio, Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul, *Revista de Sociologia e Política [online]*, n. 24, p. 123-148, 2005, p. 124.

[3] A criação desenfreada de novos municípios também tem relevante impacto fiscal. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.

[4] Art. 1º. É assegurada a instalação dos Municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior.

[5] 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.

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Atlas Nacional do Brasil*, 2010, p. 35-37.