

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta em 21.10.2002, contra lei estadual de alteração de limites territoriais de município, editada no interregno das Emendas Constitucionais 15, de 12 de setembro de 1996, e 57, de 18 de dezembro de 2008.

Cabe ao Tribunal, portanto, avaliar se tal lei, promulgada em contrariedade à norma constitucional então vigente, teria sido recebida pela norma constitucional posterior – o art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“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”.

O requisito temporal está atendido, pois a lei de criação impugnada foi publicada em 23.4.2001

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em suas informações, assevera que fora realizado plebiscito anos antes da referida norma, quando da edição da lei que criou o município de Relvado, motivo pelo qual não seria necessária nova plebiscito para simples correção de divisas:

“Desta forma, embora o art. 18 § 4º, da CF, entende-se que não há prejuízo de nenhuma forma às populações envolvidas, prejuízo que haveria se tivessem que ser submetidas novamente à consulta plebiscitária, penosa e demorada, que traria inconveniências e demandas que não interessam a nenhum dos moradores.

[...]

Houve um erro material na fixação da demarcação, corrigida, agora, pela nova fixação dos limites, trazendo paz e tranquilidade à população lá residente. Além do mais, a demora do Poder Executivo em promover a demanda que entende procedente, criou e consolidou situação de fato difícil de reverter, porque assimilada e incorporada ao cotidiano das pessoas diretamente envolvidas”. (eDOC 3, p. 89-90)

Verifico que não houve o preenchimento, pelo ato impugnado, de todos os requisitos exigidos pela Lei Estadual pertinente – Lei Complementar 9.070, de 2 de maio de 1990 –, que dispunha sobre a criação de municípios no Estado. Colho os principais deles:

“Art. 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, obedecidos os requisitos previstos nesta Lei, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

§ 1º Criação de municípios é a emancipação de parte ou partes da área de território municipal, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia por lei estadual.

§ 2º Incorporação é a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporado.

§ 3º Entende-se por fusão a reunião de dois ou mais municípios, que perdem, todos eles, a sua primitiva personalidade, surgindo um novo município.

§ 4º Entende-se por desmembramento a separação de parte de um município, para anexar-se noutro ou constituir um novo município”.

“Art. 17 De posse do resultado do plebiscito, a comissão de Constituição e Justiça, dentro de 30 dias elaborará projeto de lei criando o novo município, fixando-lhe os limites, a sede, a denominação e a data da instalação.

§ 1º Na fixação dos limites poderão ser excluídas, a requerimento da maioria dos eleitores respectivos, áreas que se tenham manifestado contrárias à emancipação.

§ 2º Havendo exclusão de área, deverá a Comissão de Constituição e Justiça verificar se a área restante permanece com os requisitos exigidos no artigo 2º desta lei, podendo solicitar diligências.

§ 3º Verificado que a exclusão referida importa na perda de requisitos exigidos para a emancipação, o pedido de exclusão será indeferido.

§ 4º Decorrido o prazo previsto no "caput" deste artigo, e não havendo exclusão de área, qualquer Deputado poderá propor o respectivo projeto de lei”.

Cabe recordar que a Lei 11.611/2001 interfere na conformação dos municípios de Putinga e Relvado, de modo que configura ofensa o art. 18, § 4º, da Constituição Federal e ao art. 1º, §4º, da Lei 11.611/2001. Por esse motivo, não se aplica o art. 96 do ADCT, uma vez que não foram atendidos

os requisitos estabelecidos na legislação estadual à época da edição da lei, pois não foi realizado plebiscito.

Confira-se, a propósito, o seguinte precedente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.196, de 15 de março de 1999, do Estado do Rio de Janeiro. Alteração dos limites territoriais dos Municípios de Cantagalo e de Macuco. Violação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes. Ausência de convalidação pela Emenda Constitucional nº 57/2008. Lei nº 2.497, de 28 de dezembro de 1995, do Estado do Rio de Janeiro. Controle de norma de direito pré-constitucional por ação direta. Impossibilidade. Não conhecimento. Ação da qual se conhece parcialmente e a qual se julga parcialmente procedente. 1. A Lei nº 3.196/1999 estabeleceu novos limites territoriais para os Municípios de Cantagalo e Macuco sem que fossem observadas as disposições do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, inclusive sem a realização da imprescindível consulta popular. A jurisprudência da Corte se consolidou no sentido de que os requisitos constitucionais previstos no art. 18, § 4º, da Lei Maior devem ser sempre observados, mesmo quando não se trate propriamente de criação, mas de alteração ou retificação de limites, especialmente a exigência de realização de consulta plebiscitária. Precedentes: (...). 2. A Emenda Constitucional nº 57/2008 convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios que tenham obedecido, cumulativamente, a dois requisitos: 1) publicação da lei até 31 de dezembro de 2006 e 2) atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. Embora atenda à primeira exigência, a Lei nº 3.196/1999 **não atende aos requisitos estabelecidos na legislação do Estado do Rio de Janeiro vigente à época de sua criação**, os quais exigiam a realização de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, razão pela qual a lei estadual não restou convalidada pela Emenda Constitucional nº 57/2008. (...) 5. Ação direta da qual não se conhece relativamente à Lei estadual nº 2.497, de 28 de dezembro de 1995. Ação julgada parcialmente procedente para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei nº 3.196, de 15 de março de 1999, do Estado do Rio de Janeiro”. (ADI 2.921, rel. Min. Ayres Britto, Redator para acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 22.3.2018)

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei 11.611/2001 do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/12/2020 00:00