

## VOTO-VISTA

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo então Governador do estado do Rio Grande do Sul, em face da Lei estadual nº 11.611, de 23 de abril de 2001, que alterou marcos divisórios do município de Relvado.

O parecer da Procuradoria-Geral da República foi no sentido de que, na esteira da jurisprudência assente nesta Suprema Corte,

a alteração de limites entre os territórios de dois municípios vizinhos configura hipótese de desmembramento, sendo necessário a observância da legislação complementar respectiva - ainda não existe - bem como a prévia consulta plebiscitária junto as populações diretamente interessadas - o que não ocorreu - tem-se que a Lei nº 11.611/2001 do Estado Sul-rio-grandense é flagrantemente inconstitucional.

O eminente Ministro relator, **Gilmar Mendes**, julgou a ação procedente, tendo sido acompanhado pelos Ministros **Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Alexandre de Moraes, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Marco Aurélio**,

Pedi vista dos autos para melhor análise da matéria.

Passo a proferir meu voto.

Desde logo, antecipo que acompanho os votos já proferidos e registro, tão somente, que se observa, no presente caso, e em sede de controle concentrado de constitucionalidade, controvérsia fática envolvendo os próprios marcos definidores dos limites entre determinados municípios.

De qualquer forma, importa ressaltar que este julgamento tem por objeto a análise da compatibilidade entre a Lei nº 11.611/01, do estado do Rio Grande do Sul e a norma constitucional do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 15, de 12/9/96.

Faz-se necessário, ainda, considerar a questão frente à EC nº 57/08, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como visto, a Lei nº 11.611/01 estabeleceu os **novos limites territoriais do Município de Relvado** .

É evidente que não cabe decidir nesta ação direta a correção ou não de limites territoriais entre municípios. O que interessa, no caso, independentemente de haver ou não equívoco na delimitação desses limites territoriais, é que **as alterações efetivadas pela aludida lei estadual gaúcha provocaram a modificação do perímetro dos municípios envolvidos** , sem que fossem observadas as disposições do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, inclusive **sem a realização da imprescindível consulta popular** .

Confira-se o que dispõe, acerca do tema, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 15, de 1996, **in verbis** :

“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.”

A jurisprudência desta Corte já 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 sim de **alteração ou retificação de limites** , especialmente a **exigência de realização de consulta plebiscitária** , conforme se observa nas ementas dos seguintes julgados:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. ALTERAÇÕES: ATO NORMATIVO (ART. 102, I, 'a', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). PLEBISCITO: ART. 18, § 4, DA C.F. 1. É ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, **Lei estadual que altera outra Lei, quanto à origem do desmembramento, à área, aos limites e às confrontações de município** . (Precedente: ADI 733). 2. **É inconstitucional essa Lei, se realiza tais alterações, sem a consulta plebiscitária de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição Federal** . Precedente. 3. Rejeitada a preliminar suscitada pela Advocacia Geral da União, a Ação Direta é julgada procedente, pelo S. T.F., para o efeito de declarar a inconstitucionalidade do art. 2 da Lei n 498, de 21.12.1992, do Estado de Tocantins, na parte em que, dando nova redação ao inciso IX do art. 4 da Lei n 251, de 20.02.1991, alterou

a origem do desmembramento, a área, os limites e as confrontações do Município de Cariri do Tocantins” (ADI nº 1.262/TO, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 12/12/97, grifos nossos).

“CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIOS - LIMITES - ALTERAÇÃO - NATUREZA DO ATO. Na dicção da ilustrada maioria, o ato mediante o qual são modificados limites geográficos de municípios é de natureza normativa e abstrata, desafiando o controle concentrado. MUNICÍPIOS - LIMITES - ALTERAÇÃO - FORMALIDADE. A alteração dos limites territoriais de municípios não prescinde da consulta plebiscitária prevista no artigo 18 da Constituição Federal, pouco importando a extensão observada” (ADI nº 1.034/TO, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 25/2/2000, grifos nossos).

“CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: DESMEMBRAMENTO: PLEBISCITO: EXIGIBILIDADE. Lei 11.599/2001, do Rio Grande do Sul. C.F., art. 18, § 4º. I. - **Seja qual for a modalidade de desmembramento, exige-se o plebiscito ou a consulta prévia às populações diretamente interessadas, ou ‘às populações dos Municípios envolvidos’**. C.F., art. 18, § 4º. Lei 11.599/2001, do Rio Grande do Sul: inconstitucionalidade. II. - ADI julgada procedente” (ADI nº 2.812/RS, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 28/11/03, grifou-se).

“I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes. II. Município: desmembramento. **A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente.** III. Município: desmembramento: EC 15/96: inconstitucionalidade da criação, incorporação, fusão e do desmembramento de municípios desde a promulgação da EC 15/96 e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, o que, entretanto, não ilide a imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002). IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito. **Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das ‘populações diretamente interessadas’ - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou ‘às populações dos Municípios envolvidos’ - segundo o teor vigente do dispositivo**” (ADI nº 2.632/BA, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 12/3/04, grifos nossos).

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.264 /02, DO ESTADO DA BAHIA. REDEFINIÇÃO DOS LIMITES

TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SALINAS DA MARGARIDA. DESMEMBRAMENTO DE PARTE DE MUNICÍPIO E INCORPORAÇÃO DA ÁREA SEPARADA AO TERRITÓRIO DA MUNICIPALIDADE LIMÍTROFE, TUDO SEM A PRÉVIA CONSULTA, MEDIANTE PLEBISCITO, DAS POPULAÇÕES DE AMBAS AS LOCALIDADES. OFENSA AO ART. 18, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1 - 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. 2 - **O descumprimento da exigência plebiscitária tem levado este Supremo Tribunal Federal a declarar, por reiteradas vezes, a inconstitucionalidade de leis estaduais 'redefinidoras' dos limites territoriais municipais** . Precedentes: ADI 2.812, Rel. Min. Carlos Velloso, julg. em 09.10.2003, ADI 2.702, Rel. Min. Maurício Corrêa, julg. 05.11.2003 e ADI 2.632-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.08.2003. 3 - As questões relativas à idoneidade da lei de criação de município como objeto do controle concentrado e às conseqüências da eficácia limitada da norma inscrita no art. 18, § 4º da CF, já foram suficientemente equacionadas no julgamento cautelar da ADI 2.381, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001. Ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes" (ADI nº 2.994/BA, Relª Minª **Ellen Gracie** , DJ de 4/6/04, grifos nossos).

No mesmo sentido: ADI nº 458/MA, Rel. Min. **Sydney Sanches** , DJ de 11/9/98; ADI nº 1.825/RJ-MC, Rel. Min. **Nelson Jobim** , DJ de 23/3/01; ADI nº 2.381/RS-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence** , DJ de 14/12/01; ADI nº 2.702/PR, Rel. Min. **Maurício Corrêa** , DJ de 6/2/04; ADI nº 2.967/BA, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence** , DJ 19/3/04 e ADI nº 3.615/PB, Relª Minª **Ellen Gracie** , DJ de 9/3/07.

Como destacado pelo Ministro **Nelson Jobim** , em seu voto na ADI nº 1.825/RJ,

“Para esta ação, tem pertinência a jurisprudência citada.

**A motivação da lei atacada é irrelevante .**

O que interessa é o efeito da nova lei.

**Ela produziu alterações em limites territoriais, definidos em lei anterior .**

Importou a nova lei em desmembramento de fração de território.

Todo e qualquer desmembramento depende de consulta prévia.

**A consulta foi dispensada, sob o argumento que se estaria saneando vício que teria ocorrido no processo de emancipação .**

O eventual vício no processo de emancipação não pode ser corrigido pela só retificação da lei que criou o município ” (grifos nossos).

Nessa linha, não há dúvida de que o resultado efetivo da aludida lei estadual gaúcha é a alteração da demarcação legal entre os Municípios de Relvado e de Putinga, com o conseqüente prejuízo da dimensão territorial de um em favor do outro, **o que impõe a consulta às populações envolvidas, que não podem deixar de participar desse processo.**

Ademais, a referida lei também seria inconstitucional em razão da ausência da Lei Complementar Federal exigida pelo art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 15/96, consoante a sólida jurisprudência desta Suprema Corte.

O Tribunal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 3.682/MT (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 6/9/07), reconheceu a mora do Congresso Nacional em editar a referida lei complementar, fixando o prazo razoável de dezoito meses para a adoção de providências legislativas necessárias ao cumprimento do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

Além disso, passou o Tribunal a declarar a inconstitucionalidade das leis que criavam municípios sem a necessária edição da Lei Complementar Federal, porém sem decretar a nulidade da norma pelo prazo de vinte e quatro meses, em virtude da necessária segurança jurídica a ser mantida, dentro do qual poderia o legislador estadual reapreciar o tema, observando-se os parâmetros fixados na Lei Complementar Federal a ser editada pelo Congresso Nacional, uma vez que os municípios criados nessas condições se encontravam instalados há um tempo significativo (ADI nº 2.240/BA, DJ de 3/8/07; ADI nº 3.316/MT, DJ de 29/6/07; ADI nº 3.489/SC, DJ de 3/8/07; ADI nº 3.689/PA, DJ de 29/6/07, todas de relatoria do Ministro **Eros Grau** ).

De qualquer forma, na espécie, creio que o que realmente importa é a **não realização da consulta plebiscitária**, a configurar vício não convalidado pela EC nº 57/08, de modo que **a falta do necessário plebiscito é fundamento suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.611/01, do estado do Rio Grande do Sul**.

Ante o exposto, **acompanho o eminente Relator, votando pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.611/01, do Estado do Rio Grande do Sul.**

Por fim, proponho, também, a concessão de efeitos prospectivos, nos moldes dos julgamentos das ADI nº 2.240/BA e 3.489/SC, no sentido de se manter a vigência da norma até o início do exercício fiscal seguinte ao término deste julgamento, pois não se trata de criação de municípios, mas de alteração de limites de municípios já existentes, a qual resulta em graves consequências e em um quadro de insegurança jurídica criado pela própria legislação impugnada.

Ademais, ressalto que, aqui, a declaração de inconstitucionalidade não decorre apenas da ausência da Lei Complementar Federal, mas especialmente da não realização da necessária consulta plebiscitária.

Entretanto, a lei declarada inconstitucional foi promulgada em 2001 e, durante esses mais de dezoito anos, foram consolidadas diversas situações jurídicas, as quais seriam difíceis de ser desconstituídas desde sua origem, tais como nos campos tributário, financeiro e administrativo.

Diante disso e em virtude da necessária segurança jurídica a ser mantida, **proponho a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que somente produza seus efeitos a partir do exercício fiscal seguinte ao término deste julgamento.**

É como voto.