



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
0041227-04.2019.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO

REPRESENTADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ALERJ

LEGISLAÇÃO QUESTIONADA: LEI ESTADUAL Nº 7880/2018

RELATOR: DESEMBARGADOR WERSON RÊGO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 7.780/2018. ALTERAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 2.498/1995, ESTABELECCENDO NOVA LINHA DIVISÓRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CABO FRIO E ARMAÇÃO DOS BÚZIOS.

1) *“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.”* Inteligência do artigo 357, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e do artigo 18, § 4º, da Constituição da República.

2) De uma análise comparativa entre a redação original da Lei 2.498/95 e as alterações promovidas pela legislação ora questionada infere-se que os marcos geográficos antes adotados para a fixação do limite territorial entre os Municípios de Cabo Frio e Armação de Búzios foram modificados, fato que, sem a menor margem para dúvidas, acarreta sensíveis prejuízos para as comunidades afetadas, pouco importante a extensão da mudança.

2.1) No caso da legislação estadual ora analisada, fica evidente que não foram observados os requisitos necessários para o procedimento de desmembramento. Em primeiro plano, inexistente Lei Complementar Federal fixando o período para o desmembramento de ente federativo, o que por si já conduziria à declaração de inconstitucionalidade. Precedentes.

2.2) Por outro turno, não fora realizada a consulta prévia, mediante plebiscito, para o pleno exercício da soberania popular e cidadania da população envolvida, seja da área desmembrada, seja da área que sofreu o desmembramento. Com efeito, o plebiscito, previsto no artigo 14, I, da Constituição da República/88, bem assim no artigo 3º, II, da Constituição Estadual, é expressão dos princípios fundamentais da soberania popular e da cidadania. Ausência de tal requisito, da mesma forma, por si já conduziria à declaração de inconstitucionalidade. Precedentes.

3) Manifesta violação ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, e ao artigo 357, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

4) Procedência da presente Representação.



Poder Judiciário
Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0021444-26.2019.8.19.0000 em que é Representante o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO** e Representada a **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ALERJ**,

A C O R D A M os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade de votos**, em **julgar procedente** a Representação, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2020.

WERTON RÊGO
Desembargador Relator



VOTO

Representação de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Cabo Frio, tendo como objeto a Lei nº 7.880, de 02 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, que **“ALTERA A LEI Nº 2498, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1995, ESTABELECEANDO NOVA LINHA DIVISÓRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CABO FRIO E ARMAÇÕES DOS BÚZIOS”**,

Alega o representante, em breve síntese, que a referida Lei seria inconstitucional por violar o artigo 357, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 357 – 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.

Pondera que nenhuma das condicionantes estabelecidas na Constituição estadual teria sido observada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Manifestação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a fls. 34/51, suscitando, preliminarmente, a incompetência deste Tribunal de Justiça, ao argumento de que, nos termos do artigo 125, § 2º, da Constituição da República, e do artigo 161, IV, “a”, da Constituição Estadual, esta Corte não possui competência para examinar a constitucionalidade de norma estadual à luz da Carta Federal. No mérito, pugna pelo indeferimento da medida cautelar pretendida.

A d. Procuradoria de Justiça manifestou-se, a fls. 63/72, opinando pelo deferimento da medida cautelar.

A Associação dos Moradores da Maria Joaquina, a fls. 75/79, formulou pedido de intervenção de terceiro, na modalidade de assistente litisconsorcial, o que restou indeferido pela decisão de fls. 170.

A liminar foi deferida pelo v. acórdão de fls. 181/187.

Ofício do Exmo Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a fls. 217, reiterando sua anterior manifestação de fls. 34/51.

A d. Procuradoria Geral do Estado manifestou-se, a fls. 219/227, opinando pela procedência do pedido.

Por sua vez, a d. Procuradoria Geral de Justiça pronunciou-se, a fls. 230/241, também pela procedência da presente Representação.



É o breve relatório do essencial. Passo a decidir.

Com efeito, a legislação impugnada, Lei 7.880/18, alterando a Lei 2.498/95, estabeleceu nova linha divisória entre os Municípios de Cabo Frio e Armação dos Búzios. Confira-se a sua redação:

“Art. 1º - O Art. 2º da Lei nº 2498, de 28 de dezembro de 1995, passa ter a seguinte redação:

“Art. 2º - O território do Município de Armação dos Búzios, constituído de parte do Distrito acima citado, é compreendido dentro dos seguintes limites territoriais:

DOS LIMITES TERRITORIAIS

a) COM O MUNICÍPIO DE CABO FRIO:

Começa no Marco do Perú, localizado na Praia do Perú, que fica a uma distância aproximada de 1000 (mil) metros da Ponta da Caravela. Deste ponto, segue em linha reta passando próximo ao Centro Administrativo (exclusive) até alcançar a curva do Canal Artificial da Fazenda Assumpção (exclusive), e por este canal, segue até encontrar o Rio Una. Desse ponto de encontro Canal – Rio Una, segue pelos contornos do Rio Una até encontrar a sua foz no Oceano Atlântico.

b) COM O OCEANO ATLÂNTICO:

Começa na Foz do Rio Una passando pela Praia Rasa, Vila dos Pescadores na Praia Rasa, Ponta do Pai Vitório, continuação da Praia Rasa, Praia de Manguinhos, contornando toda a orla marítima de Armação dos Búzios, inclusive as linhas de sua orla, passando pela Ponta da Caravela até o Marco do Perú a uma distância aproximada de 1000 (mil) metros da Ponta da Caravela.”

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

De uma análise comparativa entre a redação original da Lei 2.498/95 e as alterações promovidas pela legislação ora questionada infere-se que os marcos geográficos antes adotados para a fixação do limite territorial entre os Municípios de Cabo Frio e Armação de Búzios foram modificados, fato que, sem a menor margem para dúvidas, acarreta sensíveis prejuízos para as comunidades afetadas, pouco importante a extensão da mudança. Nesse sentido, o parecer da d. Procuradoria de Justiça (e-fls. 063/072), *in verbis*: “A extensão geográfica da alteração, se em menor ou maior parcela territorial, frise-se, não desnatura a modificação efetivamente implementada pelo novo diploma”.

Operado o desmembramento de extensão territorial, impõe-se observar se a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, notadamente o seu artigo 357, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 09 de agosto de 2001, fora devidamente observado; Diz a Constituição estadual:

“Art. 357 - 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 Constituição Estadual simplesmente reproduziu o que previsto no artigo 18, § 4º, da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constituição 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.”

Como se vê, portanto, tais normas constitucionais estabeleceram um complexo procedimento para o desmembramento de Municípios.

Nesse particular, merece destaque o seguinte trecho da manifestação do *Parquet*, de fls. 63/72:

“Segundo o magistério de José Afonso da Silva¹, “desmembrar é separar uma ou mais partes de um todo, sem perda da identidade do ente primitivo. “Desmembramento de Estado”, portanto, quer dizer separação de parte dele, sem que ele deixe de ser o mesmo Estado. Continua com sua personalidade primitiva, apenas desfalcado do pedaço de seu território e populações separados. (...) População diretamente interessada, no caso de anexação da parte desmembrada a outro Estado, é tanto a da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo (Lei 9709/1998)”.

Na lição do Ministro Alexandre de Moraes², o desmembramento *“consiste em separar uma ou mais partes de um Estado-membro, sem que ocorra a perda da identidade do ente federativo primitivo. Assim, significa separação de parte do Estado-originário, sem que ele deixe de existir juridicamente com sua própria personalidade primitiva”.*

As doutrinas acima citadas referem-se ao desmembramento de Estados, mas, obviamente, aplicam-se também ao desmembramento de Municípios.

De fato, na hipótese, na linha das lições em referência, temos a ocorrência de verdadeiro desmembramento, visto que parte do território do Município de Cabo Frio foi separado sem que o referido Ente deixe de existir com sua personalidade primitiva.”

No caso da legislação estadual ora analisada, fica evidente que não foram observados os requisitos necessários para o procedimento de desmembramento. Em primeiro plano, inexistente Lei Complementar Federal fixando o período para o desmembramento de ente federativo, o que por si já conduziria à declaração de inconstitucionalidade.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. LEIS COMPLEMENTARES 1/1994 E 84/2009 DO ESTADO DO CEARÁ. NORMAS GERAIS. ESTUDOS DE VIABILIDADE MUNICIPAL. EC 15/1996. NOVA CONFORMAÇÃO DA MATÉRIA. LEI ESTADUAL REVOGADA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA FIXAR PERÍODO DE CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ESTABELECIMENTO DE DEVERES E OBRIGAÇÕES PARA A JUSTIÇA ELEITORAL POR MEIO DE LEI ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, NESSE PONTO. 1. A promulgação de Emenda Constitucional enseja revogação dos atos normativos anteriores que lhe são contrários. 2. **Competência da União para fixar lapso temporal em que permitida a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios (CF, art. 18, § 4º, com redação dada pela EC 15/1996)**. 3. A União é competente para estabelecer normas gerais acerca do processo de criação de municípios, o que não obsta a competência suplementar dos Estados-Membros. 4. **Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios antes do advento de Lei Complementar federal definindo o período em que autorizado**. 5. Os Estados-Membros são incompetentes para designar obrigações para a Justiça Eleitoral, que integra a Justiça Federal. 6. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI 4984, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2018 PUBLIC 25-04-2018) – grifos nossos

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. (ADI 4992, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014) – grifos nossos

Por outro turno, não fora realizada a consulta prévia, mediante plebiscito, para o pleno exercício da soberania popular e cidadania da população envolvida, seja da área desmembrada, seja da área que sofreu o desmembramento. Com efeito, o plebiscito, previsto no artigo 14, I, da Constituição da República/88, bem assim no artigo 3º, II, da Constituição Estadual, é expressão dos princípios fundamentais da soberania popular e da cidadania.

Por sua vez, o conteúdo da expressão “populações dos municípios envolvidos” encontra-se delimitado no artigo 7º, da mencionada Lei nº 9.709/1998.

No caso, tanto a população do Município de Cabo Frio, quanto a do Município de Armação dos Búzios deveriam ter sido consultadas mediante plebiscito, o que não ocorreu. A



ausência de tal requisito, da mesma forma, por si já conduziria à declaração de inconstitucionalidade.

Nesse sentido:

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 2812, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2003, DJ 28-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02134-01 PP-00135) – grifos nossos

Esse e. Órgão Especial possui precedente que se amolda, com perfeição, à hipótese do caso concreto, consistente na Representação de Inconstitucionalidade n. 0053340-29.2015.8.19.0000, sob a Relatoria do eminente Des. Claudio Brandão de Oliveira, cujo aresto encontra-se assim ementado:

0053340-29.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Des(a). CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA - Julgamento: 27/10/2015 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. DESMEMBRAMENTO DE MUNICIPIO. PARTE DO MUNICIPIO DE BARRA DO PIRAÍ QUE SERÁ INCORPORADA AO MUNICIPIO DA VOLTA REDONDA. AUSÊNCIA DE PLEBISCITO JUNTO AS POPULAÇÕES ENVOLVIDAS. LEI COMPLEMENTAR MENCIONADA NO ART. 357 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO QUE AINDA NÃO FOI ELABORADA. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO APRESENTADO NA PETIÇÃO INICIAL. RISCO DECORRENTE DA APLICAÇÃO DA LEI PARA POPULAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LEI IMPUGNADA. DECISÃO MONOCRÁTICA PROFERIDA EM RAZÃO DA URGÊNCIA. MATÉRIA QUE DEVERÁ SER APRECIADA PELO COLEGIADO NA PRIMEIRA SESSÃO A SER DESIGNADA.

À conta de tais fundamentos, voto no sentido de se julgar procedente a presente Representação, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º, da Lei Estadual nº 7.880/2018, por manifesta violação ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, e ao artigo 357, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2020.

WERSON RÊGO
Desembargador Relator

