

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. Confira-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



Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 30675/2014

Brasília, 12 de setembro de 2014.

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4992

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

(Seção de Processos do Controle Concentrado e Reclamações)

Senhor Governador,

Comunico que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu, nos autos em epígrafe, decisão cuja parte dispositiva acha-se transcrita a seguir, *in verbis*:

"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."

Data da Sessão de Julgamento: 11 de setembro de 2014.

Resultado do Julgamento: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta.

Aproveito o ensejo para externar meus protestos de estima e consideração.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

Presidente

Documento assinado digitalmente

A Sua Excelência o Senhor
CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador do Estado de Rondônia

Arq 30597
PROT. COLEÇÃO PALÁCIO Nº
RECEBIDO EM: 24/09/14
Useley Litig dos Anjos
Mat. 30012222

PLENÁRIO

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

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

CERTIFICO que o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

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.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

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



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

LEI Nº 2264, DE 17 DE MARÇO DE 2010.

Cria o Município de Extrema de Rondônia, desmembrado da área territorial do Município de Porto Velho.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica criado o Município de Extrema de 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 geodésia 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, sobe o Rio Madeira até a foz do Rio Abunã, ponto de partida.

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

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

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 17 de março de 2010, 122º da República.


IVO NARCISO CASSOL
Governador