

A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS POR LEIS ESTADUAIS ANTE A OMISSÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Florença Souza Batista¹
Paulo Renato Guedes Bezerra²

RESUMO

O estudo tem como principal objeto a criação de municípios no Brasil, evidenciando os requisitos previstos na Constituição Federal, muitos os quais não obedecidos. A bem da verdade, diante da omissão do legislativo em editar a lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º da CF, vários novos municípios foram criados, o que ensejou debates sobre a constitucionalidade das leis estaduais que efetivamente constituíram novos municípios. Baseado em pesquisa jurisprudencial, legislativa e bibliográfica, objetivou-se relatar as causas que ensejam a proposição de ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e, por fim, qual tem sido o entendimento adotado nos julgamentos.

Palavras-chaves: Inconstitucionalidade. Leis estaduais. Criação de municípios. Ações diretas de inconstitucionalidade. Supremo Tribunal Federal.

THE CREATION OF NEW MUNICIPALITIES BY STATES LAWS AGAINST THE LEGISLATING OMISSION OF NATIONAL CONGRESS

ABSTRACT

The study has as main object the creation of municipal districts, identifying the requisites provided at the Federal Constitution, which most of them are not obeyed. Actually, at sight the legislative omission to edit the supplemental federal law which refers to art. 18, §4º, CF, many municipal districts were created, what caused discussions about the constitutionality of the state laws that constituted new municipal districts. Based on bibliographical, legislative and jurisprudential research, this paper aimed to clarify the reasons that cause the proposition of direct actions of unconstitutionality at the Supreme Court and, lastly, what has been the interpretation adopted in the judgments.

Key-words: Unconstitutionality. State laws. Municipalities' creation. Direct actions of unconstitutionality. Supreme Court.

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: fsouzab@hotmail.com

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Procurador do Estado da Paraíba e Mestre em Direito Constitucional. E-mail: paulorenato25@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, será feita uma abordagem acerca da forma de estado adotada pelo Brasil: a federativa. Será dada ênfase à competência estadual por ser a responsável pelas iniciativas de projetos de lei que dão início às modificações nas fronteiras dos entes federativos municipais.

Nesse sentido, pretende-se dar enfoque ao processo de formação dos municípios e ao que prevê a Constituição Federal a respeito do tema, com destaque para a Emenda Constitucional nº 15 de 1996³, a qual deu nova redação ao art. 18, § 4º – que está no capítulo “Da Organização Político-Administrativa”, na CF/88 – passando a vigorar com a exigência de previsão em Lei Complementar Federal, bem como de realização de plebiscito e de divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal no âmbito dos municípios que são objetos de mudanças territoriais.

Ressalte-se que a temática é contemporânea à criação de diversos municípios previstos em leis estaduais, as quais são elaboradas sem fundamento constitucional. Acrescente-se que o assunto foi escolhido com o escopo de relatar os principais entraves para a regularização desses municípios, bem como para analisar o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade que têm por objeto leis estaduais instituindo novos entes federativos.

Com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, o estudo tem o objetivo de expor situações acerca da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil ante a ausência de previsão em Lei Complementar Federal – que é requisito estabelecido no texto constitucional – e o desdobramento da jurisprudência pátria frente à inércia da atividade legiferante do Congresso Nacional.

Na sequência, será exposta a situação de municípios criados apenas “de fato”, ou seja, constituídos apesar da inexistência de lei complementar federal exigida pela Constituição, e o entendimento adotado pelo STF quanto à constitucionalidade e manutenção desses municípios como entes políticos autônomos no Brasil. Para isso, serão expostas decisões, em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), tais como a ADIn 2.240-7, que tem por objeto

³Art. 18, § 4º, Constituição Federal: 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.

lei estadual da Bahia-BA, que discutiu a constitucionalidade da criação do município de Luís Eduardo Magalhães.

No mesmo sentido, será explanado o entendimento adotado na ADIn 3.316-6, que objetivou a inconstitucionalidade de Lei estadual nº 6.893/98 de Mato Grosso-MT, a qual previu a criação do município de Santo Antônio do Leste, o qual embora tenha sido criado, sofre com a insegurança jurídica da pendente regularização de sua situação normativa por afronta ao artigo 18, § 4º, da CF.

Ademais, será estudada a forma de consulta à população – o plebiscito –, quais circunstâncias levam a uma consulta irregular entre os municípios envolvidos, a fim de conhecer e certificar que a modificação nos limites municipais não é apenas uma vontade política, mas sim um anseio das comunidades locais.

No que tange ao assunto, também será exposta decisão que discutiu a inconstitucionalidade municipal em decorrência de irregularidade por problemas advindos da consulta popular – requisito essencial para o prosseguimento do processo de criação do novo município –, visto que o resultado da votação ilustra a vontade real da população envolvida.

Por fim, será abordado o último projeto de lei do Senado Federal que buscou dar plena eficácia ao dispositivo constitucional e qual a atual fase de tramitação dele.

2 O FEDERALISMO ADOTADO NO BRASIL E SUA ESTRUTURA

A princípio, tem-se que a Constituição do ano de 1891 foi a primeira a adotar o federalismo como forma de Estado⁴. Até então, ela só havia sido contemplada por meio de um decreto (o Decreto nº 01 do ano de 1889). (TAVARES, 2014, p. 833)

A partir de então, foi estabelecido um federalismo dual, quando eram autônomos apenas a União e os Estados-membros, mas que logo foi substituído por um federalismo cooperativo, a partir de uma estrutura tríplice (União, Estados-membros e municípios), na qual se utiliza de mecanismos que buscam, por meio da cooperação e harmonia no exercício das competências legislativas e administrativas, compensar os obstáculos peculiares ao modelo de repartição de competências e à autonomia das unidades da Federação. (SARLET, 2014, p. 778)

⁴ Art. 1º da Constituição de 1891: “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.”

Quanto ao Município, na prática, não lhe foi assegurada nenhuma autonomia e os prefeitos ficaram dependentes do governador estadual. E, pelo tamanho dos Estados, não era possível haver total descentralização política. (*Ibidem*, 2014, p. 833)

Com o advento da constituição de 1934, o poder foi centralizado no Governo Federal, de forma que as matérias privativas da União foram aumentadas. Na Constituição de 1937, foi adotado o regime de intervenção permanente nos Estados e as eleições foram substituídas por interventores indicados pelo Presidente, não era possível falar em autonomia. (*Ibidem*, 2014, p.834)

Após a destituição de Getúlio Vargas, em 1945, foi eleito um parlamento com o intuito de finalizar a Constituição brasileira. Em seguida, as modificações de 1967-69, quando ocorreram medidas autoritárias e enfraquecimento do federalismo, (*Ibidem*, 2014, p.834)

Enfim, instaurou-se a Constituição da República Federativa do Brasil, no ano de 1988, e com ela um federalismo de caráter cooperativo, dividindo de forma mais equitativa as competências, contendo atribuições exclusivas e concorrentes entre os entes, com o escopo de promover um desenvolvimento nacional integrado. Dessa forma, não só a União e os Estados-membros tinham autonomia, mas também a tinham os municípios e o Distrito Federal. (FERNANDES, 2011, p. 581-582)

O Brasil não possui uma tradição federativa acentuada, tendo em vista que o Estado Unitário foi a primeira forma de Estado adotada pelo Brasil, quando então o Estado tinha um perfil centralizador, marcado pelos interesses econômicos e políticos da Coroa e dos portugueses que estavam no Brasil e pela forte ligação entre o Estado Unitário e a centralização monárquica (SARLET, 2014, p. 780).

Destaque-se que na América do Norte ocorreu de forma que os Estados independentes e soberanos renunciaram a soberania em benefício do Estado Federal, enquanto que no Brasil, a partir da experiência inicial centralizadora, iniciou-se um processo centrífugo na medida em que foi adotado o federalismo e foi sendo transferida a autonomia em prol dos Estados-membros. No decorrer do percurso, houve períodos de grande instabilidade política, crise da democracia e fortes movimentos de centralização do poder, como nos períodos de autoritarismo, a exemplo do ocorrido no Estado Novo e no Regime Militar (*Ibidem*, 2014, p. 781).

Nesse sentido, observa-se que o modelo jurídico vigente no Brasil é de Estado federal, semelhante a um modelo federativo autêntico, de forma que há mecanismos de repartição de competências e respeito às autonomias locais. Logo, a lei que não respeitar essas autonomias enseja a declaração de nulidade (BARROS, 1999, p. 293).

No federalismo, a soberania é uma característica do Estado Federal. Os Estados-membros dispõe de outra característica, a autonomia. Essa, por sua vez, importa descentralização do poder de forma política e administrativa. Assim, os entes federados podem elaborar leis, além de executá-las (MENDES, 2009, p. 848).

Desta maneira, os Estados-membros têm a capacidade de auto constituição, que é o poder de adotar uma Constituição, moldada às diretrizes impostas pela Constituição Federal, mas concebida pelo próprio ente que desenvolve atividades dentro de limites previamente circunscritos pelo ente soberano (*Ibidem*, p. 848).

Ao ler o art. 25, § 1º da Constituição Federal⁵, depreende-se que as atribuições dadas aos Estados não estão, totalmente, enumeradas no texto constitucional. Para sabê-las, em sua totalidade, é preciso conhecer quais os poderes lhes são explícitos ou que, de forma implícita, não lhes são vedados (TEMER, 1998, p. 85).

Nesse sentido, a competência legislativa estadual diz respeito à autonomia federativa que lhe é própria. Os Estados federados possuem a capacidade legislativa nos moldes da Constituição Federal. Sobre incidência da referida legislação, José Afonso da Silva (2014) aduz:

[...] Não vai muito além do terreno administrativo, financeiro, social (competência comum), de administração, gestão de seus bens, alguma coisa na esfera econômica nos limites já apontados, e quase nada mais, tais como: elaborar e votar leis complementares à Constituição estadual; votar o orçamento e planos plurianuais; legislar sobre seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas; dispor sobre a dívida pública estadual e autorizar abertura de crédito; criar e extinguir cargos públicos, fixando-lhes os vencimentos e vantagens; dispor sobre a divisão administrativa e judiciária de seu território; dispor sobre a organização do seu Ministério Público, da defensoria Pública e da Procuradoria ou Advocacia-Geral do Estado; legislar plenamente ou suplementarmente sobre as matérias relacionadas no art. 24, com observância de seus parágrafos. (SILVA, 2014, p. 629)

Logo, por haver mais de uma ordem jurídica incidente no mesmo território e sobre a mesma população, é adotado um mecanismo que evite conflitos e desperdício de esforços e recursos que é a repartição de competências entre as esferas (MENDES, 2009, p. 849).

Portanto, são desenvolvidas técnicas de repartição de competências, as quais ocorrem de forma horizontal, na qual cada ente terá competências definidas de forma específica – é o que ocorre, por exemplo, no Brasil, quando há competências específicas para a União e os

⁵Art. 25, § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (BRASIL, 1988)

Municípios, enquanto que outras são atribuídas aos Estados-membros (FERNANDES, 2011, p. 588).

Como também a repartição vertical é a que dois ou mais entes atuam de forma conjunta ou concorrente para igual matéria, a exemplo disso, tem-se a União editando normas gerais e as normas suplementares sendo editadas pelos Estados e Distrito Federal (DF) (*Ibidem*, p. 589).

Cabe destacar o princípio da predominância dos interesses, segundo o qual a União sempre tem interesse geral, os Estados têm ambição a nível regional e os municípios a nível local (o DF tem interesse regional e local) (*Ibidem*, p. 590).

Um aspecto importante é o pacto entre unidades autônomas, pelo qual a federação é uma aliança entre os Estados membros, que por sua vez são autônomos e integram o Estado soberano (MENDES, 2009, pág. 851). Outro é a impossibilidade de secessão, visto que uma vez criada a unidade federativa (que não é soberana), ela não poderá sofrer desmembramentos pela retirada de unidades que a compõe, pois o vínculo federativo é indissolúvel (BULOS, 2012, p. 916).

Importa ressaltar ainda que eventuais conflitos entre os Estados-membros ou entre eles e a União serão levados ao Poder Judiciário. No entanto, quando o conflito não for de ordem jurídica, o Estado Federal poderá dispor do instituto da intervenção federal, o qual implica em suspensão temporária das normas constitucionais que asseguram autonomia à unidade atingida (MENDES, 2009, p. 851).

Por fim, depreende-se que a competência legislativa estadual advém da autonomia que lhe é conferida pela forma de Estado federalista. Logo, o Estado-membro poderá legislar, desde que observadas as diretrizes impostas na Constituição Federal, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade da lei promulgada, provocada pela usurpação do poder legislativo que desrespeitou a competência que lhe é conferida. Nesse ponto, surge a problemática do objeto em estudo: o Estado legislou sem considerar o prazo que deveria estar previsto em lei complementar federal, a qual sequer existe.

2.1 Considerações sobre os municípios (possibilidade de criar novos e a Emenda Constitucional⁶ nº 15/96)

⁶ É uma espécie normativa que trata de inovar a ordem constitucional. Possui rito especialíssimo quando comparado com o processo legislativo ordinário. É de iniciativa de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas do país, com manifestação, individual, da maioria relativa dos membros. Será votada em dois turnos em cada Casa. O quórum necessário é de três quintos dos votos das Casas. Vedações materiais estão dispostas no art. 60, § 4º da CF/88. Não poderá tramitar emenda

O município como ente federado foi uma inovação da CF/88, haja vista que nas constituições federativas anteriores, embora eles tivessem governo e competências próprios, os Estados eram os responsáveis pela criação e organização deles. No entanto, a partir da última constituição os municípios adquiriram autonomia e, com ela, o poder de auto-organização, podendo, portanto, elaborar uma Lei Orgânica, como está previsto no art. 29 da CF⁷ (BRASIL, 1988) (SARLET, 2014).

Há quem discorde da equiparação do município como ente federado. Para José Afonso da Silva⁸, por exemplo, os municípios não fazem parte da Federação por não participarem da formação da vontade jurídica pátria (JÚNIOR, 2014, p. 716).

A Constituição da República, em seu art. 18, § 4º aduz:

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. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a responsabilidade pela designação de um período para que municípios sejam criados, incorporados, fundidos ou desmembrados é atribuída à lei complementar federal, atribuição essa que busca coibir que um interesse local se sobreponha ao interesse federal (BULOS, 2012, p. 954).

O dispositivo constitucional que prevê a criação incorporação, fusão e desmembramento de municípios é norma de eficácia limitada e depende de complementação infraconstitucional. Dessa forma, uma lei ordinária estadual editada só terá efetividade se existir lei complementar federal regulando-a (*Ibidem*, pág. 954).

Nesse sentido, o referido artigo é detentor de imediata eficácia negativa e, conseqüentemente, todas as normas preexistentes à EC 15/96 foram revogadas. Portanto, enquanto não for criada a lei complementar federal, não se pode instaurar, nem concluir eventuais processos de emancipação municipais que estejam em andamento (*Ibidem*, p. 954).

constitucional na vigência de estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal. Caso rejeitada ou tida por prejudicada, a emenda não poderá ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa. (ARAUJO, 2008, p.368)

⁷ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

⁸ SILVA *apud* JÚNIOR, 2014, p. 716.

Vale ressaltar que o referido artigo da CF/88 exigiu também a apresentação de Estudos de Viabilidade Municipal, os quais devem ser disciplinados por lei ordinária federal. Já a realização de consulta prévia – plebiscito – ela não pode ser substituída por outro tipo de pesquisa. O desrespeito a essa determinação pode provocar a declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais que modificam limites municipais, independentemente da modalidade de desmembramento (*Ibidem*, p. 955).

A competência da consulta plebiscitária para apurar e divulgar o resultado é do Tribunal Regional Eleitoral do Estado-membro ao qual pertença a região. (*Ibidem*, p. 955).

Dessa forma, embora a Constituição Federal determine as condições para a criação de novos municípios, perceber-se-á que, em alguns casos, elas não foram obedecidas.

3 DECISÕES EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na sequência, serão explanadas duas decisões em julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade⁹, em controle de constitucionalidade¹⁰, que tiveram por objeto leis estaduais que criaram os municípios de Santo Antônio do Leste, no Estado de Mato Grosso (MT) e o município de Luís Eduardo Magalhães no Estado da Bahia (BA).

Ambas de relatoria do Ministro Eros Grau discutem a realidade fática de entes federativos criados por decisões políticas em dissonância com o texto constitucional, tendo em vista que elas desconsideraram a omissão legislativa do Congresso e instituíram novos municípios.

3.1 Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 7.619 – ADIn nº 2.240

A ação foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, cujo objeto foi a Lei nº 7.619/2000, do Estado da Bahia.

⁹ A ação direta de inconstitucionalidade genérica está prevista no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, tendo sido regulamentada pela Lei nº 9.868/99. Nos termos dessa, a ADIn será processada perante o STF e tem por objeto o julgamento de lei ou ato normativo federal ou estadual. (DANTAS, 2013, p. 227)

¹⁰ O controle de constitucionalidade é uma forma de verificar a conformidade ou adequação da lei ou ato do poder público com a Constituição. Pelo lado prático, quando há dúvida se uma norma está em conflito com a Constituição, o(s) órgão(s) competente(s) para o controle, quando provocados, fazem um confronto entre as normas antagônicas e, se constatada lesão a preceito constitucional, a norma violadora é declarada inconstitucional e é retirada (em regra, retroativamente) a sua eficácia, seja para o caso concreto (controle concreto), para todos (controle abstrato). (JÚNIOR, 2010, p.40)

Acordaram os Ministros do STF, de forma unânime, a julgar procedente a ADIn e, majoritariamente, entenderam por não pronunciar a nulidade do ato impugnado a fim de que se mantenha a vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses¹¹.

A referida lei criou o município de Luís Eduardo Magalhães, o qual foi desmembrado do distrito de mesmo nome e de parte do distrito sede, sendo este o município de Barreiras.

Alegou o requerente que a lei estadual é inconstitucional por ter sido publicada em data posterior à EC 15/96, a qual atribuiu nova redação ao § 4º do Art. 18 da CF/88. Dessa forma, além de ter colidido com o texto constitucional, teria violado a democracia, na medida em que apenas a população do Distrito de Luís Eduardo Magalhães se manifestou no plebiscito (realizado no dia 19 de março de 2000). Entretanto, a consulta deveria ter abrangido toda a população envolvida no processo de emancipação.

Com relação aos estudos sobre a viabilidade municipal, estes só foram divulgados em momento posterior a ocorrência do plebiscito, em 28 de março de 2000. No entanto, para a população entender as modificações advindas do processo de divisão do território, o estudo deveria ter sido apresentado antes da pesquisa.

¹¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, **há mais de seis anos**, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. **O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município.** 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. **Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia.** (STF - ADI: 2240 BA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02283-02 PP-00279). (Grifo nosso).

O requerente, Partido dos Trabalhadores (PT), acrescentou ainda que a criação de município em ano de eleições para prefeito gera um temor no que diz respeito à preservação da ordem pública.

Por outro lado, o governador do Estado da Bahia opinou a favor da constitucionalidade da Lei 7.619, defendendo que a consulta antecedeu o processo legislativo e ocorreu na forma de plebiscito realizado pela Justiça Federal, consultando a população interessada, conforme a Resolução nº 33/2000. Com relação ao plebiscito, ele teria sido autorizado pelo Decreto Legislativo nº 2.015 de 03 de março de 2007¹².

Quanto à inexistência de lei complementar federal que contenha a previsão do período de criação, asseverou que seria possível a indicação desse período pelo ordenamento jurídico estadual¹³.

A Assembleia Legislativa do Estado da Bahia se pronunciou no sentido de que a CF/88 assegurou direito absoluto ao desmembramento de municípios. Destacou que: “[...] a legislação baiana, Constituição e a lei complementar, primaram pela inteira razoabilidade ao ficar o intervalo de criação no período compreendido entre um ano, no máximo, e seis meses no mínimo das eleições municipais [...]”¹⁴. Com relação ao plebiscito, alegou que não haveria necessidade de realizar uma consulta mais ampla.

O Advogado Geral da União se manifestou a favor da procedência do pedido, pela Lei nº 7.619/00 ter sido editada enquanto pendente lei complementar federal, ou em razão da discrepância entre os moldes da consulta feita à população e o texto constitucional, no mesmo sentido o Procurador-geral da República opinou pela declaração de inconstitucionalidade por ser notória a violação ao texto constitucional pela lei estadual da Bahia¹⁵.

O Min. Eros Grau, relator, em seu voto, entendeu que a criação efetiva do município, há mais de seis anos, implicou na existência de tal como ente federativo dotado de autonomia¹⁶.

O município exerceu atos próprios de ente federativo autônomo, ao promulgar sua lei orgânica e legislar acerca de assuntos com interesse local, em meados do ano de 2006 já haviam sido sancionadas cerca de duzentas leis municipais, as quais passaram a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, arrecadou tributos, elegeu cargos para o

¹² ADI 2.240, p. 284

¹³ *Ibidem*, p. 285.

¹⁴ *Ibidem*, p. 285

¹⁵ *Ibidem*, p. 286

¹⁶ *Ibidem*, p. 287

executivo, exerceu poderes em âmbito administrativo¹⁷. A existência, portanto, decorre de decisão política que importou na sua instalação como ente federado autônomo.

Observou que o princípio da segurança jurídica é favorável à preservação do Município. Nesse sentido, esclareceu ser uma situação, na qual deve prevalecer a força normativa dos fatos e fez referência a Georg JELLINEK¹⁸ “que permite compreender a origem e a existência da ordem jurídica, pois na vida do Estado as relações reais precedem as normas em função delas produzidas”.

Fez uma comparação com o casamento putativo. Sobre ele, afirmou que embora o casamento seja nulo ou anulável, se for contraído de boa fé por ambos os cônjuges, produzirá efeitos. Da mesma forma, o município de Luís Eduardo Magalhães, é ente federado autônomo e também se trata de uma situação de exceção, mas que não encontra previsão no direito positivo, embora esteja instalado pela força normativa dos fatos¹⁹.

Ou seja, deve haver a conscientização de que não é possível esconder a realidade fática do Município de Luís Eduardo Magalhães. Ressaltou que a anulação de decisão política que criou o município é um avanço sobre a chamada “reserva do impossível”, no sentido de que não é possível anular o caráter institucional da decisão política sem agredir o princípio federativo²⁰.

Destacou que a omissão do legislativo, desde a promulgação da EC 15/96, dificultou a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, e essa falha consolida um desastre no sistema, na medida em que a República Federativa do Brasil é formada pelos Estados, municípios e o Distrito Federal. Logo, uma decisão política favorável à criação do novo município só poderia ser tomada se houvesse a previsão em lei complementar federal²¹.

Assim, não se deve agir como se o Município não existisse, pois a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual seria em vão, o Ministro Eros Grau afirmou ainda que “Não é possível anularmos a decisão política de caráter institucional sem desabrida agressão ao princípio federativo”²².

Dessarte, para o julgamento do feito, optou pelo caminho que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função estabilizadora. Para a pergunta: a violação ao texto do §4º do artigo 18 da Constituição Federal ou a quebra ao princípio federativo? Quais interesses estariam satisfeitos caso fosse declarada a inconstitucionalidade

¹⁷ ADIn 2.240, p. 288, 289.

¹⁸ JELLINEK *apud* GRAU. ADIn 2.240, p. 292

¹⁹ *Ibidem*, p. 294,295

²⁰ *Ibidem*, p. 300

²¹ *Ibidem*, p. 296

²² GRAU, Roberto Eros. ADIn 2.240, p. 14

da lei que criou o município? E, em decorrência dessa, que interesses seriam sacrificados? Entendeu que a resposta seria a inclusão da situação do Município de Luís Eduardo Magalhães no estado de normalidade²³.

Assim, pautar-se-ia o princípio da continuidade do Estado, o qual está previsto no art. 1º da Constituição que prevê a união indissolúvel dos Estados, municípios e Distrito Federal²⁴.

Para concluir, fez referência à observação de KONRAD HESSE²⁵:

Também cumpre a esta Corte fazer tudo aquilo que seja necessário para impedir o nascimento de realidades inconstitucionais, mas indispensável há de ser, quando isso seja possível, que esta mesma Corte tudo faça para pô-la, essa realidade, novamente em concordância com a Constituição.

Por fim, manifestou-se pela improcedência da ADIn.

No voto do Ministro Gilmar Mendes, após fazer breve análise do voto da relatoria, foi afirmado que a situação fática não pode ser ignorada, ao mesmo tempo em que declarou que a solução para o problema não seria a simples improcedência do pedido da ADIn²⁶.

Ressaltou que a nulidade de uma lei poderia causar um caos jurídico e, por isso, muitas situações imperfeitas da perspectiva constitucional, dificilmente, seriam superadas com a utilização simples da declaração de nulidade²⁷.

Com relação ao problema no Brasil, evidenciou que a aplicação continuada de uma lei por diversos anos, leva a impossibilidade de declarar sua nulidade. Dessa forma, é recomendada a adoção de uma técnica alternativa, baseando-se no princípio constitucional da segurança jurídica, deixando-se de aplicar o princípio da nulidade²⁸.

Aduziu que, nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou por diversas vezes, sobretudo com o advento da Lei nº 9.868/99, que em seu artigo 27 deu ao Tribunal uma nova via para adotar a mitigação dos efeitos da decisão de

²³ ADIn 2.240, p. 304.

²⁴ *Ibidem*, p. 304.

²⁵ HESSE *apud* GRAU. ADIn 2.240, p. 305.

²⁶ *Ibidem*, p. 311.

²⁷ *Ibidem*, p. 322.

²⁸ *Ibidem*, p. 324

inconstitucionalidade²⁹. O referido dispositivo preencheu a lacuna existente nas técnicas decisórias de controle de constitucionalidade³⁰.

Contudo, o dispositivo em questão ainda estava sendo julgado (embora o Tribunal já houvesse sinalizado o entendimento pela sua constitucionalidade). Por isso, foi apontada a ausência de um instituto que permitisse determinar limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Fato esse que obrigou os Tribunais, muitas vezes, a se omitirem de um juízo de censura e declararem a constitucionalidade de leis claramente inconstitucionais. No entanto, o referido instituto tem sido aplicado a casos de controle incidental e abstrato. Portanto, estaria superada a dúvida quanto à constitucionalidade do referido artigo³¹.

Quanto ao princípio da nulidade da lei inconstitucional, esclareceu que embora tenha caráter de princípio constitucional, deve ser afastada sua incidência quando a aplicação for inidônea para o fim desejado, bem como quando a aplicação fomentar danos para o sistema jurídico constitucional, que seria o presente caso³².

Dessa forma, quando estiver em jogo o princípio da nulidade e o da segurança jurídica, deve haver ponderação. Nesse caso, sob a análise do princípio da proporcionalidade, entender-se-á qual deve prevalecer: a segurança jurídica ou outro princípio com interesse social³³.

Por fim, entendeu por aplicar o artigo 27 da Lei nº 9.868/99 e declarou inconstitucional, sem pronunciar a nulidade, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, para que o legislador reanalise o assunto, baseando-se nos termos fixados por lei complementar federal³⁴.

Em seguida, o Min. Eros Grau retificou seu voto e acompanhou o do Min. Gilmar Mendes, entendendo pela declaração de inconstitucionalidade sem pronunciar a nulidade, pelo prazo de 24 meses³⁵.

Na sequência, o Min. Sepúlveda Pertence fez ponderações no sentido de não aderir ao raciocínio de declarar a inconstitucionalidade com efeitos prospectivos, sob a justificativa de

²⁹ Lei 9.868, art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

³⁰ ADIn 2.240, p. 324.

³¹ *Ibidem*, p. 326

³² *Ibidem*, p. 328

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 330

³⁵ *Ibidem*, p. 331

que onde há direitos adquiridos, não existe a possibilidade de o Tribunal lançar para o futuro o termo inicial de inconstitucionalidade de uma lei³⁶.

Não obstante, em síntese, relatou um caso onde foi favorável a modulação da eficácia temporal das decisões, fazendo uso da ponderação entre o dogma da nulidade da lei inconstitucional e a garantia da segurança jurídica. Por fim, acompanhou o voto do Ministro relator³⁷.

No voto do Ministro Marco Aurélio, foi ressaltado que o entendimento do STF pela constitucionalidade da Emenda Constitucional nº15 evidenciou que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios só podem ocorrer nos moldes da lei complementar, de cunho federal, ainda inexistente³⁸.

Afirmou que a aprovação da situação do Município em questão, ao arrepio do texto constitucional seria endossar um conflito com a Constituição para a criação de outros municípios. O que implicaria em entender que a EC nº15 não estaria em vigor pela ausência de edição da lei complementar prevista. Ou, caso contrário, entender-se-ia pela vigência da EC, mesmo ante a omissão do Congresso³⁹.

Com relação ao artigo 27 da Lei nº 9.868/99, mostrou-se inconformado com a vigência simultânea à Emenda nº 15. E aduziu que a autorização para a criação de municípios não se torna efetiva diante da inexistência de atividade legiferante, julgando, então, procedente o pedido da ação⁴⁰.

Por fim, constata-se que os ministros do STF chegaram a divergir acerca da constitucionalidade da lei estadual que criou o município de Luís Eduardo Magalhães, na medida em que se tornou difícil considerar o federalismo e aplicar o princípio da segurança jurídica.

No entanto, percebe-se que a decisão teve um viés político e social, ao optar por tentar incluir o município criado há anos, ao invés de declará-lo inconstitucional e ignorar a decisão política do Estado-membro de criar um novo município.

Ademais, deve-se observar ainda que houve inércia do poder judiciário ao abster-se de se manifestar, tão rápido quanto necessário, acerca da criação do novo município. Dessa forma, houve uma postura contributiva quando da realização das eleições municipais com a anuência da justiça eleitoral.

³⁶ ADIn 2.240, p. 332

³⁷ *Ibidem*, p. 334

³⁸ *Ibidem*, p. 337.

³⁹ *Ibidem*, p. 338

⁴⁰ *Ibidem*, p. 345

3.2 Ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.893 – ADIn nº 3.316

O Município de Santo Antônio do Leste foi criado pela Lei 6.893, de 28 de janeiro de 1.998 do Estado de Mato Grosso (MT)⁴¹.

A ação foi proposta pelo Procurador Geral da República, atendendo a solicitação do prefeito do Município de Novo Joaquim/MT, do qual foi desmembrado o Município de Santo Antônio do Leste, sob a justificativa de que a lei que criou o novo Município é claramente inconstitucional, tendo em vista que foi publicada após a promulgação da EC 15/96, com fundamento em violação do texto constitucional, ante a pendência da lei complementar federal mencionada no referido dispositivo⁴².

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sustentou, em síntese, que a lei estadual que criou o município observou a LC 23/92, a qual trata da criação, incorporação, fusão, desmembramento e extinção de municípios no referido estado⁴³.

O Advogado Geral da União, com base em precedentes, manifestou-se favorável a procedência do pedido, no mesmo sentido o Procurador Geral da República foi favorável a inconstitucionalidade da lei em discussão⁴⁴.

⁴¹ ADIn 3.316, p. 540

⁴² EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.893, DE 28 DE JANEIRO DE 1.998, DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO. ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Santo Antônio do Leste importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade. 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, Lei n. 6.893, de 28 de janeiro de 1.998, do Estado do Mato Grosso. (ADI 3316, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-03 PP-00538 RCJ v. 21, n. 135, 2007, p. 101-102).

⁴³ ADIn 3.316, p. 542.

O relator, Ministro Eros Grau, ressaltou que a pendência de lei complementar federal, nos moldes estabelecidos pelo § 4º, artigo 18 da Constituição, levaria, caso fosse realizada uma interpretação literal do referido texto, à declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.893 de 1998⁴⁵.

No entanto, o município de Santo Antônio do Leste foi efetivamente criado e assume a posição de ente federativo autônomo. Tanto que a Justiça Eleitoral realizou eleições municipais para prefeito, vice-prefeito e vereadores. O município presta serviços públicos de interesse local, exerce poder de polícia, é foro para celebração de casamentos, registros de nascimentos e óbitos em seu território. Além de exercer outros atos típicos, tais como a participação na arrecadação de tributos federais e estaduais⁴⁶.

Acrescentou que a autonomia municipal transparece uma situação de exceção, visto que o fato de o município legislar, faz com que uma parte do ordenamento jurídico brasileiro seja composto pela legislação emanada por esse ente. Dessa forma, a preservação do município implica em respeitar o princípio da segurança jurídica, pois embora seja uma situação de exceção não prevista pelo direito positivo, fora instalada pela força normativa dos fatos⁴⁷.

Demonstrou ainda que a omissão legislativa do Congresso Nacional impede que a decisão política que envolva a criação de um novo município possa ser tomada. Daí porque, o caso de Santo Antônio do Leste, é tido como uma exceção à regra, visto que advém de uma violação indireta do Congresso à ordem constitucional⁴⁸.

Com relação ao fato de normativistas radicais apontarem que o dito município jamais foi criado em termos formais, visto que a inconstitucionalidade legislativa provocaria a inconstitucionalidade institucional, ressaltou que esse posicionamento só serve para o mundo das abstrações⁴⁹.

Em outros termos, declarou que não é possível fingir que o município de Santo Antônio do Leste não existe e não adiantaria a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual que o criou, pois alcançaria a chamada “reserva do impossível”, na medida em que a anulação de decisão política com caráter institucional iria agredir, inevitavelmente, o princípio federativo.

⁴⁴ ADIn 3.316, p. 542.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 544.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 545.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 552.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 554.

Ao fazer o questionamento: o que menos comprometeria a força normativa futura da Constituição e sua função estabilizadora, a agressão ao enunciado do § 4º, no artigo 18 da Constituição da República ou a violação ao princípio federativo? E, ainda a indagação de quais poderiam ser os interesses protegidos pela declaração de inconstitucionalidade da lei estadual, e quais estariam comprometidos em decorrência dessa?⁵⁰

O Ministro afirmou que a violação ao princípio federativo iria comprometer a função normativa da Constituição. Por outro lado, reconhecer a existência e validade do município iria afastar a agressão à federação, prevalecendo seus valores e direitos⁵¹.

Com relação aos princípios, destacou também o princípio da continuidade do Estado em detrimento do princípio da continuidade do serviço público, tendo em vista que os serviços do Município de Santo Antônio do Leste, caso declarada a sua inconstitucionalidade, seriam prestados pelo município de origem, qual seja o Município de Barreiras⁵².

Em suma, foi reiterado que a realidade fática do Município de Santo Antônio do Leste impende o julgamento pela improcedência do pedido da ADIn⁵³.

O Ministro Gilmar Mendes proferiu seu voto ressaltando que a situação fática não pode ser ignorada pelo Tribunal, esclarecendo quais os contornos que podem ser dados na decisão do Tribunal para que não se ocorra uma medida muito gravosa para a realidade fática encontrada no novo Município⁵⁴.

Acredita que o julgamento pela improcedência do pedido não seria a solução, pois o Tribunal estaria direcionando toda a atenção na necessidade de assegurar realidades em detrimento da contemplação do princípio da nulidade de lei inconstitucional⁵⁵.

Lembrou que o Tribunal já declarou, por várias vezes, a inconstitucionalidade de leis estaduais posteriores a Emenda Constitucional 15/96, que criou novos municípios, por inexistência de lei complementar federal (nos moldes previstos no texto constitucional)⁵⁶.

Destacou que o STF entende que o § 4º do artigo 18 da CF/88 é norma de eficácia limitada e depende que o legislativo atue na elaboração de lei complementar a fim de que a norma produza plenos efeitos. Diante disso, percebe-se que a referida norma obsta a continuidade de processos que tenham por escopo a criação de municipalidades⁵⁷.

⁵⁰ ADIn 3.316, p. 559

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem* 3.316, p. 560.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 565

⁵⁵ *Ibidem*, p. 566

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ ADIn 3.316, p. 567

No que tange aos princípios, ressaltou a necessidade de haver uma ponderação entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional e o princípio da segurança jurídica, a fim de que sejam desenvolvidas técnicas alternativas para decidir sobre o controle de constitucionalidade⁵⁸.

Sob a análise do direito comparado, destacou o Direito Português, no qual já foi reconhecida a possibilidade de limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional. Nesse sentido, além das razões jurídicas (de segurança jurídica e equidade), o ordenamento jurídico português também consagrou uma cláusula que justificasse a limitação do efeito de caráter político: o interesse público de excepcional relevo⁵⁹.

O Ministro relatou ainda os dados apresentados pelo jurista português Rui Medeiros⁶⁰, segundo o qual entre os anos de 1983 e 1986 quase um terço das declarações de inconstitucionalidade teve força obrigatória geral com efeitos restritos. Da mesma forma, ocorreu entre 1989 e 1997, quando das 50 declarações de inconstitucionalidade ocorridas nos processos de controle abstrato de normas, um número mínimo de 18 tiveram os efeitos limitados⁶¹.

No mesmo sentido, Gilmar Mendes acentuou que, na Espanha, a Constituição e a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional não adotaram, expressamente, a aplicação dos efeitos restritos à declaração de inconstitucionalidade, mas foi influenciada pela corte Alemã, que já adotava – desde o ano de 1989 – a declaração de inconstitucionalidade sem declarar a nulidade⁶².

Ressaltou que, no Brasil, a doutrina tem apontado limitações relacionadas à pronúncia da nulidade ou da cassação da lei para resolver os problemas relacionados à inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. Há quem aponte a insuficiência ou inadequação da nulidade para superar algumas situações de inconstitucionalidade, principalmente no âmbito do princípio da isonomia e da inconstitucionalidade por omissão. Esse problema é mais sério quando exigências constitucionais são satisfeitas, mas ocorre a omissão parcial decorrente de execução defeituosa do legislador⁶³.

⁵⁸ ADIn 3.316, p. 567.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 571

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, p. 574

⁶³ *Ibidem*, p. 578

Aduziu que a aplicação contínua de uma lei dificulta (e muito) a sua declaração de nulidade, e faz com que seja recomendada a adoção de técnica alternativa, com base no princípio da segurança jurídica⁶⁴.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF evoluiu, principalmente, com o advento da Lei nº 9.868/99, que em seu artigo 27 oportuniza uma nova via para mitigar os efeitos de decisões de inconstitucionalidade⁶⁵.

Assim, no conflito entre os princípios da nulidade e da segurança jurídica, entende-se que a solução seja uma decisão com técnicas ponderadas.⁶⁶ O legislador propôs, ainda, um modelo que restringe o aspecto procedimental, na medida em que exige quórum especial (dois terços dos votos) para que haja declaração de inconstitucionalidade com efeitos restritos⁶⁷.

Por fim, destacou o seguinte raciocínio: embora haja o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei em discussão, o Tribunal deveria resguardar, da maior forma possível, os efeitos por ela produzidos. Assim, com fulcro no art. 27 da Lei 9.868/99, declarou a inconstitucionalidade sem a nulidade da referida lei, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses⁶⁸.

O Ministro Eros Grau, relator, retificou o voto e acompanhou o do Ministro Gilmar Mendes, entendendo pela inconstitucionalidade da lei, mas sem declarar a nulidade dessa pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses⁶⁹.

O Ministro Sepúlveda Pertence, aduziu que atos jurídicos são perfeitos e os direitos são adquiridos quando não há lei inconstitucional lhe acometendo. Por isso, entendeu que a aquisição de direitos não condiz com a projeção futura para termo inicial de inconstitucionalidade de uma lei⁷⁰.

Reconheceu que já participou de decisões sendo favorável à modulação da eficácia temporal de declarações de inconstitucionalidade, mas em tais situações era bem determinado o universo pessoal a ser atingido pelas decisões e, em razão disso, não haveria riscos de atingir eventuais situações jurídicas que pudessem ser objeto de controle difuso de inconstitucionalidade⁷¹.

Exemplificou com o caso do município Mira Estrela-SP, no qual foi delimitado o número de vereadores à proporção aritmética com a população. Hipótese em que, já ao final

⁶⁴ ADIn 3.316, p. 578.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 582

⁶⁷ *Ibidem*, p. 584

⁶⁸ *Ibidem*, p. 585.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 586

⁷⁰ *Ibidem*, p. 587

⁷¹ *Ibidem*, p. 588.

do mandato legislativo em andamento, em cerca de seis mil municípios brasileiros, era declarado que o número de vereadores, em grande parte dos municípios, era inconstitucional⁷².

Em síntese, feitas tais ponderações sobre o voto do Min. Gilmar Mendes, o Min. Sepúlveda Pertence o acompanhou nos demais termos⁷³.

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, afirmou ser voto vencido, na maior parte dele, quanto à procedência do pedido. Reportou-se ao voto proferido no julgamento da ADIn do Município de Luís Eduardo Magalhães, no qual entendeu que embora haja autorização para criação de municipalidades, ela não se torna efetiva pela inércia do Congresso Nacional e, na ocasião, julgou procedente a ADIn⁷⁴.

Por fim, constata-se que a atividade legiferante estatal acerca da lei que criou o município, advém da autonomia que lhe é peculiar. No entanto, a discussão acerca da constitucionalidade do ato é resultado de uma violação indireta do Congresso à ordem constitucional. Pois, o órgão legislador deveria ter exercido seu papel e não o fez, o que implica na impossibilidade de criação de novos municípios.

Dessa forma, entende-se por acertado o julgamento dos ministros ao aplicar a modulação dos efeitos para a decisão que declara a inconstitucionalidade. Tendo em vista que o município já existia há anos (do momento do julgamento) e o pronunciamento da nulidade da lei que o criou, com efeitos imediatos, soaria como uma medida desarrazoada frente aos atos jurídicos já praticados no novo ente federativo.

4 CONSULTA À POPULAÇÃO ENVOLVIDA: O PLEBISCITO

A expressão “população dos municípios envolvidos” foi utilizada com o intuito de legitimar toda a população do município, e não apenas os eleitores inscritos no distrito emancipado, a votar na consulta plebiscitária organizada pelo TRE. (BULOS, 2014)

A Lei nº 9.079, de 18 de novembro de 1998, esclareceu quem são os legitimados a participarem do plebiscito para os processos de desmembramento e fusão de municípios. Determinou em seu art. 7º, *in verbis*:

⁷² ADIn 3.316, p. 588.

⁷³ *Ibidem*, p. 589.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 592-596.

Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

A realização de plebiscito é tida como um requisito fundamental para a deliberação do desmembramento e incorporação de municípios. Dessa forma, a inobservância desse dispositivo, configura uma afronta ao texto constitucional por configurar um desrespeito ao direito de livre manifestação à população envolvida no processo.

Essa condição não tem sido respeitada em sua completude, como pode-se ver em julgamentos do STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, como, por exemplo, na ADIn nº 2.967⁷⁵, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence.

A referida ação foi proposta pelo Partido Progressista (PP), com pedido de medida cautelar, em face do art. 2º, quarto tópico da Lei Estadual nº 7.993 de 2 de janeiro de 2002 do estado da Bahia. No referido texto, a lei teria corrigido os limites do Município de Barra do Mendes e, para isso, desmembrou o Município de Seabra, passando a incorporar a área desmembrada à Barra do Mendes⁷⁶.

Na ocasião, o governador do Estado da Bahia entendeu que a lei impugnada não criava, incorporava ou desmembrava municípios, mas tão somente corrigia limites a fim de determina-los de forma precisa⁷⁷.

O Presidente da Assembleia Legislativa entendeu que as leis estaduais anteriores ao texto questionado indicavam os limites do Município de Seabra se referindo a nomes de locais, pessoas ou acidentes da região, sem apresentar nota geográfica precisa, portanto. Nesse

⁷⁵ 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.** (STF - ADI: 2967 BA, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 12/02/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-03-2004 PP-00016 EMENT VOL-02144-02 PP-00450). (Grifo nosso).

⁷⁶ ADIn 2967, p. 452.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 455.

sentido, alegou que os limites do citado Município foram positivados, em coordenadas geográficas, a partir do momento em que houve disponibilidade tecnológica para isso⁷⁸.

O Advogado-Geral da União entendeu, com fundamento em decisões do Supremo Tribunal Federal, que a alteração de limites territoriais só seria possível após atender as exigências previstas no § 4º, art. 18 da CF, com destaque para a realização de consulta plebiscitária⁷⁹.

O Procurador-Geral da República também se manifestou pela procedência da ação por entender que a referida Lei Estadual estaria redefinindo os limites do Município de Barra do Mendes a partir da incorporação de áreas do Município de Seabra. No entanto, sem atender a exigência de consulta à população diretamente afetada⁸⁰.

No voto do Min. Sepúlveda Pertence, relator, quanto ao mérito da questão, ressaltou que em se tratando de subtração de parte de território de um município que provoque a constituição de uma nova entidade municipal ou some o território a um município preexistente, o § 4º, art. 18 da CF prevê duas outras exigências, quais sejam, a consulta prévia mediante plebiscito à população dos municípios envolvidos e realização e divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal⁸¹.

A exigência de plebiscito espelha uma busca pela legitimidade de um ato que provoca mudanças significativas para a Federação, no caso de desmembramento de um ente federado⁸². No caso em comento, em que pese a tentativa da defesa em distinguir um desmembramento de uma retificação técnica de limites, a tese não foi aceita ante o fato de que a lei estadual teria deslocado diversos povoados, com as consequências sociais, tributárias e políticas⁸³.

Por fim, ao julgar a liminar, entendeu-se que a inocorrência de plebiscito é suficiente para julgar inconstitucional a norma impugnada. Desta feita, por unanimidade, o STF entendeu pela procedência do pedido e declarou inconstitucional o quarto tópico do artigo 1º da Lei nº 7.993/2002 do Estado da Bahia.⁸⁴

Sobre o tema, o Congresso Nacional decretou, nos moldes da Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002:

⁷⁸ ADIn 2.957, p. 458.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 459.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 468.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*, p. 471.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 475.

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.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A referida lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.737, na qual se entendeu que a EC 57/2008, ao acrescentar o texto ao art. 96 no Ato de Disposições Transitórias Constitucionais convalidou a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, desde que observada a legislação estadual, e que a publicação da referida lei tenha sido até 31 de dezembro de 2006.

Nesses termos, verifica-se que a consulta popular é instrumento fundamental a legitimação do processo de criação de novos municípios e a inobservância dessa etapa pode provocar a nulidade da lei estadual que o criou.

Nesse caso, entende-se que o STF julgou de forma acertada, na medida em que a inobservância desse requisito pode levar a população envolvida a vivenciar uma nova situação jurídica que lhe seja mais danosa, sem lhe oportunizar o direito, que lhe é inerente, de votar a favor ou não.

4.1 Emenda Constitucional nº 57/2008

Com o objetivo de dar validade os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, foi criada a Emenda Constitucional nº 57/2008 de 18 de dezembro de 2008, a qual acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Artigo 96 com o texto: “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” (BULOS, 2012, p. 956).

Anteriormente à vigência da referida EC, o Supremo Tribunal Federal (STF) já vinha entendendo por declarar a inconstitucionalidade sem pronunciar a nulidade, e julgou procedente o pedido por atenção à força normativa da realidade dos fatos e ao princípio da segurança jurídica. Para isso, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, estabeleceu um

prazo razoável para o Congresso legislar e suprir a lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. Esse foi o raciocínio utilizado no julgamento da ADIn nº 3.682⁸⁵ (*Ibidem*, pág. 956).

Nesse sentido, o STF, na referida ADIn, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fez um apelo ao legislador a fim de que fosse elaborada a lei complementar federal no prazo de 18 (dezoito) meses.

Na sequência, sobreveio a EC 57/2008, a qual cuidou por validar as leis estaduais que antes haviam sido declaradas inconstitucionais pelo STF e, com isso, atingiu a situação de 56 (cinquenta e seis) municípios distribuídos pelos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás, Piauí, Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e da Bahia, os quais tiveram a criação contestada no Supremo por meio de ações diretas de inconstitucionalidade (*Ibidem*, pág. 956).

Em suma, percebe-se que o texto do artigo 96 da ADCT convalidou os atos concernentes às modificações de municípios cujas leis tenham sido publicadas até a data de 31 de dezembro de 2006, como uma tentativa de impedir que os municípios já existentes fossem extintos e acarretassem danos às comunidades locais.

5 SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 104 DE 2014

⁸⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. **Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.** (STF - ADI: 3682 MT, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583). (Grifo nosso).

O projeto de lei trata do procedimento para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios nos moldes do § 4º, artigo 18 da Constituição Federal.

Logo, foi apresentado o Substitutivo da Câmara ao PLS 104/2014 que dispõe sobre os conceitos do que é considerada criação, incorporação, fusão e desmembramento. Além de esclarecer a que se refere as expressões “município envolvido” e “município preexistente”.

O Capítulo II do projeto intitulado “Do período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios” dispõe que essas modalidades só devem ocorrer no período compreendido entre a posse dos prefeitos e vice-prefeitos (que seria entre 1º de janeiro do ano subsequente à eleição e o último dia do ano anterior à ocorrência de eleições municipais).

Com relação aos atos que, no referido período, ainda não tivessem sido encerrados deveriam ficar sobrestados até serem reiniciados após a posse dos prefeitos e vice-prefeitos. E os atos realizados fora do período determinado seriam nulos.

No capítulo III, intitulado “Do Procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios” foi disciplinado o rito para a modificação nos limites territoriais dos entes federativos, tratando dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e seus pontos de abordagem em relação ao Município a ser criado e os demais envolvidos, bem como tratou da publicidade dos referidos estudos, os quais deveriam ficar expostos pelo prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias.

Ainda neste capítulo, na Seção II, intitulada “Dos Estudos de Viabilidade Municipal”, determinou-se que o EVM deveria abordar, entre outros, a viabilidade econômico-financeira em relação ao município a ser criado e demais municípios. No art. 7º, § 2º dessa Seção, acrescentou-se o inciso IV⁸⁶ em relação ao PL 104/2014, dispondo acerca da necessidade de indicação de receitas de arrecadação própria.

Na Seção IV, intitulada “Do Plebiscito e dos Procedimentos Complementares”, ainda do capítulo III, foi proposto que após aprovação integral do Estudo de Viabilidade Municipal pela Assembleia Legislativa, caso tenha sido demonstrada a viabilidade da criação, incorporação, fusão ou desmembramento, seria realizado plebiscito para consultar a população dos municípios envolvidos.

O plebiscito deveria ser solicitado pela Assembleia Legislativa Estadual ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e ocorreria, preferencialmente, junto às eleições federais e estaduais, imediatamente após a edição do ato legislativo que o autorizasse.

⁸⁶ Art. 7º, §2º, inciso IV do SPL 104/2014 : indicação de que as receitas de arrecadação própria, divididas pelo número de habitantes, terão valor superior àquele observado em 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado com menor valor para esse indicador.

Dispôs ainda que se o resultado do plebiscito fosse negativo à modificação municipal, ficaria vedada a realização de novo plebiscito que tenha o mesmo objeto pelo prazo de 12 (doze) anos. Por outro lado, se o resultado fosse positivo, a Assembleia Legislativa deveria votar, no respectivo projeto de lei estadual, para definir o nome, a sede, os limites dos municípios envolvidos, os distritos e seus limites (se houver), a forma de sucessão e repartição de bens, direitos e obrigações dos municípios envolvidos e a forma de absorção e aproveitamento de servidores públicos, assegurados os direitos e garantias adquiridos ao tempo da transformação.

No capítulo IV, intitulado “Disposições Transitórias e Finais”, o texto do substitutivo dispôs que seriam considerados nulos os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento realizados em desconformidade com este projeto de lei (caso fosse promulgado).

Acrescente-se que o projeto foi defendido pelos senadores, pois eles acreditam que a criação de novos municípios pode contribuir para a redução de desigualdades sociais e o crescimento no número de emprego. O relator da matéria, senador Valdir Raupp (PMDB-RO), acredita que a emancipação de novos municípios irá trazer benefícios, pois a cidade terá autonomia administrativa e financeira para buscar mais investimentos locais.

O autor do projeto de lei, Mozarildo Cavalcanti (PTB-PR) considerou que as regras podem evitar a criação indiscriminada de municípios, os quais antes eram instituídos apenas para atender interesses políticos. Com relação à alegação de aumento de despesas, o senador ressaltou que isso não é esperado, tendo em vista que os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) serão apenas distribuídos por um número maior de cidades.

Durante o trâmite, o projeto foi vetado, integralmente, pela Presidente da República, que expôs as razões no Veto Total nº 25 de 2014, sob a justificativa de que o Projeto de Lei nº 104/2014 estava contrário ao interesse público. Subscreeveu as razões do Ministério da Fazenda, ao analisar que a proposta não afastou o problema da responsabilidade fiscal da federação, tendo em vista o aumento de despesas sem a correspondente geração de novas receitas.

Atualmente, o projeto está na SSCLCN - Subsec. Coordenação Legislativa do Congresso.

Dessa forma, cabe ressaltar a importância do projeto para a plena eficácia do dispositivo constitucional. Além de dispor sobre o período para proposição dos processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, o ideal é que a lei discipline também os estudos de viabilidade municipal, a realização do plebiscito e a instalação do

município a ser criado. Após diversos projetos com texto adstrito ao prazo para a apresentação dos processos de criação dos municípios, os novos projetos evoluíram e aventuraram-se sobre os demais temas.

Por fim, destaque-se ainda que a promulgação da lei complementar federal a fim de regular o dispositivo constitucional de eficácia limitada⁸⁷ é importante, pois, embora haja interesse político para aumentar o número de cargos eleitorais, tem-se percebido que a omissão da atividade legiferante está dando margem para iniciativas políticas que criam municípios sem respeitar os requisitos constitucionais.

6 CONCLUSÃO

Com a pesquisa, verificou-se que o art. 18, § 4º da Constituição Federal tem eficácia limitada, tendo em vista que estabelece requisitos para a criação de novos Municípios: lei estadual a ser apresentada no prazo previsto em lei complementar federal, a realização de consulta à população envolvida por meio de plebiscito após a divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal. No entanto, a inexistência da lei federal regulando a matéria prejudica a realidade fática de vários municípios criados após a vigência da Emenda Constitucional 15/96.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de constitucionalidade, adotou o entendimento de declarar a inconstitucionalidade das leis estaduais que criam ou modificam os limites dos municípios face a ausência de lei complementar federal.

Nesse sentido, em atenção ao princípio da segurança jurídica e para evitar danos irreparáveis pela desconstituição de um município efetivamente criado, o STF entendeu por relativizar as decisões e utilizar-se do princípio da ponderação para salvaguardar a segurança jurídica sem ofender a realidade da municipalidade em questão.

Dessa forma, o Supremo tem declarado a inconstitucionalidade das leis estaduais em pauta, porém sem declarar a nulidade por um determinado prazo, a fim de provocar o Congresso Nacional a desempenhar sua atividade legiferante. Esse entendimento tem sido

⁸⁷ Segundo a classificação de José Afonso da Silva, as normas de eficácia limitada não possuem aplicabilidade imediata e necessitam de complementação, que deve ocorrer por meio da edição de lei (infraconstitucional), a fim de que produza os efeitos jurídicos previstos. (DANTAS, 2012, p. 101)

uma alternativa ao estrito cumprimento de normas que, se aplicadas, causariam danos irreparáveis as populações locais.

Em vista disso, percebe-se que o poder judiciário contribuiu positivamente, na medida em que o Congresso Nacional já apresentou algumas propostas de lei para complementar o dispositivo constitucional e dar-lhe efetividade plena. Ocorre que, durante o processo de aprovação da lei complementar federal surgem questionamentos acerca de pontos obscuros que precisam ser aclarados, o que atrasa, cada vez mais, a promulgação da lei.

Além disso, sabe-se que o projeto de lei em tramitação, como se não bastasse a necessidade de atender aos requisitos técnicos, também é objeto de interesse de políticos que buscam alargar os cargos eleitoreiros pelo país. No entanto, destaque-se que o objetivo da pesquisa não é discutir a viabilidade política de novos entes federativos, mas sim dar relevância aos critérios estabelecidos no artigo 18, § 4º da Constituição Federal.

Por fim, busca-se também reconhecer o moderno posicionamento do STF que optou por compreender a existência dos municípios que, nos casos em comento, foram criados há anos por leis estaduais sem atender a exigência de criação conforme prazo estabelecido em complementar federal, mas que também foi uma falha provocada pela inércia do legislador que se omitiu diante da necessidade latente de dar eficácia ao dispositivo constitucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.079, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Sítio Eletrônico do Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 25 Out. 2014.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Sítio Eletrônico do Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm> Acesso em: 10 Out. 2014

_____. Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002. Assegura a instalação de Municípios criados por Lei Estadual. **Sítio Eletrônico do Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10521.htm> Acesso em: 15 Out. 2014

_____, Senado Federal. Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar Federal 104/2014. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º, art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118221> Acesso em: 10 Out. 2014.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.967. Partido Progressista em face do Governador do Estado da Bahia e da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 19-03-2004

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.682. Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso em face do Presidente da República e do Congresso Nacional. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ 06-09-2007.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.240. Partido dos Trabalhadores em face do Governador do Estado da Bahia e da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator Ministro Eros Grau. DJ 03-08-2007

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.316. Procurador Geral da República em face da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator Ministro Eros Grau. DJ 29-06-2007.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008

BARROS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional**. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Controle de Constitucionalidade Teoria e Prática**. 4. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 1998

BRASIL, Senado Federal. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/08/13/para-senadores-novos-municipios-podem-trazer-beneficios-a-populacao>. Acesso em 19 Out. 2014

BRASIL, Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118221. Acesso em: 19 Out. 2014

MENDES, Gilmar Ferreira. **A declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade e no processo de Controle Abstrato da omissão**. In: Portal de Periódicos Jurídicos. Disponível em:

<<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/49/26>> Acesso em 28 Out. 2014.