



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150 - Bairro CAB - CEP 41.745-901 -  
Salvador - BA

**OFÍCIO TRE-BA nº 1352/2024 - PRE/SGPRE/SPR/ASSPR**

Salvador, data da assinatura eletrônica.

A Sua Senhoria o Senhor

**Vereador JOSÉ JAILMO PEREIRA GOMES**

Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Coité

Praça Theognes Antônio Calixto, nº 88 - Câmara Municipal

Conceição do Coité - BA — CEP: 48.730-000

E-mail: [protocolo@conceicaodocoite.ba.leg.br](mailto:protocolo@conceicaodocoite.ba.leg.br)

Assunto: **Ofício nº 027/2024 GP. Processo SEI 0012898-20.2024.6.05.8000.**

Senhor Presidente,

Em referência ao Ofício nº 027/2024 GP, que envia o Decreto Legislativo nº 270/2024, referente à consulta popular sobre a emancipação do Distrito de Salgália, encaminho, em anexo, cópia do *decisum* proferido e parecer da unidade técnica.

Atenciosamente,

**Desembargador ABELARDO PAULO DA MATTA NETO**

**Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia**



Documento assinado eletronicamente por **Abelardo Paulo da Matta Neto**,  
**Presidente**, em 25/06/2024, às 20:20, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei  
11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.treba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **2882491** e o código CRC **8C066B86**.

---



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

## **DESPACHO - PRE/SGPRE/SPR/ASSJUP**

Cuida-se de requerimento formulado pela Câmara Municipal de Coité, representada por seu Presidente - José Jailmo Pereira Gomes, com esteio no Decreto Legislativo nº 270 de 04 de junho de 2024, que autorizou consulta popular sobre a emancipação política do Distrito de Salgadália, a ser realizada concomitantemente às eleições municipais vindouras, com espeque no art. 14 da Constituição Federal, §12.

Os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídico-Administrativa (ASJUR2) que apresentou judicioso Parecer juntado aos autos por meio do documento n.º 2866901. Transcrevem-se abaixo os principais excertos:

[...]

4. Preliminarmente, cumpre asseverar que o pleito está embasado no art. 14 da Constituição Federal, § 12 e § 13, incluídos pela Emenda Constitucional nº 111 de 2021, que dispõem sobre a matéria e assim estabelecem, *in verbis*:

**Art. 14.** *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

*I - plebiscito;*

*II - referendo;*

*III - iniciativa popular.*

*(...)*

**§ 12.** *Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos. (Grifo aditado).*

**§ 13.** *As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.*

5. Nesse mesmo sentido, a nova Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024 do TSE, que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024, reza:

*Art. 3º Poderão ser realizadas, simultaneamente com as eleições municipais, as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas câmaras municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos (Constituição Federal, art. 14, § 12).*

6. Imperioso considerar o comando do **artigo 18, § 4º da Constituição Federal**, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996 que assim dispõe:

**Art. 18.** *A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

(...)

**§ 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.* (Grifos aditados).

7. Por sua vez, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal estabelece, entre outras coisas, que, nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 4º do art. 18 da Constituição – criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios –, o plebiscito será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. *Verbis*:

*Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.*

8. A Constituição do Estado da Bahia, em seu Capítulo II, art. 54 dispõe:

**Art. 54 - Lei complementar estadual disporá sobre a criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios, estabelecendo os critérios e requisitos mínimos relativos a população, eleitorado, número de**

*domicílios e renda, observadas as seguintes condições:*

***I - consulta prévia, através de plebiscito, às populações diretamente interessadas, com manifestação favorável da maioria absoluta dos respectivos eleitores;***

***II - início do processo, mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, subscrita por dez por cento dos eleitores das áreas interessadas, devidamente identificados;***

***III - garantia de que a criação do novo Município não acarretará prejuízo ao desenvolvimento sócio-econômico e ao processo de sustentação do Município de origem;***

***IV - criação de Município somente no período compreendido entre doze e seis meses anteriores às eleições gerais para Governador ou Prefeito;***

***§ 1º - A instalação do Município dar-se-á a 1º de janeiro do ano subsequente ao das eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.***

***§ 2º - Os Vereadores eleitos para a primeira legislatura elaborarão, no prazo de seis meses, a Lei Orgânica do Município, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição.***

***§ 3º - Instalado o novo Município, o Prefeito encaminhará à Câmara Municipal, no prazo de sessenta dias, projeto de lei orçamentária que será votado no prazo máximo de quarenta dias. (Grifos aditados).***

9. Como se vê, está prevista no ordenamento jurídico a realização concomitante às eleições municipais, a **consulta pública** e está igualmente previsto o **prazo para encaminhamento à Justiça Eleitoral** de 90 (noventa) dias antes da data das eleições, requisito que a Câmara Requerente cumpriu com a promulgação do Decreto Legislativo nº 270/2024 em 04/06/2024.

10. Ocorre, porém, como é consabido, o procedimento relativo à criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de Municípios apresenta **configuração complexa**, a demandar a edição de lei complementar federal estabelecendo o período em que a iniciativa poderá ser deslançada, lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal, consulta popular às populações dos Municípios envolvidos, mediante plebiscito e, por fim, lei ordinária estadual específica, tudo isso de acordo com a novel sistemática introduzida pela Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Carta Política<sup>[1]</sup>.

11. Nestes termos, a realização de consulta plebiscitária à população dos municípios envolvidos revela-se apenas uma etapa do encadeamento de atos necessários e tendentes à emancipação de uma determinada unidade federativa, não se constituindo, portanto, um fim em si mesmo.

12. Por esta razão, não se pode esquecer, que a realização de

consulta plebiscitária pela Justiça Eleitoral, como etapa ao procedimento de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, não decorrerá apenas de convocação da “*Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual*”, mas também, do quanto disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 15/1996, posto que citado dispositivo na redação original condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Esse procedimento simplificado, que delegou exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, propiciou a proliferação de entes municipais no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 e, não foi por outro motivo, que o constituinte derivado alterou o texto constitucional e dificultou a criação de municípios, restringindo a fragmentação da federação. O art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, **passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.**

12.1. Nesse compasso, o STF firmou jurisprudência no sentido de que a inexistência da lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da CF/1988 **impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios.**

12.2. Nesse mesmo diapasão, a jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de negar a realização de plebiscito com o objetivo de consultar as populações interessadas na criação de novo município antes da promulgação da lei complementar exigida pelo § 4º do art. 18 da Lei Maior, em razão da **ausência de proveito da iniciativa em alcançar a pretensão colimada.** Vejamos:

### **TSE**

PA nº 060042666 Acordão BELÉM-PA

Relator(a): Mín. Mauro Campbell Marques

Julgamento: 13/05/2021 Publicação: 28/05/2021

### **Ementa**

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO. HOMOLOGAÇÃO. RESULTADO FINAL. CONSULTA PLEBISCITÁRIA. TRE/PA. DESMEMBRAMENTO E CRIAÇÃO DE NOVO MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA. EDIÇÃO. **LEI FEDERAL COMPLEMENTAR, ARTE. 18, § 4º, DA CF. PRESSUPOSTO INEXISTENTE. INDEFERIDO O PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO.**

1. Ao TSE compete verificar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 9.709/1998 e pela Res. -TSE nº 23.385/2012 para fins de homologação de resultado de consulta plebiscitária.

2. Não se pode ignorar, no caso concreto, o comando do

art. 18, § 4º, da CF, com redação dada pela EC nº 15/1996, que exige, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, a edição de lei complementar federal - no caso, hoje ainda não existente.

3. Diante da inércia do Congresso Nacional, o presente pedido de homologação deve ser indeferido, nos exatos termos das especificações já firmadas por esta Corte Superior sobre a matéria, mormente se considerou a possibilidade de deturpação da vontade popular expressada na consulta plebiscitária sobre o desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida do Município de Itaituba/PA, caso o pedido solicite a ser deferido sob a condição de edição futura do referido normativo federal.

4. Indeferido o pedido de homologação.

### **Decisão**

Julgamento conjunto: PA 0602003;69 e PA 0600426;66

**O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de homologação**, nos termos do voto do Relator. Votaram com o Relator dos Ministros Sérgio Banhos, Carlos Horbach, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão e Luís Roberto Barroso (Presidente).

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Sérgio Banhos e Carlos Horbach. (Destques aditados).

#### 12.3. No mesmo sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PETIÇÃO. CONSULTA PLEBISCITÁRIA PARA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS. INUTILIDADE PRÁTICA DO PROVIMENTO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR EXIGIDA PELO ART. 18, § 4º, DA CF/88. DESPROVIMENTO.

1 De acordo com a jurisprudência do TSE, a criação de novos municípios **somente será possível após a edição da lei complementar federal de que trata o art. 18, § 4º, da CF/88** (Pet 2.971/BA, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 30.4.2009).

2. Dessa forma, eventual deferimento do pedido para a simples realização de consulta plebiscitária - que ficará meramente no aguardo da promulgação da lei complementar federal - **não trará nenhum resultado prático para a agravante, carecendo de utilidade concreta eventual acolhimento do pedido.**

3. Agravo regimental não provido.” (destques aditados)  
(TSE. Agravo Regimental no Respe nº 625-

77.2011.6.06.0000, Classe 32. Fortaleza-CE. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Decisão unânime. Em 18/4/2013)

12.4. E mais:

*“PLEBISCITO - MUNICÍPIO - HOMOLOGAÇÃO - ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INEXISTÊNCIA DE LEI - INVIABILIDADE. Enquanto não editada a lei federal prevista no artigo 18 da Carta da República, **revela-se imprópria a realização de plebiscito visando a definir criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Município.**” (destaquei)*

*(TSE. Processo Administrativo nº 28-30.2012.6.22.0000, Classe 26. Porto Velho - RO. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão unânime. Em 22/10/2013)*

13. Vale frisar, que a última ementa transcrita refere-se a processo administrativo que visava à homologação, pelo TSE, de plebiscito já realizado pelo Regional de Rondônia em concomitância com o pleito de 2012.

14. Ou seja: de nada valeram os esforços empreendidos e os recursos empregados com a elaboração de instruções específicas, inclusive calendário eleitoral, registro das frentes que defenderam, cada qual, uma corrente de pensamento, fiscalização da propaganda, credenciamento de fiscais, apuração, totalização e proclamação de resultados, conforme previsto na Resolução TSE nº 23.385/2012, em face da “impropriedade” de se realizar plebiscito “*visando a definir criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município*”, enquanto não editada a lei complementar exigida pelo art. 18, § 4º, da CF, conforme assentado na ementa ora transcrita.

15. Ora, o corolário da inexistência de lei complementar é o impedimento para criação do novo município, assim os termos da consulta popular pretendida pela Câmara de Vereadores de Conceição do Coité, por meio do Decreto Legislativo nº 270/2024, ficará na mesma condição de impropriedade.

16 Com efeito, a nova redação conferida ao § 4º do art. 18 teve a constitucionalidade questionada por suposta violação do princípio federativo, alegação, aliás, devidamente rechaçada pelo Plenário do STF, oportunidade em que a Corte Constitucional pontuou que as novas regras atinentes à criação de municípios, apesar de ostentar eficácia limitada, na medida em que a plena produção de efeitos depende de lei complementar ainda não editada, produz efeito negativo imediato, para o fim de **impedir a instauração e conclusão dos processos de emancipação em curso**, exatamente a situação espelhada nos autos:

*“I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei de criação de município. Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que*



outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade: precedentes. II. **Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias.** III. Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, **sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior.** É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. **É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir - de logo e até que advenha a lei complementar - a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso. Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município.** No modelo federativo brasileiro - no ponto acentuado na [Constituição](#) de 1988 - os temas alusivos ao Município, a partir das normas atinentes à sua criação, há muito não constituem - ao contrário do que, na Primeira República, pudera sustentar Castro Nunes (Do Estado Federado e sua Organização Municipal, 2ª ed., Câmara dos Deputados, 1982, passim) - uma questão de interesse privativo do Estado-membro. Ente da Federação (CF, art. 18), que recebe diretamente da [Constituição](#) Federal numerosas competências comuns (art. 23) ou exclusivas (art. 30) - entre elas a de instituir e arrecadar tributos de sua área demarcada na Lei Fundamental (art. 156) - além de direito próprio de participação no produto de impostos federais e estaduais (art. 157-162) - o Município, seu regime jurídico e as normas regentes de sua criação interessam não apenas ao Estado-membro, mas à estrutura do Estado Federal total. IV. Poder de emenda constitucional: limitação material: forma federativa do Estado (CF, art. 60, § 4º, I): implausibilidade da alegação de que seja tendente a abolir a Federação a EC 15/96, no que volta a reclamar a interferência normativa da União na disciplina do processo de criação de municípios. Nesse contexto, o recuo da EC 15/96 - ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal - não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros, aos quais - satisfeitas as exigências mínimas de consulta a toda a população do Município ou municípios envolvidos, precedida de estudo prévio de viabilidade da entidade

*local que se pretende erigir em município - permaneceu reservada a decisão política concreta. (..)"*

*(STF. ADI 2381 MC, relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2001, DJ 14/12/2001).*

17. Sugere-se evidente, portanto, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a eficácia negativa da sistemática introduzida pela Emenda Constitucional nº 15/96, no sentido de *"impedir - de logo e até que advenha a lei complementar - a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso"*.

18. Reitera, por fim, que a realização de consulta plebiscitária pela Justiça Eleitoral, como etapa ao procedimento de criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, decorrerá de convocação da *"Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual"*. Ora, na medida em que o Decreto Legislativo nº 1931 restou revogado em virtude da modificação introduzida pela Emenda nº 15/96, por incompatibilidade com a nova ordem constitucional, tal pressuposto autorizador da atuação desta Justiça Eleitoral deixou de existir.

Diante do exposto, considerando a revogação do Decreto Legislativo nº 1931, operada em face do advento da Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação e introduziu nova sistemática acerca da criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de Municípios, opina esta Assessoria Jurídico-Administrativa, salvo melhor juízo, pelo indeferimento do pedido.

É a manifestação, salvo entendimento em contrário.

Em seguimento, foram os fólios remetidos à Assessoria Jurídica da Secretaria da Presidência (ASSJUP).

Pois bem.

O pedido em análise encontra embasamento no art. 14, §§ 12 e 13, da Constituição Federal, que assim dispõem:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

(...)

§ 12. Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

§ 13. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Nos termos da Resolução TSE n.º 23.736/2024, que regulamenta os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024,

Art. 3º Poderão ser realizadas, simultaneamente com as eleições municipais, as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas câmaras municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos ([Constituição Federal, art. 14, § 12](#)).

Lado outro, a Lei nº 9.709/1998, que dispõe sobre a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal estabelece, que, nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 4º do art. 18 da Constituição – criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios –, o plebiscito será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. Senão vejamos:

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, demanda de forma preliminar a edição de lei complementar federal estabelecendo o período em que a iniciativa poderá ser iniciada, lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal, consulta popular às populações dos Municípios envolvidos, mediante plebiscito e, por fim, lei ordinária estadual específica, tudo isso de acordo com a nova sistemática introduzida pela Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Carta Política.

Desta forma, como bem dispôs a ASJUR2 em sua manifestação, não se pode olvidar, que a realização de consulta plebiscitária pela Justiça Eleitoral, como etapa ao procedimento de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, não decorrerá apenas de convocação da “Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual”, mas também, do quanto disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 15/1996, posto que citado dispositivo na redação original condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Ocorre que, esse procedimento simplificado, que delegou exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, propiciou a proliferação de entes municipais no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 e, não foi por outro motivo, que o constituinte derivado alterou o texto constitucional e

dificultou a criação de municípios, restringindo a fragmentação da federação. O art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, **passou, então, a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.**

Importante asseverar que o STF firmou jurisprudência no sentido de que **a inexistência da lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da CF/1988 impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios, in verbis:**

ADI 4711

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 08/09/2021

Publicação: 16/09/2021

EMENTA: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Leis estaduais que dispõem sobre a criação, incorporação, fusão e *desmembramento* de municípios. 1. Ação direta proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei Complementar nº 13.587/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e *desmembramento* de municípios. A cadeia normativa impugnada pelo autor inclui, ainda, as Leis Complementares nºs 13.535/2010, 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do mesmo Estado. 2. A declaração de inconstitucionalidade em abstrato de normas legais, diante do efeito repristinatório que lhe é inerente, importa a restauração dos preceitos normativos revogados pela lei declarada inconstitucional, de modo que o autor deve impugnar toda a cadeia normativa pertinente. 3. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal exige a impugnação da cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988, porquanto o controle abstrato de constitucionalidade abrange tão somente o direito pós-constitucional. Nada obstante, esta Corte admite o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que o autor, por precaução, inclui, em seu pedido, também a declaração de revogação de normas anteriores à vigência do novo parâmetro constitucional. 4. A redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988 condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Esse procedimento simplificado, que delegou exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, propiciou a proliferação de entes municipais no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. **5. Atento a essa realidade, o constituinte derivado alterou o texto constitucional e dificultou a criação de municípios, restringindo a fragmentação da federação. O art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. 6. Esta Corte**

**firmou jurisprudência no sentido de que a inexistência da lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da CF/1988 impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios.** Precedentes. 7. Ao promulgar a Lei Complementar nº 13.587/2010, o legislador gaúcho instaurou procedimento administrativo e legislativo que se esgota no âmbito estadual, praticamente reprimando a redação originária do art. 18, § 4º, da CF/1988. A atual dicção desse dispositivo constitucional impõe a aprovação prévia de leis federais para que os Estados sejam autorizados a iniciar novos processos de emancipação municipal. Até que isso ocorra, leis estaduais que versem sobre o tema são inconstitucionais. 8. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 13.587/2010 e a não recepção das Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul. 9. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e *desmembramento* de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996”.

(grifo nosso)

No mesmo sentido, a jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de negar a realização de plebiscito com o objetivo de consultar as populações interessadas na criação de novo município **antes da promulgação da lei complementar exigida pelo § 4º do art. 18 da CF.** Vejamos:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PETIÇÃO. CONSULTA PLEBISCITÁRIA PARA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS. INUTILIDADE PRÁTICA DO PROVIMENTO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR EXIGIDA PELO ART. 18, § 4º, DA CF/88. DESPROVIMENTO.

1 De acordo com a jurisprudência do TSE, a criação de novos municípios **somente será possível após a edição da lei complementar federal de que trata o art. 18, § 4º, da CF/88** (Pet 2.971/BA, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 30.4.2009).

2. Dessa forma, eventual deferimento do pedido para a simples realização de consulta plebiscitária - que ficará meramente no aguardo da promulgação da lei complementar federal - **não trará nenhum resultado prático para a agravante, carecendo de utilidade concreta eventual acolhimento do pedido.**

3. Agravo regimental não provido.” (destaques aditados)

(TSE. Agravo Regimental no Respe nº 625-77.2011.6.06.0000, Classe 32. Fortaleza-CE. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Decisão unânime. Em 18/4/2013)

Ante todo o exposto, acolhendo o Parecer da ASJUR2, que passa a integrar a presente decisão, e tendo em vista o advento da Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação e introduziu nova sistemática acerca da criação, a

incorporação, a fusão e desmembramento de Municípios, **INDEFIRO O PEDIDO.**

Intime-se.

À Assessoria Especial da Secretaria da Presidência (ASSPR) para cumprir.

Salvador, 13 de junho de 2024.

**Des. ABELARDO PAULO DA MATTA NETO**  
**Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia**



Documento assinado eletronicamente por **Abelardo Paulo da Matta Neto, Presidente**, em 20/06/2024, às 12:10, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **2869570** e o código CRC **EDCCBACB**.