



CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.  
DECISÃO DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL QUE  
SUSPENDEU, EM CARÁTER  
LIMINAR, A EMANCIPAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA  
(ADIN N<sup>o</sup> 2.381-1)

*REGINA MARIA GROBA BANDEIRA*  
**Consultora Legislativa da Área I**  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo,  
Processo Legislativo e Poder Judiciário

JUNHO/2001

NOTA TÉCNICA

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



**Câmara dos Deputados**  
**Praça dos 3 Poderes**  
**Consultoria Legislativa**  
**Anexo III - Térreo**  
**Brasília - DF**

**A** presente nota técnica aborda o tema relativo à criação de Municípios, que recentemente foi objeto de notícias publicadas em periódicos a propósito da decisão do Supremo Tribunal Federal de suspender a criação do Município gaúcho de PINTO BANDEIRA, ao conceder liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.381-1.

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que ainda não foi editada a lei complementar federal mencionada no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

Diante disso, o Poder Judiciário vem se manifestando no sentido da inviabilidade de criação de Municípios enquanto não editada a lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4º da Constituição, considerando o dispositivo constitucional, portanto, dependente de integração legislativa ou de eficácia limitada.

Relacionamos, a seguir, sínteses de decisões do Eg. Tribunal Superior Eleitoral, nesse sentido, disponíveis no *site* daquela Corte na *Internet*.

Número do Processo		Tipo do Processo	
2812A		MS – MANDADO DE SEGURANCA	
Tipo do Documento	Nº Decisão	Município - UF Origem	Data
3 – DESPACHO		BARREIRAS - BA	16/03/2000
Relator	EDSON CARVALHO VIDIGAL	Relator designado	
Publicação	DJ - Diário de Justiça, Data 23/03/2000, Página 43		
Ementa	<p>De Barreiras, exatamente a partir do povoado Mimoso do Oeste, sairá para o mapa um novo Município, na Bahia. Esta a vontade do Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado, cuja decisão é contestada aqui, neste Mandado de Segurança pelo PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira. Argumento do PSDB para que não se realize a vontade dos dignos Juizes do Tribunal baiano – o desmembramento e emancipação de Mimoso do Oeste depende de estudos prévios de viabilidade antes mesmo da consulta plebiscitária, ab ovo viciada, porquanto só alcançaria os eleitores mimosenses.</p> <p>Isso tudo, portanto, de forma ignorante aos preceitos constitucionais. (CF, Art.18, § 4º com a redação da Emenda 15/96).</p> <p>Pede liminar para que se ordene, de pronto, a suspensão do plebiscito programado pelo Egrégio baiano.</p> <p>Decido.</p> <p>A Constituição Federal, Art.18, § 4º, com a redação da Emenda 15/96, é taxativa ao determinar que " a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por <b>lei complementar federal</b> 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. (grifei)</p> <p><b>Ora, é público e notório que essa lei complementar federal não existe, ainda, na ordem jurídica do País. Nesse sentido,</b></p> <p><b>'RECURSO ESPECIAL - EMANCIPAÇÃO DE DISTRITO - DEFERIMENTO DE CONSULTA PLEBISCITÁRIA - AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO DO ART. 18, PARÁGRAFO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA N. 15/96 - RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO' (Resp 16.174, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJ de 23.11.1999)</b></p> <p><b>'Município. Emancipação. Consulta.</b></p> <p><b><u>Não se viabiliza o procedimento, tendente à criação de município, enquanto não editada a lei complementar a que se refere o artigo 18, § 4º da Constituição' ( Resp 16.164, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ de 14.12.1999)..</u></b></p> <p><b>No mesmo sentido, sob minha relatoria a decisão desta Corte no Proc.Adm. nº 18.399-PA. (Julg. Em 03.02.2000)</b></p> <p>Assim, presentes o fumus boni juris, bem como o periculum in mora, ante a clara possibilidade de danos ao erário e à segurança política e administrativa do Município de Barreiras, <b>concedo a liminar, determinando, de imediato, a suspensão do plebiscito marcado para o dia 19 de março próximo, no Distrito de Mimoso do Oeste, Município de Barreira, Estado da Bahia, suspendendo, por conseguinte, a eficácia da Resolução nº 33/2000, de 14 de março último, editada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, até a decisão final neste Mandado de Segurança.</b></p> <p>Comunique-se.com urgência ao Exmo. Sr. Presidente do TRE-BA e ao Exmo. Sr. Deputado Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.</p> <p>Peçam-se as informações atualizadas. Após, juntadas, sigam os autos à Procuradoria Geral Eleitoral.</p>		

<b>Número do Processo</b>		<b>Tipo do Processo</b>	
1480		MS – MANDADO DE SEGURANCA	
<b>Tipo do Documento</b>	<b>Nº Decisão</b>	<b>Município - UF Origem</b>	<b>Data</b>
1 – Acórdão	1480	CABREÚVA - SP	13/04/2000
<b>Relator</b>	NELSON JOBIM	<b>Relator designado</b>	
<b>Publicação</b>	DJ - Diário de Justiça, Data 12/05/2000, Página 89		
<b>Ementa</b>	<b>MUNICIPIO. DESMEMBRAMENTO. PLEBISCITO. E IMPOSSIVEL A CRIACAO, A INCORPORACAO, A FUSAO E O DESMEMBRAMENTO DE MUNICIPIOS ANTES DA EDICAO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL A QUE SE REFERE O ART. 18, PARAGRAFO 4 DA CONSTITUICAO FEDERAL.</b>		
<b>Catálogo</b>	EL0054 : ELEIÇÕES – PLEBISCITO		
<b>Indexação</b>	SUSPENSAO, MARCACAO, DATA, PLEBISCITO, DESMEMBRAMENTO, DISTRITO, IMPOSSIBILIDADE, VIABILIDADE, PROCEDIMENTO, ANTERIORIDADE, EDICAO, LEI COMPLEMENTAR, PREVISAO, CONSTITUICAO FEDERAL. (ISO)		
<b>Referência Legislativa</b>	Leg.: FEDERAL CONSTITUICAO FEDERAL Nº.: 1988 Ano: 1988 (CFD – CONSTITUICAO FEDERAL DEMOCRATICA) Art.: 18 - Par.: 4 Leg.: FEDERAL <b>EMENDA CONSTITUCIONAL Nº.: 15 Ano: 1996</b>		
<b>Precedentes/ Sucessivos</b>	(Prec.) MS Nº:2798 (MS) - PA, Rel.: GARCIA VIEIRA (Prec.) RESP Nº:16164 (RES) - RO, Rel.: EDUARDO RIBEIRO		
<b>Decisão</b>	<b>POR UNANIMIDADE, O TRIBUNAL DEFERIU O MANDADO DE SEGURANCA NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.</b>		

## JURISPRUDÊNCIA DO TSE

Quando da elaboração do presente estudo ainda não era possível tomar conhecimento das peças que compõem os autos da ADIn retromencionada, cuja medida cautelar teria sido concedida para suspender a criação do Município de Pinto Bandeira. Há que se aguardar a publicação do acórdão proferido, com o que poderemos tomar ciência dos efeitos da decisão prolatada.

Parece-nos oportuno, contudo, fazer alguns esclarecimentos acerca da natureza jurídica do provimento cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**A medida cautelar, em ADIn, reveste-se, ordinariamente, de eficácia *ex nunc*,** “operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere” (RTJ 124/80).

Excepcionalmente, para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ***ex tunc*, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas** (RTJ 138/86).

Para que se outorgue eficácia **ex tunc** ao provimento cautelar, em sede de ADIn, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal assim o **determine, expressamente**, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Assim, ordinariamente, o STF, diante da presença da relevância da arguição de inconstitucionalidade e da conveniência da suspensão da norma impugnada pode deferir medida cautelar para suspender, com **efeito ex nunc**, a eficácia da Lei impugnada, até o julgamento final da ação, por aparente vício de inconstitucionalidade.

No caso em tela, há evidências de que a ADIn se enquadra nessa hipótese. O Supremo Tribunal Federal concedeu liminar que susta tão-somente a eficácia da lei estadual que instituiu o Município de Pinto Bandeira.

Essa decisão, de caráter temporário, opera efeitos **ex nunc**, ou seja, para o futuro, não afetando situações jurídicas pretéritas.

Com tal decisão o STF sinaliza a plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade da citada lei estadual. A tendência é que o STF tenha o mesmo posicionamento em processos semelhantes.

Contudo, em não sendo definitivo o pronunciamento do Pretório Excelso, há que se aguardar o julgamento do mérito da ação, com o que, então, ficará firmado o entendimento daquela Corte sobre a matéria.

No campo legislativo, a iminência de manifestação do STF sobre o tema contribuirá, certamente, para a reabertura de discussões sobre a Lei complementar federal que regulamentará a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.