

09/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819  
MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RENATO OLIVEIRA RAMOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MUNICÍPIO DE NOVA UBIATÃ/MT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO TERRA CYRINEU</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN</b>

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE E NÃO-RECEPEÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS ESTADUAIS QUE VERSAM SOBRE PRAZO PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DE CONVALIDAÇÃO DA LEI ESTADUAL QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA DO NORTE/MT. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE.

1. Pendente a edição de legislação federal que assinale o prazo dentro do qual será permitida a criação e alteração de municípios, são inconstitucionais, por violação do § 4º do art. 18 da Constituição, na redação que lhe foi dada pela EC 15/1996, os regramentos estaduais que porventura disciplinem a matéria. Precedentes.

2. A deliberação oriunda do MS 2.342/2000, por meio da qual o Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT) suspendeu a aplicabilidade da

**ADPF 819 / MT**

lei de criação do Município de Boa Esperança do Norte/MT (Lei Estadual 7.264/2000) sob o fundamento exclusivo de que a sua edição não teria respeitado as normas estaduais constitucionais e infraconstitucionais que versavam sobre o prazo para a criação e alteração de municípios, não faz coisa julgada quanto ao pedido do arguente de reconhecimento da convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pela posterior promulgação da EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT.

3. Ainda que o juízo de incompatibilidade da Lei Estadual 7.264/2000 com a Constituição do Estado de Mato Grosso tenha integrado a fundamentação da concessão da segurança pelo TJMT, somente há coisa julgada quanto à determinação dispositiva no sentido de *“suspender a executoriedade da Lei nº 7.264/2000 de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte”* – sendo certo que a criação do Município perfectibilizada pelo art. 1º da Lei Estadual 7.264/2000 não é atingida pelo dispositivo do julgado, tendo sido apenas suspensa a executoriedade da lei estadual como um todo.

4. Não há, nem poderia haver, coisa julgada quanto à pretensão do arguente, seja porque não houve declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Lei Estadual 7.264/2000, seja porque somente nesta ADPF foi posta em julgamento a questão constitucional atinente a saber se a Lei Estadual 7.264/2000 foi, ou não, convalidada pelo art. 96 do ADCT, acrescido ao texto constitucional após o julgamento do mandado de segurança.

5. Assentada a inconstitucionalidade e a não-recepção das normas estaduais que versavam sobre o prazo para criação de municípios e atendidos, no caso da lei de criação do Município de Boa Esperança do Norte/MT (Lei Estadual 7.264/2000), todos os demais requisitos previstos na legislação estadual à época de sua edição, houve, com o advento do art. 96 ao ADCT (EC 57/2008), a convalidação do ato de criação do Município de Boa Esperança do Norte/MT, porquanto atendidos os requisitos temporal e material de convalidação previstos na referida norma constitucional, inexistindo, desde então, quaisquer óbices à sua efetiva instalação.

**ADPF 819 / MT**

6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente a presente ADPF a fim de: (i) declarar a não recepção do art. 178, caput, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) declarar a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) declarar a não recepção do art. 3º, caput, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, caput, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000; e (v) reconhecer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT, nos termos do voto do Redator para o acórdão.

Brasília, Sessão Virtual de 29 de setembro a 6 de outubro de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Redator para o acórdão

*Documento assinado digitalmente*

25/10/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819  
MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RENATO OLIVEIRA RAMOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MUNICÍPIO DE NOVA UBIATÁ/MT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO TERRA CYRINEU</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN</b>

**RELATÓRIO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que tem por objeto (i) a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, caput, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a declaração de não recepção do art. 178, caput, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a declaração de não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iv) a declaração de não recepção do art. 3º, caput, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária; e, por fim, como decorrência lógica da concessão dos pedidos anteriores (v) a convalidação da Lei Estadual nº

**ADPF 819 / MT**

7.264/2000, do Estado de Mato Grosso, que criou o Município de Boa Esperança do Norte. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte teor:

- Constituição do Estado de MT, art. 178, na redação dada pela EC 16/2000:

A criação de Município e a incorporação ou extinção de Distrito ou Município, processado cada caso individualmente, **somente poderão ocorrer até 06 (seis) meses antes** da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. (grifos acrescentados)

- Constituição do Estado de MT, art. 178, na redação original:

A criação de Município, bem como a incorporação ou extinção de Distrito ou Município, processado cada caso individualmente, somente poderão ocorrer **até o ano imediatamente anterior** ao da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. (grifos acrescentados)

- Lei Complementar estadual nº 23/1992, art. 3º, na redação original:

A criação de município, bem como a incorporação ou extinção de distritos ou município, processado cada caso individualmente, somente poderão ocorrer **até o ano imediatamente anterior** ao da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. (grifos acrescentados)

- Lei Complementar estadual nº 43/1996, art. 1º:

O Art. 3º da Lei Complementar nº 23/92 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 3º A criação de municípios, bem como a incorporação ou extinção de distritos ou municípios, processado cada caso individualmente, **somente poderá ocorrer até 06 (seis) meses**

**ADPF 819 / MT**

**antes da realização das eleições**, para os cargos de Prefeitos, Vice-Prefeito e Vereador.” (grifos acrescentados)

- Lei estadual nº 7.264/2000:

Cria o Município de Boa Esperança do Norte, com área territorial desmembrada dos Municípios de Sorriso e Nova Ubiratã. O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o Art. 42 da Constituição Estadual, sanciona a seguinte lei:

Art. 1º Fica criado o Município de Boa Esperança do Norte, com sede na localidade do mesmo nome, com área territorial desmembrada dos Municípios de Sorriso e Nova Ubiratã.

Art. 2º O Município de Boa Esperança do Norte é constituído de um só distrito, o da sede.

Art. 3º Os limites do Município de Boa Esperança do Norte são os seguintes: (*omissis*)

Art. 4º Os limites do Município de Sorriso passam a ser os seguintes: (*omissis*).

Art. 5º Os limites do Município de Nova Ubiratã passam a ser os seguintes: (*omissis*).

Art. 6º O Município ora criado será instalado com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, cuja eleição será simultânea com a daqueles municípios já existentes.

Art. 7º O Órgão Fazendário Estadual estabelecerá, num prazo de 90 (noventa) dias, o percentual incidente sobre os índices de participação no F.P.M.-ICMS-25% do Município de origem, a que terá direito o Município recém-criado.

Art. 8º O Município ora criado, no prazo de 04 (quatro) anos após a sua instalação, terá que cumprir o disposto no Artigo 180 da Constituição Estadual.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

**ADPF 819 / MT**

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 29 de março de 2000.

DANTE MARTINS DE OLIVEIRA

Governador do Estado

2. O requerente alega que as normas estaduais impugnadas que fixam o prazo para a criação de municípios no âmbito do Estado devem ser reconhecidas como não recepcionadas ou revogadas, uma vez que teriam perdido a sua eficácia com o advento da Emenda Constitucional nº 15/1996. A referida emenda estabeleceu que compete à lei complementar federal a criação de novos municípios, de maneira que as normas estaduais que tratam dessa matéria teriam se tornado incompatíveis com a nova redação do art. 18, § 4º, da CF/1988.

3. Além disso, sustenta que a Emenda Constitucional nº 57/2008, que inseriu o art. 96 do ADCT, convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, desde que as leis estaduais tenham sido publicadas até 31.12.2006 e que tenham atendido aos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. Como consequência, o requerente pretende o reconhecimento da convalidação da Lei estadual nº 7.264/2000, do Estado do Mato Grosso, que criou o Município de Boa Esperança do Norte.

4. Sustenta que a manutenção dos atos normativos impugnados afronta vários preceitos de caráter fundamental, em especial o princípio federativo (art. 1º, caput; 18; e 60, § 4º, I, todos da CF/1988), o princípio da segurança jurídica (art. 5º, caput, da CF/1988); a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988) e o princípio democrático, por violar o estabelecido no art. 18, § 4º, da CF/1988 e no art. 96 da ADCT.

5. Afirma, ainda, que no ano de 2000 o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso concedeu a ordem em mandado de segurança “para suspender a executoriedade da Lei 7.624/2000 de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte, [bem] como para declarar inconstitucional a Lei Complementar estadual nº 43/96, por afronta ao art.

**ADPF 819 / MT**

178 da Constituição Estadual”. Sustenta que tal decisão não deve prevalecer, uma vez que o citado art. 178 fora revogado pela Emenda Constitucional nº 15/1996, de modo que a lei de criação do referido município deve ter a sua executoriedade retomada.

6. Alega, por fim, que haveria urgência na concessão de liminar, uma vez que os atos normativos impugnados estariam gerando obstáculos à implementação da administração do Município, inviabilizando seu desenvolvimento, arrecadação de tributos e suas autonomias administrativas, legislativa e de governo. Aduz que a vigência de normas discordantes entre si gera situação de incerteza e grave insegurança jurídica.

7. Em 12.04.2021, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 (doc. 7).

8. A Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso apresentou duas manifestações em sentidos opostos. Em sua primeira manifestação (doc. 23), defendeu preliminarmente o não conhecimento da ADPF, sob o fundamento de não ser possível a sua utilização como sucedâneo de ação rescisória, uma vez que existe decisão transitada em julgado em mandado de segurança suspendendo a executoriedade da Lei estadual nº 7.624/2000, de criação do Município de Boa Esperança do Norte. No mérito, pugnou pela total improcedência do pedido, uma vez que a lei de criação do referido Município não teria observado a regra prevista no art. 178 da Constituição Estadual, situação que afasta a aplicação do art. 96 do ADCT da Constituição Federal ao caso, tendo vista que para a convalidação ou criação de municípios até 31.12.2006 o artigo determina ser necessário o atendimento “dos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.

9. Em sua segunda manifestação (doc. 32), a Assembleia afirmou que revisitou a matéria em seus aspectos sociais, econômicos



**ADPF 819 / MT**

políticos e jurídicos, e passou a sustentar a constitucionalidade da Lei estadual nº 7.264/2000. Sustentou que o mandado de segurança transitado em julgado não teria sido capaz de retirar a lei do ordenamento jurídico e que, até o momento, inexistia qualquer declaração afastando a norma em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Dever-se-ia, portanto, preservar a presunção de constitucionalidade do referido diploma.

10. A Advocacia-Geral da União se manifestou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido. Preliminarmente, afirmou que não é possível cogitar da convalidação da lei de criação do município sem desconstituir a coisa julgada da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso no mandado de segurança nº 2343/2000. Diante disso, o simples fato de ser declarada a não recepção das normas apontadas pelo requerente não é suficiente para repristinar a citada lei. No mérito, aduziu a impossibilidade de convalidação da lei de criação do Município de Boa Esperança do Norte, uma vez que esta não seguiu os critérios estabelecidos pelo art. 178 da Constituição Estadual, conforme o decidido no citado mandado de segurança, de modo que tal situação afasta a aplicação do art. 96 do ADCT ao caso. Por outro lado, entendeu ser pertinente o pedido de não recepção dos dispositivos apontados pelo autor, tendo em vista que a jurisprudência do STF assentou que, após a superveniência da EC nº 15/1996, as legislações estaduais que tratavam das condições temporais para a criação de novos municípios perderam seu fundamento de validade.

11. Deferi o pedido de ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* do Município de Nova Ubiratã/MT. Em sua manifestação, o ente federativo destacou que o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso proferiu decisão em que determinou as eleições em Boa Esperança do Norte no ano eleitoral de 2020 e que essa decisão foi cassada pelo Tribunal Superior Eleitoral, sob o fundamento de existência de coisa julgada no mandado de segurança nº 2342/2000. Defendeu,

**ADPF 819 / MT**

ainda, o não cabimento da arguição, por falta de cumprimento dos requisitos de subsidiariedade da ação e, no mérito, sua improcedência, diante da tentativa do autor de criar um município por via judicial, com base em uma lei afastada há 21 anos.

12. A Procuradoria-Geral da República em parecer, opinou pelo não conhecimento da arguição. Argumenta que o que pretende o requerente é afastar decisão judicial transitada em julgado, situação inviável de ser realizada por meio de ADPF, uma vez que esta não substitui ação rescisória.

13. É o relatório.

25/10/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819  
MATO GROSSO**

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. O pedido formulado nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental pode ser sistematizado em dois blocos. No primeiro, o autor requer a declaração de inconstitucionalidade e de não recepção de normas do Estado de Mato Grosso que disciplinaram o prazo de criação de municípios de maneira divergente com a Emenda Constitucional nº 15/1996. No segundo bloco, o autor requer a convalidação da Lei estadual nº 7.264/2000, do Estado de Mato Grosso, que criou o Município de Boa Esperança do Norte. De acordo com a petição inicial, a procedência do segundo seria decorrência lógica da procedência do primeiro.

2. A partir da narrativa apresentada, infere-se que a real intenção da ação é convalidar a lei de criação do Município de Boa Esperança do Norte editada no ano 2000 (segundo bloco). No entanto, esse pedido encontra óbice intransponível: a eficácia dessa lei foi suspensa por decisão judicial proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que já transitou em julgado.

3. Antes de analisar o mérito, considero relevante traçar um histórico dos fatos que antecederam a demanda. Há uma sucessão de normas, decisões judiciais e atos administrativos que precisam ser analisados em ordem cronológica para que se tenha claro o cenário em que o pedido é formulado.

**I. HISTÓRICO QUE ANTECEDEU A PROPOSITURA DA AÇÃO**

**ADPF 819 / MT**

***I.1. De 1988 a 1996: competência constitucional dos Estados para fixar o prazo de criação de municípios.***

4. A Constituição de 1988, na sua redação original, estabelecia a competência dos Estados tanto para editar leis de criação de municípios, quanto para editar lei complementar que disciplinasse os requisitos necessários para criá-los. A redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988 era a seguinte:

- Constituição de 1988, art. 18, § 4º, na redação original:

“§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, **far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”  
(grifos acrescentados)

5. Em 1989, foi promulgada a Constituição do Estado do Mato Grosso, cujo art. 178 estabeleceu que a criação de municípios poderia ocorrer até o ano anterior às eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Em 1992, a Lei Complementar estadual nº 23/92 repetiu essa regra. Em ordem cronológica, essas são as duas primeiras normas impugnadas nesta ação. Os dispositivos possuíam o seguinte teor:

- Constituição do Estado de MT, art. 178, na redação original:

A criação de Município, bem como a incorporação ou extinção de Distrito ou Município, processado cada caso individualmente, somente poderão ocorrer **até o ano imediatamente anterior** ao da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. (grifos acrescentados)

**ADPF 819 / MT**

- Lei Complementar estadual nº 23/1992, art. 3º, na redação original:

A criação de município, bem como a incorporação ou extinção de distritos ou município, processado cada caso individualmente, somente poderão ocorrer **até o ano imediatamente anterior** ao da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

***I.2. 1996: Alteração do prazo de criação de municípios no Estado de MT e mudança da competência fixada na Constituição Federal.***

6. Em 1996, foi editada a Lei Complementar estadual nº 43 (14.05.1996), que alterou o art. 3º da LC nº 23/1992. De acordo com a nova regra, os municípios poderiam ser criados no prazo de até seis meses antes das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeito e Vereador. Essa é a terceira norma impugnada pelo autor. Confira-se a redação do dispositivo:

- Lei Complementar Estadual nº 43/1996, art. 1º:

O Art. 3º da Lei Complementar nº 23/92 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 3º A criação de municípios, bem como a incorporação ou extinção de distritos ou municípios, processado cada caso individualmente, **somente poderá ocorrer até 06 (seis) meses antes da realização das eleições**, para os cargos de Prefeitos, Vice-Prefeito e Vereador.” (grifos acrescentados)

7. Tal mudança, todavia, ocorreu em contrariedade à Constituição Estadual. O novo critério era inconstitucional, pois a lei complementar previa o prazo de seis meses e a constituição estadual o prazo de um ano antes das eleições.

8. Ainda no ano de 1996, a Constituição Federal foi emendada e mudou a competência para a edição da lei complementar. A Emenda Constitucional nº 15, previu que cabia à lei complementar

**ADPF 819 / MT**

federal (e não mais à lei complementar estadual) fixar o período de criação de municípios. Confira-se a nova redação do art. 18, § 4º, da CF/1988:

- Constituição de 1988, art. 18, § 4º, na redação dada pela EC nº 15/96:

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 acrescentados)

***1.3. 2000: Criação do Município de Boa Esperança do Norte, alteração da Constituição Estadual e decisão do TJMT.***

9. Em 29 de março de 2000, foi editada a Lei estadual nº 7.264, que criou o Município de Boa Esperança do Norte, de acordo com o prazo estabelecido pela LC nº 43/1996 (seis meses antes da realização das eleições), mas fora do prazo estabelecido pela redação original do art. 178 da CEMT (até um ano antes da realização das eleições). A sua área territorial constituía um desmembramento dos Municípios de Sorriso e Nova Ubiratã. Essa é a lei que se pretende convalidar. Nesse mesmo dia, foram editadas diversas outras leis que criaram outros municípios.

10. Em 5 de abril de 2000, apenas dias depois, a Constituição Estadual foi alterada e passou a prever o prazo de seis meses. A Emenda Constitucional nº 16 alterou a redação do art. 178 da CEMT, reduzindo de um ano para seis meses o prazo de criação de municípios. Esse é o quarto dispositivo impugnado pelo autor. Confira-se:

- Constituição do Estado de MT, art. 178, na redação dada pela EC 16/2000:

A criação de Município e a incorporação ou extinção de

**ADPF 819 / MT**

Distrito ou Município, processado cada caso individualmente, **somente poderão ocorrer até 06 (seis) meses antes** da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. (grifos acrescentados)

11. Em novembro do ano 2000, então, o TJMT proferiu decisão em que suspendeu a executoriedade da lei que criou o Município de Boa Esperança do Norte (TJMT, MS 2.342/2000, Rel. Des. Lício Carpinelli Stefani, Tribunal Pleno, j. em 09.11.2000). O fundamento foi a inobservância do prazo de um ano fixado na redação original do art. 178 da CEMT, vigente no momento em que a lei foi editada. O acórdão foi proferido em sede de mandado de segurança, pois o tribunal entendeu que a lei de criação de município seria uma lei de efeitos concretos. A ordem foi concedida para *suspender a executoriedade da lei*, declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade da LC nº 43/1996 que havia reduzido o prazo de um ano para seis meses, antes da emenda à Constituição Estadual. Na prática, não chegaram a ocorrer eleições municipais.

***I.4. 2008: Convalidação dos Municípios criados até 2006.***

12. Em 2008, foram convalidados os atos de criação de municípios editados até 2006 de acordo com as normas estaduais a respeito do tema. A lei complementar federal que deveria fixar o prazo para criação de municípios, nos termos do art. 18, § 4º da CF/1988 (cf. EC nº 15/1996), jamais foi editada. Isso criou um problema de fato, pois diversos municípios foram criados sem que houvesse a disciplina federal. Para resolver a situação, a Emenda Constitucional nº 57/2008 inseriu o art. 96 do ADCT, que convalidou os municípios criados até 31.12.2006. Confira-se:

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 96, na redação dada pela EC nº 57/2008:

Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação

**ADPF 819 / MT**

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.

***I.5. 2019 e 2020: Ação declaratória de constitucionalidade, convocação de eleições para o Município de Boa Esperança do Norte e seu cancelamento pelo TSE.***

13. Em 2019, o TJMT rejeitou uma ação declaratória de constitucionalidade que visava a convalidar a Lei estadual nº 7.264/2000 (TJMT, N.U. 1012687-19.2017.8.11.0000, Rel. Des. Marcio Vidal, Tribunal Pleno, j. em 24.10.2019, DJe 05.12.2019). A ADC foi ajuizada pelo Diretório Regional do Partido dos Democratas de Mato Grosso e o pedido foi formulado no sentido de que “seja determinado à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e ao Município de Sorriso que procedam aos atos administrativos para a imediata implantação administrativa e funcional do Município de Boa Esperança do Norte”. O TJMT extinguiu a ação, por entender incabível a ADC.

14. Em 2020, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE-MT) convocou as primeiras eleições para o Município de Boa Esperança do Norte para aquele ano eleitoral (Processo Administrativo nº 0600377-43.2019.6.11.0000, Rel. Des. Gilberto Giraldelli, TRE/MT). Entendeu que a decisão proferida pelo TJMT no ano 2000 havia suspenso apenas a executoriedade da lei, mas a sua existência e validade não haviam sido suspensas. Com o advento do art. 96 do ADCT, deveria prevalecer a decisão de criação do município e não o acórdão do TJMT proferido anos antes.

15. A convocação de eleições, contudo, foi anulada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE no mandado de segurança nº 060104498, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, por unanimidade de votos. Entendeu-se que a Justiça Eleitoral não poderia revisitar a coisa julgada



**ADPF 819 / MT**

que se formou no TJMT, que suspendeu os efeitos da lei de criação dos municípios. Confira-se a ementa do acórdão do TSE:

“ELEIÇÕES 2020. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVOS REGIMENTAIS. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. REJEIÇÃO. MÉRITO. DESIGNAÇÃO DE PRIMEIRA ELEIÇÃO PARA O MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA DO NORTE EM 2020. AFERIÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO. IMPOSSIBILIDADE DE REVERTER DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA MATO-GROSSENSE JÁ SOB OS EFEITOS DA COISA JULGADA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA. VÍCIO DE MANIFESTA ILEGALIDADE NO ATO IMPUGNADO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. AGRAVOS REGIMENTAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO QUANTO À PRELIMINAR E, NO MÉRITO JULGA-SE PREJUDICADOS.

1. Os terceiros que guardam interesses de matizes distintos do jurídico na solução do writ não possuem qualquer forma de responsabilidade na defesa do ato apontado coator e, portanto, não podem ser entendidos como litisconsortes passivos necessários.

2. A controvérsia dos autos cinge-se em saber se o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT) poderia designar eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores na localidade de Boa Esperança do Norte, à luz da Lei nº 7.264/2000, que criou o referido município.

3. A Lei Complementar nº 43/96, que amparava a Lei nº 7.264/2000, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso por ofender a Constituição Estadual, reduzindo o prazo de criação de município de um ano para seis meses antes da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Diante disso, a Corte de Justiça suspendeu a executoriedade da Lei nº 7.264/2000 sem prazo determinado.

**ADPF 819 / MT**

**4. A competência da Justiça Eleitoral não alcança a revisitação nem nova interpretação de decisão proferida por Tribunal de Justiça e já protegida pelos efeitos da coisa julgada.**

5. O ato do TRE/MT que reinterpreto e deu novos limites à decisão do TJMT foi praticado sem a observância da competência da Justiça Eleitoral e, portanto, revestiu-se de manifesta ilegalidade.

6. Concessão em definitivo da segurança para reconhecer a nulidade da Resolução nº 2.469/2020, de 9.6.2020, do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT), e de todos os seus efeitos, negando provimento aos agravos regimentais na preliminar de litisconsórcio passivo e julgando-os prejudicados no mérito em razão do deferimento da medida liminar.” (grifos acrescentados)

16. Esclarecida a cronologia dos fatos que antecederam o ajuizamento da demanda, passo a analisar os pedidos formulados pelo autor.

**II. PRELIMINAR:**

**NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO DE CONVALIDAÇÃO DA LEI DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA DO NORTE.**

17. Deixo de conhecer do pedido de convalidação da Lei estadual nº 7.264, de 29 de março de 2000, que criou o Município de Boa Esperança do Norte. A via da arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para a desconstituição da coisa julgada, nem para a criação de um novo município pela via judicial.

18. A pretensão do autor, na realidade, é afastar a decisão do TJMT que suspendeu os efeitos dessa lei e que transitou em julgado no ano de 2004. Todavia, a ADPF não se destina a funcionar como uma nova modalidade de ação rescisória, com o objetivo de rever decisões específicas após o esgotamento das instâncias recursais. No caso, a

**ADPF 819 / MT**

arguição foi utilizada como sucedâneo recursal, após a interposição de recurso especial contra a decisão do mandado de segurança e depois de a ação declaratória de constitucionalidade ter sido extinta por aquele mesmo tribunal. Ao contrário do que sustenta a petição inicial, essas decisões anteriores não comprovam o atendimento do princípio da subsidiariedade, mas sim a tentativa de utilização do controle concentrado de constitucionalidade para a formulação de pedido rescisório. Esta Corte possui precedentes nesse sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS AO SALÁRIO MÍNIMO. COISA JULGADA. NORMAS QUE PERDERAM SUA VIGÊNCIA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO IMPROVIDO.

**I - O presente caso objetiva a desconstituição de decisões judiciais, dentre as quais muitas já transitadas em julgado,** que aplicaram índice de reajuste coletivo de trabalho definido pelos Decretos Municipais 7.153/1985, 7.182/1985, 7.183/1985, 7.251/1985, 7.144/1985, 7.809/1988 e 7.853/1988, bem como pela Lei Municipal 6.090/86, todos do Município de Fortaleza/CE. **Este instituto de controle concentrado de constitucionalidade não tem como função desconstituir coisa julgada.**

II - A arguição de descumprimento de preceito fundamental é regida pelo princípio da subsidiariedade a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado.

III - A ação tem como objeto normas que não se encontram mais em vigência. A ofensa à Constituição Federal, consubstanciada na vinculação da remuneração ao salário mínimo, não persiste nas normas que estão atualmente em vigência.

IV - Precedentes.

**ADPF 819 / MT**

V - A admissão da presente ação afrontaria o princípio da segurança jurídica.

VI - Agravo regimental improvido.

(ADPF 134 AgR-terceiro, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 03.06.2009, DJe. 07.08.2009; grifos acrescentados)

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. EFICÁCIA TEMPORAL. LIMITAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA. NÃO-CONHECIMENTO. ART. 65 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 22/1994 DO ESTADO DO PARÁ. VINCULAÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS DELEGADOS DE POLÍCIA AOS DOS PROCURADORES DO ESTADO. SUPERVENIÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998. ARTS. 37, X e XIII, 39, §§ 1º e 4º, e 144, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL. NÃO-RECEPÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

**1. Por inadequação da via processual, não se conhece da arguição de descumprimento de preceito fundamental na parte em que pretendida a limitação dos efeitos da decisão judicial transitada em julgado. Precedente: ADPF 134-AgR/CE, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 06.8.2009. (...)**

(ADPF 97, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 21.08.2014, DJe 30.10.2014; grifos acrescentados)

19. Em sede doutrinária, sustento de longa data que o esgotamento do sistema recursal não caracteriza, por si só, o atendimento do princípio da subsidiariedade para fins de cabimento da ADPF [1]. Se as partes já discutiram amplamente as suas razões ao longo de um processo que chegou ao fim, houve farta oportunidade de definir os fatos e o direito na hipótese e sanar ou evitar qualquer lesão. A circunstância de uma das partes continuar inconformada – e não haver mais recurso no âmbito do processo subjetivo – não autoriza, por si só, o cabimento da

**ADPF 819 / MT**

ADPF, que não pode ser confundida com a ação rescisória.

20. É verdade que esta Corte tem aceito a utilização da ADPF para questionar conjuntos de decisões judiciais que possam estar em conflito com preceitos fundamentais (nesse sentido: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 249, Rel. Min. Celso de Mello; ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio). Não é este o caso, contudo. A petição inicial apontou uma única decisão como violadora de preceito fundamental, sendo que havia meio processual adequado e eficaz para impugnação de tal decisão à época.

21. Por fim, registre-se que eventual conhecimento e procedência do pedido conduziram à criação de município pela via judicial. A ADPF, contudo, evidentemente não comporta esse tipo de provimento. Mais um motivo que impede o conhecimento do pedido. Na prática, o município de Boa Esperança do Norte não chegou a ser constituído e a sua Administração jamais foi instalada. A Lei estadual nº 7.264/2000 foi impugnada no ano de sua edição e nunca houve eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Os requisitos necessários para a constituição do novo ente foram aferidos há mais de vinte anos, nos termos da legislação da época (e.g. a realização de plebiscito e a população mínima estimada). Além de todos os óbices jurídicos, não é possível ao Poder Judiciário aferir se continuam presentes as condições fáticas necessárias à criação do município.

22. Ainda com relação ao ponto, vale ressaltar que a EC nº 57/2008, que convalidou a criação de municípios criados até 2006 (art. 96 do ADCT), não é capaz de afastar a coisa julgada no presente caso. Por isso, o precedente da ADI 3.799 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 05.11.2019, DJe 26.11.2019) não é aplicável à presente hipótese, como argumenta o autor. É preciso fazer um *distinguishing*. Naquele caso, o STF reconheceu que a EC nº 57/2008 convalidou as leis de criação dos municípios de Ipiranga do Norte e de Itanhangá, no Estado

**ADPF 819 / MT**

de Mato Grosso. **A diferença é que não havia decisão de suspensão dos efeitos dessas leis, já com trânsito em julgado.** Aquele acórdão, portanto, não ajuda a superar a impossibilidade de conhecimento do pedido.

23. Além disso, também cabe observar que a procedência do primeiro bloco de pedidos não conduz à convalidação da lei de criação do município de Boa Esperança do Norte. Isto é, declarar a inconstitucionalidade das leis estaduais que disciplinaram o prazo de criação de municípios não conduz à instalação do novo ente. De acordo com o art. 96 do ADCT, a convalidação de leis estaduais que criaram municípios depende do preenchimento dos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação, ou seja, justamente as normas que o autor pretende ver retiradas do ordenamento jurídico. A declaração de inconstitucionalidade/não recepção dessas normas, portanto, não faz com que a Lei estadual nº 7.264/2000 passe a produzir efeitos.

24. Ante o exposto, deixo de conhecer do pedido de convalidação da Lei estadual nº 7.264/2000 do Estado de Mato Grosso.

**III. MÉRITO:****PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE NÃO RECEPÇÃO E DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS QUE FIXAM PRAZO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS (ART. 18, § 4º, DA CF/1988).**

25. Passo a analisar os pedidos de (i) declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) declaração de não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) declaração de não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996, do Estado de Mato Grosso e (iv) declaração de não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato

**ADPF 819 / MT**

Grosso, em sua redação originária. Eles devem ser julgados procedentes, tendo em vista que, com o advento da EC nº 15/1996, o constituinte reformador alterou a competência para a definição do prazo de criação de municípios, que deve ser definida por lei complementar federal.

26. 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 pelo Brasil após a promulgação da Constituição. Somente no período posterior à vigência da CF/1988, 1.385 (mil, trezentos e oitenta e cinco) municípios foram criados no país [1].

27. Atento a essa realidade [3], o constituinte derivado alterou o texto constitucional e dificultou a criação de entes municipais, restringindo a fragmentação das cidades. 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.

28. Como se vê, o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios continua a ser realizado, em tese, por intermédio de lei estadual. Sem embargo, passou-se a exigir a edição prévia de lei complementar federal que determine o período em que autorizado o processo e de lei que regule a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Em síntese, os requisitos constitucionais atuais são: (i) aprovação de lei complementar federal com fixação do período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios; (ii) edição de lei que verse sobre os Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) publicação de lei estadual autorizativa; e (iv) consulta prévia, mediante plebiscito, às

**ADPF 819 / MT**

populações das cidades envolvidas.

29. Com o objetivo de dirimir problemas práticos decorrentes da aplicação da nova normatividade constitucional, o legislador federal, inicialmente, editou a Lei nº 10.521/2002 e assegurou a instalação dos municípios cujo processo de criação tenha tido início até a promulgação da EC nº 15/1996, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior [4]. Em 2008, o Congresso Nacional ampliou esse regime transitório e aprovou a Emenda Constitucional nº 57, por meio da qual convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação, nos termos do art. 96 do ADCT. Consolidou-se, assim, o novo marco constitucional da matéria.

30. Como consequência desse procedimento constitucional mais rigoroso, houve a redução drástica do chamado movimento emancipacionista, do qual haviam se originado milhares de municípios. Em 1980, o Brasil tinha 3.974 (três mil, novecentos e setenta e quatro) entes municipais. Em 1991, esse quantitativo passou para 4.491 (quatro mil, quatrocentos e noventa e um). Em 2000, havia 5.507 (cinco mil, quinhentas e sete) cidades no país. Em 2007, o número passou a ser de 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) localidades [5]. Fica patente, assim, que as reformas constitucionais e legais conseguiram frear o ímpeto dos Estados de fragmentarem os seus territórios em pequenos municípios.

31. Além da alteração do marco normativo, esta Corte também foi chamada diversas vezes a solucionar controvérsias relativas ao tema. Em primeiro lugar, a própria EC nº 15/1996 foi impugnada, mediante ação direta de inconstitucionalidade, pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, sob o argumento de que haveria afronta



**ADPF 819 / MT**

à forma federativa de Estado, cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da CF/1988. O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente o pedido (ADI 2.395, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 09.05.2007). Ademais, o STF passou a decidir inúmeras ações referentes à criação de municípios sem a observância dos novos requisitos constitucionais. Nesses casos, a Corte firmou jurisprudência no sentido de que a inexistência de lei complementar federal impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios. Nesse sentido, confirmam-se: ADI 4.984, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 12.04.2018; ADI 4.992, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 11.09.2014; ADI 2.702, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 05.11.2013; e ADI 2381 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 20.06.2001. Em que pese o longo lapso temporal transcorrido entre a promulgação da EC nº 15/1996 e a presente data, o Congresso Nacional ainda não concluiu o processo legislativo pertinente.

32. Desse modo, pendente a legislação federal que discipline o período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios e os requisitos indispensáveis à realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, são inadmissíveis os regramentos estaduais que possibilitem o surgimento de novos entes locais e invadam a competência da União Federal para disciplinar o tema.

**IV. CONCLUSÃO**

33. Ante o exposto, conheço parcialmente do pedido e, na parte conhecida, julgo-o procedente para declarar: (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996, do Estado de Mato Grosso e (iv) a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária.

**ADPF 819 / MT**

34. Proponho as seguintes teses de julgamento: 1. *A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para a formulação de pedido rescisório.* 2. *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.*

35. É como voto.

**Notas:**

[1] Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*, 6 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 323.

[2] Cristina Thedim Brandt, A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996, *Revista de Informação Legislativa* nº 187:59-75, 2010, p. 64.

[3] A criação desenfreada de novos municípios também tem relevante impacto fiscal. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.

[4] 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.

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Atlas Nacional do*

**ADPF 819 / MT**

*Brasil*, 2010, p. 35-37.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB

ADV.(A/S) : ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE (64536/DF)

ADV.(A/S) : RENATO OLIVEIRA RAMOS (20562/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ/MT

ADV.(A/S) : RODRIGO TERRA CYRINEU (16169/O/MT)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que conhecia parcialmente do pedido e, na parte conhecida, julgava-o procedente para declarar: (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996 do Estado de Mato Grosso e (iv) a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária; e propunha as seguintes teses de julgamento: "1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para a formulação de pedido rescisório. 2. 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", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Carmen Lúcia e Dias Toffoli, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819  
MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RENATO OLIVEIRA RAMOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ/MT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO TERRA CYRINEU</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN</b>

**VOTO – VISTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Cuidam os autos de arguição de preceito fundamental ajuizada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) objetivando (i) a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, caput, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000; (ii) a declaração de não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a declaração de não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iv) a declaração de não recepção do art. 3º, caput, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária; e, por fim, como decorrência lógica da concessão dos pedidos anteriores (v) o reconhecimento da convalidação, por meio do art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da

**ADPF 819 / MT**

Lei Estadual 7.264/2000, do Estado de Mato Grosso, que criou o Município de Boa Esperança do Norte.

Iniciado o julgamento na sessão virtual do plenário realizada entre 15.10.2021 e 22.10.2021, o eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, apresentou voto no sentido da procedência parcial da demanda para declarar a não recepção e a inconstitucionalidade das normas estaduais que versam sobre o prazo para a criação e alteração de municípios. Não conheceu do pedido, entretanto, quanto à pretensão de reconhecimento da convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT. Pedi vista dos autos para apreciar a questão de forma mais detida, sobretudo em face de outra demanda, de minha relatoria, em que a Corte considerou constitucionais leis de criação de municípios matogrossenses editadas em circunstâncias bastantes semelhantes à discutida na espécie (ADI 3.799, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019).

Valendo-me da didática divisão proposta pelo Relator, inicio meu voto pontuando que, também em meu entender, o pleito autoral pode ser cindido em dois blocos: em um primeiro, o arguente sustenta a inconstitucionalidade e a não recepção de normas do Estado de Mato Grosso que disciplinaram o prazo de criação de municípios ao arrepio do disposto no § 4º do art. 18 da Constituição, na redação que lhe foi dada pela EC 15/1996; em um segundo, como decorrência lógica do reconhecimento da inconstitucionalidade e das ocorrências de não recepção arguidas, o partido autor requer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000, do Estado de Mato Grosso, que criou o Município de Boa Esperança do Norte.

**I – NÃO RECEPÇÃO E INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS  
QUE FIXAM PRAZO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS**

Quanto ao primeiro bloco de questões constitucionais propostas pelo arguente, acompanho o voto do eminente Relator para assentar que,

**ADPF 819 / MT**

pendente a edição de legislação federal que assinale o prazo dentro do qual será permitida a criação e alteração de municípios, são inadmissíveis, por violação do § 4º do art. 18 da Constituição, na redação que lhe foi dada pela EC 15/1996, os regramentos estaduais que porventura disciplinem a matéria.

Como bem destacado no voto do Relator, a EC 15/1996 alterou profundamente o regramento constitucional referente à criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios. Nos termos da redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, a matéria encontrava-se integralmente reservada à disciplina de Lei Complementar estadual, desde que necessariamente observada a obrigação de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Com o advento da EC 15/1996, entretanto, o § 4º do art. 18 foi alterado para estabelecer que a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, a ser realizado por lei estadual, estariam sujeitos não mais apenas a eventuais requisitos previstos em lei complementar estadual, como também à observância de prazo determinado por lei complementar federal e à prévia realização e divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei federal.

Como também ressaltado pelo eminente Relator, fato é que a lei complementar federal que deveria estabelecer o prazo para criação de Municípios até a presente data não foi editada, obstando a criação e a reestruturação de Municípios em todo o País. Alguns entes estaduais, todavia, continuaram realizando tais atividades com base em suas respectivas legislações estaduais, ao arrepio da nova redação do §4º do art. 18 da Constituição. Tal situação acabou por desembocar na edição da EC 57/2008, por meio da qual o Congresso Nacional, acrescentando dispositivo ao ADCT, convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios cuja lei tivesse sido publicada até 31.12.2006, desde que atendidos os demais requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. É com base nessa segunda norma que o autor fundamenta o segundo bloco de seus

**ADPF 819 / MT**

pedidos.

Nada obstante, é certo que, com o advento da nova redação do § 4º do art. 18 da Constituição por meio da promulgação da EC 15/1996 exsurge a não recepção e a inconstitucionalidade das normas estaduais impugnadas pela parte autora, que versam sobre o prazo de criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Dessa forma, voto pela procedência da presente ADPF para declarar: (i) a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso e; (iv) a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000.

**II – PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA CONVALIDAÇÃO DA LEI  
ESTADUAL 7.264/2000: INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. IMPERATIVO  
CONHECIMENTO DA ADPF**

Constatada a não recepção e a inconstitucionalidade das normas estaduais que versam sobre o prazo para criação e alteração de Municípios, pleiteia o partido autor seja reconhecida a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT, nos termos em que acrescido ao texto constitucional pela EC 57/2008. Aduz que o reconhecimento de tal convalidação se afiguraria como “*consequência normativa lógica*” do acolhimento dos demais pedidos (eDOC 1, p. 16).

Em relação a esse segundo grande bloco em torno do qual se encontra estruturada a pretensão autoral, a corrente inaugurada pelo voto do eminente Relator houve por bem não conhecer do pedido formulado. Entendeu que a pretensão do autor, na realidade, seria a de “*afastar a decisão do TJMT que suspendeu os efeitos dessa lei e que transitou em julgado no ano de 2004*” (o voto do Relator se refere, no particular, à coisa julgada



**ADPF 819 / MT**

formada no julgamento do **MS 2.342/2000**, pelo **TJMT**). Nessas condições, pontuou que a via processual da ADPF “*não se destina a funcionar como uma nova modalidade de ação rescisória, com o objetivo de rever decisões específicas após o esgotamento das instâncias recursais*” e que, no caso concreto, a ADPF estaria sendo utilizada como sucedâneo recursal. Assinalou, por fim, que “*eventual conhecimento e procedência do pedido conduziriam à criação de município pela via judicial*”, o que igualmente não seria cabível em sede de ADPF.

Com todas as vênias aos posicionamentos em sentido contrário, divirjo do eminente Relator por considerar que não há coisa julgada a obstar o conhecimento do pleito autoral no particular, ao menos não quando devidamente considerado o que efetivamente transitou em julgado nos autos do **MS 2.342/2000** à luz da norma processual de regência.

Além disso, a questão deve ser igualmente enfrentada sob a perspectiva do escopo cognitivo próprio da presente ADPF enquanto ação de controle abstrato de constitucionalidade em contraposição aos limites cognitivos estritos do julgado a que chegou o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) na apreciação do **MS 2.342/2000**.

**Acerca do tema, principio esclarecendo que o eventual conhecimento ou mesmo o ulterior acolhimento do pedido de reconhecimento da convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 não implicará na criação de município pela via judicial.**

O Município de Boa Esperança do Norte foi criado pelo art. 1º da Lei Estadual 7.264/2000. Em que pese o fato de que o município em questão não veio a ser instalado, haja vista a suspensão, por deliberação do TJMT, da executoriedade de sua lei de instituição, sua criação, nos termos do art. 1º da Lei Estadual 7.264/2000, é inequívoca e remanesce até a presente data, pois o referido dispositivo normativo segue vigente no ordenamento jurídico.

O que agora cabe a essa Corte apreciar nos autos da presente ADPF é se a Lei Estadual 7.264/2000 respeitou os pressupostos constitucionais (em especial os contidos no art. 96 do ADCT) para a sua edição e posterior

**ADPF 819 / MT**

convalidação – e, portanto, a criação do Município de Boa Esperança do Norte deve ser sucedida pela sua efetiva instalação, como determina 6º da mesma lei –, ou se tais ditames normativos não foram devidamente observados. Se constatada a primeira hipótese, a convalidação da lei estadual pelo art. 96 do ADCT deve ser reconhecida; se constatada a segunda hipótese, será então imperativa a retirada definitiva da Lei Estadual 7.264/2000 do ordenamento jurídico.

Fixada essa primeira premissa, passo a analisar o que efetivamente restou decidido pelo TJMT nos autos do **MS 2.342/2000**.

Por meio do **MS 2.342/2000**, o Município de Nova Ubiratã, um dos municípios afetados pela criação do Município de Boa Esperança do Norte, acionou o Judiciário contra a promulgação e a sanção da Lei Estadual 7.264/2000, fazendo-o sob a alegação de que a sua edição não teria respeitado as normas estaduais que versavam sobre o prazo para a criação e alteração de municípios e sobre os requisitos para a criação de novos municípios. Ao final, a segurança restou integralmente concedida pelo Plenário do TJMT para “*suspender a executoriedade da Lei nº 7.264/2000 de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte*”, nos termos do voto do relator (**MS 2.342/2000**, Rel. Des. Licínio Carpinelli Stefani, Órgão Especial, DJe 25.4.2001 – eDOC 3, pp. 308-319).

Cotejados os termos do acórdão citado, integrado pelo acórdão dos embargos de declaração após determinação de rejugamento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos autos do **AgRg no Ag 458.841/MT** (Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJ 10.12.2002), depreende-se que o único fundamento para a concessão da segurança foi o desrespeito às normas estaduais que versavam sobre o prazo para a criação e alteração de municípios.

Concessas todas as vênias ao voto do eminente Relator, entendo que não há, na espécie, coisa julgada a impedir o conhecimento do pedido do arguente de reconhecimento da posterior convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pela promulgação da EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT.

Não há coisa julgada, em primeiro lugar, porque, nos termos da

**ADPF 819 / MT**

legislação processual de regência, *“não fazem coisa julgada os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença”* (Código de Processo Civil, art. 504, I).

Assim, ainda que o juízo de incompatibilidade da Lei Estadual 7.264/2000 com a Constituição do Estado de Mato Grosso tenha integrado a fundamentação da concessão da segurança, somente há coisa julgada quanto à determinação dispositiva no sentido de *“suspender a executoriedade da Lei nº 7.264/2000 de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte”*, sendo certo, aliás, que a criação do Município perfectibilizada pelo art. 1º da Lei Estadual 7.264/2000 não é atingida pelo dispositivo do julgado, tendo sido apenas suspensa a executoriedade da lei estadual como um todo – e, em especial, dos atos de efetiva instalação da municipalidade, disciplinados pelos arts. 6º a 8º do referido diploma legislativo.

Ao fim e ao cabo, o TJMT nem sequer poderia, nos autos do **MS 2.342/2000**, declarar a inconstitucionalidade da criação do Município de Boa Esperança do Norte ou retirar a disposição normativa que o criou (Lei Estadual 7.264/2000) do ordenamento jurídico, por se tratar de providência absolutamente alheia aos limites cognitivos da via processual do mandado de segurança então em julgamento – o que nos conduz ao segundo motivo pelo qual não há coisa julgada na espécie.

No julgamento do **MS 2.342/2000**, o Plenário do TJMT entendeu, nos termos do voto do relator, que a Lei Estadual 7.264/2000 não seria *“norma de caráter abstrato e sim de efeitos concretos, pois através dela é que se concretizou a sanção governamental a possibilitar a criação do Município de Boa Esperança do Norte”*. Ainda segundo o voto do relator, a lei estadual que criou o Município de Boa Esperança do Norte revestiu-se de *“caráter concreto, imediato, produzindo os efeitos esperados e perdendo sua característica de ato normativo”*. Por esse fundamento, entendeu-se possível o conhecimento do *mandamus* e a concessão da segurança.

Embora objeto de querela doutrinária, com autores do quilate de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal**. 13ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2003. pp. 70-71) e Celso Antônio Bandeira de

**ADPF 819 / MT**

Mello (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Mandado de Segurança**. RT: São Paulo, 1986. p. 17) sustentando que a lei que cria ou altera o território de municípios seria lei de efeitos concretos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal há muito se firmou em sentido oposto para assentar que a lei que cria municípios possui natureza normativa e abstrata, sendo passível de sindicância em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Dentre os diversos pronunciamentos do Plenário em que essa orientação foi reafirmada, destaco um dos mais recentes, ocorrido por ocasião do julgamento da **ADI 1.825/RJ** (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.5.2020) em que se discutia lei estadual do Rio de Janeiro que alterava os limites territoriais dos municípios de Seropédica e de Itaguaí. Na ocasião, a Corte reafirmou, por unanimidade, a natureza jurídica da lei que altera os limites municipais enquanto lei abstrata passível de controle concentrado de constitucionalidade, em determinação que chegou a constar na própria ementa do julgado, nos seguintes termos: *“lei estadual que dispõe sobre criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios possui natureza normativa e abstrata, desafiando o controle concentrado”*. Nas palavras do voto do relator naquela ocasião, Ministro Luiz Fux:

A jurisprudência desta Corte, contudo, assentou que leis estaduais que modificam limites geográficos municipais possuem natureza normativa e abstrata, desafiando o controle concentrado. **Deveras, considerando a generalidade dos efeitos que irradiam e a força prospectiva que ostentam, tais atos normativos são passíveis de impugnação por ação direta, porquanto inovam e perpetuam-se no sistema jurídico pátrio.** Colaciono, nesse sentido, os seguintes precedentes: [...]

Consigno, portanto, que leis estaduais que dispõem sobre criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios são passíveis de exame em sede de controle concentrado de constitucionalidade, porquanto **revestem-se da abstração e generalidade que caracterizam a norma legal.**

**ADPF 819 / MT**

Destarte, na linha da jurisprudência desta Corte, rejeito a preliminar de não conhecimento desta ação direta.

(ADI 1.825/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.5.2020 – grifo nosso)

**Enquanto norma revestida de inequívoco caráter geral e abstrato, portanto, a disposição de criação do Município de Boa Esperança do Norte contida na Lei Estadual 7.264/2000 nem mesmo poderia ser objeto de nulificação por via de mandado de segurança, não havendo que se cogitar a existência de coisa julgada no particular.**

Incide, no particular, o entendimento jurisprudencial que se cristalizou no Enunciado 266 da Súmula/STF, segundo o qual “*não cabe mandado de segurança contra lei em tese*”.

André Ramos Tavares, em obra sobre o tema, bem destaca que o propósito do referido enunciado sumular é justamente o de preservar de usurpações de competência indesejadas o sistema de controle abstrato de constitucionalidade estabelecido na texto constitucional. Nas palavras do autor:

Em verdade, o surgimento dessa restrição, deu-se com o objetivo (legítimo) de impedir a transformação (interpretativa) do mandado de segurança em ação de controle abstrato da constitucionalidade das leis, o que poderia ser obtido por uma leitura extremamente indulgente do instituto na Constituição do Brasil.

É que, por ser de índole constitucional, a ação poderia redundar, a princípio, nessa forma de controle, que realmente tem de apresentar berço constitucional para ser válida, pois não há como falar de controle abstrato da constitucionalidade das leis sem expressa previsão constitucional de instrumentos concretizadores desse modelo de Justiça Constitucional. Dessa forma, e por meio de uma interpretação indulgente do dispositivo constitucional, poder-se-ia chegar a um permissivo normativo para uma ação de índole individual, mas com intuito de um controle da constitucionalidade das *leis em tese*. [...]

**ADPF 819 / MT**

Na atualidade, a aplicação da Súmula 266 não pode significar senão a firme convicção de que mandado de segurança não é ação judicial de controle abstrato das leis nem nela pode se converter. (TAVARES, André Ramos. **Manual do novo mandado de segurança**: Lei 12.016/2009. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 114 e 116)

A meu ver, é precisamente algo semelhante à situação descrita pelo autor o que se observa no caso concreto. A se admitir que há coisa julgada quanto ao exame de constitucionalidade abstrata da Lei Estadual 7.264/2000 em virtude do que restou decidido nos autos do **MS 2.342/2000**, restaria consolidada indevida usurpação de competência quer dessa Suprema Corte quanto ao exame tendo por parâmetro a Constituição Federal, quer do próprio TJMT quanto ao exame tendo por parâmetro a Constituição do Estado de Mato Grosso. É dizer: o juízo de constitucionalidade abstrata da Lei Estadual 7.264/2000 nem poderia ser proferido em sede de mandado de segurança.

Ressalto que tal circunstância não passou despercebida nem mesmo no julgamento do **MS 2.342/2000**, haja vista a ressalva consignada por um dos julgadores que proferiu voto vogal na oportunidade. Por mais que se referindo a outro juízo de inconstitucionalidade então aventado (no caso a suposta inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual 43/1996 em face da Constituição do Estado de Mato Grosso), colho, pois significativamente relevante à análise empreendida na espécie, o que consignou o sexto vogal, Desembargador José Tadeu Cury:

Entendo que a declaração de inconstitucionalidade requerida incidentalmente tem aplicação apenas para o caso do mandado de segurança, não podendo se estender para suspender efetivamente a aplicação da lei, **havendo necessidade, no meu entender, de ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, ação própria para que se declare a inconstitucionalidade da lei e ela perca os seus efeitos para todos os casos.** (MS 2.342/2000, Rel. Des. Licínio Carpinelli Stefani, Órgão Especial, DJe 25.4.2001 – eDOC 3, p.

**ADPF 819 / MT**

314 – grifo nosso)

A ressalva formulada pelo sexto vogal se mostra absolutamente pertinente. Somente por meio de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, com todos os predicados processuais daí decorrentes, seria possível a retirada da disposição de criação do Município de Boa Esperança do Norte contida na Lei Estadual 7.264/2000 do ordenamento jurídico, não sendo possível fazê-lo por via de mandado de segurança.

Ora, ao extrapolarmos, a título argumentativo, o exercício proposto pelo sexto vogal, chega-se à seguinte indagação: se algum dos legitimados tivesse proposto uma ação direta de inconstitucionalidade arguindo a desconformidade da Lei Estadual 7.264/2000 em face da Constituição do Estado de Mato Grosso, estariam os membros do órgão julgador obrigados a meramente seguir a fundamentação que motivou o julgamento do **MS 2.342/2000**, julgando-a invariavelmente procedente? É evidente que não. Ou seja, não há coisa julgada no particular.

A coisa julgada resultante do julgamento do **MS 2.342/2000** opera, sem sombra de dúvidas, a preclusão formal das matérias tratadas naqueles autos para as partes daquele processo, mas certamente não interdita eventual exame de constitucionalidade em abstrato a ser realizado por esta Corte.

**Por fim, uma terceira e definitiva razão pela qual não há que se falar em coisa julgada na espécie decorre do fato de que, nos termos em que formulada, a questão referente à posterior convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pela EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT, em momento algum foi objeto de deliberação até a presente oportunidade.**

Quanto a esse último ponto, julgo pertinente tecer algumas breves considerações sobre a história subjacente à edição da EC 57/2008, intimamente ligada à atividade do próprio Supremo Tribunal Federal.

A esse respeito, rememoro a conclusão a que chegamos por ocasião do julgamento da **ADI 2.240/BA** (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 2.8.2007), em que se discutia a constitucionalidade da Lei 7.619/2000, do Estado da Bahia, que houvera criado o município de Luís Eduardo

**ADPF 819 / MT**

Magalhães. Na ocasião, apesar de reconhecer que o processo de criação do referido município não se deu em conformidade com o § 4º do art. 18 da Constituição, na redação que lhe foi dada pela EC 15/1996, haja vista a já citada inexistência de lei complementar federal regulando o prazo para criação e alteração de municípios, o Tribunal assentou que a municipalidade houvera sido efetivamente criada e havia assumido existência de fato como ente federativo há vários anos. Nesse contexto, considerada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em não editar a lei complementar federal a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição, entendeu-se que a preservação do município se afigurava como medida constitucionalmente adequada em face dos demais bens constitucionais envolvidos, em especial o da segurança jurídica.

Em face de tais motivos, a Corte, nos termos do voto reajustado do Relator e do meu voto-vista, entendeu por julgar a ação direta procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei estadual, mas sem pronunciar a sua nulidade pelo prazo de vinte e quatro meses, período dentro do qual caberia ao Congresso Nacional providenciar a edição da legislação complementar federal pertinente, considerando a situação consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães.

Na mesma assentada, vale ressaltar, foi também concluído o julgamento da **ADI 3682**, de minha relatoria, em se assentou justamente a omissão inconstitucional do legislador quanto ao dever de elaborar a lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição, na redação que lhe foi dada pela EC 15/1996 (**ADI 3682**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 5.9.2007).

Em resposta a tais estímulos advindos do Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional, ao invés de editar a lei complementar federal aludida pelo § 4º do art. 18 da Constituição, optou por simplesmente acrescentar o art. 96 ao ADCT, o que se deu mediante a promulgação da EC 57/2008, promovendo-se a convalidação das leis de criação de municípios porventura editadas no período compreendido entre a promulgação da EC 15/1996 e 31.12.2006, desde que atendidos os demais requisitos estabelecidos na legislação estadual à época da criação.



**ADPF 819 / MT**

Obviamente, a opção do Congresso por solucionar a questão mediante a edição de norma constitucional de convalidação de situações já ocorridas trouxe como consequência a necessidade de correção de pronunciamentos judiciais tomados com base no cenário constitucional anteriormente vigente.

O próprio Supremo Tribunal Federal se defrontou com essa nova realidade. Confira-se, por exemplo, o caso da lei de criação do Município de Pinto Bandeira/RS, objeto da **ADI 2381**. Inicialmente, no cenário anterior à edição da EC 57/2008, a Corte, ante a não-edição da lei complementar federal aludida pelo § 4º do art. 18 da Constituição, concedeu medida liminar para restabelecer a situação anterior à sua instalação, por considerar que se afigurava *“extremamente provável o julgamento final pela procedência da ação direta contra a lei de criação de Município impugnada”* (**ADI 2381 MC**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 14.12.2001).

Posteriormente, depois de já promulgada a EC 57/2008, a eminente Ministra Cármen Lúcia, que herdou a relatoria do referido feito, tão somente julgou prejudicado, por decisão monocrática, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei de criação do município, haja vista a sua convalidação pelo disposto no recém acrescido art. 96 do ADCT. Tal decisão, diga-se de passagem, foi depois ratificada pelo Plenário em sede de agravo regimental (**ADI 2381 AgR**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 8.4.2011).

O que a situação do Município de Pinto Bandeira/RS bem ilustra é a inequívoca mudança do cenário constitucional operada pela EC 57/2008. Em face de mudanças tão significativas da ordem constitucional, é absolutamente natural que seja necessária a reavaliação até mesmo de questões constitucionais anteriormente decididas, que agora precisam ser valoradas diante da nova norma constitucional – tanto mais quando se trata de norma destinada justamente à regulação constitucional de situações já passadas, como é o caso do art. 96 do ADCT.

Em sede doutrinária, já tive a oportunidade de discorrer sobre questão absolutamente correlata à ora aludida, referente aos limites da

**ADPF 819 / MT**

eficácia *erga omnes* das decisões em controle abstrato de constitucionalidade e possibilidade de eventual reapreciação de questão constitucional pela Corte Constitucional. A esse respeito:

Se o instituto da eficácia *erga omnes* entre nós, tal como a força de lei no Direito tedesco, constitui categoria de Direito processual específica, afigura-se lícito indagar se seria admissível a submissão de lei que teve a sua constitucionalidade reconhecida a um novo juízo de constitucionalidade do STF.

Analisando especificamente o problema da admissibilidade de uma nova aferição de constitucionalidade de norma declarada constitucional pelo *Bundesverfassungsgericht*, Hans Brox a considera possível desde que satisfeitos alguns pressupostos. É o que anota na seguinte passagem de seu ensaio sobre o tema: “*Se se declarou, na parte dispositiva da decisão, a constitucionalidade da norma, então se admite a instauração de um novo processo para aferição de sua constitucionalidade se o requerente, o tribunal suscitante (controle concreto) ou o recorrente (recurso constitucional = Verfassungsbeschwerde) demonstrar que se cuida de uma nova questão. Tem-se tal situação se, após a publicação da decisão, se verificar uma mudança do conteúdo da Constituição ou da norma objeto do controle, de modo a permitir supor que outra poderá ser a conclusão do processo de subsunção. Uma mudança substancial das relações fáticas ou da concepção jurídica geral pode levar a essa alteração*”. [...]

**Em síntese, declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-à de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe uma vez mais da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes.**

Também entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny, que as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa bem

**ADPF 819 / MT**

como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima (*inconstitucionalidade superveniente*).

**Daí parecer-nos plenamente legítimo que se suscite perante o STF a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, em ação direta ou em ação declaratória de constitucionalidade.** (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. pp. 1580-1582)

No particular, tal magistério se presta a demonstrar que, ainda que houvesse, nos autos do **MS 2.342/2000**, coisa julgada acerca da constitucionalidade da Lei Estadual 7.264/2000 (não há), ainda assim seria possível nova submissão da questão à Corte Constitucional tendo em vista a significativa alteração do cenário constitucional referente à matéria.

Mais do que isso, evidencia-se, na espécie, que definitivamente não há coisa julgada quanto à questão efetivamente submetida pelo partido autor a essa Corte – e não há pelo simples fato de que o TJMT não teria como apreciar, no julgamento do **MS 2.342/2000**, ocorrido entre 2001 e 2003, a pretensão de reconhecimento de convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 por norma constitucional editada apenas em 2008 (ADCT, art. 96, acrescido pela EC 57/2008).

Tudo isso me leva a concluir que inexistente óbice ao conhecimento e à apreciação do pleito autoral de reconhecimento de eventual convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT.

O arguente não formula, no particular, pedido rescisório do que restou decidido pelo TJMT nos autos do **MS 2.342/2000**, mesmo porque, como visto, não se verifica a existência de coisa julgada, com efeitos *erga omnes*, acerca da constitucionalidade da disposição de criação do Município de Boa Esperança do Norte.

Ressalto, quanto ao ponto, que nem mesmo do acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nos autos do **MS 0601044-98.2020.6.00.0000** é possível extrair entendimento no sentido de que

**ADPF 819 / MT**

eventual reconhecimento da convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT, como postula o partido autor, restaria obstado pela coisa julgada oriunda do MS 2.342/2000.

**O que se reconheceu, naquela ocasião, foi que a realização de um juízo tal não estaria dentro da esfera de competência da Justiça Eleitoral.**

Concluiu o TSE, no particular, que a executoriedade da Lei Estadual 7.264/2000 estaria suspensa pelo que restou decidido nos autos do MS 2.342/2000, e que, diante de tal suspensão, não caberia à Justiça Eleitoral reinterpretar a matéria. **Nada obstante, os votos proferidos no julgamento consideram expressamente a possibilidade de que as instâncias competentes, dentre as quais este Supremo Tribunal Federal, reavaliem a questão, reconhecendo, inclusive, que não houve declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Lei Estadual 7.264/2000 – razão pela qual, naturalmente, não pode haver coisa julgada sobre o tema.**

Nesse sentido, colha-se o que constou no voto do Ministro Edson Fachin, condutor da unanimidade naquele julgamento:

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator):  
Senhor Presidente, adentrando ao mérito da segurança pleiteada, rememore-se inicialmente que, conforme assentado na decisão que deferiu a tutela de urgência, **cumprasse assinalar que a esta Justiça especializada não compete analisar a legalidade e a constitucionalidade da Lei nº 7.264/2000 ou das Leis Complementares Estaduais nº 23/92 e nº 43/96, sendo essa atribuição apenas do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.**

**Ressalte-se, ainda, que sequer cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário.**

A controvérsia dos autos apenas limita-se em saber se o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT) poderia designar eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e

**ADPF 819 / MT**

Vereadores na localidade de Boa Esperança do Norte, à luz da Lei nº 7.264/2000.

Conforme documentação acostada aos autos (ID 35373688), no julgamento do Mandado de Segurança nº 2.343/2000, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso entendeu pela possibilidade de declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 43/96 por ofensa à Constituição estadual, uma vez que reduziu o prazo de criação de município de um ano para seis meses antes da realização das eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Concluiu tratar-se de lei de efeitos concretos, criada com o intuito específico de dar suporte à Lei nº 7.264/2000, que criou o Município de Boa Esperança do Norte.

Dessa forma, suspendeu a executoriedade da Lei nº 7.264/2000, de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte, e declarou inconstitucional a Lei Complementar estadual nº 43/96, por afronta ao art. 178 da Constituição estadual de Mato Grosso. [...]

Percebe-se, assim, que a decisão proferida pelo TJMT manteve-se inalterada, estabelecendo apenas o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 43/96 e a suspensão da executoriedade da Lei nº 7.264/2000 sem condicionantes temporais.

**Ou seja, não houve declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Lei nº 7.264/2000, não afetando sua existência e sua validade, mas tão somente sua eficácia, que restou suspensa *sine die*.**

**(Agravado Regimental em Mandado de Segurança Cível 060104498, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário do TSE. DJe 2.12.2020)**

Por todos esses motivos, entendo que inexistem óbices ao conhecimento do pleito autoral de reconhecimento da convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo posterior advento do art. 96 do ADCT, acrescido pela EC 57/2008.

O que se pede ao Supremo Tribunal Federal aqui não é a rescisão do

**ADPF 819 / MT**

que foi julgado nos autos do **MS 2.342/2000**, mas tão somente que a situação jurídica de criação do Município seja reinterpretada diante da nova realidade constitucional inaugurada pela EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT. Para tal desiderato, a via da ADPF não apenas é cabível como é o único instrumento adequado, preenchido, dessa forma, o requisito da subsidiariedade.

Não há, nem poderia haver, coisa julgada quanto à matéria, a uma porque, como bem salientado pelo voto do Ministro Edson Fachin no julgamento do **Agravo Regimental em Mandado de Segurança Cível 060104498** pelo TSE, “*não houve declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Lei nº 7.264/2000, não afetando sua existência e sua validade*” e, a duas, porque somente nesta ADPF foi posta em julgamento a questão constitucional atinente a saber se a Lei Estadual 7.264/2000 foi – ou não – convalidada pelo art. 96 do ADCT.

Com essas considerações, divirjo do eminente Relator para conhecer integralmente do pedido formulado na presente ADPF.

**III – PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA CONVALIDAÇÃO DA LEI  
ESTADUAL 7.264/2000: PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO  
ART. 96 DO ADCT**

Estabelecidas as premissas acima articuladas, tenho que cabe ao Tribunal, portanto, avaliar se a Lei Estadual 7.264/2000, promulgada em contrariedade à norma constitucional então vigente, teria sido recebida pela norma constitucional de convalidação posteriormente editada, a saber, o art. 96 do ADCT, que prescreve o seguinte:

Art. 96. 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.

**ADPF 819 / MT**

O requisito temporal contido na norma constitucional está atendido, pois a data de publicação da lei objeto de análise é 29 de março de 2000.

O partido autor, mediante a juntada dos documentos que acompanharam a petição de ingresso (eDOC 3), assevera o preenchimento, pela lei que criou o Município de Boa Esperança do Norte, de todos os requisitos exigidos pela legislação estadual então pertinente, Lei Complementar Estadual 23/1992, que dispunha sobre a criação de municípios no Estado. Colho os requisitos contidos na referida norma estadual:

Art. 2º São requisitos indispensáveis à criação de municípios, dentre outros:

I – população estimada não inferior a 4.000 (quatro mil) habitantes;

II – número de eleitores não inferior a 30% (trinta por cento) da população;

III – centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV – arrecadação, no último exercício, superior à média do que arrecadaram os 40 (quarenta) municípios de menor renda do Estado, no exercício;

V – condições apropriadas para a instalação da Prefeitura, Câmara Municipal e funcionamento do Judiciário

VI – apresentação de mapa e memorial descritivo de forma a demonstrar a manutenção ou a caracterização de continuidade territorial do município de origem e do município em via de criação.

§ 1º Não será permitida a criação de Municípios desde que esta medida importe para o município ou município de origem na perda dos requisitos exigidos nesta lei.

Art. 11 A elaboração de lei que crie município será admitida se a medida tiver sido previamente aprovada, em processo plebiscitário, pela população interessada.

**ADPF 819 / MT**

Com relação ao Município de Boa Esperança do Norte, constam dados relativos à população, em 15.12.1999, de 4.116 (quatro mil, cento e dezesseis) habitantes com centro urbano constituído de 286 (duzentas e oitenta e seis) casas (eDOC 3, p. 6).

Adicionalmente, quanto ao número de eleitores, há certidão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso (TRE/MT) atestando que a localidade contava, em 29.2.2000, com 832 (oitocentos e trinta e dois) eleitores inscritos, distribuídos em seis Seções Eleitorais (eDOC 3, p. 8).

Há também comprovação de arrecadação superior à média dos quarenta municípios de menor renda do Estado de Mato Grosso à época (eDOC 3, pp. 9-12), bem como das condições apropriadas para o estabelecimento das repartições públicas relevantes (eDOC 3, pp. 13-26) e da apresentação do mapa e do memorial descritivo necessários (eDOC 3, pp. 80-88).

Quanto à vedação à criação do novo município caso esta medida importe, para o município de origem, a perda de algum dos requisitos exigidos pela lei estadual de regência à época, observo que, à época do julgamento do **MS 2.342/2000**, havia alegação, por parte do então impetrante, de que a criação do Município de Boa Esperança do Norte deixaria o município impetrante com população inferior a 4.000 (quatro mil) habitantes.

Em um primeiro momento, essa alegação chegou até a ser acolhida pelo TJMT como um segundo fundamento a sustentar a concessão da segurança, juntamente com o desrespeito às normas estaduais (ora declaradas inconstitucionais) que versavam sobre o prazo para criação e alteração de municípios (**MS 2.342/2000**, Rel. Des. Licínio Carpinelli Stefani, Órgão Especial, DJe 25.4.2001 – eDOC 3, pp. 308-319).

Ocorre, todavia, que essa primeira conclusão havia se baseado em certidões defasadas e, após o rejugamento dos embargos de declaração opostos contra o acórdão que concedeu a segurança determinado pelo STJ (**AgRg no Ag 458.841/MT**, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJ 10.12.2002), o referido entendimento foi reconsiderado. Sobre o tema,



**ADPF 819 / MT**

constou o seguinte no voto condutor do acórdão que promoveu o rejuízoamento dos embargos de declaração opostos:

Trouxeram os embargantes certidões do Tribunal Regional Eleitoral e da Secretaria de Estado de Planejamento (fls. 204/205) procurando demonstrar que o número de habitantes do Município de Nova Uiratã não seria reduzido a menos de 4.000 o que não infringiria a Lei Complementar Estadual nº 23, no art. 2º, incisos I e II. **Neste aspecto, provejo os embargos declaratórios, retificando o julgado, declarando a inexistência de ofensa ao dispositivo supracitado referente ao número de habitantes.** Todavia, mantenho o acórdão de fls. 184/195 pelos demais fundamentos que o constituíram e que não são e nem foram objeto dos embargos declaratórios (MS 2.342/2000 ED, Rel. Des. Licinio Carpinelli Stefani, Órgão Especial, DJe 21.5.2003)

Adicionalmente, ressalto que o Município de Nova Uiratã – que, segundo os últimos dados do IBGE, contava com população estimada para 2021 de 12.492 (doze mil, quatrocentos e noventa e dois) habitantes (informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/nova-ubirata/panorama>) – foi admitido nestes autos na condição de *amicus curiae* e, em nenhuma de suas manifestações, arguiu o não preenchimento de qualquer dos demais requisitos previstos na legislação estadual da época para a criação do Município de Boa Esperança do Norte, limitando-se a argumentar que a discussão proposta pela parte autora estaria interdita pela coisa julgada oriunda do MS 2.342/2000.

Tudo isso me leva a concluir que não há desrespeito à aludida vedação contida na legislação estadual da época.

Por fim, a consulta plebiscitária da população interessada, com resultado favorável à emancipação da localidade, ocorreu em 19 de março de 2000, e foi devidamente homologada pelo TRE/MT em 21.3.2000, por meio da Decisão 18/2000 daquela corte eleitoral (eDOC 3, pp. 90-102).

Entendo, dessa forma, atendidos os requisitos previstos na legislação estadual de regência referente à época, de modo que, com a promulgação

**ADPF 819 / MT**

da EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT, houve a convalidação do ato de criação do Município de Boa Esperança do Norte.

Destaco, como uma nota final, que, diferentemente do que se observou em boa parte dos casos de criação de municípios na experiência constitucional pós-1988, a pretensão de instalação do Município de Boa Esperança do Norte não aparenta ser irrefletida ou motivada pelo mero intuito de aumento da máquina pública para a criação de novos cargos e a captação de recursos públicos em âmbito local.

Pelo que consta nos autos, o centro urbano de Boa Esperança do Norte, atualmente um distrito do Município de Sorriso/MT, encontra-se a mais de 130km do principal centro urbano do município-sede. O centro urbano de outros municípios vizinhos, como o Município de Ipiranga do Norte/MT, é mais próximo do centro urbano principal de Sorriso/MT do que o distrito de Boa Esperança do Norte.

Referida situação onera desproporcionalmente os cidadãos residentes na localidade, que se encontram em grande dificuldade para usufruir de boa parte dos serviços e instalações públicas da cidade de Sorriso/MT.

Ao que tudo indica, o distrito de Boa Esperança do Norte reúne todas as condições sociais e econômicas para consolidar sua autonomia municipal. Encontra-se, a toda evidência, em situação absolutamente semelhante aos Municípios de Ipiranga do Norte/MT e de Itanhangá/MT, cujas leis de criação foram publicadas na mesma data (29.3.2000) e que tiveram a convalidação pelo art. 96 do ADCT reconhecida por esta Corte de forma unânime, por ocasião do julgamento da **ADI 3.799** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019).

A única diferença entre a situação atual de Boa Esperança do Norte e a situação dos Municípios de Ipiranga do Norte/MT e de Itanhangá/MT é que somente a lei de criação de Boa Esperança do Norte (Lei Estadual 7.264/2000) veio a ter sua executoriedade suspensa por decisão judicial obtida em peculiar mandado de segurança impetrado contra lei em tese.

Essa decisão judicial, todavia, não resultou na formação de coisa julgada acerca da constitucionalidade (ou mesmo da legalidade) da Lei

**ADPF 819 / MT**

Estadual 7.264/2000, conforme exposto acima.

Não tenho dúvidas que a presente ADPF se afigura como instrumento pertinente e adequado para operacionalizar a devida reinterpretação do que restou decidido no **MS 2.342/2000** à luz do art. 96 do ADCT e, assim, solucionar a situação de rombuda injustiça a que se encontram submetidos os cidadãos de Boa Esperança do Norte, até o momento privados de direitos políticos fundamentais referentes a uma emancipação que se reveste de todos os requisitos para ser convalidada nos termos do art. 96 do ADCT.

Sem mais delongas, entendo ser o caso de julgar integralmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**IV – CONCLUSÃO**

Por todas essas razões, divirjo do eminente Relator para julgar a presente ADPF integralmente procedente a fim de: (i) declarar a não recepção do art. 178, caput, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) declarar a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) declarar a não recepção do art. 3º, caput, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, caput, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000 e; (v) reconhecer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB

ADV.(A/S) : ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE (64536/DF)

ADV.(A/S) : RENATO OLIVEIRA RAMOS (20562/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ/MT

ADV.(A/S) : RODRIGO TERRA CYRINEU (16169/O/MT)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que conhecia parcialmente do pedido e, na parte conhecida, julgava-o procedente para declarar: (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996 do Estado de Mato Grosso e (iv) a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária; e propunha as seguintes teses de julgamento: "1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para a formulação de pedido rescisório. 2. 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", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Dias Toffoli, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que divergia do Relator para julgar a presente ADPF integralmente procedente a fim de: (i) declarar a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) declarar a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) declarar a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000; e (v) reconhecer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT,

pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

09/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819  
MATO GROSSO****VOTO-VISTA****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental** ajuizada pelo partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB), objetivando a declaração de (i) inconstitucionalidade do art. 1º, **caput**, da EC Estadual nº 16, de 5 de abril de 2000, que alterou a redação original do art. 178, **caput**, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) não recepção do art. 178, **caput**, da Constituição do Estado de Mato Grosso, em sua redação original; (iii) não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43, de 14 de maio de 1996, do Estado de Mato Grosso, que alterou o art. 3º da Lei Complementar nº 23, de 19 de novembro de 1992, do Estado do Mato Grosso; (iv) não recepção do art. 3º, **caput**, da Lei Complementar nº 23, de 19 de novembro de 1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação original; e, por fim, como decorrência lógica dos pedidos anteriores, (v) a convalidação da Lei nº 7.264, de 29 de março de 2000, do Estado de Mato Grosso, a qual dispôs acerca da criação do Município de Boa Esperança do Norte.

Para tanto, sustenta o requerente que a manutenção dos atos normativos impugnados afronta vários preceitos de caráter fundamental, em especial o princípio federativo (CF, arts. 1º, **caput**; 18 e 60, § 4º, inciso I); o princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, **caput**); a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único); e o princípio democrático, por violarem o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, e o art. 96 do ADCT.

O julgamento do feito teve início na sessão do Plenário Virtual, realizada de **15 a 22 de outubro de 2022**, ocasião em que o eminente Relator, Ministro **Roberto Barroso**, proferiu voto pelo conhecimento parcial da arguição, deixando de conhecer do pedido de convalidação da Lei Estadual nº 7.267/2000, por reconhecer, quanto ao ponto, a ocorrência da coisa julgada. Na parte de que conheceu, o Relator votou pela

**ADPF 819 / MT**

procedência do pedido, para

“declarar (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, caput, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção do art. 178, caput, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996, do Estado de Mato Grosso e (iv) a não recepção do art. 3º, **caput**, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária”.

Ademais, propôs Sua Excelência a fixação da seguinte tese:

“1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para a formulação de pedido rescisório. 2. 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”.

Além de mim, acompanharam o Relator a Ministra **Cármem Lúcia** e o Ministro **Alexandre de Moraes**.

O Ministro **Gilmar Mendes**, por sua vez, **divergiu parcialmente** do Relator, rejeitando a incidência da coisa julgada e, por conseguinte, reconhecendo a competência do Supremo Tribunal Federal para exercer o controle abstrato de constitucionalidade da norma quanto à Lei Estadual nº 7.267/2000. Ao fim, também reconheceu presentes os requisitos previstos no art. 96 do ADCT para a criação do município em questão.

**Na sequência, pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.**

Conforme identificado pelos Colegas que me antecederam no julgamento do feito, há duas questões principais a serem enfrentadas na presente arguição: (i) se são válidas as normas do Estado de Mato Grosso que estabeleceram o prazo para a criação de municípios naquele ente federativo, à luz do que dispõe o art. 18, § 4º, da CF/88 e (ii) se pode ser

**ADPF 819 / MT**

convalidada a Lei Estadual nº 7.267/2000, que criou o Município de Boa Esperança do Norte.

De início, **acompanho o eminente Relator** quanto ao **primeiro ponto**, ou seja, **reconheço que as normas estaduais que disciplinaram o prazo para a criação de municípios no Estado de Mato Grosso** (art. 178, **caput**, da Constituição do Estado de Mato Grosso e art. 3º, **caput**, da Lei Complementar nº 23, de 19 de novembro de 1992), **em suas redações atualmente vigentes e na redação original dos dispositivos**, não foram recepcionadas e/ou são inconstitucionais à luz do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 15/1996, segundo a qual se exige a **edição de lei complementar federal** para que seja estabelecido o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios pelos estados da Federação.

Com efeito, a pacífica jurisprudência da Suprema Corte dá conta de que, **enquanto não editada a mencionada lei complementar federal, resta inviabilizada** a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento de municípios. **Vide:**

“CONSTITUCIONAL. LEIS COMPLEMENTARES 1/1994 E 84/2009 DO ESTADO DO CEARÁ. NORMAS GERAIS. ESTUDOS DE VIABILIDADE MUNICIPAL. EC 15/1996. NOVA CONFORMAÇÃO DA MATÉRIA. LEI ESTADUAL REVOGADA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA FIXAR PERÍODO DE CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ESTABELECIMENTO DE DEVERES E OBRIGAÇÕES PARA A JUSTIÇA ELEITORAL POR MEIO DE LEI ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, NESSE PONTO. 1. A promulgação de Emenda Constitucional enseja revogação dos atos normativos anteriores que lhe são contrários. 2. Competência da União para fixar lapso temporal em que permitida a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios (CF, art. 18, § 4º, com redação dada pela EC 15/1996). 3. A União é competente para estabelecer normas gerais acerca do processo de criação de municípios, o que não obsta a competência



**ADPF 819 / MT**

suplementar dos Estados-Membros. 4. **Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios antes do advento de Lei Complementar federal definindo o período em que autorizado.** 5. Os Estados-Membros são incompetentes para designar obrigações para a Justiça Eleitoral, que integra a Justiça Federal. 6. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI nº 4.984, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/18)

“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

**ADPF 819 / MT**

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.’” (ADI nº 4.711, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2021)

Quanto ao **segundo ponto**, peço vênias ao eminente Relator, Ministro **Roberto Barroso**, para, alterando meu posicionamento original,

**ADPF 819 / MT**

**acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes.**

Inicialmente, considero ser o caso de **conhecer do pedido de convalidação da Lei nº 7.264, de 29 de março de 2000, do Estado de Mato Grosso, a qual criou o Município de Boa Esperança do Norte.**

De fato, conforme pontuado pelo Ministro **Gilmar Mendes**, o julgamento do MS nº 2.342/2000 pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso não importa em obstáculo ao conhecimento do pleito em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, primeiramente, porque o provimento do **mandamus** não implicou a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.264/2000, **limitando-se a suspender sua executoriedade, de forma a barrar as providências para a efetiva implantação do município em questão, sem invalidar, no entanto, o ato de criação do novo ente (vide doc. 3, p. 308).**

Como bem explica Sua Excelência:

“Por meio do MS 2.342/2000, o Município de Nova Ubiratã, um dos municípios afetados pela criação do Município de Boa Esperança do Norte, acionou o Judiciário contra a promulgação e a sanção da Lei Estadual 7.264/2000, fazendo-o sob a alegação de que a sua edição não teria respeitado as normas estaduais que versavam sobre o prazo para a criação e alteração de municípios e sobre os requisitos para a criação de novos municípios. Ao final, a segurança restou integralmente concedida pelo Plenário do TJMT para ‘suspender a executoriedade da Lei nº 7.264/2000 de Emancipação do Município de Boa Esperança do Norte’, nos termos do voto do relator (MS 2.342/2000, Rel. Des. **Licínio Carpinelli Stefani**, Órgão Especial, DJe 25.4.2001 – eDoc. 3, pp. 308-319).

Cotejados os termos do acórdão citado, integrado pelo acórdão dos embargos de declaração após determinação de re julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos autos do AgRg no Ag 458.841/MT (Rel. Min. **Luiz Fux**, decisão monocrática, DJ 10.12.2002), depreende-se que o único fundamento para a concessão da segurança foi o desrespeito às normas estaduais que versavam sobre o prazo para a criação e

**ADPF 819 / MT**

alteração de municípios”.

Nesses termos, a coisa julgada decorrente do **mandamus** em questão **não impede** que a Suprema Corte analise a validade da norma à luz da Constituição Federal, uma vez que o provimento jurisdicional **não exerceu juízo de constitucionalidade abstrata do ato normativo**, nem o poderia fazer, considerando que **o mandado de segurança não se presta a impugnar lei em tese**, conforme jurisprudência sumulada do Supremo Tribunal Federal (Súmula nº 266/STF).

É certo, ademais, que a despeito de respeitável entendimento doutrinário em sentido diverso, a Suprema Corte já decidiu que **as leis que dispõem sobre criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios são de natureza geral e abstrata - e não de efeitos concretos - e, por isso mesmo, seriam passíveis de impugnação na via do controle concentrado de constitucionalidade** (v.g., ADI nº 1.825/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 20/5/20).

Como também observado pelo Ministro **Gilmar Mendes**, corrobora esse entendimento a conclusão do Tribunal Superior Eleitoral ao deliberar acerca da possibilidade de designação de eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do Município de Boa Esperança do Norte, em face do que decidira o Tribunal de Justiça de Mato Grosso no MS nº 2.342/2000.

Naquele julgado da Corte Eleitoral, ficou consignado pelo Relator, Ministro **Edson Fachin**, que não caberia “à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário”, sendo que a controvérsia dos autos consistiria

“em saber se o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT) poderia designar eleições para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores na localidade de Boa Esperança do Norte, à luz da Lei nº 7.264/2000”.

Na ocasião, destacou o Relator que “não houve declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Lei nº 7.264/2000, não afetando

**ADPF 819 / MT**

sua existência e sua validade, mas tão somente sua eficácia, que restou suspensa **sine die**”, pelo que concluiu pela **ilegalidade do ato impugnado, qual seja, a designação de eleições para o município** (Tribunal Superior Eleitoral, Agravo Regimental em Mandado de Segurança Cível nº 060104498, Plenário, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe 2.12.2020).

Ademais, deve-se ressaltar que o parâmetro de controle indicado na presente arguição, qual seja, o art. 96 do ADCT, nem sequer poderia ter sido confrontado com a norma estadual em comento, visto que o **julgamento do mandado de segurança se deu anteriormente à edição da ECnº 57/2008**, pelo que **não poderia estar preclusa, no caso sob exame, a discussão quanto à convalidação da criação do Município de Boa Esperança do Norte**.

Portanto, relativamente a essa questão preliminar, minha conclusão converge com a do Ministro **Gilmar Mendes**, no sentido de que a

“coisa julgada resultante do julgamento do MS 2.342/2000 opera, sem sombra de dúvidas, a preclusão formal das matérias tratadas naqueles autos para as partes daquele processo, mas certamente **não interdita eventual exame de constitucionalidade em abstrato a ser realizado por esta Corte**”.

Passo, então, à análise da constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.264/2000, que criou o **Município de Boa Esperança do Norte**.

A partir da promulgação da EC nº 15, de 12 de setembro de 1996, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal passou exigir a **edição de lei complementar federal** para se estabelecer o período em que possível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, **ônus do qual o legislador federal ainda não se desincumbiu, permanecendo inerte por quase três décadas**.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal **chegou a declarar a inconstitucionalidade de leis criadoras de municípios, sem declarar sua imediata nulidade** (ADI nºs 3.489/SC, 2.240/BA, 3.316/MT e 3.689/PA,

**ADPF 819 / MT**

todas de relatoria do Ministro **Eros Grau**). Por fim, no julgamento da ADI nº 3.682/MT (Rel. Min. **Gilmar Mendes**), declarou

“o estado de mora do Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição”.

Também é importante destacar que a solução adotada pelo Congresso Nacional, em resposta às reiteradas decisões da Suprema Corte, foi a **aprovação da EC nº 57, de 2008**, que acrescentou o art. 96 ao ADCT, **convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios** cuja lei tenha sido publicada **até 31 de dezembro de 2006**, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. **Vide:**

“**Art. 96.** 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.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008).

Nessa esteira, diante do novo quadro normativo-constitucional, a Suprema Corte tem julgado prejudicadas as ações diretas de inconstitucionalidade que versam sobre o tema quando as normas impugnadas atendem aos requisitos da EC nº 57/2008 (v.g., ADI nº 3.097/SC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 28/8/09; ADI nº 3.018/MS, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJ de 9/12/09; ADI nº 3.524/SC, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJ de 10/2/11; ADI nº 2.381/RS-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 24/3/11; ADI nº 3.699/MT, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJ de 15/4/11).

Assim sendo, de acordo com a jurisprudência da Corte, caso tenham sido observados os requisitos do art. 96 do ADCT, a norma estadual em

**ADPF 819 / MT**

comento é passível de convalidação.

Na espécie, a Lei Estadual nº 7.264/2000 **cumpr**e o **requisito temporal de publicação anterior a 31 de dezembro de 2006**. Os demais a serem observados são os dispostos na legislação estadual em vigor à época da edição da lei questionada, quais sejam, os previstos na Lei Complementar Estadual nº 23/1992, que dispunha:

“Art. 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a comunidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-á por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos na Constituição Federal na Constituição Estadual, nesta lei complementar e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população diretamente interessada.

(...)

Art. 2º São requisitos indispensáveis à criação de municípios, dentre outros:

I - população estimada não inferior a 4.000 (quatro mil) habitantes;

II - número de eleitores não inferior a 20% (vinte por cento) da população. (Redação dada pela Lei Complementar nº 31/1994)

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, superior à média do que arrecadaram os 40 (quarenta) municípios de menor renda do Estado, no exercício;

V - condições apropriadas para a instalação da Prefeitura, Câmara Municipal e funcionamento do Judiciário;

VI - apresentação de mapa e memorial descritivo de forma a demonstrar a manutenção ou a caracterização da continuidade territorial do município de origem e do município em via de criação.

§ 1º Não será permitida a criação de Municípios desde que esta medida importe para o município ou município de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta lei.

**ADPF 819 / MT**

(...)

Art. 11 A elaboração de lei que crie município será admitida se a medida tiver sido previamente aprovada, em processo plebiscitário, pela população interessada.”

No caso dos autos, conforme demonstrado pelo requerente, a área do município de Boa Esperança do Norte contava com 4.116 habitantes (doc. 3, p. 6); 832 eleitores inscritos no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (doc. 3, p. 8); e um centro urbano constituído por 286 casas (doc. 3, p. 6). Demonstrou o requerente, ainda, que a estimativa de arrecadação de ICMS para o novo município (doc. 3, p. 9) superava a média de arrecadação dos 40 menores municípios no exercício de 1998 (doc. 3, p. 10). Ademais, o requerente indicou os locais de instalação dos principais órgãos públicos da municipalidade (doc. 3, p. 13), bem como juntou memorial descritivo em que se nota a continuidade territorial do município de origem e do município em vias de criação (doc. 3, p. 84). Restou demonstrada, por fim, a realização de consulta plebiscitária, devidamente homologada pelo Tribunal Regional Eleitoral, para fins da criação do município (doc. 3, p. 101).

Destaco, por oportuno, que norma estadual veda, em seu art. 2º, § 1º, **que a criação de novo município importe na perda dos mesmos requisitos por parte dos municípios de origem**, circunstância que fora alegada pelo Município de Nova Ubiratã nos autos do MS nº 2.342/2000, **mas que veio a ser afastada no julgamento de embargos de declaração** nos autos daquele **mandamus** (vide relatório do REsp nº 593.952/MT, eDoc. 3, p. 324).

Nesse contexto, concluo que **a criação do Município de Boa Esperança do Norte atendeu aos requisitos do art. 96 do ADCT, cabendo, portanto, a convalidação da Lei Estadual nº 7.264/2000.**

Pelo exposto, alterando meu posicionamento original, **acompanho a divergência parcial** inaugurada pelo Ministro **Gilmar Mendes** e voto pela **procedência integral dos pedidos formulados na presente arguição**, a fim de declarar: (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, **caput**, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção



**ADPF 819 / MT**

do art. 178, **caput**, da Constituição do Estado de Mato Grosso com sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iv) a não recepção do art. 3º, **caput**, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso; e, (v) **a convalidação da Lei nº 7.264/2000 do Estado de Mato Grosso pelo art. 96 do ADCT.**

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 819**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB

ADV.(A/S) : ALONSO REIS SIQUEIRA FREIRE (64536/DF)

ADV.(A/S) : RENATO OLIVEIRA RAMOS (20562/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ/MT

ADV.(A/S) : RODRIGO TERRA CYRINEU (16169/O/MT)

ADV.(A/S) : JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN (02977/DF)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que conhecia parcialmente do pedido e, na parte conhecida, julgava-o procedente para declarar: (i) a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 16/2000; (ii) a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na sua redação original; (iii) a não recepção do art. 1º da Lei Complementar nº 43/1996 do Estado de Mato Grosso e (iv) a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 23/1992, do Estado de Mato Grosso, em sua redação originária; e propunha as seguintes teses de julgamento: "1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para a formulação de pedido rescisório. 2. 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", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Dias Toffoli, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que divergia do Relator para julgar a presente ADPF integralmente procedente a fim de: (i) declarar a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) declarar a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) declarar a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000; e (v) reconhecer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT,

pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou integralmente procedente a presente ADPF a fim de: (i) declarar a não recepção do art. 178, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso; (ii) declarar a não recepção do art. 1º da Lei Complementar 43/1996, do Estado de Mato Grosso; (iii) declarar a não recepção do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar 23/1992, do Estado de Mato Grosso; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, da Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso 16/2000; e (v) reconhecer a convalidação da Lei Estadual 7.264/2000 pelo art. 96 do ADCT. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos, em parte, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), Cármen Lúcia e Edson Fachin. Nesta assentada, os Ministros Alexandre de Moraes e Dias Toffoli reajustaram seus votos para acompanhar o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 29.9.2023 a 6.10.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Maria Silvia Marques dos Santos  
Assessora-Chefe do Plenário substituta