

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 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, 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/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 arripio 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 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 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 conduziram 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, princípio 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 excoercedade 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 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 Ubitatã, 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 rejuízo 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 posterior promulgação da EC 57/2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT.

Não há coisa julgada, em primeiro lugar, porque, nos termos da 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**. 13^a Ed. Malheiros: São Paulo, 2003. pp. 70-71) e Celso Antônio Bandeira de 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.** 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*. [...]

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.

Em realidade, 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, Des. 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. 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 a 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 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.

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, em sede de agravo regimental, pelo Plenário (**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 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-a 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 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 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, na 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 a matéria.**

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 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.

(Agravo 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 que fora 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

juízo 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.

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.

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. Licinio 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 rejuízo 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, constou o seguinte no voto condutor do acórdão que promoveu o rejuízo 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 Ubitatã 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 declaratários, 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 declaratários (**MS 2.342/2000 ED** , Rel. Des. Licinio Carpinelli Stefani, Órgão Especial, DJe 21.5.2003)

Adicionalmente, ressalto que o Município de Nova Ubitatã – 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 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 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.