



CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MÚNICÍPIOS

MARIA SILVIA BARROS LORENZETTI

Consultora Legislativa da Área XIII
Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes

ESTUDO

JULHO/2003



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

ÍNDICE

ANTECEDENTES	3
A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/96	4
INICIATIVAS PARA REGULAÇÃO DO DISPOSITIVO	5
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 130/96	5
PROJETO DE LEI Nº 2.105/99	6
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41/03	7
E AGORA?	9

© 2003 Câmara dos Deputados.

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

CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS

Maria Sílvia Barros Lorenzetti

Este estudo técnico pretende analisar a regulação legal requerida para a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios, nos termos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 15/96.

ANTECEDENTES

Até a promulgação da Carta de 1988, o tema da criação de novos municípios era objeto de dispositivo da Constituição Federal que, embora prevendo a consulta às populações locais, estipulava a obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em lei complementar. Assim dispunha a Carta de 1967, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

“Art.14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de Municípios.

“Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em Distritos dependerão de lei.”

Em obediência a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia os referidos requisitos mínimos de população e renda pública, bem como dispunha sobre a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios. Esses requisitos, que eram uniformes para todo o País, compreendiam: população estimada, superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitorado não inferior a dez por cento da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Comprovado o atendimento a tais exigências, a Assembléia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município.

O Constituinte de 1988, movido por um ideal de descentralização, alterou radicalmente esse cenário, como bem demonstra uma simples leitura do § 4º do art. 18 da Carta Magna de 1988, que estatuiu:

“Art. 18.

“§ 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.”(Grifei.)

Com isso, cessava a interferência do Poder Central. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios foi deixada inteiramente a cargo dos respectivos Estados, obedecidos requisitos definidos em lei complementar estadual.

Na prática, essa opção revelou-se danosa. As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais.

Os números são eloquentes: em 1980, existiam no País 3.974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984, o que significa um crescimento de cerca de 3%. Em 1996, a Contagem de População realizada pelo IBGE apontava a existência de 4.974 municípios instalados e outros 533 aguardando instalação², ou seja, um acréscimo de aproximadamente 22% desde 1984. Ainda segundo o IBGE, por ocasião do Censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado.

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/96

A consciência de que a situação estava atingindo níveis insustentáveis levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. A partir de então, o § 4º do art. 18 da Constituição Federal passou a estatuir:

“Art. 18.

“§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”(Grifei.)

Como se pode depreender da leitura do dispositivo, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios continuam consumando-se mediante lei estadual, porém, passa a haver a exigência de uma lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos. O dispositivo constitucional demanda, ainda, uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Embora não se especifique a esfera

legislativa, nem tampouco o nível hierárquico dessa última norma legal exigida pelo § 4º do art. 18, a interpretação corrente é de que se trata de uma lei ordinária federal, entendimento esse que encontra paralelo em outros dispositivos da Carta Magna onde aparecem redações similares³.

Acerca dessa matéria, assim se manifestou o eminente jurista Ives Gandra Martins:

“Sobre exigir lei complementar federal, determinou, o constituinte, que estudos de viabilidade municipal devem ser apresentados e publicados na forma da lei ordinária, para apenas depois poder convocar um plebiscito, condicionando, portanto, o surgimento de uma nova unidade federativa, a sua viabilidade política, econômica e social.” (Grifei.)⁴

Há quem defenda, ainda, que a norma legal exigida para disciplinar os estudos de viabilidade municipal seria da esfera estadual. Essa tese é questionável do ponto de vista jurídico, uma vez que, nos casos em que a Carta Magna quis remeter um determinado tema à esfera estadual, o fez explicitamente, como ocorre no próprio § 4º do art. 18 em análise. Além disso, a tese não resiste ao exame da lógica. Afinal, a Emenda Constitucional nº 15/96 nasceu da constatação de que o modelo anterior, que deixava para os Estados a definição dos requisitos a serem observados para a criação de novos municípios, gerava uma série de problemas. Por que, então, o Constituinte derivado, ao elaborar a emenda, iria manter a mesma situação, delegando aos Estados a disciplina dos estudos de viabilidade municipal?

INICIATIVAS PARA REGULAÇÃO DO DISPOSITIVO

A aprovação da Emenda 15/96, exigindo a edição de leis para a plena eficácia do dispositivo constitucional, motivou a apresentação de várias proposições no Congresso Nacional. Foram inúmeras iniciativas de projetos de lei, os quais, a par de dispor sobre o período em que seriam aceitos os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, e sobre a disciplina dos estudos de viabilidade municipal, ainda avançam sobre questões relacionadas à realização do plebiscito e à instalação do município eventualmente criado. É de interesse registrar que, guardadas as devidas especificidades, boa parte dessas proposições inspiraram-se na Lei Complementar nº 1/67.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de algumas dessas iniciativas:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 130/96

De autoria do Deputado Edinho Araújo, o PLP 130/96, que “dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”, encontra-se em Plenário, pronto para a pauta.

Essa proposição conta com oito apensos, a saber:

- PLP 138/96, do Sr. Coriolano Sales, que dispõe sobre a criação, a incorporação e o desmembramento de municípios e dá outras providências;
- PLP 151/97, do Sr. Nicias Ribeiro, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que dispõe sobre os requisitos mínimos para criação de municípios, sua instalação e alterações territoriais, e dá outras providências;

- PLP 21/99, do Sr. Pompeo de Mattos, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, dispondo sobre o prazo para a criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de municípios e os estudos de viabilidade municipal;
- PLP 39/99, do Sr. Pompeo de Mattos, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências;
- PLP 87/99, do Sr. Valdemar Costa Neto, que estabelece o período para a promulgação de lei estadual relativa à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, exigido pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal;
- PLP 227/01, do Sr. Jovair Arantes, que define período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios;
- PLP 273/01, do Sr. Wilson Santos, que dispõe sobre a apresentação e a publicação de Estudos de Viabilidade Municipal nos procedimentos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, conforme determina o § 4º do art. 18 da Constituição Federal;
- PLP 6/03, do Sr. Wilson Santos, que dispõe sobre a apresentação e a publicação de Estudos de Viabilidade Municipal nos procedimentos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, conforme determina o parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição Federal.

De todas as proposições citadas, apenas o PLP 87/99 e o PLP 227/01 mantêm-se restritos à definição de um período de tempo para a realização de processos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios. As demais aventuram-se na disciplina dos estudos de viabilidade municipal e, até mesmo, na estipulação de regras para a realização dos plebiscitos e para a própria instalação dos novos municípios.

PROJETO DE LEI Nº 2.105/99

De autoria do Deputado Valdemar Costa Neto, o PL 2.105/99, que tem por objetivo definir “parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988”, foi integralmente vetada pelo Presidente da República, por inconstitucionalidade⁵.

A Mensagem nº 4, de 6 de janeiro de 2003, que comunica o veto, apresenta como razão:

“Sem embargo de posicionamentos contrários, parece-nos questionável, do ponto de vista da hermenêutica constitucional, que a interpretação conferida ao art. 18, § 4º, por parte da doutrina pátria, admita a conclusão de que sejam necessárias duas leis, uma lei ordinária e uma lei complementar, para tratar de temas afins contidos no mesmo dispositivo constitucional.”

O entendimento defendido no veto, contudo, não é pacífico. Pelo contrário, a leitura do § 4º do art. 18 da Carta Magna mostra que o legislador, ao exigir lei complementar, refere-se explicitamente ao período de tempo no qual podem ocorrer os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Ao prever a necessidade de disciplina dos estudos de viabilidade municipal, por outro lado, exige-se uma lei, referência que, como já foi mencionado anteriormente, costuma ser interpretada como lei federal ordinária.

Assumindo-se uma postura pragmática, poder-se-ia sugerir que seria mais adequado, do ponto de vista dos operadores do Direito, que se reunisse numa única norma legal toda a regulação exigida no nível federal para a matéria. Essa suposição, contudo, parece incapaz de sustentar o

argumento do veto. Afinal, se o desejo do legislador constituinte era o de reunir numa mesma lei complementar tanto a regulação do prazo, quanto a dos estudos de viabilidade municipal, por que razão não o fez expressamente?

Na defesa do veto, o Executivo fundamenta-se em manifestação do Supremo Tribunal Federal relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.381, ajuizada contra a Lei nº 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul. Quando de deferimento de Medida Cautelar, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, assim se exprimiu:

“É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso.”

Cabem aqui algumas considerações importantes. De plano, registre-se que o foco da ADIn não é a discussão sobre a natureza do diploma legal exigido para a plena aplicação do disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, mas a eficácia limitada do referido dispositivo constitucional, até que o mesmo seja disciplinado no nível federal. Conforme apontou o Relator, essa limitação não impede sua eficácia negativa imediata, obstruindo a instauração e conclusão de processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Assim, a lei estadual examinada na ADIn, que tratava da criação do Município de Pinto Bandeira⁶, no Estado do Rio Grande do Sul, foi suspensa até o julgamento do mérito, tendo em vista a ausência de regulação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, nos termos trazidos pela Emenda 15/96.

A menção à exigência de lei complementar para regular os estudos de viabilidade municipal foi feita como que de passagem no voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Tal observação é da maior importância, pois está relacionada à abrangência do efeito vinculante, ou seja, à parte da decisão que tem efeito vinculante para os órgãos constitucionais, tribunais e autoridades administrativas.

O Ministro Gilmar Mendes, em texto que aborda os limites objetivos do efeito vinculante⁷, afirma que é de suma relevância verificar se, da mesma forma que ocorre em relação à coisa julgada e à força de lei, o efeito vinculante está adstrito à parte dispositiva da decisão ou se ele se estende também aos chamados fundamentos determinantes, ou, ainda, se o efeito vinculante abrange ainda as considerações marginais, as coisas ditas de passagem, isto é, os chamados *obiter dicta*. Na seqüência do texto, o eminente jurista e professor ensina que, segundo a melhor doutrina, o efeito vinculante abrange tanto a parte dispositiva da decisão como seus fundamentos determinantes, de forma a permitir o julgamento de casos paralelos. Não inclui, portanto, os elementos marginais não relevantes para a decisão.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41/03

Oriundo do Senado Federal, o PLP 41/03, que pretende regulamentar o “§ 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre o período de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios”, foi vetado integralmente pelo Presidente da República, sob alegação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público⁸.

Em sua manifestação, o Ministério da Justiça argumenta que a redação do art. 2º da proposição “dá margem a uma má aplicação do dispositivo”, uma vez que define prazo para o início da tramitação de procedimento destinado a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, mas não dispõe de forma precisa que o referido prazo deve incluir também o respectivo trâmite do procedimento.

Assim estabelece o dispositivo questionado:

“Art. 2º O início da tramitação de procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se dará no período de tempo compreendido entre a posse dos Prefeitos (art. 29, III, da Constituição Federal) e 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais (art. 29, II, da Constituição Federal).”

Ainda segundo o Ministério da Justiça, o referido dispositivo “deixa para o aplicador da lei pressupor, de forma vaga, que o período de tramitação do procedimento em análise vai da posse dos Prefeitos até dez meses antes da data prevista para a realização das eleições municipais”, fato que “não oferece a necessária segurança jurídica ao intérprete da norma proposta”.

Salvo melhor juízo, há um equívoco nesse posicionamento, uma vez que não é imprescindível que os procedimentos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios iniciem e terminem sua tramitação dentro do referido intervalo de tempo. Procedimentos iniciados e não concluídos até dez meses da data prevista para as eleições municipais simplesmente têm a sua tramitação suspensa, o que fica claro no art. 3º da proposição, que determina:

“Art. 3º É vedada a tramitação de procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a partir de 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais até a posse dos Prefeitos eleitos.

“Parágrafo único. Se já em tramitação, o procedimento ficará sobrestado durante o lapso referido no caput deste artigo.”

A leitura conjunta dos dois dispositivos citados mostra que o legislador foi, ao contrário do que argumenta o Ministério da Justiça, bastante claro, definindo não apenas o período em que os procedimentos podem tramitar, como aquele em que esses mesmos procedimentos deverão estar suspensos. No mais, não parece ofender o interesse público que procedimentos iniciados e não terminados no período determinado no art. 2º fiquem suspensos durante o ano eleitoral e retomem seu trâmite normal após a posse do prefeito eleito.

Por outro lado, o Ministério das Cidades, também ouvido sobre a matéria, defendeu que as normas regentes da criação de municípios “não podem se limitar à definição do período próprio para o processamento”, sob pena de frustrar a razão de ser da Emenda 15/96, visto que a redação primitiva do § 4º do art. 18 da Constituição Federal já outorgava aos Estados-membros a prerrogativa de estabelecer os requisitos para a criação de novos municípios. Assim, segundo a manifestação do Ministério das Cidades, “o que se deseja é que a Lei Complementar Federal, no interesse da Federação, defina o período e os critérios mínimos reclamados pelo dispositivo constitucional”.

Esse posicionamento demonstra, de um lado, o receio que, uma vez definido em lei complementar federal o período para a tramitação de procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a disciplina dos estudos de viabilidade municipal seriam disciplinados por lei estadual. Por outro lado, o Ministério das Cidades conclui pelo mesmo entendimento esposado no veto do PL 2.105/99, qual seja, que a disciplina dos estudos de viabilidade municipal devem ser objeto de lei complementar, tanto quanto a definição do período. Esse posicionamento não se sustenta, como já foi exaustivamente explanado neste estudo.

E AGORA?

Fundamentalmente, são dois os caminhos que se apresentam para a atuação Parlamentar.

O primeiro deles, que parece mais correto do meu ponto de vista, seria a derrubada do veto tanto do PLP 41/03, como do PL 2.105/99, o que resultaria na pronta regulamentação do § 4º do art. 18 da Carta Magna. Os argumentos expostos neste estudo permitem afirmar que há base sólida para patrocinar a derrubada do veto, mantendo-se a interpretação assumida pelo Congresso Nacional, quando do exame das duas proposições.

Outro caminho seria aceitar a tese adotada nos vetos, qual seja, de que lei complementar federal deve manifestar-se sobre período em que serão admitidos os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, bem como sobre a disciplina dos estudos de viabilidade municipal, aprovando norma legal com esse escopo. Essa norma poderia originar-se do PLP 130/96, hoje pendente de apreciação em Plenário, ou de uma nova proposição que viesse a ser apresentada. Nessa hipótese, duas são as conseqüências possíveis: uma, que a parte relativa à disciplina dos estudos de viabilidade seja considerada nula pelos Tribunais, outra, que o caráter de lei complementar do diploma legal resultante seja reconhecido apenas no que se refere ao prazo, assumindo os demais dispositivos da norma *status* de lei ordinária.

NOTAS DE REFERÊNCIAS

¹ A autora agradece os colegas consultores Kátia de Carvalho, Regina Groba e José Antônio Osório da Silva, da Área de Direito Constitucional, pela generosidade na troca de idéias sobre o tema deste estudo.

² A data de referência da Contagem é 1º de agosto de 1996.

³ Entre os exemplos possíveis, pode-se citar o parágrafo único do art. 175 da CF, que prevê a regulação por lei (“*lei disporá...*”) de matéria relacionada à prestação de serviços públicos, exigência que resultou na chamada Lei das Concessões.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra – Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988, 3º vol. – tomo I – arts.18 a 23. 2ª ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 2001.

⁵ Mensagem nº 4, de 6 de janeiro de 2003.

⁶ Distrito de Bento Gonçalves que estava em processo de emancipação quando da promulgação da Emenda 15/96. Apesar da liminar concedida pelo STF em fins de 2001, ainda não se concretizou a reintegração da área emancipada ao município-mãe, o que motivou o recente ajuizamento da Reclamação 2367.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira – Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional. 2ª ed. rev. e ampl. – São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

⁸ Mensagem nº 289, de 30 de junho de 2003.