



CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE O TEMA DAS EMANCIPAÇÕES

1 – EMANCIPAÇÕES ATÉ A PROMULGAÇÃO DA CF/1988

1.1 – Texto da carta de 1967

“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 LC nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia requisitos mínimos de população e renda pública, bem como dispunha sobre a forma de consulta prévia às populações locais.

Os requisitos eram uniformes em todo o país e 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.

Verifica-se que antes da edição da atual Constituição a União centralizava a decisão quanto aos critérios mínimos para a emancipação e acabou por estabelecer esses critérios nos termos da Lei Complementar acima referida.

2 – EMANCIPAÇÕES A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA CF/1988

2.1 – Texto original da carta de 1988:

“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.

Com o texto da nova Carta, os requisitos mínimos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios passaram a ser definidos por lei complementar dos Estados (votada nas Assembléias Legislativas).

São os ventos da democracia em uma nova perspectiva de Federação que inclusive de forma pioneira erigiu o município à condição de Ente indispensável à formação da República (Estado Brasileiro).

3 – AS EMANCIPAÇÕES A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996.

3.1 – Texto da carta de 1988 com a redação da EC nº 15/1996

“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.

Como se pode depreender da leitura acima, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios continuam ocorrendo por meio de lei estadual, porém, passa a haver a exigência de lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos.

O dispositivo constitucional demanda, ainda, uma lei ordinária para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Embora não especifique a esfera legislativa, a interpretação mais sensata do dispositivo indica tratar-se de uma lei ordinária federal, afinal, nos casos em que a Carta da República quis remeter um determinado tema à esfera estadual o fez explicitamente. Além do mais, a EC nº 15/1996 nasceu justamente para frear as emancipações e por isso voltou a centralizar na União a decisão quanto aos critérios mínimos aptos a viabilizar a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

4 – SITUAÇÃO ATUAL

A partir de 13/9/1996, data na qual foi publicada a Emenda Constitucional nº 15, está proibida no País a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

Tudo isso ocorre porque até hoje o Congresso Nacional não regulamentou o §4º do art. 18 da Constituição Federal alterado pela Emenda referida.

5 – ESTUDO DE CASO

5.1 – Municípios gaúchos questionados na ADI 1504-4/RS, julgada pelo STF, em 5/12/1996.

5.1.1 – Qual o objetivo da ação?

A ação buscava declarar inconstitucional o §1º do artigo 10 da Lei Complementar Estadual 9.070, de 2 de maio de 1990, bem como as Leis autorizadoras de plebiscitos para emancipações e das subsequentes leis criadoras dos municípios.

Importante destacar que cada município possui sua lei de criação, contudo todas foram publicadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul no dia 17 de abril de 1996, o que

atesta não terem esses municípios qualquer relação com a EC 15/1996 que só entrou em vigor – como vimos – em 13 de setembro de 1996.

5.1.2 – Quais os municípios envolvidos?

Almirante Tamandaré do Sul, Arroio do Padre, Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Bozano, Capão Bonito do Sul, Capão do Cipó, Coronel Pilar, Cruzaltense, Itati, Mato Queimado, Pinhal da Serra, **Pinto Bandeira**, Rolador, Santa Margarida do Sul, São José do Sul, São Pedro das Missões, Westfália, Canudos do Vale, Forquetinha, Jacuizinho, Lagoa Bonita do Sul, Novo Xingu, Pedras Altas, Quatro Irmãos, Paulo Bento, Santa Cecília do Sul, Tio Hugo, Coqueiro Baixo e Aceguá.

5.1.3 – Quem requereu a declaração de inconstitucionalidade?

Foi o Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

5.1.3 – Qual foi a decisão do STF?

O STF, em caráter liminar, suspendeu os artigos 3^{os} das leis estaduais que criaram os municípios, artigos estes que estabeleceram que os municípios seriam instalados em 1997.

Isso aconteceu porque quando da edição dessas leis, tais dispositivos eram constitucionais, pois partiam da premissa, perfeitamente viável, de que os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores seriam eleitos nas eleições a serem realizadas no final de 1996, o que não ocorreu – em virtude de decisão do TRE/RS que veio a ser reformada pelo TSE em momento que já estavam esgotados os prazos para as providências necessárias à realização dessas eleições – logo, tendo em vista que o artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 9070/1990 estabelece que “o novo município será instalado com a posse do prefeito, vice-prefeito e vereadores” e que o artigo 29, III, da Constituição Federal determina que as posses do prefeito e do vice-prefeito ocorrerão no dia 1^o de janeiro do ano subsequente ao da eleição, esses artigos 3^{os}, por mudança na situação fática ocorrida após a edição das leis que eles integram, passaram a ser inconstitucionais.

5.1.4 – Por que esses municípios não foram extintos?

Porque apenas foram declarados inconstitucionais, em caráter liminar, os artigos 3^{os} que estabeleceram que os municípios seriam instalados em 1^o de janeiro de 1997 o que não impediu a instalação na legislatura seguinte.

Faz-se indispensável salientar que a situação de Pinto Bandeira é especial e será explicada em tópico a ser desenvolvido a seguir.

5.2 – Pinto Bandeira e a ADI 2381-1/RS.

Como constatamos acima, Pinto Bandeira figurou na ADI 1504-4/RS, entretanto, diferentemente dos demais, foi extinto liminarmente.

Qual a razão para essa diferenciação?

De fato, a Lei Estadual 10.749, de 17 de abril de 1996, criou o município de Pinto Bandeira e também sofreu declaração de inconstitucionalidade (liminar) do seu art. 3^o, o que por si só não impediria a instalação e o funcionamento do município, porém, graças a um Mandado de Segurança (Processo nº 596107813) requerido pelo município de Bento Gonçalves ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foi gerada uma situação peculiar que não permitiu a permanência de Pinto Bandeira como ente federado.

O referido Mandado de Segurança questionava o fato de que a Lei 10.749/1996 havia sido publicada no período de seis meses anteriores ao pleito municipal daquele ano, o que contrariava o art. 9º da Constituição Estadual. E, de fato, o TJRS deferiu a ordem, declarando inconstitucional todo o diploma questionado.

Tal declaração de inconstitucionalidade motivou a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul a editar uma nova lei criando o município de Pinto Bandeira, trata-se da Lei Estadual nº 11.375, de 28/9/1999.

Tal Lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2381-1/RS, requerida pelo então Partido Progressista Brasileiro – PPB, atual Partido Progressista – PP.

No julgamento dessa ação, em 28 de junho de 2001, o STF deferiu medida cautelar para suspender a eficácia de toda a Lei 11.375/1999, “restabelecendo a situação anterior à sua instalação, pois o curso do tempo fará ainda mais traumática a decisão pronunciada”.¹

A razão para essa declaração de inconstitucionalidade decorre do fato de que a Lei impugnada havia sido publicada em data posterior à entrada em vigor da EC 15/1996.

Após a decisão do Supremo ainda ocorreram alguns embates judiciais com a proposição de medidas por ambas as partes, tais como Suspensão de Segurança (SS) e Reclamação (Rcl) até que em 12 de novembro de 2003 o Ministro Celso de Mello deferiu pedido do PPB na Reclamação nº 2367, enfatizando que decisões outras inclusive do TJRS desrespeitavam a decisão do STF que ordenou o restabelecimento do *status quo* anterior à instalação de Pinto Bandeira.

Com essa decisão do Ministro, consumou-se em novembro de 2003 a extinção fática do município de Pinto Bandeira.

5.3 – Município de Luis Eduardo Magalhães e a ADI 2240/BA.

O município de Luis Eduardo Magalhães foi criado pela Lei Estadual nº 7.619/2000, posterior à EC 15/1996, fato que motivou a propositura da ADI 2240/BA pelo Partido dos Trabalhadores – PT.

Nessa ação direta, o STF declarou inconstitucional a lei baiana, mas não pronunciou a nulidade do ato, mantendo sua vigência por mais 24 meses.

Utilizando a técnica alternativa de ponderação entre o princípio da nulidade da lei, de um lado, e princípio da segurança jurídica, de outro, entendeu o STF que a lei é inconstitucional, mas, aplicando o art. 27 da Lei 9.868/1999 e, tendo em vista razões de segurança jurídica e excepcional interesse social, apesar de inconstitucional por violar o art. 18, §4º, deverá continuar vigorando por 24 meses.

A partir desse caso, o Supremo vem estabelecendo a mesma tese para outros municípios, ou seja, estabelecendo prazo de 24 meses, até porque, no julgamento da ADI por omissão 3.682 (proposta pela Assembléia Legislativa do Mato Grosso), os ministros reconheceram como sendo de 18 meses o prazo razoável para o Congresso Nacional regulamentar o dispositivo fixado no art. 18, §4º da CF/1988.

Trata-se de reconhecimento da omissão com apelo ao legislador, para que elabore em 18 meses a legislação exigida.

Caso a legislação não seja editada, convalidando os municípios contestados, ocorrerá a extinção paulatina de cada um conforme o prazo de 24 meses for expirando. Esse prazo é contado da data da publicação do acórdão referente a cada caso.

¹ Acórdão da ADI 2381-1/RS.

6 – ANÁLISE DO PLS 98/2002

O PLS 98/2002 tem um aspecto negativo e outro positivo.

O aspecto negativo diz respeito aos critérios para novas emancipações.

O PLS exige população mínima de 5.000 (cinco mil) habitantes para a Região Norte, 10.000 (dez mil) para a Região Nordeste e Centro-Oeste e 15.000 (quinze mil) para a Região Sudeste e Sul.

Verifica-se que com esses critérios fecham-se as portas para futuras emancipações no Brasil.

Contudo, o aspecto positivo diz respeito à convalidação de todos os atos de criação de municípios instalados entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2008.

Com a redação abrangente conferida ao artigo 29, o PLS avança bastante, afinal, permite a regularização de vários casos atualmente contestados.

A redação proposta no PLS 98/2002 é a seguinte:

Art. 29. Ficam convalidados todos os atos de criação de Municípios instalados entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2008, desde que se encontrem no pleno gozo de sua autonomia municipal, com Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos e empossados.

§1º Ficam igualmente convalidados todos os atos da administração, praticados no regular exercício de seus mandatos e atribuições.

§2º Nos casos em que não forem atendidas às condições estabelecidas no caput para a criação, a Assembléia Legislativa estabelecerá as condições em que se dará o retorno à situação anterior.

Constata-se, assim, que a redação possibilita à Assembléia Legislativa do Estado resolver caso a caso a situação daqueles municípios que não se enquadram na situação do *caput* do artigo, o que poderia trazer um novo ambiente de discussão da situação, por exemplo, de Pinto Bandeira no Rio Grande do Sul.

7 – ANÁLISE DA PEC 495/2000

A PEC 495/2000 tem a seguinte redação:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre a formação de novos municípios até o ano de 2000.

Art. 1º É acrescentado o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 95. O disposto no §4º do art. 18 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, não se aplica aos municípios criados, incorporados, fundidos ou desmembrados por lei estadual publicada até 31 de dezembro de 2000.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Verifica-se que a PEC – com a redação atual – se aplica tão somente àqueles que tiveram o questionamento fundamentado na contrariedade ao estabelecido pela EC 15/1996, o que não é o caso de 29 municípios gaúchos.

8 – QUADRO DE MUNICÍPIOS COM AÇÕES DIRETAS

O quadro abaixo espelha as ações encontradas pela CNM.

UF	MUNICÍPIO	ADI	REQUERENTE
RS	Aceguá	1.504-4	Governador do RS
RS	Almirante Tamandaré do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	Arroio do Padre	1.504-4	Governador do RS
RS	Boa Vista do Cadeado	1.504-4	Governador do RS
RS	Boa Vista do Incra	1.504-4	Governador do RS
RS	Bozano	1.504-4	Governador do RS
RS	Canudos do Vale	1.504-4	Governador do RS
RS	Capão Bonito do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	Capão do Cipó	1.504-4	Governador do RS
RS	Coqueiro de Baixo	1.504-4	Governador do RS
RS	Coronel Pilar	1.504-4	Governador do RS
RS	Cruzaltense	1.504-4	Governador do RS
RS	Forquetinha	1.504-4	Governador do RS
RS	Itati	1.504-4	Governador do RS
RS	Jacuizinho	1.504-4	Governador do RS
RS	Lagoa Bonita do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	Mato Queimado	1.504-4	Governador do RS
RS	Novo Xingu	1.504-4	Governador do RS
RS	Paulo Bento	1.504-4	Governador do RS
RS	*Pinto Bandeira	1.504-4	Governador do RS
RS	Pedras Altas	1.504-4	Governador do RS
RS	Pinhal da Serra	1.504-4	Governador do RS
RS	Quatro Irmãos	1.504-4	Governador do RS
RS	Rolador	1.504-4	Governador do RS
RS	Santa Cecília do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	Santa Margarida do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	São José do Sul	1.504-4	Governador do RS
RS	São Pedro das Missões	1.504-4	Governador do RS
RS	Tio Hugo	1.504-4	Governador do RS
RS	Westfália	1504-4	Governador do RS
MT	Santa Rita do Trivelato	3.755	Procurador Geral da República
MT	Santo Antônio do Leste	3316	Procurador Geral da República
MT	Itanhangá	3.799	Procurador Geral da República
MT	Ipiranga do Norte	3.799	Procurador Geral da República
GO	Campo Limpo de Goiás	3.285	Procurador Geral da República
GO	Ipiranga de Goiás	3.286	Procurador Geral da República
GO	Lagoa Santa	3.283	Procurador Geral da República
GO	Gameleira de Goiás	3.284	Procurador Geral da República
BA	Luís Eduardo Magalhães	2.240	Partido dos Trabalhadores
AL	*Jequiá da Praia	1.881	Partido Popular Socialista
RJ	Mesquita	2.533	Partido Liberal
MS	Figueirão	3.018	Procurador Geral da República

Brasília, 11 de julho de 2008.

Rodrigo Dias
Área Jurídica / CNM
OAB/RS 47.943

Elena Garrido
Coordenadora da Área Jurídica / CNM
OAB/RS 10.362

* Pinto Bandeira teve outra impugnação (ADI 2381-1/RS) já explicada acima.

* Jequiá da Praia teve a sua lei de criação restabelecida em julgamento ocorrido em maio de 2007 no STF.

Mais informações, entrar em contato com o Presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, por meio do telefone: (51) 9982-1717.