



## INFORMAÇÃO TÉCNICA

### CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO E ALTERAÇÃO DE LIMITES INTERMUNICIPAIS

Antônio José Calhau de Resende

Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Professor da Escola do Legislativo

O processo de criação de novos Municípios, nas suas mais variadas formas, bem como o procedimento de alteração de limites territoriais entre as comunas passou a submeter-se a nova sistemática constitucional a partir da promulgação da Emenda à Constituição da República nº 15, de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Lei Maior:

“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” (destaques nossos).

Atualmente, a criação de Municípios e a modificação de limites territoriais estão condicionadas à manifestação do Congresso Nacional, que, por meio de lei complementar, deverá fixar o período das emancipações políticas e das mudanças dos limites intermunicipais, entre outras disposições. Entretanto, transcorridos 14 anos da edição da mencionada emenda constitucional, o Legislativo da União ainda não aprovou a norma complementar de que se cogita, embora o projeto esteja em tramitação no Congresso Nacional. Essa demora na edição da lei tem dificultado a instituição de novos Municípios e a modificação de limites intermunicipais, não obstante os problemas enfrentados por algumas municipalidades. A rigor, o Estado, que tem a prerrogativa constitucional de criar comunas, por meio de lei, vê restringida sua autonomia devido à inércia do Congresso Nacional na disciplina da matéria.



Tomando por base as diretrizes da Emenda nº 15, de 1996, a criação de Município afigura-se como ato complexo, a depender da manifestação de vontade de várias instâncias políticas e administrativas: lei complementar federal; Estudos de Viabilidade Municipal; realização da consulta plebiscitária; manifestação favorável da Câmara Municipal; lei estadual.

No plano jurisprudencial, o órgão de cúpula do Judiciário brasileiro vem declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais instituidoras de Municípios antes da promulgação da citada norma complementar federal. No julgamento da ADI nº 2.381-1-RS, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 11.375, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul. Nessa decisão, o STF firmou o seguinte entendimento:

**“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei de criação de município.**

**II. Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias.**

**III. Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior”.**

Existem várias decisões do Tribunal nesse sentido, entre as quais se destaca a ADI nº 3.149-0/SC.

No que diz respeito à modificação de limites, o STF firmou jurisprudência para exigir a realização da consulta plebiscitária e a edição da lei complementar federal a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Para exemplificar, mencione-se a ementa da decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.632-MC/BA, em que atuou como relator o Ministro Sepúlveda Pertence:

**“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes.**

**II. Município: desmembramento.**



A subtração de parte do território de um município substantiva **desmembramento**, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente.

III. Município: desmembramento: EC 15/96: **plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade do desmembramento de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior** (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002).

IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito.

Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das ‘populações diretamente interessadas’ – conforme a dicção original do art. 18, § 4º – ou ‘às populações dos Municípios envolvidos’ – segundo o teor vigente do dispositivo” (“D.J.” de 29.8.2003).

Posição semelhante foi sustentada no julgamento da ADI nº 2.702-6-PR, publicada no “Diário da Justiça” de 6/2/2004, a qual declarou a inconstitucionalidade da Lei paranaense nº 12.949/2000. Igualmente, o mencionado órgão jurisdicional, ao julgar a ADI nº 2.812-0-RS, declarou a inconstitucionalidade da Lei gaúcha nº 11.599, de 2001, que alterava limites territoriais de Município.

Portanto, de acordo com a jurisprudência do STF, tanto **a criação de Município** quanto a **modificação de limites intermunicipais** dependem da realização de plebiscito e da edição da lei complementar federal prevista no art. 18, § 4º, da Constituição da República. A lei estadual que instituir Município ou alterar os limites territoriais das comunas não poderá ser editada enquanto não for aprovada a norma complementar pelo Congresso Nacional, ainda que haja manifestação favorável das respectivas Câmaras Municipais e a celebração de convênios entre as municipalidades interessadas.

Ressalte-se que a Emenda nº 15 não retirou do Estado membro a competência para criar Município, prerrogativa que lhe é inerente como decorrência de sua autonomia constitucional. Assim, a decisão política de criar novas comunas ou de desmembrar parte de território de um Município para integrá-lo a outro continua sendo prerrogativa exclusiva do



Estado, embora o período em que tal procedimento deve ser feito dependa da futura lei complementar federal. Essa demora do Legislativo na confecção da norma foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 3.682-3-MT, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes. Nessa decisão, o STF, por unanimidade, julgou procedente a ação para reconhecer a mora do Congresso Nacional e, por maioria, fixou o prazo de 18 meses para que este adote todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento da norma constitucional imposta pelo art. 18, § 4º, da Constituição da República. Essa decisão foi publicada no “Diário da Justiça” de 6/9/2007 e teve como precedentes as ADIs nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.678, por meio das quais o Tribunal fixou um parâmetro temporal de 24 meses para que as leis estaduais que criam Municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada, contemplando as realidades desses Municípios.

Não obstante o estabelecimento de um prazo razoável para o Legislativo sanar o estado de inconstitucionalidade, a norma ainda não foi editada pelo Congresso Nacional, o que torna difícil sustentar a tese da possibilidade de criação de novas comunas ou de alteração de limites intermunicipais, que é uma hipótese de desmembramento. Nesse ponto, cabe uma observação sobre os Municípios que foram irregularmente instituídos antes da promulgação da norma complementar federal, o que motivou a aprovação da Emenda à Constituição da República nº 57, de 2008. Essa emenda, que introduziu o art. 96 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Lei Maior, foi editada com o propósito deliberado de convalidar 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” (destaques nossos).

Ressalte-se que a citada emenda não convalidou todas as leis estaduais instituidoras de Municípios, mas apenas as normas que foram efetivamente publicadas até 31/12/2006, o que atesta a excepcionalidade do preceito constitucional. Assim, os demais Municípios criados por lei estadual a partir de 1º/1/2007 encontram-se em situação irregular em face da Constituição Federal, não sendo passíveis de convalidação. Aqui cabe mais uma observação importante sobre o assunto. Depois da promulgação da Emenda nº 15, de 1996, e antes da aprovação da Emenda nº 57, de 2006, o STF declarou a **inconstitucionalidade**



**de algumas leis estaduais criadoras de Município, sem, todavia, pronúncia de nulidade.** Para exemplificar, cite-se a ADI nº 2.240-7/BA, que atacou lei do Estado da Bahia que instituía o Município de Luis Eduardo Magalhães, mediante desmembramento do Município de Barreiras.

Igualmente, no julgamento da ADI nº 3.316-6/MT, o Tribunal declarou a **inconstitucionalidade da Lei nº 6.893, de 1998**, do Estado do Mato Grosso, a qual instituiu o Município de Santo Antônio do Leste, **sem a pronúncia de nulidade da norma.** Nessa decisão, o Tribunal Pleno declarou a inconstitucionalidade da mencionada lei estadual e, ao não pronunciar a nulidade do ato impugnado, manteve sua vigência pelo prazo de 24 meses, até que o legislador estadual estabeleça novo regramento. Os princípios invocados pelo STF para não decretação da nulidade foram principalmente os da **segurança jurídica** e da **continuidade do Estado**, além de ter sido dada ênfase a uma **situação fática consolidada.**

É interessante observar que, mesmo não declarando a nulidade dessas leis estaduais, o Tribunal reconheceu sua **inconstitucionalidade**, em razão da ausência da lei complementar federal. Isso atesta que, enquanto não for publicada a norma em questão, os Estados não poderão instituir novas comunas nem alterar limites intermunicipais.

Por outro lado, é oportuno salientar que o Ministro Gilmar Mendes, ao relatar o Mandado de Injunção nº 725-0/RO, deixou registrado que, após a edição da Emenda nº 15, a Constituição passou a exigir um procedimento complexo para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a saber: “a) lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios; b) lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal; c) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; d) lei ordinária estadual, específica, destinada à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento do Município”.

Ainda segundo o citado jurista,

**“a Constituição estabeleceu requisitos que perfazem um complexo procedimento que depende da intervenção direta de todos os entes da federação (...) Enfim, a integração à Federação de um novo ente, de**



**acordo com a Constituição, depende da vontade expressa da própria Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.**

Verifica-se, portanto, que a Emenda nº 15, de 1996, trouxe mudanças substanciais no tocante a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, assunto que deixou de ser da alçada exclusiva do Estado, que, anteriormente, detinha a prerrogativa tanto para criar comunas, mediante lei ordinária, quanto para estabelecer os requisitos e procedimentos necessários, por meio de lei complementar estadual. **Com a nova disciplina constitucional, resta ao Estado apenas a decisão política concreta de criação do Município ou da alteração de limites intermunicipais por meio de lei, cabendo à União fixar o período e determinar os requisitos para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal.**

Antes de finalizar este estudo técnico, é oportuno trazer à colação parte da justificativa apresentada na proposta de Emenda à Constituição da República nº 22, de 1996, do Senado Federal, que culminou na referida Emenda nº 15:

“O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações, fato este lamentável. Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios.

Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao consentimento dos abusos, hoje observado, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.”.

Vê-se, pois, que a Emenda nº 15, de 1996, foi editada no intuito de impedir a proliferação desmedida de Municípios, uma vez que a redação original do preceito constitucional propiciava um ambiente totalmente favorável ao surgimento de novas comunas, nas suas mais variadas formas. Isso porque o Estado – e apenas ele – era o detentor da competência para estabelecer as condições mínimas necessárias, por meio de lei complementar, e para o ato concreto de criação do Município mediante lei ordinária. Essa situação culminou no aumento considerável do número de comunas, muitas das quais



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

desprovidas de recursos financeiros para a prestação de serviços públicos elementares e sempre na dependência de transferências de verbas federais e estaduais para a sua sobrevivência, com reflexos negativos na vida dos munícipes.

No atual contexto político, em que se discute o pacto federativo e a ampliação da autonomia dos Estados membros, haja vista a concentração de poderes no âmbito da União, afigura-se-nos oportuna a conjugação de esforços das Assembleias Legislativas Estaduais, com vistas a sensibilizar o Congresso Nacional para editar a citada norma complementar.

Dessa forma, em face da inexistência da lei complementar de que trata o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, entendemos que os Estados membros não poderão dispor sobre a matéria, sob pena de afrontar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é o principal intérprete da Constituição.

março de 2011.