

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º           , DE 2007**  
**(Do Sr. Raul Henry e Outros)**

Altera a redação do §4º do artigo 18 da Constituição Federal, para estabelecer os períodos em que os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios não poderão ocorrer e para determinar que os Estudos de Viabilidade Municipal serão apresentados e publicados na forma de lei ordinária federal.

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:

Art. 1º O §4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18 .....

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, não podendo os procedimentos serem iniciados ou continuados durante período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano em que se realizarem eleições municipais, estaduais ou federais, e



A9BFA5C940

dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei ordinária federal.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Antes da promulgação da Constituição Federal 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 Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal, o Constituinte de 1988, movido por um ideal de descentralização, alterou radicalmente esse cenário, cessando a interferência do Poder Central e transferindo para os respectivos Estados a competência para legislar sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, obedecidos aos requisitos definidos em Lei Complementar Estadual.

Na prática, essa opção revelou-se danosa, pois as leis complementares estaduais estabeleceram requisitos insignificantes, o que facilitou os procedimentos de emancipação, fazendo com que lugarejos, pequenos distritos, sem as menores condições de infra-estrutura, fossem emancipados e transformados em municípios.

A verdade é que a maioria dessas cidades, quando são criadas, já nascem com baixo desempenho em indicadores básicos: geram pouca renda, têm saneamento precário e educação incipiente. Apenas a título de exemplo, destaco a pesquisa lançada pelo IBGE em 2002 que classificava 86,6% dos municípios



criados até aquele momento, desde a promulgação da Constituição, como pequenos e muito pobres.

Tais municípios, em geral, não possuem receita própria e dependem, quase que exclusivamente, de repasses tanto estaduais quanto federais, acarretando despesas para os respectivos governos, pois a criação de um novo município gera uma série de despesas administrativas, principalmente de folha de pagamento, o que já é capaz de gerar, em um curto espaço de existência, endividamentos impagáveis.

A consciência de que a situação estava atingindo níveis insustentáveis levou o Congresso a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 1996 alterando o § 4º do artigo 18 da Constituição Federal.

No entanto, a inclusão dessa Emenda ao texto constitucional não foi suficiente para impedir que novos municípios fossem criados. Isto porque, ao não definir de quem é a competência para legislar sobre os requisitos mínimos de população e de renda pública, que devem ser estabelecidos nos Estudos de Viabilidade Municipal, o legislador da época permitiu que o dispositivo constitucional pudesse ser interpretado de forma equivocada, de acordo com interesses locais, e ainda, que leis estaduais com a fixação de tais critérios fossem criadas.

Contudo, já passados mais de dez anos da promulgação da citada Emenda, ainda não existe em nosso ordenamento jurídico a lei complementar a que se refere o § 4º do artigo 18, fixando os períodos em que a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios podem ocorrer, assim como, a referida lei que disciplinará os Estudos de Viabilidade Municipal. Com relação a esta lei, não há definição, até o presente momento, se a competência para legislar sobre o tema é dos Estados ou da União.

Assim, muitos novos municípios foram criados após a promulgação



da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, por meio de simples autorização expedida pelas respectivas Assembléias Legislativas Estaduais, por meio de lei estadual, com a demonstração da vontade popular verificada a partir de abaixo-assinados, sem a realização de plebiscitos conforme a lei determina.

Muitas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIN's) foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF) para que tais leis estaduais, de criação de municípios, fossem anuladas por inconstitucionalidade.

Muitas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN's) foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF) para que tais leis estaduais, de criação de municípios, fossem anuladas por inconstitucionalidade.

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) vem-se consolidando no sentido da inviabilidade da criação de Municípios, enquanto não editada a Lei Complementar Federal a que se refere o art. 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Um bom exemplo a ser citado, é a Decisão do STF que suspendeu, em caráter liminar, a emancipação do Município de Pinto Bandeira - RS (ADIN nº 2.381-1), que votou à sua condição original.

Apesar desse posicionamento já sinalizado pelo STF, é necessário que se aprimore o §4º do artigo 18 da Constituição Federal a fim de que equívocos sejam sanados e que sua interpretação não gere controvérsias.

Tudo isso se torna necessário porque a criação de um novo município, ainda que posteriormente venha ser declarada nula pelo Supremo Tribunal Federal, provoca danos irreparáveis, pois a decisão judicial é demorada e nesse meio tempo, além de se gerar um clima de insegurança à população local, cria-se toda uma estrutura administrativa, a um elevado custo, para depois ser desmontada.

Portanto, apresento esta Proposta de Emenda à Constituição com o



A9BFA5C940

intuito de disciplinar de uma vez por todas essa questão, para que não haja mais dúvidas acerca de quem será a competência para legislar sobre o tema, já disciplinando a questão dos períodos em que os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios não poderão ocorrer, dispensando a elaboração de uma Lei Complementar para isso.

Quanto aos Estudos de Viabilidade Municipal, entendo que deverá ser por meio de Projeto de Lei Ordinária Federal a forma correta para se fixar os pré-requisitos básicos para qualquer alteração na estrutura municipal deste país, unificando os critérios, principalmente, para que interesses locais e eleitorais não tenham qualquer influência em algo que deve obedecer a critérios eminentemente técnicos.

Certos de que estamos apresentando uma importante alternativa para o disciplinamento definitivo dessa matéria, conclamamos os Senhores Parlamentares a apoiar esta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em     de     2007

Deputado RAUL HENRY  
PMDB-PE



A9BFA5C940