



CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS POR EMANCIPAÇÃO DE DISTRITOS

JOSÉ ANTÔNIO O. DA SILVA

Consultor Legislativo da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,

Processo Legislativo e Poder Judiciário

ABRIL/2007

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

HISTÓRICO	3
A Carta de 1967	3
A Constituição de 1988	3
A situação hoje.....	4
Conclusão	5

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



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

CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS POR EMANCIPAÇÃO DE DISTRITOS

HISTÓRICO

Examinando os textos constitucionais anteriores ao ano de 1967, vemos que o tema “criação de Municípios” nem foi mencionado, embora a expressão “autonomia municipal” fosse empregada.

Considerando a redação de tais textos no que toca à enumeração das competências do “governo nacional” (aqui valendo Império ou União) e indicação daqueles dos “governos regionais” (aqui Províncias ou Estados), resta que o tema foi tratado, fosse como fosse, em legislação estadual.

Dáí temos que, para o presente estudo, importa considerar apenas os textos de 1967 e 1988, com óbvia ênfase neste último.

A Carta de 1967

Ainda que não trazendo substanciais novidades no que toca ao papel do Município na organização político-administrativa da República, o texto de 1967/69 estabeleceu um balizamento à competência estadual para organizar os Municípios.

O artigo 14 daquele texto previa a edição de uma lei complementar que apontaria os requisitos mínimos de população e renda e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos Municípios.

Fora esse balizamento, remanesceu plena a competência estadual para dispor sobre os temas “criação” e “organização”.

A Constituição de 1988

Esta, certamente, inaugurou uma fase diferente no tratamento dado aos Municípios.

Independentemente do nível de detalhamento verificado nos artigos vinculados ao Município, o texto de 1988 reconheceu e afirmou o papel dele na organização político-administrativa, definindo-lhe competências e fixando-lhe atribuições como nenhum outro texto constitucional anterior fez.

À União passou a não caber mais, tão somente, indicar mínimos populacionais e econômico-financeiros, mas entrar no processo por via de edição de duas leis.

Como se vê no § 4º do artigo 18, há três leis envolvidas ao longo do processo.

A primeira é estadual e declara criado, incorporado, fundido ou desmembrado o Município ou Municípios.

É uma “certidão de nascimento”.

À União toca elaborar as duas outras.

Uma é complementar, e tratará do período dentro do qual aquelas alterações de estado poderão ser feitas. A preocupação, aqui, é obviamente vinculada à época das eleições.

A segunda é lei ordinária e disporá sobre os estudos de viabilidade municipal.

Talvez esteja aqui a grande novidade: a União tratará da viabilidade da existência de Municípios, em atenção à hipotética “criação” de novos (por qualquer das quatro modalidades).

Estas duas leis federais ainda não foram promulgadas, passados dez anos da Emenda n° 15/96, que modificou o texto do § 4° do artigo 18.

A situação hoje

Como não existem as duas leis federais citadas naquele dispositivo constitucional, nada se pode fazer quanto à criação (etc...) de Municípios.

Os processos pendentes de solução na data de promulgação da referida Emenda n° 15 foram suspensos e, na prática, deverão ser retomados com grandes mudanças, já que a lei ordinária federal que disporá sobre os estudos de viabilidade estipulará requisitos que, provavelmente, não serão atendíveis em parte de tais processos.

Vem em anexo cópia de acórdão do Supremo Tribunal Federal em que o cerne desta questão é debatido. Há outros acórdãos posteriores que, citando-o ou não, com ele mantêm coerência.

Quanto a projetos em tramitação na Casa, o motor de pesquisa da Internet faz remissão a pouco mais de meia dúzia.

Em geral, minha opinião é negativa quanto a tais projetos, pelas seguintes razões:

- a) o conteúdo de lei ordinária e o de lei complementar não se confundem;
- b) não se pode usar a lei ordinária para veicular normas próprias de lei complementar, e vice-versa;
- c) o exercício de competência legislativa pela União, no caso das duas leis do § 4°, é pleno e exclusivo, não se admitindo seja “delegada” aos Estados; cabe à União “esgotar o tema”;

- d) parece-me que o legislador constituinte desejou – e materializou esse desejo no texto do § 4º – que os estudos de viabilidade envolvam bem mais que comezinhos registros de população e renda.

Conclusão

Obviamente, o tema, embora merecedor de atenção e dedicação, permanece estacionado no Congresso.

As propostas de solução são poucas, tardias e deficientes.

A criação (e as demais alterações de estado) é algo impossível hoje e enquanto inexistirem as duas leis federais.

Entendo, por fim, que o assunto merece maior empenho daqueles que as elaborarão, discutirão e aprovarão.