

# É inconstitucional lei estadual que permite a criação de municípios

04/09/2021

É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais que permitam estudos de viabilidade e posterior plebiscito para sua aprovação. Este foi o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, acompanhando o relator, ministro Luís Roberto Barroso, em ação que pedia a impugnação de leis do estado do Rio Grande do Sul sobre o tema. Na sexta-feira (3/9), a corte formou maioria no Plenário Virtual para deliberar sobre o assunto.

O ministro chamou a atenção para o fato de que modificações na Constituição passaram a delegar exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação de municípios, fazendo com que houvesse uma proliferação de entes municipais pelo Brasil após a promulgação da Constituição.

Roberto Jayme/ Ascom/TSE



O ministro Luís Roberto Barroso, do STF  
*Roberto Jayme/TSE*

"Somente no período posterior à vigência da CF/1988, 1.385 municípios foram criados no país. O estado do Rio de Grande do Sul, autor das leis aqui questionadas, é responsável, sozinho, por quase 20% dos novos municípios brasileiros gerados pós-1988. Entre os anos de 1988 e 2000, foram criadas 253 novas cidades gaúchas", disse Barroso em seu voto.

Por isso, o texto constitucional foi alterado e dificultou a criação de entes municipais, restringindo a fragmentação das cidades. O artigo 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

"Como se vê, o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios continua a ser realizado, em tese, por intermédio de lei estadual. Sem embargo, passou-se a exigir a edição prévia de lei complementar federal que determine o período em que autorizado o processo e de lei que regule a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Em síntese, os requisitos constitucionais atuais são: (i) aprovação de lei complementar federal com fixação do período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios; (ii) edição de lei que verse sobre os Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) publicação de lei estadual autorizativa; e (iv) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações das cidades envolvidas", afirma o ministro.

Barroso também chama a atenção para o fato de que, como consequência desse procedimento constitucional mais rigoroso, houve a redução drástica do chamado movimento emancipacionista, do qual haviam se originado milhares de municípios. Em 1980, o Brasil tinha 3.974 entes municipais. Em 1991, esse quantitativo passou para 4.491. Em 2000, havia 5.507 cidades no país. Em 2007, o número passou a ser de 5.564 localidades. "Fica patente, assim, que as reformas constitucionais e legais conseguiram frear o ímpeto dos Estados de fragmentarem os seus territórios em pequenos municípios", afirma.



A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) fora ajuizada em 2012 pelo então Procurador-Geral da República Roberto Gurgel, questionando as leis gaúchas. Segundo a PGR, as normas invadem a competência da União para dispor sobre o tema.

Na ação, Roberto Gurgel lembra que a redação original da Constituição de 1988 atribuía aos Estados a competência para dispor, por meio de lei complementar estadual, sobre a criação, alteração e extinção de municípios, mas isso culminou na criação desenfreada de novas municipalidades, em muitos casos com população inferior a 5 mil habitantes, em período que ficou conhecido como "a farra das emancipações". Por isso, a Emenda Constitucional 15/1996 estabeleceu nova sistemática para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, tornando-se o "ponto de partida" para a regulamentação da matéria a partir de um procedimento específico.

Gurgel ressalta que a emenda constitucional estabeleceu requisitos como a edição de lei complementar federal que defina o período dentro do qual os municípios podem ser criados, incorporados, fundidos e desmembrados; edição de lei federal que discipline a apresentação e publicação dos "Estudos de Viabilidade Municipal"; realização de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; e edição de lei ordinária estadual que estabeleça a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios específicos.

"Esta Corte já se manifestou, em diversas ocasiões, no sentido da necessidade de edição de lei complementar federal que estabeleça o período dentro do qual os municípios podem ser criados, incorporados, fundidos e desmembrados. Consignou-se, em tais julgados, a eficácia limitada do comando do artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição da República, e a consequente impossibilidade da criação de novos municípios enquanto não editada a referida lei", sustenta o procurador-geral da República.

Gurgel acrescentou que, da mesma forma, a exigência de apresentação e publicação dos "Estudos de Viabilidade Municipal" deve ser regulamentada por lei federal. "Isso porque a criação de municípios repercute muito além das fronteiras do Estado-membro, configurando tema de interesse de toda a federação. Acrescente-se que a participação da União no processo de criação alteração e extinção de municípios objetiva, também, dificultar as emancipações motivadas por razões eleitoreiras, condicionando-as ao cumprimento de normas básicas de organização e procedimento que considerem o delicado papel institucional e administrativo desempenhado pelas municipalidades na Federação brasileira", concluiu.

**Clique [aqui](#) para ler o voto do ministro Barroso  
ADI 4.711**

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-set-04/inconstitucional-lei-estadual-permite-criacao-municipios/>