
CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
A HISTÓRIA
DA EMENDA
CONSTITUCIONAL
57 DE 2008
NOVA NAZARÉ/MT

A HISTÓRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 57 DE 2008

NOVA NAZARÉ/MT

Brasília/DF, 2024.

CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Copyright © 2024. Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

G241h Garrido, Rodrigo
A história da emenda constitucional 57 de 2008: Nova Nazaré/MT / Rodrigo Garrido. -- Brasília: CNM, 2024.
44 p.

Inclui bibliografia.
Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
ISBN 978-65-83024-10-7

1. Emenda Constitucional. 2. Emancipação. 3. Município. I. Título.

CDD 352.16

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

Autor
Rodrigo Garrido

Revisão técnica
Rodrigo Garrido

Revisão de textos
KM Publicações

Revisão editorial
Daiane da Silva Yung Valadares

Diagramação
Eduardo Viana – Themaz Comunicação

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

SGAN 601 Módulo N • Brasília/DF • CEP: 70.830-010
Contato: (61) 2101-6000 • e-mail: atendimento@cnm.org.br
www.cnm.org.br

DIRETORIA CNM 2021-2024

CONSELHO DIRETOR

Presidente | **Paulo Roberto Ziulkoski**
1º Vice-Presidente | **Julvan Lacerda**
2º Vice-Presidente | **Luiz Lázaro Sorvos**
3º Vice-Presidente | **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**
4º Vice-Presidente | **Haroldo Naves Soares**
5º Vice-Presidente | **Jair Aguiar Souto**
1º Secretário | **Vago**
2º Secretário | **Hudson Pereira de Brito**
3º Secretário | **Manoel Alves da Silva Júnior**
1º Tesoureiro | **Francisco Nélio Aguiar da Silva**
2º Tesoureiro | **Erlânio Furtado Luna Xavier**
3º Tesoureiro | **Francisco de Castro Menezes Júnior**

CONSELHO FISCAL

Titular | **Silvany Yanina Mamlak**
Titular | **Joner Chagas**
Titular | **Diogo Borges de Araújo Costa**
1º Suplente | **Carlos Sampaio Duarte**
2º Suplente | **Wilson Tavares de Sousa Júnior**
3º Suplente | **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

CONSELHO DE REPRESENTANTE REGIONAIS

Titular da região Nordeste | **Vago**
Suplente da região Nordeste | **Paulo César Rodrigues de Morais**
Titular da região Sul | **Clenilton Carlos Pereira**
Suplente da região Sul | **Vago**
Titular da região Sudeste | **Carlos Alberto Cruz Filho**
Suplente da região Sudeste | **Vago**
Titular da região Norte | **Sebastião Bocalom Rodrigues**
Suplente da região Norte| **Célio de Jesus Lang**
Titular da região Centro-Oeste | **Valdir Couto de Souza**
Suplente da região Centro-Oeste | **Rafael Machado**

CARTA DO PRESIDENTE

Prezado cidadão do Município de Nova Nazaré/MT. A obra que você vai ler descreve a história da luta política, liderada pela CNM, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional 57/2008. Essa emenda impediu a extinção do seu Município e esse foi um trabalho conduzido por muitas mãos, as quais sonham com um Brasil municipalista, que respeite e valorize a história e a cultura de cada localidade.

A força do Brasil são seus Municípios. Eles são "o palco da vida" onde tudo acontece; por isso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) trabalha incansavelmente no sentido de fortalecer nossos Entes locais e, por conseguinte, o federalismo cooperativo instituído em nossa Constituição.

Boa leitura!

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM



APRESENTAÇÃO

A luta pela aprovação da Emenda Constitucional 57/2008 é uma das páginas mais bonitas da história da Confederação Nacional de Municípios (CNM), visto que foi um momento de resgate do sentimento de comunidade que seriamente foi colocado em risco com a iminente extinção de 63 (sessenta e três) Entes locais brasileiros.

A obra principia por um breve histórico do Município, extraído de fontes oficiais como o *site* da Prefeitura Municipal e/ou do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para depois entrar no tema da emancipação de Municípios no Brasil até o advento da Emenda Constitucional 15/1996. Na sequência, foram tratados casos específicos de ações judiciais que impugnaram a criação de Municípios no Brasil justamente em decorrência dessa Emenda Constitucional que modificou o paradigma das emancipações em nosso país.

Ao final, a obra trata da conquista da EC 57/2008, contando um pouco da luta política e jurídica que cercou de polêmica esse verdadeiro reconhecimento de situações de fato que vão para além da normatividade e desafiando a interpretação constitucional à luz de princípios estruturantes como o do federalismo.

Nós da CNM consideramos este material um verdadeiro registro histórico e ao mesmo tempo uma homenagem a você cidadão brasileiro, que nasce, cresce e realiza seus sonhos nos Municípios e constrói com seu trabalho a riqueza desta imensa nação.

SUMÁRIO

1 Breve Histórico do Município de Nova Nazaré/MT convalidado pela Emenda Constitucional 57/2008 9

2 O processo de emancipação de Municípios no Brasil 18

2.1 O surgimento dos Municípios no Brasil..... 18

2.2 O Município como Ente federado..... 19

2.3 A emancipação na Constituição de 1967..... 21

2.4 A emancipação no texto original da Constituição de 1988 22

2.5 A Emenda Constitucional 15/1996..... 23

2.6 A situação jurídica atual das emancipações..... 24

3 A Emenda Constitucional 15/1996 e a ameaça de extinção de Municípios 26

3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.711 e o caso dos 29 Municípios gaúchos..... 27

3.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.381 e o caso de Pinto Bandeira/RS..... 30

4 Conquista: a EC 57/2008 e a convalidação dos Municípios 33

4.1 A PEC 495/2006..... 35

Referências 39

1 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE NOVA NAZARÉ/MT CONVALIDADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 57/2008

Ao todo, 63 Municípios pertencentes a 12 Estados da nossa Federação tiveram a sua extinção impedida pela Emenda Constitucional (EC) 57/2008, resultado do empenho de inúmeros municipalistas liderados pelo presidente da CNM, Paulo Ziulkoski.

Esses Municípios, em seu conjunto, congregam 548.243 habitantes[1], orgulhosos de suas conquistas e com olhos voltados para a construção de um futuro próspero para as suas comunidades.

A Lei Estadual 7.235, de 28 de dezembro de 1999, que criou o Município de Nova Nazaré, foi convalidada pela EC 57/2008, produto de uma luta política ímpar da CNM, liderada pelo presidente Paulo Ziulkoski.

Graças a esses esforços, o Município existe atualmente e o seu povo pode sonhar com dias melhores.

A presente obra é dedicada ao povo de Nova Nazaré.

A seguir, um breve histórico do Município de Nova Nazaré/MT.

História do Município

A palavra nova origina-se do latim "novu" e refere-se à novidade, vida nova, notícia, de pouco tempo, recente. Nazaré é topônimo palestino e origina-se do hebraico "nazar", que significa guardar, na forma araméia "nazara", que sugere estar numa situação alta e forte, como uma torre de vigia. Existem outras definições de autores célebres, tais como Saraiva, que dá uma forma hebraica "Nadzereth", derivando de nesser, ramo, pimpolho e interpreta "a florida", definição compartilhada com Vieira, ou ainda Xavier Fernandes, que etimologicamente define como

1 Dados do IBGE 2022.

"verde". O termo Nazaré é ainda nome de cidade de Portugal e Bahia, por causa dos templos dedicados a Nossa Senhora Nazaré. É sobrenome de origem geológica e também nome de mulher.

Em 24 de Julho de 1986, com o prefeito Germano Luiz Zandoná, vice-prefeito Elcides José Salamoni e outras autoridades representantes do Incra, dentre eles Edgar e Eidi, representando o então ministro da reforma agrária, Dante Martins de Oliveira, o Incra demonstrou interesse na criação do Município e logo vieram os recursos do Fundec, verba que foi utilizada na construção de um galpão de 1000 metros para armazenamento de grãos da produção da região; um centro comunitário, um posto de saúde, inaugurado em outubro de 1986, data em que estiveram presentes o secretário de saúde, José Augusto, e Wilmar Peres de Faria, na época governador do Estado de Mato Grosso.

Em 1987, o governador do Estado, Carlos Bezerra, e o deputado federal José Arimatéia foram os primeiros a visitar Nova Nazaré e, na visita oficial, lançaram o plano P.A. Rural para os trabalhadores do campo.

A primeira denominação do Município foi Borecaia, em referência ao rio Borecaia, que corta a sede municipal. A povoação formou-se a partir de assentamentos regionais promovidos pelo Incra, sendo que a partir da década de 1980, com a criação da agora vila Borecaia, intensificou-se o número de famílias que ali residiam.

O Município de Nova Nazaré foi criado através da Lei Estadual 7.235, de 28 de dezembro de 1999, de autoria do deputado Humberto Bosaipo, e neste dia ficou decretado feriado municipal pela emancipação do Município de Nova Nazaré e também aniversário da cidade.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprovou e o governo do Estado sancionou a lei:

> Art. 1° Fica criado o município de Nova Nazaré, com sede no local do mesmo nome, com área desmembrada do Município de Água Boa.
>
> Art. 2° O município ora criado é constituído de um só distrito, o da sede e com as seguintes coordenadas geográficas: 13º54'53''S e 51º57'27''WGR e daí até as coordenadas geográficas: 13º55'20" S e 51º57'20" WGR.

> Art. 3° A instalação do município de Nova Nazaré se dará com a posse do prefeito, vice-prefeito e vereadores, eleitos simultaneamente com os dos municípios já criados.

José Marques Queiroz foi o segundo vereador eleito pela comunidade de Nova Nazaré, em 1997, exercendo seu mandato até o ano de 2000, quando propôs o projeto de criação e emancipação do Distrito, que contou com o empenho dos deputados Lincoln Sargin e Humberto Bosaipo para que fosse aprovado.

José Marques Queiroz candidatou-se a prefeito, sendo eleito com boa quantidade de votos e, no 10° mês de administração, adquiriu maquinários para a realização de algumas obras, como a reforma do antigo centro comunitário, adaptado para ser sede da prefeitura municipal, seguido pela compra de mobiliários. Também foram feitas as reformas da creche municipal, da quadra de esportes, do posto de saúde, além de terem sido demarcadas as ruas da cidade.

Primeiros colonizadores

A denominação do povoado de Borecaia, hoje Nova Nazaré, só ocorreu em 1981, com a chegada de Geraldo de Carvalho, que, segundo seu depoimento, disse existirem na região na época apenas a rodovia MT-326, as aldeias dos índios Xavantes e a fazenda Joaçaba.

Outro morador da região residia à margem direita do Rio Borecaia, o vigilante da fazenda Joaçaba, que ganhava na época dois cruzeiros para não deixar ninguém invadir a fazenda. O vigilante contava com a ajuda de pistoleiros também pagos para vigiar a área da margem direita do rio Borecaia. José Brandão era o pistoleiro-chefe desta fazenda.

Seguindo a rodovia pela margem esquerda do rio Borecaia, encontravam-se dez famílias residindo na área. Dessas famílias, nove foram embora para Barra do Garças, permanecendo somente a família de Manoel Alfredo Rodrigues.

Com a saída dessas famílias, os pistoleiros atearam fogo nos barracos do povoado, restando somente cinzas, mas o Manoel Alfredo

Rodrigues não desistiu de lutar pelo local. Em seguida, chegou ao povoado de Ivamilton Franco Cordeiro, com sua esposa, seus filhos, seus pais e irmãos. Em meados de 1982, Osvaldo Rodrigues de Melo, Lourival Rezende da Silva e Mauro Rodrigues da Silva iniciaram o processo de colonização de Nova Nazaré. Durante o processo ocorreram vários conflitos entre os migrantes e os pistoleiros.

Desbravando o Cerrado de Borecaia

Terra plana, cerrado, mato, campo, córregos e rios era tudo que havia na região, além de árvores tortas e muito capim flecha. Veados, tamanduás, onças, emas, seriemas, antas, capivaras e os nativos da terra, os índios Xavantes, eram os habitantes. A maior parte do planalto leste mato-grossense tinha essa paisagem natural de centenas de terra virgem, a não ser por alguns poucos desbravadores que se juntaram para manejar a vastidão dos cerrados, para dele tirar alimentos necessários à sua sobrevivência e também pastagens para o gado.

Terra de muita história e de muitas estórias contadas ao pé do fogão à lenha, mas uma terra de poder e transformação nas últimas décadas, desde a chegada dos primeiros exploradores. Terra de pouco valor, com a agricultura braçal, sendo o solo em algumas partes arenoso e também argiloso. Terra que foi até desprezada por alguns. Outros, no entanto, com visão do futuro, dedicação e trabalho, investiram suas vidas nela, como é o caso de Manoel Alfredo Rodrigues (*in memória*); Ivamilton Franco Cordeiro (*in memória*), esposa e filhos; Osvaldo Rodrigues de Melo, esposa e filhos; José Damião Filho; Jonas Martiniano de Souza; e Geraldo de Carvalho, que vislumbraram Borecaia onde só existia a rodovia MT-326, que ligava as cidades de Água Boa e Cocalinho. Com perseverança, eles continuaram a investir no cerrado, formando as pequenas posses e finalmente formando a estrutura básica de uma futura cidade no lugar denominado Pontal do Borecaia, com área total de 9.979 hectares e 2.323 m², formado por dois lotes.

Em entrevista, Geraldo de Carvalho afirmou que chegou à área denominada Borecaia devido ao rio do mesmo nome, pois só existia a MT-326, a aldeia dos índios Xavantes e a fazenda Joaçaba.

Em 1982, Ivamilton Franco Cordeiro, Osvaldo Rodrigues de Melo, José Damião Filho (vulgo sr. Duda) e outros se fixaram nessa região, onde construíram seus primeiros barracos de pau-a-pique e cobertos de palha de babaçu. O único veículo que existia era uma caminhonete C-10 movida a gás, de propriedade de Ivamilton, que prestava serviços a todos que ali chegavam. No início todos trabalhavam em conjunto, pois tinham medo de serem surpreendidos pelos supostos donos da fazenda. Por isso, se organizavam tanto nas demarcações das posses como na demarcação dos lotes às margens da MT-326, onde tinham planejado ser a vila.

A região já possuía acesso pela estrada aberta, mas além das poucas casas não havia nenhuma estrutura. O ponto comercial mais próximo ficava a 55 km de distância, em Água Boa, e a carência maior era sentida na falta de uma escola para as crianças, que tiveram seus estudos interrompidos em razão da migração para a região. Alguns pais resolveram, então, construir um barraco de pau-a-pique coberto de palha e foram até a sede de Água Boa falar com o primeiro prefeito eleito pelo voto naquela cidade, Germano Luiz Zandoná, e o vice-prefeito, Elcides J. Salamoni, a fim de que olhassem com mais carinho para aquele povoado que na época ficou denominado de Borecaia.

Nesse momento da história nasce a primeira escola da região, que recebeu o nome de Escola Municipal Nossa Senhora Aparecida e para a qual, através da prefeitura e da secretaria de educação, foi contratada a primeira professora, Maria das Graças dos Santos.

Com suspeita de malária na região e considerando que a terra era pobre e sem produtividade, Norberto Schuwantes e Pedro Josino, com a intenção de ajudar os habitantes, colheram amostra da terra para análise, ficando constatado que a terra era produtiva. Nessa mesma época a crise fundiária no Sul do país, juntamente com os aprimoramentos tecnológicos na agricultura, motivou muitas pessoas a buscarem novos espaços, novas terras para realizarem seus sonhos de se tornarem pro-

dutores; homens e mulheres começaram a migrar para os cerrados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, onde encontraram muita terra e se tornaram pequenos agricultores.

Em 24 de julho de 1986 aconteceu a primeira reunião do prefeito, vice-prefeito e representantes do Incra, como o dr. Edgar e dr. Eidi, com os posseiros, a pedido do ministro da reforma agrária, que na época era Dante Martins de Oliveira. Com a ida dos posseiros a Brasília e por intermédio do Incra, começaram a aparecer recursos do Fundec para a construção de obras, como o centro comunitário, para realização de reunião, festas religiosas etc., e a Pá-Rural, com seis salas e dois banheiros sanitários, no local onde antes servia de escritório da Sucan.

Além disso, foi construído o clube de mães, onde atualmente funciona a creche municipal Alegria do Saber, e futuramente será ampliado para sediar a Câmara Municipal. Também foi construído um posto de saúde, inaugurado em outubro de 1986, com a presença do então secretário de saúde, José Augusto S. Curvo, e de Wilmar Peres de Faria, na época governador do Estado. Um galpão de 1000 m² foi construído para armazenagem de grãos (arroz e milho) colhidos na região pelos pequenos agricultores, além dos outros alimentos, como batata-doce, mandioca, cará, inhame e hortaliças em geral.

Ao que já se podia chamar de vila, os moradores receberam a visita do governador do Estado de Mato Grosso, Carlos Bezerra, acompanhado de Dário Rodrigues Salazar, que na época trouxeram um grupo gerador, o qual veio beneficiar os moradores com energia elétrica que funcionava quatro horas por noite, e que permaneceu até o ano de 2001.

Com a chegada dos religiosos padres Dalpiva, irmã Catharina Bubimack, irmã Claire Lúcia de Souza e Bernardina Beiger, vindos do Rio Grande do Sul em 1987, começaram a evangelização e, ao mesmo tempo, sugeriram que dessem um nome à vila. Foi então escolhido pela população o nome Vila Nova Nazaré, por ser Nazaré a cidade onde Jesus nasceu.

A igreja católica, que antes era um galpão de pau-a-pique e coberta de palha, hoje encontra-se construída em madeira e coberta de telha, graças às rendas levantadas pelas festas realizadas na comunidade com a ajuda das irmãs. Ainda hoje são realizados os festejos do Senhor Bom

Jesus e Nossa Senhora de Nazaré, cujas rendas já ajudaram a construir o salão paroquial, feito de material e estrutura metálica, e futuramente será dado início à construção da obra da nova igreja. Atualmente a cidade conta com igrejas de várias religiões: igreja católica; assembleia de Deus; adventista do sétimo dia; e Deus é Amor.

Em 28 de novembro de 1987, o vice-líder do governo na Assembleia Legislativa, deputado José de Arimatéia, visitou Nova Nazaré e deixou bem claro ao povo: "Temos um compromisso firmado com essa gente e viemos cumprir o que prometemos em campanha. Sabemos que o maior problema dos moradores de Nova Nazaré diz respeito à luta pela posse da terra, pela legalidade a quem tem direito. Vamos lutar, mesmo que tenhamos que enfrentar qualquer tipo de autoridade, de latifúndio, organização que porventura queiram impedir a Marcha da Reforma Agrária. Estaremos sempre ao lado do trabalhador."

Política – Água Boa – Nova Nazaré

Em 1988 aconteceu o segundo processo eleitoral, em 15 de novembro, e tomaram posse, em 1º de janeiro de 1989, o prefeito municipal de Água Boa, Luiz Elias Abdalla, e o vice-prefeito, Luiz Schuster. Além disso, foram empossados o presidente da Câmara Municipal, Maurício C. Tonhá; o vice-presidente, José Ari Zandoná; o secretário, Joelmir Antoninho Pezzini; o segundo secretário, Heleno Gatto; e demais vereadores, Adelar Fusunato, Ivamilton Franco Cordeiro, Otacir Romano Riva, Irineu Vian, Pedro Josino dos Santos. Esse período foi muito bom para Nova Nazaré, quando foi eleito o primeiro vereador do Município, Ivamilton Franco Cordeiro, que em sua função fez várias reivindicações, como a construção da quadra de esportes, o patrolamento das ruas e estradas e as construções de bueiros e pontes. Com isso, a vila começou a ter outro aspecto.

Nesse mesmo ano foi criada a Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Borecaia, através de realizações de obras e melhoramentos por órgãos públicos ou entidades privadas; as ansiedades e desejos eram grandes em melhorar o convívio entre os habitantes da localidade,

através da interação de todos; desenvolver entre os associados e seus dependentes atividades econômicas, culturais e desportivas; ampliar atividades assistenciais através de instituições sociais e filantrópicas, programar atividades sócio cultural para a comunidade, visando ampliar o conceito-escola, transformando-a em centro de integração e desenvolvimento comunitário.

José Marques Queiroz, lembrando da década de 1980, mais precisamente em 1985, quando chegou a Borecaia, teve uma visão não muito agradável do panorama local; só existiam oito ranchos e uma igreja Assembleia de Deus, que também funcionava em um rancho. Crianças raquíticas, sujas e até nuas brincando com seus "cavalos-de-pau" ou carrinhos feitos de litro. Não existiam vacas para dar leite às crianças; sendo assim, a alternativa era leite em pó, mas este só existia nas prateleiras dos supermercados em Água Boa. Em suas palavras: "na época, comprei uma fazenda imaginando não haver posseiros na área; no final havia 22, fiz amizade com eles e depois de um ano e meio fiz acerto com eles, alguns ficaram trabalhando na fazenda."

As pontes eram péssimas, e em alguns casos os moradores da região eram obrigados a passar o carro em apenas duas vigas. Existiam dificuldades em todos os lados.

Os dias iam passando, naqueles idos muitos falavam ser o sr. Queiroz a pessoa mais indicada a prefeito, pois provavelmente iria empenhar-se em solucionar os problemas, inclusive o de iluminação local. Foi o segundo vereador eleito pela comunidade de Nova Nazaré, em 1997-2000.

Durante seu mandato de vereador, entre outras, foi de sua autoria o projeto de criação do Distrito e emancipação, que, com o empenho dos deputados Lincoln Sagin e Humberto Bosaipo, foi aprovado, dando ensejo à emancipação do Município.

Em 1991, Luiz Elias Abdalla, prefeito do Município de Água Boa/MT, através da Lei Municipal 218/1991, cria o Distrito de Nova Nazaré, conforme segue:

Art.1º Fica criado o distrito de Nova Nazaré do Borecaia neste município.
Art. 2º As delimitações, confrontações e mapa, serão definidos pelo poder Executivo.
Art. 3º A eleição do Conselho Distrital e posse dos conselheiros e subprefeito, dar-se-ão de acordo com a lei orgânica do município de Água Boa e em conformidade com a lei nº 194/91.
Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A partir deste pronunciamento os moradores de Nova Nazaré do Borecaia se manifestaram, com abaixo-assinado e outros requisitos, a pretensão de conseguirem a emancipação junto aos órgãos competentes.

Isso teve repercussão significativa no desenvolvimento do processo político. Finalmente, em 24 de novembro de 1994, a Lei Municipal 334/1994 definiu os limites e as confrontações do Distrito de Nova Nazaré no segundo mandato de Germano Luiz Zandoná, prefeito de Água Boa/MT, a ser aprovado pela Câmara Municipal[2].

2 Município de Nova Nazaré/MT. História. Disponível em: https://www.bomjesusdoaraguaia.mt.gov.br/prefeitura/historia. Acesso em: 23 fev. 2023.

2 O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL[1]

2.1 O surgimento dos Municípios no Brasil

Falar do surgimento dos Municípios no Brasil exige um breve retorno aos primórdios da organização das cidades em Portugal. O poder local na Península Ibérica foi um espelho fiel do modelo romano de ocupação. Roma, ao conquistar muitos territórios, percebeu a enorme problemática no que concerne ao gerenciamento e ainda ao risco da fragmentação. Por isso, objetivando garantir o senhorio das terras dominadas, incrementou o estabelecimento de unidades administrativas locais (FAUSTO, 2006).

Ainda que posteriormente, com o fim da dominação romana, os territórios tenham se organizado em feudos e o poder local tenha perdido sua importância, a guerra de reconquista contra a invasão moura trouxe de volta o fortalecimento do espaço local. Isso se deu pela ausência de lideranças nos feudos aliada ao sentimento de união entre aqueles que protagonizaram a derrota dos invasores, o que mais tarde permitiu inclusive a unificação do Reino de Portugal, em 1179 (ARAÚJO, 2005).

Assim, em sentido contrário ao restante da Europa, o Município surge em Portugal não do conflito entre os senhores feudais e a igreja católica, mas da diluição dos feudos após a Guerra de Reconquista em face dos mouros, o que facilitou a construção das cidades, cujos centros administrativos eram os "Concelhos" inspirados na experiência romana.

Passando já para a realidade brasileira podemos verificar que no período colonial (1500-1822) a marca principal era a dificuldade em lidar com a ocupação de um imenso território "descoberto".

O sistema das capitanias hereditárias foi uma tentativa de ocupação

1 A expressão emancipação abrange a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Na presente obra, o foco serão os Municípios criados e que efetivamente correram o risco de extinção, se não fosse o advento da Emenda Constitucional (EC) 57/2008.

que, de alguma maneira, permitiu o estabelecimento das vilas que eram criadas pelas capitanias e não pela coroa. Essa incipiente organização local nasceu com perfil acentuadamente rural e seguiu a lógica do Município português, onde os "Concelhos" instalados na Colônia já possuíam vereadores, administradores, fiscais e um escrivão (MEIRELLES, 2003).

De qualquer maneira, a lógica do funcionamento das vilas era a "[...] dos negócios da metrópole não a autonomia local" (ARAÚJO, 2005, p.128).

Se a partir daí acompanharmos a história do Município brasileiro, verificaremos que, seja no período imperial (1822-1889), na República Velha (1889-1930), no Governo Vargas (1930-1945), no período democrático de 1946 a 1964, no Regime Militar (1964-1985) ou na transição para a democracia (1985-1989), a realidade dos Entes locais oscilou entre momentos de maior liberdade política e financeira até a caracterização como mera autarquia estadual.

Ainda que a Constituição de 1946 e a vigência posterior de Cartas Estaduais e leis orgânicas tenham proclamado um âmbito de autonomia municipal; de fato, só com a elevação do Município ao *status* de Ente federado, com o advento da Constituição Federal de 1988, é que podemos falar em autonomia política, financeira e administrativa.

2.2 O Município como Ente federado

A postura inovadora do legislador constituinte originário, erigindo o Município à condição de integrante da Federação, conferiu ao Ente local um alcance inédito até então na história dos sistemas federativos (BONAVIDES, 2004).

A Federação é invenção norte-americana. O constituinte estadunidense de 1787 construiu uma maneira engenhosa de criar uma aliança entre Estados soberanos que cederam parte de sua autonomia para o estabelecimento do pacto federal.

As características comuns das federações são a aliança entre unidades autônomas; a impossibilidade de ela ser desfeita ou a inexistência de direito de secessão; o fundamento constitucional do pacto; a descentra-

lização política; a participação dos Estados no Poder Legislativo Federal; os órgãos representativos dos Estados-membros; a repartição rígida de competências; a possibilidade de intervenção federal, em casos excepcionais; a possibilidade de formação de Estados-membros e também a previsão de um órgão de cúpula do Poder Judiciário (BULOS, 2009).

Verifica-se, assim, que a Federação brasileira apresenta certa peculiaridade em relação aos postulados históricos do modelo federal. Nesse ponto estamos ainda em uma verdadeira construção da nossa identidade federal.

Podemos apontar, como exemplo dessa incompletude, o fato de que os Municípios não possuem representatividade no poder central, afinal, o nosso sistema bicameral prevê a Câmara dos Deputados como representante do povo e o Senado Federal como representante dos Estados-membros e do Distrito Federal. Não há parlamentar federal representante de Município.

De qualquer maneira, a partir desse *status* de Ente federado, conferido pelo art. 18 da Constituição, ganhou ainda mais valor a autonomia dos Entes locais que, na lição de Meirelles (2006, p. 93), se expressa no:

> [...]
>
> a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
> b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores;
> c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar;
> d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.

Pode-se dizer, ainda sobre autonomia, que ela consubstancia exercício de poder limitado pela Constituição. Não se pode, por conseguinte, falar de hierarquia entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; todos atuam sob o influxo de competências estabelecidas na Carta da República.

2.3 A emancipação na Constituição de 1967

A emancipação pode ser entendida como um processo que culmina na criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

A Constituição de 1967 tratava apenas da criação. E assim fazia em seu art. 14:

> 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. (BRASIL, 1967, p. 12)

Em obediência a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar 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 10% da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de 200 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 assembleia 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.

2.4 A emancipação no texto original da Constituição de 1988

Já a Constituição de 1988, em seu texto original, passa a abordar o tema não apenas sob a ótica da criação de uma nova pessoa política a partir de um Distrito. Outros desdobramentos, como a incorporação, a fusão e o desmembramento, também aparecem:

> 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 (BRASIL, 1988, p. 16).

Segundo o texto da Constituição, a lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento do Município tem caráter de lei ordinária estadual, obedecendo a requisitos mínimos definidos em lei complementar pelo respectivo Estado-membro. Todos os critérios mínimos, portanto, eram estabelecidos pelas respectivas assembleias legislativas.

Foram instalados 1.405 novos Municípios entre 1984 e 1997, muitos dos quais sob a égide desse novo dispositivo constitucional que conferia protagonismo total ao Estado-membro no processo de emancipação (GOMES e MACDOWELL, 2000).

Dois problemas são de fácil percepção nesse marco normativo: a possibilidade de critérios totalmente diferentes entre os Estados-membros; e um número elevado na instalação de novos Entes locais que em muitos casos não tem a escala econômica indispensável para a viabilidade enquanto Município.

Em 1996 houve a iniciativa do Congresso Nacional de editar a Emenda Constitucional (EC) 15, objetivando justamente restringir o processo de criação de novos Municípios.

2.5 A Emenda Constitucional 15/1996

A Emenda Constitucional (EC) 15, de 1996, trouxe uma nova redação para o dispositivo constitucional, a saber:

> 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 (BRASIL, 1988, p. 16).

Como se pode depreender da alteração, 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 serão admitidos quaisquer um desses processos.

O dispositivo constitucional passa a demandar, ainda, uma lei ordinária federal para disciplinar a elaboração dos estudos de viabilidade municipal.

Destaca também que a consulta prévia, mediante plebiscito, deverá abranger as populações dos Municípios envolvidos e não apenas a população diretamente interessada, como no texto constitucional original da Constituição de 1988.

Verifica-se, portanto, uma radical alteração nos parâmetros normativos aptos a ensejar novas emancipações, retirando o protagonismo dos Estados-membros em detrimento da União, que passa a definir por meio de sua legislação tanto o período quanto os critérios mínimos de viabilidade.

Desde 1996, demanda-se a edição dessa legislação preconizada pela Constituição de forma que o panorama atual é de total ausência de parâmetros normativos para a emancipação de Municípios.

2.6 A situação jurídica atual das emancipações

De fato, não possuímos atualmente a legislação demandada na Constituição. Contudo, em outubro de 2013 o Congresso Nacional avançou no tema por meio da aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 416/2008, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti (na origem, PLS 98/2002).

A referida proposta buscou regulamentar a Constituição autorizando a criação, a fusão e o desmembramento de Municípios, mas sob normas consideradas mais rígidas pelos parlamentares, como a necessidade prévia de estudo de viabilidade econômica, a existência de perspectivas de investimento em educação e saúde e de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Também estabeleceu um número mínimo de habitantes para os novos Municípios, de acordo com a região do país.

Não obstante ter sido uma proposta negociada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com o governo federal, recebeu veto integral da então presidente da República, Dilma Rousseff, sob o argumento de risco de expansão expressiva no número de Municípios no Brasil, com criação de gastos extras sem receita suficiente para cobri-las.

Segundo a presidente, o Ministério da Fazenda alertou quanto aos impactos negativos do projeto sobre a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica.

Após o veto aposto, iniciaram-se novas negociações da CNM com o governo objetivando a construção de uma proposta "imune ao veto". Desse concerto nasceu o PLS 104/2014, novamente de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti.

O referido projeto era ainda mais rigoroso. O relator, senador Valdir Raupp, atendeu, à época, ao pedido do governo federal e, nas regiões Sul e Sudeste, aumentou a exigência de população mínima de 12 mil habitantes para 20 mil habitantes. No Nordeste, o texto vetado pela presidente previa uma população de 8,4 mil. Agora, pela nova proposta, são 12 mil. No Centro-Oeste e no Norte não houve alteração na exigência de seis mil moradores.

Para a surpresa de todos, ainda que o projeto tenha sido mais uma vez amplamente negociado com o Poder Executivo Federal, recebeu novo veto presidencial sob a mesma alegação de aumento nas despesas com a criação de novas estruturas municipais.

Hoje, portanto, em face da inexistência de parâmetros vigentes, estamos impedidos de discutir uma reorganização espacial responsável do nosso território.

Trata-se de mais um capítulo de nossa história de centralização federativa, desrespeito pela autonomia local e desconhecimento de realidades territoriais que hoje sofrem pela ausência de norma viabilizadora da criação, da incorporação, da fusão e do desmembramento de Municípios.



SAIBA MAIS

O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, participou em maio de 2011 do Programa Fórum da TV Justiça, onde foi discutido o tema Emancipações de Municípios. Acesse o programa pelo *QR Code*:

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL 15/1996 E A AMEAÇA DE EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS

A Emenda Constitucional (EC) 15/1996 nasceu da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 41/1991, de autoria do deputado federal César Bandeira. A proposta foi apresentada em 29 de agosto de 1991 com a seguinte justificação:

> JUSTIFICAÇÃO
>
> O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado a 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 aos requisitos para a criação de municípios.
>
> Contudo, o texto do §4° do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento dos abusos, hoje observados, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.
>
> A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas "a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano" deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.
>
> Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.
>
> Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal. Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito. (BRASIL, 1991, p. 1).

Verifica-se, pelos motivos expostos, que a ideia era barrar novas emancipações, sob o argumento central do "caráter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações".

A generalização nunca é boa conselheira e a diversidade regional mostra que em muitos casos o processo de criação de um novo Município se consubstancia em efetivo reconhecimento de situações de fato onde comunidades com uma rica história já têm uma identidade própria e, mais que isso, vivem uma realidade política de total desamparo por parte do seu Município "mãe"[2], que deixa a desejar em termos de prestação efetiva de serviços públicos.

Assim, os processos de criação de 63 Municípios[3] dos Estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina resultaram em leis estaduais que sofreram questionamentos[4]. Em alguns casos o objeto da controvérsia jurídica decorria do fato de que essas leis foram promulgadas após o advento da EC 15/1996.

3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.711 e o caso dos 29 Municípios gaúchos

O procurador-geral da República propôs, em janeiro de 2012, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.711 contra as leis gaúchas

2 A expressão Município-mãe é sinônimo de Município de origem. De fato, antes da criação de um novo Município, o Município que é sede muitas vezes negligencia no atendimento da comunidade do então Distrito.

3 Os Municípios e seus respectivos Estados são: Jequiá da Praia, no Estado de Alagoas; Barrocas e Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia; Governador Lindenberg, no Estado do Espírito Santo; Campo Limpo de Goiás, Gameleira de Goiás, Ipiranga de Goiás e Lagoa Santa, no Estado de Goiás; Boa Esperança do Norte, Bom Jesus do Araguaia, Colniza, Conquista D'Oeste, Curvelândia, Ipiranga do Norte, Itanhangá, Nova Nazaré, Nova Santa Helena, Novo Santo Antônio, Rondolândia, Santa Cruz do Xingu, Santa Rita do Trivelato, Santo Antônio do Leste, Serra Nova Dourada e Vale de São Domingos, no Estado do Mato Grosso; Figueirão e Paraíso das Águas, no Estado do Mato Grosso do Sul; Mojuí dos Campos do Estado do Pará; Aroeiras do Itaim e Pau D'Arco do Piauí, no Estado do Piauí; Mesquita no Estado do Rio de Janeiro; Jundiá, no Estado do Rio Grande do Norte; Aceguá, Almirante Tamandaré do Sul, Arroio do Padre, Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Bozano, Canudos do Vale, Capão Bonito do Sul, Capão do Cipó, Coqueiro de Baixo, Coronel Pilar, Cruzaltense, Forquetinha, Itati, Jacuizinho, Lagoa Bonita do Sul, Mato Queimado, Novo Xingu, Paulo Bento, Pedras Altas, Pinhal da Serra, Pinto Bandeira, Quatro Irmãos, Rolador, Santa Cecília do Sul, Santa Margarida do Sul, São José do Sul, São Pedro das Missões, Tio Hugo e Westfália no Estado do Rio Grande do Sul. Balneário Rincão e Pescaria Brava, do Estado de Santa Catarina.

4 Houve ações no Supremo Tribunal Federal, a exemplo das ADIs 2.240 e 3.316, contra a criação dos Municípios de Luís Eduardo Magalhães (BA) e Santo Antônio do Leste (MT), respectivamente.

que estabeleciam requisitos mínimos para criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios no Estado do Rio Grande do Sul.

Foram objeto da referida ADI as seguintes leis complementares: 13.587/2010; 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990.

Em 3 de setembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar 13.587/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, e a não recepção das Leis Estaduais 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990.

Segue a decisão do Egrégio Tribunal:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta e declarar: (i) a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 13.587/2010; e (ii) e a não recepção das Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, §4º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996". (BRASIL, STF, p. 03)

Passa-se à análise dos efeitos da referida decisão.

A decisão tomada pelo STF não invalida a criação de 29 Municípios[5] gaúchos ocorrida nos anos 1990, a saber: 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, 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 Pinto Bandeira, conforme adiante será explanado, sofreu ação direta de inconstitucionalidade específica (ADI 2.381) julgada em 2011. Nela, o STF entendeu pela aplicação da EC 57/2008, convalidando a criação do Município.

Tal conclusão decorre do fato de que tais Municípios foram efetivamente criados[6] em data anterior ao advento da Emenda Constitucional (EC) 15, publicada em 13 de setembro de 1996 no Diário Oficial da União.

Os Municípios acima listados tiveram as suas leis de criação datadas de 16 de abril de 1996[7], antes, portanto, do advento da referida emenda.

Isso é decisivo para entender a controvérsia, uma vez que o STF declarou não recepcionadas as Leis 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990 em face da nova redação dada ao §4° do art. 18 da CF pela EC 15, ou seja, as três leis gaúchas[8] impugnadas só podem ser consideradas revogadas[9] a partir de 13 de setembro de 1996, data da publicação da EC 15. Antes dessa data, portanto, eram as três leis plenamente eficazes, logo, válidas as emancipações que com base nelas foram realizadas.

Acresce-se a isso o advento da Emenda Constitucional (EC) 57, de 2008, objeto da presente obra, que convalidou a criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios ocorridos até 31 de dezembro de 2006.

A convalidação realizada pela EC 57/2008 foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) ao julgar o Incidente de Inconstitucionalidade 70031231442 contra a Lei de criação de um dos 29 Municípios, qual seja, Capão Bonito do Sul (Lei Estadual 10.742/1996), senão vejamos:

> INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 10.742/1996, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE CAPÃO BONITO DO SUL. INOCORRÊNCIA. INSTALAÇÃO DO MUNICÍPIO EM 01/01/01, QUANDO JÁ HAVIA OCORRIDO A ALTERAÇÃO NO ART. 9° DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE DISPENSOU O LAPSO TEMPORAL PREVISTO NA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. PROPOSITURA DA DEMANDA EM 08/02/2002, APÓS A ALTERAÇÃO LEGISLATIVA REFERIDA.

6 Ainda que a instalação tenha ocorrido em data posterior, importa aqui a data de criação.

7 Essas leis de criação foram publicadas em 17 de abril de 1996, dentro, portanto, do prazo de seis meses para a realização das eleições daquele ano e isso estava em desacordo com o artigo 9° da Constituição Estadual. A Carta Estadual, no entanto, foi alterada em 1997 pela Emenda Constitucional (EC) 20, retirando a exigência.

8 Nem se considera aqui a Lei 13.587/2010, posterior a esses processos emancipatórios.

9 Tecnicamente utiliza-se a expressão revogação em caso de não recepção.

CONVALIDAÇÃO POR FORÇA DA EC 57/08, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 96 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

EXISTÊNCIA DE MUNICÍPIO HÁ MAIS DE OITO ANOS, COM MÚLTIPLAS RELAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES, QUE DEVEM SER PRESERVADAS.

Havendo a instalação do município em 01/01/2001, quando já não mais existente o requisito temporal exigido pela legislação anterior, por força de modificação legislativa, com propositura da ação em 08/02/2002, inviável o acolhimento do incidente de inconstitucionalidade.

Ademais, houve a convalidação da criação do município, por força da EC nº 57/08, que deu nova redação ao art. 96 da ADCT da CF/88, não podendo ser desconsiderada a existência fática do município há mais de oito anos, com múltiplas relações jurídicas decorrentes, que devem ser preservadas.

INCIDENTE JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME **(**RIO GRANDE DO SUL, TJRS, p. 01). (nosso grifo)

Paradigmática a decisão do TJRS em relação ao Município de Capão Bonito do Sul, já reconhecendo a convalidação realizada pela emenda constitucional, o que acaba alcançando, em seus fundamentos, os demais 28 Municípios que tiveram as leis publicadas na mesma data e em tese padeciam do mesmo vício de inconstitucionalidade superado, segundo o TJRS, pelo advento da EC 57/2008.

3.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.381 e o caso de Pinto Bandeira/RS

O Município de Pinto Bandeira/RS foi criado pela Lei 10.749/1996[10], que foi julgada inconstitucional pelo TJRS[11] sob o argumento de que a criação do Município desatendeu ao art. 9° da Constituição Estadual à

10 A lei foi publicada em 17 de abril de 1996 no Diário Oficial do Estado, portanto, dentro do período de seis meses vedado pelo art. 9° da Constituição Estadual vigente à época.

11 Mandado de Segurança (MS) 596107813, julgado em 14 de outubro de 1996.

época[12], que permitia a emancipação no período compreendido entre 18 meses e seis meses anteriores à eleição municipal.

Em outubro de 1999, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (Alers) aprovou a Lei 11.375/1999,[13] que também foi impugnada[14] pelo então Partido Progressista Brasileiro (PPB), atual Partido Progressista (PP).

No julgamento desse caso, em 24 de março de 2011, restou assentada a eficácia da Emenda Constitucional 57, de 2008, consoante demonstra a Ementa a seguir:

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA/RS. AÇÃO JULGADA PREJUDICADA PELA EDIÇÃO SUPERVENIENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 57/2008. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15/1996 E DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO JURÍDICA POR MEIO DA DECISÃO CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.
>
> 1. Nos termos do art. 317, §4°, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o agravo regimental não tem efeito suspensivo.
>
> 2. A Lei n. 11.375 do Rio Grande do Sul é ato normativo existente e autônomo, pelo que pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.
>
> 3. Decisões cautelares têm caráter precário e provisório, necessariamente substituídas por decisões finais definitivas.
>
> **4. Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação.**
>
> 5. A Lei n. 11.375/1999 foi publicada nos termos do art. 9° da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela Emenda Constitucional n. 20/1997, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada.

12 Esse artigo foi modificado pela Emenda Constitucional (EC) 20, de 5 de novembro de 1997, que retirou esse período.

13 A aprovação de uma nova lei pela Alers assinala a diferença essencial se compararmos o caso de Pinto Bandeira com os demais 29 Municípios gaúchos.

14 Trata-se da ADI 2.381/RS, proposta em 29 de dezembro de 2000.

> 6. Agravo regimental ao qual se nega provimento (BRASIL, STF, p. 01). (nosso grifo)

Verifica-se, nesse caso, mais um reconhecimento pelo Poder Judiciário (no caso a nossa Suprema Corte) a respeito da eficácia da EC 57/2008, que inclusive tornou a ação prejudicada justamente pela convalidação que ela produziu em relação ao processo de criação do Município de Pinto Bandeira/RS.

Não é diferente a recente decisão do STF, tomada em 6 de outubro de 2023, nos autos da ADPF 819, no sentido da convalidação da criação do Município de Boa Esperança do Norte/MT em razão da EC 57/2008. Esse Município realizará suas eleições em 2024 e na sequência será instalado.

4 CONQUISTA: A EC 57/2008 E A CONVALIDAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 3.682, em 9 de maio de 2007[15], acabou sendo um marco desencadeador de toda a movimentação política que redundou na conquista da EC 57/2008.

Isso porque nessa ADI por Omissão, movida pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, o STF reconheceu a mora do Congresso Nacional em regulamentar o art. 18, §4°, da Constituição Federal e estabeleceu um prazo de 18 meses para que isso fosse efetivamente feito.

Transcreve-se parte da Ementa desse julgado:

> [...]
> 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, §4° da Constituição, **devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão**. [...] (BRASIL, STF, p. 02) (nosso grifo)

Assim, passou o STF a aplicar a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade pelo prazo de 24 meses[16], com o objetivo de que nesse tempo o Congresso efetivamente regulamentasse o art. 18, §4°, da Constituição Federal.

A Corte passou a denominar esses casos como de Municípios putativos, ou seja, quando o ato de criação do Município foi considerado

15 O prazo de 18 meses estabelecido pelo STF iria expirar em novembro de 2008, por isso, a necessidade de agilidade na votação da proposta de emenda à Constituição.

16 Em vários casos houve a aplicação dessa técnica como, por exemplo: ADI 3.316/MT, contra a Lei 6.983/98, do Estado do Mato Grosso, que criara o Município de Santo Antônio do Leste; na ADI 3.489/SC, contra a Lei 12.924/2002, do Estado de Santa Catarina, que determinou o desmembramento do Município de Campos Novos; e na ADI 3.689/PA, contra a Lei 6.066/1997 do Estado do Pará, que determinou o desmembramento de parte do território do Município de Água Azul do Norte e integrou-o ao Município de Ourilândia do Norte.

nulo, porém eficaz, dada a situação consolidada. Além disso, agregou o STF que a solução legislativa a ser encontrada pelo Congresso contemplasse a realidade desses Municípios.

Dada essa omissão legislativa e ameaça de extinção dos Entes locais implicados, coube à Confederação Nacional de Municípios (CNM) encontrar uma saída que resultou, após muita luta política e liderança do presidente Paulo Ziulkoski, no advento da Emenda Constitucional (EC) 57/2008.

Sabe-se que a EC 57/2008 não fez a regulamentação do art. 18, §4°, da Constituição Federal. Nem esse era o seu propósito. O que a emenda objetivou contemplar foi a realidade específica desses Municípios de fato (Municípios putativos), que tiveram suas leis promulgadas em período vedado pela EC 15/1996 e que estavam ameaçados de extinção após decorrido os prazos de 18 meses para o Congresso legislar e de 24 meses estabelecido pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade decididas naquele período.[17]

A conquista da EC 57/2008 teve seu início em termos de processo legislativo quando a CNM sugeriu emendas ao PLS 98/2002[18] e à PEC 495/2006[19], buscando resolver o quadro de insegurança que havia naquela época.

A emenda ao PLS 98/2002 foi apresentada pelo senador Sérgio Zambiasi e propunha a convalidação de todos os atos de criação, incorporação, fusão, desmembramento e instalação de Municípios, realizados entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2007.

A PEC, no entanto, foi a prioridade[20] e ela teve toda a atenção e mobilização do movimento municipalista.

17 Como exemplo podemos citar a ADI 2.240, proposta pelo Partido dos Trabalhadores contra a criação do Município de Luís Eduardo Magalhães. Nela foi declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 meses, prazo razoável que se supunha o Congresso regulamentasse o art. 18, §4°, da CF. Aliás, a decisão do STF na ADO 3.682 é citada no acórdão desta ADI 2.240.

18 O PLS 98/2002, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti, propunha a regulamentação do art. 18, §4°, da CF. Na Câmara dos Deputados ele foi identificado como PLP 416/2008.

19 Falamos da PEC 495/2006 (Câmara dos Deputados), que teve origem na Proposta de Emenda Constitucional (EC) 12/2004 (Senado Federal), e que será destaque a seguir.

20 O líder de todo esse processo à época, presidente Paulo Ziulkoski, teve a correta percepção de que o melhor caminho era apostar na alteração da Constituição (PEC 495/2006) e não na regulamentação do art. 18, §4°, da Constituição por meio de lei. Prova de que essa foi a melhor escolha é que até hoje esse dispositivo não foi regulamentado. Parece inverossímil, mas desde 1996 o art. 18, §4°, da Constituição aguarda regulamentação pelo Congresso Nacional.

4.1 A PEC 495/2006

A PEC 495/2006, originária do Senado Federal[21], teve como primeiro signatário o senador Luiz Otávio e objetivou acrescentar artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dizendo que os dispositivos trazidos pela EC 15/1996 não se aplicariam aos Municípios criados, incorporados, fundidos ou desmembrados por lei estadual publicada até 31 de dezembro de 2000.

Desde o início a missão principal era convalidar os atos de criação, instalação, fusão ou desmembramento de Municípios ocorridos após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 15/1996, que deu nova redação ao art. 18, §4º, da Constituição Federal.

Em sua justificação o eminente senador afirmava que a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 15/1996 não levou em conta os processos de criação de Municípios que já se encontravam em tramitação, de acordo com o texto anterior da Constituição Federal.

Com a criação de vários Municípios sem o devido amparo constitucional, segundo o autor, criou-se uma situação de angústia para os Municípios cujas criações foram contestadas perante o Supremo Tribunal Federal, embora já tivessem sido eleitos prefeitos e vereadores.

No Senado Federal a proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, sendo, a seguir, aprovada em dois turnos no Plenário daquela Casa.

Na Câmara dos Deputados, foi apensada à PEC 495/2006 a PEC 339/2004, cujo primeiro signatário foi o deputado Pedro Henry, acrescentando artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para convalidar a criação de Municípios, localizados nos Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, independentemente da promulgação da lei complementar de que trata o §4º do art. 18 da Constituição Federal e nos termos das respectivas leis estaduais que os instituíram.

21 No Senado, recebeu a denominação de PEC 12/2004.

As propostas passaram pelo crivo da CCJ da Câmara, que considerou estarem presentes os requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar.

Na Câmara dos Deputados foi criada comissão especial, instalada em 8 de outubro de 2008, destinada a proferir parecer sobre a proposta.

O prazo regimental de 10 sessões para apresentação de emendas foi aberto em 9 de outubro de 2008 e transcorreu com a apresentação de duas emendas, uma de autoria do deputado Afonso Hamm e outra do deputado Lira Maia.

A emenda substitutiva apresentada em 29 de outubro de 2008[22] pelo deputado federal Afonso Hamm foi uma sugestão da CNM e buscava ratificar os atos de criação, incorporação, fusão, desmembramento ou instalação de Municípios ocorridos até a entrada em vigor da futura Emenda à Constituição.

Na comissão especial foi realizada audiência pública, em 14 de outubro de 2008, contando com a participação do presidente Paulo Ziulkoski.

Foram realizadas ainda audiências públicas em Porto Alegre (RS) e Cuiabá (MT).

A proposta foi votada em dois turnos no Plenário da Câmara no dia 3 de dezembro de 2008 com base em emenda apresentada pelo então deputado Maurício Rands.

Segundo a redação que foi aprovada, são convalidados todos os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do Estado à época de criação.

A redação da comissão especial, de autoria do deputado Manoel Junior, foi alterada porque previa a possibilidade de os Municípios criados e ainda não instalados realizarem esse último ato do processo até janeiro de 2013. Se a mudança na Constituição demorasse a ser promulgada, o prazo permitiria a criação de novos Municípios nesse período.

22 Para saber mais, acesse: https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/protocolada-emenda-substitutiva-%C3%A0-pec-495-2006. Acesso em: 19 out. 2023.

A proposta foi remetida ao Senado em 5 de dezembro de 2008. Em 10 de dezembro a PEC foi aprovada na CCJ do Senado. O relator na CCJ foi o senador Eduardo Azeredo.

A proposta foi aprovada no Senado na madrugada de 18 de dezembro de 2008 e promulgada pelo Congresso Nacional no mesmo dia, na parte da tarde.

Muitos contribuíram para essa luta liderada pelo presidente Paulo Ziulkoski, e nesse sentido destacamos alguns nomes:

- João Pizzio: ex-prefeito de Pinto Bandeira/RS, que teve atuação destacada na luta pela aprovação da EC 57/2008;
- Sérgio Zambiasi: ex-senador que apresentou emenda solicitada pela CNM ao PLS 98/2002;
- Afonso Hamm: deputado federal que apresentou emenda substitutiva solicitada pela CNM à PEC 495/2006;
- Manoel Júnior[23]: ex-deputado federal, que foi o relator da PEC 495/2006 na comissão especial;
- Garibaldi Alves Filho: ex-senador, que foi presidente do Senado (e consequentemente do Congresso Nacional) quando da promulgação da EC 57/2008.

Destaque especial merece o ex-deputado Manoel Júnior, *in memoriam*, que foi o relator na comissão especial criada para proferir parecer sobre a proposta.

Como homenagem a esse grande municipalista, criamos o *QR Code* abaixo, o qual possibilita o acesso ao parecer desse eminente parlamentar que marcou a sua trajetória de forma indelével na história do municipalismo brasileiro.

23 O ex-deputado Manoel Júnior foi um grande municipalista, apoiando o presidente Paulo Ziulkoski em vários momentos importantes da história da CNM. Infelizmente, faleceu em fevereiro de 2023, aos 59 anos de idade.

Não obstante as críticas que a EC 57/2008 recebe no sentido de que ela seria um mecanismo de constitucionalidade superveniente[24], faz-se necessário ponderar que estava em jogo o destino de 63 comunidades, suas realizações, sonhos e futuro[25].

O STF, no final das contas, ponderou de um lado as questões constitucionais envolvidas e, de outro, a realidade fática dessas comunidades. Como poderia a Suprema Corte ignorar Municípios consolidados que prestam serviços públicos e que expressam uma identidade comunitária que a formalidade do texto constitucional não abarca?

Por isso, salvo melhor entendimento, prevaleceu a melhor solução possível para aquele momento de insegurança jurídica. E a maior prova disso é que, passados 15 anos da promulgação da EC 57/2008, ainda hoje não existe a regulamentação do art. 18, § 4°, da CF.

Depois de muita luta política ocorreu, em 18 de dezembro de 2008, a promulgação da EC 57/2008, cujos contexto e história estão retratados nesta publicação.

Trata-se de uma conquista histórica do municipalismo brasileiro que impediu a extinção de 63 Municípios que, graças a essa luta política, hoje conseguem construir um futuro de esperança para as suas comunidades.

24 Por todos, Pedro Lenza, que textualmente afirma: "Parece-nos bem complicado aceitar que Municípios que foram criados, alguns até, por exemplo, sem o plebiscito adequado, sem um rigoroso estudo de viabilidade, sejam convalidados por emenda constitucional em um "gritante" e imoral mecanismo de constitucionalidade superveniente." In Lenza, Pedro. Direito Constitucional. 26. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. E-book.

25 Como já destacado, o STF, nos autos da ADI 2.381, reconheceu a convalidação feita pela EC 57/2008 em relação ao Município de Pinto Bandeira/RS. Em outro caso, quando do julgamento da lei de criação do Município de Extrema de Rondônia/RO (ADI 4.992), considerou o STF a lei de criação inválida, visto que havia sido publicada em 2010, fora do período de convalidação da EC 57/2008, que é até 31 de dezembro de 2006.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação:* história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF, jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 29 mai. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 mai. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 41, de 29 de agosto de 1991*. Dá nova redação ao parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24965. Acesso em: 29 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 3.682/MT.* Requerente: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Relator: Min. Gilmar Mendes, 09 de maio de 2007. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.689/PA.* Requerente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 10 de maio de 2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp?numeroInteiroTeor=3689. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ag. Reg. na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.381/RS.* Requerente: Partido Progressista Brasileiro (PPB). Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 24 de março de 2011. Disponível em:https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp?numeroInteiroTeor=2381. Acesso em: 5 jun.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.711/RS.* Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 de setembro de 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4187536. Acesso em: 29 mai. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito Constitucional ao alcance de todos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, Maria Cristina. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios:* o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília, IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 706).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Órgão Especial). *Arguição de Inconstitucionalidade n. 70031231442.* Proponente: 22ª Câmara Cível. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 31 de agosto de 2009. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 5 jun. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Sede
SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional
Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

/PortalCNM
@portalcnm
/TVPortalCNM
/PortalCNM
/portalcnm

www.CNM.org.br