

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL QUASE 20 ANOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 15/1996

Felipe Estevan Cardoso Sarmiento¹
Mônica Aparecida Soares Silva de Melo²

RESUMO: A redação original da Constituição Federal de 1988 concedeu aos Estados a legitimidade para legislar sobre a criação de Municípios. Isso ensejou uma disparidade de critérios entre as Unidades da Federação. Em regra, as leis apresentaram requisitos tíbios que proporcionaram a criação desenfreada de Municípios. Em virtude disso, houve a necessidade de adotar critérios mais rígidos. Em 12 de setembro de 1996, foi criada a Emenda Constitucional nº 15, que, embora tenha mantido em favor dos Estados a legitimidade para legislar sobre a questão, dispôs sobre a necessidade de Lei Complementar Federal para regulamentá-la. Desde então, diversos projetos de lei foram criados com o objetivo de suprir tal lacuna. O mais recente deles, o Projeto nº 199/2015, foi aprovado no Plenário do Senado Federal em 15 de julho de 2015 após dois projetos similares serem vetados nos anos de 2013 e 2014. O atual projeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados e, até o momento, não foi votado. Assim, este trabalho propõe uma reflexão acerca da atual situação em que se encontra a legislação brasileira sobre a criação de Municípios. Objetiva-se, ainda, realizar um breve levantamento dos argumentos apresentados pelos estudiosos a favor e contra os processos emancipacionistas.

PALAVRAS-CHAVE: emancipação municipal; emenda constitucional nº 15/1996; lei complementar federal.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a fazer uma análise sobre os motivos que ensejaram a necessidade de se alterar o artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), bem como identificar se o ordenamento jurídico brasileiro conta atualmente com a Lei Complementar federal exigida no referido dispositivo a partir da Emenda Constitucional nº 15/1996. Ademais, pretende-se investigar os principais motivos que levam ao interesse pela emancipação, além de buscar-se identificar os principais argumentos favoráveis e contrários à criação de municípios.

Num primeiro momento, serão abordados os principais motivos que ensejam o interesse pela criação de Municípios, bem como os argumentos favoráveis e desfavoráveis acerca da emancipação municipal.

Em seguida, a discussão se voltará para a criação de municípios propriamente dita, seja no contexto anterior, seja posteriormente à Constituição de 1988. Para tanto, será abordado, inicialmente, o estudo da criação de municípios nos termos da Constituição de 1967. Em seguida, será apresentada a redação original da CRFB/1988 quanto ao seu artigo 18, parágrafo 4º, e as consequências decorrentes de tal disposição. Posteriormente, serão apresentadas informações acerca da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Por fim, será realizada uma breve análise da atual proposta legislativa sobre o tema.

1 Bacharel em Direito pela UNIMONTES, especialista em Gestão Pública; e-mail: felipe.stevan@hotmail.com.

2 Bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Desenvolvimento Social pela UNIMONTES; email: mnivida@yahoo.com.br

Nesse contexto, o presente estudo se torna importante para a comunidade como um todo, visto que se pretende condensar as principais informações referentes à criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios desde o advento da atual constituição até a atualidade, podendo servir, portanto, como fonte de pesquisa e informação.

Por fim, entende-se que o trabalho proposto pode colaborar de modo especial em prol dos gestores públicos, mormente aqueles que estão lidando ou terão de lidar diretamente com a questão objeto deste estudo.

EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: CAUSAS, PROBLEMAS, ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS

Fabício Ricardo de Limas Tomio esclarece a importância de se entender o contexto envolvendo a criação de municípios:

Na literatura especificamente direcionada à temática, a abordagem desse fenômeno político tem sido guiada, geralmente, por orientações normativas. Em virtude disto, ela tende a concentrar-se mais nos aspectos normativos e nas consequências do que na identificação das causas. As constatações mais comuns relacionam o desempenho, a proliferação e o fortalecimento dos governos locais, por um lado, ou o desequilíbrio fiscal, a dinâmica da divisão territorial sem planejamento e a fragilização das esferas superiores de governo, por outro, à vitalidade e à qualidade da democracia no país. Quando não foram simplesmente esquecidas, as explicações sobre as causas e as interpretações históricas desse processo político tornaram-se extremamente enviesadas. (2002, p. 62).

Diante disso, o aludido autor se propõe a estudar os principais motivos que levam à emancipação municipal.

Embora reconheça a relação existente entre surtos emancipacionistas e regime político, Tomio defende que tal fato, por si só, é incapaz de explicar os processos de criação de Municípios no Brasil, sobretudo quando se trata da diversidade verificada no ritmo emancipacionista em cada Estado. Aliás, assevera que “a onda emancipacionista não foi um fenômeno totalmente nacional, mas concentrado em alguns Estados” (2002, p. 64).

Em termos proporcionais, a maioria dos Estados das regiões Norte e Centro-Oeste se destacam, mas, quantitativamente, as emancipações nessas regiões não são tão relevantes. O pequeno número de municípios em 1980, as características de fronteira e a criação de novos Estados devem ter, juntamente com as determinações institucionais, motivado o altíssimo índice relativo de emancipações nessas regiões. (TOMIO, 2002, p. 64).

O autor destaca, ainda, a ocorrência de similares comportamentos emancipacionistas entre Estados com indicadores sociais diferentes, o que pode ser apontado para que sejam contestados os argumentos que sustentam as causas de emancipação de Municípios unicamente pelo aspecto socioeconômico.

A flexibilidade gerada pela CRFB/1988 é apontada como o fator preponderante para os processos de criação de Municípios no Brasil, haja vista que a partir de sua promulgação foi concedida aos Estados a legitimidade para legislar acerca do tema:

A diminuição das exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais, aliada a outros componentes institucionais, está diretamente relacionada à criação de municípios, visto

que cerca de 75% destas novas entidades federativas não poderiam existir dentro do quadro legal anterior à última Constituição. (TOMIO, 2002, p. 65).

Ainda de acordo com Tomio (2002), vários foram os elementos que teriam contribuído para a multiplicação de Municípios no Brasil: descentralização fiscal; transferência da regulamentação para o nível estadual e, com isso, legislações permissivas que ampliaram a ocorrência de locais aptos a serem emancipados; aprovação da maior parte das demandas emancipacionistas pelo legislador estadual motivada por expectativas eleitorais.

Além disso, o estudo comparativo entre os Estados demonstrou que a intensidade emancipacionista possui uma variação, na maior parte dos Estados, determinada conforme: a disponibilidade de localidades emancipáveis, a posição resultante da relação de forças entre o executivo e o legislativo estaduais e a presença de mecanismos institucionais que favoreceram a autonomia do legislativo. (TOMIO, 2002, p. 84).

Zilá Mesquita (1984) também avaliou os motivos que, de maneira geral, ensejam as emancipações. Concluiu que as razões residem, em regra, nas necessidades de maior proximidade de serviços como saúde e educação, por exemplo. O abandono dos distritos pela sede também é recorrentemente mencionado. Alega-se, ainda, a facilidade de gerir um Município menor em comparação a grandes áreas, haja vista que se torna mais fácil a identificação e o atendimento das prioridades locais. Há, ainda, a concepção de que a emancipação acarreta o aquecimento do mercado de trabalho e geração de emprego.

Com vistas à identificação das razões que ensejaram a criação de diversos Municípios entre os anos de 1980 e 1990, François Bremaeker (1993) realizou um levantamento mediante o qual questionou aos prefeitos desses locais os possíveis motivos que levaram tais localidades a almejam a emancipação. Sua pesquisa teve os seguintes resultados: Em 62,9% desses Municípios foi alegado descaso da Administração local do Município de origem; 27,4% alegou força da atividade econômica local; 24,2%, extensão territorial e, por fim, em 1,6% a emancipação teve por alegação o aumento populacional do Município de origem.

Bremaeker relata a estreita relação existente entre os argumentos de descaso do poder público do Município de origem e grandes extensões territoriais. Assevera o autor que “[...] quanto maior a extensão territorial de um Município, maior é a dificuldade de atender aos anseios de toda a sua população, afastada da sede do Município por distâncias maiores” (1993, p. 91).

O estudo em questão apontou, ainda, que as razões ensejadoras de processos de emancipação municipal variam de acordo com a região do país. Observa-se que, na região Norte, descaso do Município de origem, grandes extensões territoriais e forte atividade econômica local foram apontados, cada qual, em 33% das respostas. O descaso por parte do Município de origem, entretanto, foi o fator preponderante nas regiões Sul, representando 80,8% das respostas, Sudeste e Nordeste, com 62,5% em ambas as regiões. (BREMAEKER, 1993).

O autor também investigou as principais dificuldades enfrentadas pelos novos Municípios. Problemas relacionados à falta ou insuficiência de recursos financeiros e estrutura física foram ambos apontados por 32,4% dos prefeitos. (BREMAEKER, 1993).

Entre aqueles que se dedicam ao estudo do assunto não há consenso. Por um lado, há quem se insurja contra a criação de novos Municípios por diversas razões alegando, principalmente, inviabilidade econômica. Por outro lado, há aqueles que se posicionam favoravelmente devido a motivos como maior possibilidade de desenvolvimento e eficiência na prestação de serviços à população.

Carlos Roberto Azzoni e João YoIsai se incluem entre os que se insurgem contra a criação de novos Municípios. Para tanto, ressaltam que o Distrito emancipado e o Município remanescente

receberão juntos, em tese, montante maior de recursos em comparação à situação anterior. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que:

Os recursos dos novos municípios deverão ser obtidos mediante a redução proporcional do percentual de participação das demais unidades pertencentes ao mesmo estado. Em outras palavras, os recursos transferidos pela União à totalidade das prefeituras do estado não serão alterados. Os municípios antigos arcarão com o ônus da criação, deixando de receber recursos num montante proporcional à sua participação no total dos recursos recebidos globalmente pelos municípios do mesmo estado. (AZZONI; ISAI, 1993, p. 57).

Nesse mesmo sentido se posicionam Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell:

Apesar de haver grandes assimetrias entre a geração e a distribuição entre municípios das cotas-partes do ICMS, assimetrias que favorecem os pequenos em detrimento dos grandes municípios, é, sobretudo, por meio das regras de repartição do FPM que se materializam os fluxos líquidos de recursos tributários entre os municípios brasileiros. (GOMES; DOWELL, 2000, p. 12).

Verifica-se, portanto, que os autores destacam a relação existente entre a criação de novos Municípios e o Fundo de Participação Municipal, de sorte que quanto mais municípios forem criados, maior será o aumento das transferências de recursos, isto é, a criação de novos Municípios não ocasiona maior arrecadação pelo Estado, porém exigirá que os recursos então divididos entre determinado número de unidades municipais sejam divididos com tantas outras quantas forem criadas, fazendo com que os recursos auferidos sejam cada vez menores a cada novo Município criado.

Gomes e Dowell(2000) argumentam, ainda, que tais recursos estariam sendo repassados para a minoria da população em virtude do fato de que apenas uma pequena parcela dos brasileiros vive em Municípios pequenos, que, todavia, são grandes beneficiários das transferências do Fundo de Participação Municipal.

Ademais, afirmam que tais recursos não necessariamente estariam sendo distribuídos para a população mais pobre, visto que nem sempre os Municípios com menor população representam aqueles com menor renda.

Outra tese levantada no referido estudo consiste no fato de que Municípios muito pequenos geralmente gastam significativa parcela de seus recursos com despesas com a Administração Municipal, de sorte que sobram menos recursos para investimentos em serviços públicos como saúde, educação, saneamento e segurança pública.

Observa-se, portanto, que os citados autores defendem que além da ineficiência gerada pela transferência dos recursos para localidades onde está inserida pequena parcela da população, não necessariamente se estaria beneficiando a população de baixa renda, além de que não há garantia de que tais recursos ensejariam o fornecimento de serviços públicos de melhor qualidade, haja vista que os Municípios menores necessitam despende grande parcela de seus recursos para a manutenção da Administração Municipal.

Eduardo de Lima Caldas, indo ainda mais além, pondera acerca das razões que podem explicar os motivos pelos quais os novos Municípios criados, em regra, apresentam pequena população, bem como os possíveis interesses envolvidos:

Quanto menor o grupo, maior a fração do ganho total grupal que receberá cada membro que atue pelos interesses do grupo e, portanto, mais adequada é a recompensa a qualquer ação

grupais. Nesse aspecto, aliás, o fato de que os gastos per capita com o legislativo são maiores nos municípios pequenos, pode ser interpretado como o ganho individual que mobiliza determinados atores políticos, vereadores com “base política” forte no distrito mas com impossibilidade de se candidatarem a prefeito no município, ou candidatos derrotados à Câmara Municipal também com forte contingente eleitoral no distrito. Outros possíveis atores são os produtores e comerciantes sediados no distrito que não conseguem participar das disputas de licitação no atual município. (CALDAS, 2002, p. 18).

Georges José Pinto (2002) também apresenta aspectos que julga serem negativos no que diz respeito à emancipação de Municípios. Assim como os autores supra, menciona os gastos com a Administração Municipal, como a instalação da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e contratação de servidores. Além disso, menciona os gastos relacionados à necessária capacitação desses novos servidores.

Ressalta, também, os seguintes pontos negativos: maior divisão do Fundo de Participação de Municípios e a consequente queda dos valores a serem auferidos pelas municipalidades; maior ocorrência de municípios recorrendo a entidades como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e Caixa Econômica Federal para obtenção de crédito; maior necessidade de pedidos de verbas junto a organismos internacionais; necessidade de se fiscalizar um número maior de Municípios; crescimento da dificuldade de se produzir dados estatísticos; maior ocorrência de Municípios economicamente inviáveis sendo sustentados. (PINTO, 2002).

Na contramão dos argumentos supramencionados, encontram-se as alegações daqueles que defendem a emancipação como propulsora do desenvolvimento econômico local, bem como um instrumento apto a contribuir para a proximidade dos serviços públicos à população do Município.

Com o intuito de impugnar as teses levantadas acima, o Prof. Luís Roque Klering (2002), por exemplo, defende a ausência de estudos científicos que comprovem ser a emancipação prejudicial ao desenvolvimento.

François Bremaeker também defende: “Precisa ficar bem claro que o processo de emancipação de Municípios é nada mais nada menos do que a expressão da vontade política da população, que só encontra esta forma para resolver os seus problemas” (1996, p. 126).

João Carlos Magalhães, em contraposição aos argumentos apresentados por Gomes e Dowell, defende a existência de benefícios indiretos obtidos através da criação de novos Municípios e a consequente transferência de rendas para os municípios menores, pois “[...] a realocação dos recursos públicos para regiões pouco exploradas é capaz de desenvolver ou aprimorar potencialidades locais das regiões em processo de esvaziamento populacional.” (2007, p. 20).

O referido autor explora a questão sob a ótica daqueles Municípios que são grandes centros, argumentando que ao conceder melhores condições de renda às unidades municipais menores, é provável que sejam evitados certos problemas aos Municípios maiores, como o êxodo rural:

A redução do processo migratório para os grandes centros urbanos representa um grande benefício indireto para esses centros, pois diminui vários custos de aglomeração, como violência urbana, desemprego, processos de favelização, trânsito, queda dos salários reais da mão-de-obra pouco qualificada (em razão do aumento da oferta), entre outros. Ou seja, se por um lado as grandes cidades perdem uma parte das transferências de recursos para os pequenos municípios, por outro, elas deixam de gastar com programas e políticas para resolver problemas sociais advindos do processo migratório. (MAGALHÃES, 2007, p. 20).

Pinto (2002) também apresenta aspectos positivos para a criação de novos Municípios. No mesmo sentido do entendimento exposto por Magalhães, aduz que a redução da migração para as grandes cidades é uma das vantagens. Para tanto, argumenta que o interior estaria mais apto a fornecer

melhores serviços públicos à população local. Aponta, também, a maior probabilidade de se conhecer as necessidades locais e buscar as melhores soluções, bem como possíveis melhorias na infraestrutura urbana, como pavimentação e saneamento básico.

Assim, leciona:

A quase totalidade dos municípios de pequeno porte não são lugares livres de problemas. Contudo, um bom governo, isto é, realmente voltado para o bem estar de sua população, que aplique de forma honesta e correta toda a receita municipal em obras de melhoria da infraestrutura do município e da qualidade dos serviços prestados aos munícipes, pode fazer com que estejam em situação melhor do que antes da emancipação. (PINTO, 2002, p. 16).

Vale ressaltar, ainda, as palavras de Bremaeker acerca das novas municipalidades criadas:

Não é do nosso conhecimento, até hoje, que a comunidade de algum novo Município tenha manifestado a vontade de retornar à situação anterior, ou seja, perder a sua autonomia político-administrativa e deixar de ser um Município independente. Muito pelo contrário, todos manifestam estar em situação bem melhor do que no passado. (1993, p. 99).

Com efeito, os argumentos apresentados, sejam contrários ou favoráveis, são importantes e devem ser sopesados. De fato, não há dúvida de que a emancipação municipal desenfreada representa uma situação indesejável. Por outro lado, parece não ser razoável obstar todo e qualquer procedimento emancipatório municipal.

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988

A emancipação municipal no Brasil não é um fenômeno recente, visto que seu início de forma mais recorrente se deu por volta da década de 1930, vindo a ser intensificado nas décadas de 1950 e 1960, sofrendo restrições entre 1970 e 1980, intensificando-se novamente após o fim do regime militar. (MAGALHÃES, 2007).

Nesse sentido, afirma Fabrício Ricardo de Limas Tomio:

Asobreposição desses dados à história política contemporânea brasileira permite a associação direta entre regime político e criação de municípios. Ouseja, períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceriam a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-1985), devido a suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios. (2000, p. 63).

Assim, há que se reconhecer que o fenômeno da emancipação municipal guarda estreita relação com os regimes políticos em que cada uma das Constituições brasileiras vigorou, embora este não seja o único fator a exercer influência nos processos emancipacionistas, conforme já mencionado.

Nesse sentido, durante a vigência da Constituição de 1967, que se caracterizou por um cunho centralizador, foram adotados critérios mais rígidos.

Em seu artigo 14, dispunha que lei complementar estabeleceria os critérios de população e renda, bem como as formas de consulta às populações para fins de criação de novos Municípios. No artigo 15,

determinava que a legislação sobre o tema em questão estaria a cargo dos Estados.

A lei complementar a que se refere o dispositivo supra consiste na Lei nº 1, de 1967, que determinava, em seu artigo 1º, que a criação de Municípios dependia de lei estadual cujos requisitos deveriam ser atendidos, além da necessidade de prévia consulta às populações interessadas.

O início do processo de criação de Município se dava mediante representação apresentada à Assembleia Legislativa. Exigia-se que a referida representação fosse assinada por, no mínimo, 100 (cem) eleitores, que deveriam ser residentes ou domiciliados na área que almejava desmembrar-se, conforme disposto no parágrafo único do artigo 1º da aludida Lei.

Em relação às características propriamente ditas da nova municipalidade, a norma estabelecia que a população estimada deveria ser superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da existente no Estado. O eleitorado, por sua vez, não poderia ser inferior a dez por cento da população. Além disso, havia a necessidade de centro urbano já constituído, cujo número de casas não poderia ser inferior a duzentos.

Ademais, com o objetivo de regulamentar a renda a que se refere o artigo 14 da Constituição de 1967, a Lei Complementar em questão exigiu, no artigo 2º, IV, comprovação de arrecadação que representasse pelo menos cinco milésimos da receita estadual de tributos.

Vale ressaltar que, conforme afirma Eduardo de Lima Caldas (2002), essa regra dificultava em muito o procedimento emancipatório, sobretudo em relação aos Estados de maior renda, visto que os distritos que almejavam a emancipação dificilmente preenchiam o requisito de representar cinco milésimos da arrecadação do Estado ao qual pertenciam.

A criação de novo Município não podia ensejar a perda das características exigidas pela lei para a criação de novos entes municipais, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei em comento.

O atendimento a tais requisitos era apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado, cada qual nas suas respectivas competências.

Registre-se que as referidas exigências eram dispensadas nos casos cuja criação decorria da fusão de área integral de dois ou mais Municípios que seriam extintos. Nesses casos, a lei exigia tão somente a realização de plebiscito por meio do qual a população de ambos os Municípios seriam consultadas acerca de sua concordância com a fusão, bem como acerca da nova sede municipal, conforme se verifica pelo artigo 4º.

Após o atendimento de todos os requisitos estabelecidos em Lei, a Assembleia Legislativa determinava a realização de plebiscito com o objetivo de se efetivar a consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município, o que ocorria mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

Uma vez realizado o plebiscito, cuja participação era facultada a todo e qualquer cidadão residente há mais de um ano na área que almejava o desmembramento, promovia-se a apuração dos votos.

Ressalte-se que a criação do novo Município estava condicionada, ainda, ao resultado favorável do plebiscito pelo voto da maioria absoluta dos eleitores.

Por fim, a instalação se concretizava com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, cuja eleição ocorria de forma simultânea com a daqueles Municípios já existentes.

Conforme assevera Eduardo de Lima Caldas (2002), a imposição de todas essas exigências tinha o objetivo de obstar a criação de Municípios muito pequenos ou com ínfima arrecadação.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), por seu turno, movida por um ideal descentralizador, trouxe significativas mudanças a esse cenário ao deixar o tema a cargo dos Estados-membros, a fim de que as peculiaridades regionais fossem sopesadas, conforme se verifica pelo artigo 18, parágrafo 4º, consignado em sua redação original, *in verbis*:

os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “o município brasileiro surge sempre do território de outro município [...]” (1998, p. 65). Assim, de acordo com cada situação, pode-se falar em incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

José Nilo de Castro esclarece que “Criar é instituir, conferir a uma unidade jurídica a personalidade jurídica” (2006, p. 38). Ademais, defende o referido autor que a Constituição de 1988 acertou ao tratar da incorporação, fusão e desmembramento como institutos distintos e que podem ensejar tanto a criação quanto a extinção de Municípios.

A “incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador” (MEIRELLES, 1998, p. 65). Nessa modalidade, “[...] pressupõe-se a extinção do Município incorporado pela sua subsunção territorial e de unidade jurídica no Município incorporador” (CASTRO, 2006, p.38).

Já o desmembramento é “[...] a separação de parte de um Município para integrar-se noutra ou constituir um novo Município” (MEIRELLES, 1998, p. 65). “Modalidade mais comum de criação de Município é o desmembramento que se opera com a emancipação do distrito [...], elevando este à categoria de pessoa jurídica de direito público interno [...]” (CASTRO, 2006, p. 39).

Por fim, a “fusão é a reunião de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, a sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município” (MEIRELLES, 1998, p. 65).

Nos casos de fusão, em função do novo Município, ocorre a extinção dos demais envolvidos. O novo município pode criar um topônimo novo ou utilizar o de qualquer dos municípios extintos. (CASTRO, 2006).

Em função das disposições contidas na redação original da CRFB/1988, cada Estado era responsável por editar os requisitos próprios concernentes à criação, fusão, desmembramento e incorporação de Municípios.

Ocorre que isso gerou uma situação indesejável ao contexto municipal brasileiro, conforme assevera Maria Sílvia Barros Lorenzetti:

Na prática, essa opção revelou-se danosa. As leis complementares estaduais para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, viade regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais. (2003, p.4)

Destaca, ainda, a expressividade dos números:

Os números são eloquentes: em 1980, existiam no País 3.974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984, o que significa um crescimento de cerca de 3%. Em 1996, a Contagem Populacional realizada pelo IBGE aponta a existência de 4.974 municípios instalados e outros 533 aguardando instalação, ou seja, um acréscimo de aproximadamente 22% desde 1984. Ainda segundo o IBGE, por ocasião do Censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561. Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado. (LORENZETTI, 2003, p. 4).

João Carlos Magalhães (2007) destaca que 94,5% dos municípios criados entre 1984 e 2000 contavam com população inferior a 20 mil habitantes. Ademais, entre as municipalidades criadas entre os anos de 1991 e 2000, tão somente 40 possuíam população superior a 20 mil habitantes. “Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE” (MAGALHÃES, 2007, p. 14).

Quanto ao Estado de Minas Gerais esclarece Sheyla Borges Martins:

O número de emancipações municipais no estado no período pós-Constituição Brasileira de 1988 corresponde ao segundo maior índice do país no quadro da evolução da fragmentação da malha municipal: em 1980, existiam em Minas Gerais 722 municípios. O aumento que se deu ao longo da década foi considerável: em 1991, um município foi emancipado. No ano de 1993, foram 33 emancipações e em 1997, 97. Em uma década o número de municípios apresentou um percentual de 18,1% de crescimento, ou seja, de 1980 a 1997, foram instalados 131 novas municipalidades. (MARTINS, 2010, p. 18).

O Norte do Estado também seguiu essa tendência:

Com relação à mesorregião norte de Minas Gerais, é possível verificar [...] que praticamente metade dos municípios não existia antes de 1993. Dos 89 municípios que compõem a região, 35 emancipações foram efetivadas em 1993 e 9 em 1997. (MARTINS, 2010, p. 18).

Quanto à situação socioeconômica dos novos municípios, estes, em sua grande maioria, possuíam baixos indicadores sociais, não contavam com a estrutura necessária e eram dependentes de repasses de verbas. (MARTINS, 2010).

Assim, diante da intensa fragmentação que estava ocorrendo no território brasileiro, bem como devido às condições em que se encontrava a maioria das novas municipalidades, foi criada a Emenda a Constituição nº 15/1996, com o objetivo de impor restrições à criação de novos Municípios.

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/1996

A partir de 12 de setembro de 1996, com a criação da Emenda Constitucional em comento, para que novas municipalidades sejam instituídas é necessária consulta às populações envolvidas e prévia realização de Estudos de Viabilidade Municipal. Não obstante a legitimidade para legislar sobre a questão continuar a cargo dos Estados, a partir de 1996 a Constituição passou a exigir, também, lei complementar federal para regulamentar o tema.

A análise do parágrafo 4º, artigo 18, da CRFB/1988, com as alterações oriundas da Emenda Constitucional em questão, permite concluir que esta se trata de uma disposição de eficácia limitada, o que quer dizer que, por si só, não produz de imediato todos os efeitos, requerendo a aprovação de uma lei integrativa infraconstitucional, representada, nesse caso, pela lei complementar federal, cuja falta enseja a impossibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

O PROJETO DE LEI Nº 199/2015

Nesse período de quase vinte anos desde a Emenda supra, com o objetivo de suprir tal lacuna, vários projetos de lei foram criados; os quais foram vetados, em regra, sob o argumento de que a aprovação

ensejaria significativo aumento de despesas.

Como já mencionado, o objetivo deste trabalho consiste em propor reflexões acerca da situação atual do tema, razão pela qual a discussão se restringirá ao Projeto de Lei do Senado nº 199/2015, o mais recente dentre os projetos criados na tentativa de se resolver a falta da lei complementar federal exigida pela Emenda Constitucional nº 15/1996. É importante ressaltar que a intenção não é esgotar todos os pontos abrangidos pelo Projeto, mas explorar, sobretudo, os requisitos impostos para a criação de novos Municípios.

Entre os principais pontos constantes do referido Projeto de Lei, destacam-se os conceitos atribuídos no artigo 3º à criação, incorporação, fusão e desmembramento.

Assim sendo, criação foi definida como “[...] a separação de área integrante de 1 (um) ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria”.

Já a incorporação consiste na “[...] completa integração de um Município a outro preexistente, perdendo o Município integrado sua personalidade jurídica, prevalecendo a do Município incorporador”.

Fusão, por sua vez, é “[...] a completa integração de 2 (dois) ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria”.

Por fim, o desmembramento é “[...] a separação de área de um Município preexistente para integrar-se a outro Município também preexistente”.

No tocante ao período para a realização dos procedimentos de mutação territorial municipal, prevê o artigo 4º do Projeto que este se inicia na data da posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos e se finda no último dia do ano anterior ao da ocorrência das eleições municipais.

Dispõe, ainda, que os atos que não forem concluídos no prazo acima ficam automaticamente sobrestados, podendo ser retomados tão somente após a posse dos Prefeitos e Vices, conforme estabelece o artigo 4º, parágrafo 1º.

Já o artigo 5º do Projeto determina que os procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se iniciarão por requerimento apresentado à respectiva Assembleia Legislativa estadual. O aludido documento deverá ser subscrito por vinte por cento dos eleitores residentes na área que pretende a emancipação, quando tratar-se de criação. O mesmo percentual é exigido nos casos cujo objetivo é desmembrar-se de Município preexistente para integrar-se a outro. Nesse caso, é necessária manifestação de vinte por cento dos eleitores residentes na área que pretende o desmembramento.

Já nos casos em que se pretende fusão ou incorporação, o percentual é de três por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos.

Verifica-se, em primeiro lugar, a significativa discrepância entre os valores sugeridos para o número de assinaturas necessárias para o pedido de criação e desmembramento em comparação com o percentual mínimo para os procedimentos de fusão e incorporação.

A intenção legislativa nesse caso é criar condições mais propícias à fusão e incorporação, por entender que podem representar importantes alternativas para a resolução de problemas econômicos, em vista da possibilidade de consolidar unidades maiores e que tenham condições de prestar melhores serviços públicos à população.

Ademais, dispõe o Projeto que o requerimento deve ser feito pelos habitantes da área que pretende emancipar-se ou desmembrar-se, sem a necessidade de que abarque representantes de todo o Município no qual tais áreas estão inseridas, ao passo que em relação à incorporação e fusão, a população de todos os Municípios envolvidos deve estar representada no percentual mínimo de assinaturas.

Destaca-se, ainda, a quantidade mínima de habitantes que deverão apresentar tanto os novos municípios quanto aqueles preexistentes que perderem população. Este foi fixado em seis mil para as Regiões Norte e Centro-Oeste, doze mil para o Nordeste e vinte mil para as Regiões Sul e Sudeste, consoante se constata pelo artigo 6º.

Tais limites foram sugeridos com base na densidade populacional de cada região. Assim, o

Norte do Brasil, por apresentar a menor densidade demográfica entre as regiões, contaria com requisito populacional menos exigente em relação à região Sudeste, por exemplo, na qual se verifica a maior concentração populacional do País.

Estabeleceu-se como condição, também, quantitativo de imóveis superior à média apresentada pelos dez por cento de municípios de menor população no respectivo Estado. É necessário, ainda, que a área urbana não consista em reserva indígena, área de preservação ambiental ou pertencente à União, suas autarquias e fundações.

O preenchimento de tais requisitos é condição para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), assunto tratado na Seção II do Projeto.

Segundo o artigo 7º, os Estudos deverão abordar aspectos que envolvam a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana, tanto no tocante ao Município a ser criado como nas demais municipalidades envolvidas.

Para fins de comprovar sua viabilidade econômico-financeira, o novo Município deve ser objeto de minuciosa análise no que se refere à estimativa de receitas e despesas. Para tanto, o estudo deve prever a renda própria a ser auferida levando-se em conta, em um primeiro momento, apenas os agentes econômicos já instalados, baseando-se na arrecadação dos últimos três anos imediatamente anteriores à realização do estudo.

Ainda no quesito econômico-financeiro, é necessário estimar as receitas de transferências federais e estaduais, também baseadas nas transferências ocorridas nos três anos que antecedem a realização do estudo.

No que concerne às despesas, devem ser objeto de levantamento gastos a serem realizados com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencíveis e restos a pagar que possam ser transferidos do Município de origem para a nova municipalidade.

Deverá restar comprovado, ainda, a possibilidade de cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição nas áreas de educação, saúde e prestação de serviços públicos de interesse local, bem como das disposições contidas na Lei Complementar nº 101/2000.

Quanto à análise da viabilidade político-administrativa, deve haver a estimativa do número de representantes necessários para integrar a Câmara de Vereadores, bem como da quantidade necessária de servidores municipais.

Por fim, a viabilidade socioambiental e urbana baseia-se no levantamento dos passivos, prevendo a estimativa dos possíveis impactos ambientais decorrentes, assim como os novos limites territoriais municipais.

O artigo 7º ainda dispõe que deve haver levantamentos acerca de vários outros aspectos, tais como: continuidade da mancha de ocupação urbana, dependência funcional entre os Municípios envolvidos, quantidade e tipologia das edificações urbanas, saneamento básico, projeção demográfica, estimativa de resíduos sólidos e efluentes, estimativa de ocupação de áreas protegidas.

Os EVMs, segundo o artigo 8º do Projeto, deverão ser conclusivos quanto à viabilidade do procedimento que se pretende. Sua conclusão deverá ocorrer em até cento e oitenta dias e sua validade perdurará por vinte e quatro meses após a conclusão. O seu custeio e contratação fica a cargo do Estado, devendo ser elaborados por instituições públicas ou privadas de comprovada capacidade técnica.

O artigo 13º prevê que os EVMs estarão disponíveis para consulta ampla pelo período mínimo de cento e vinte dias, pela *internet*, na Assembleia Legislativa, bem como nos próprios núcleos urbanos dos Municípios envolvidos. Datas e locais das audiências públicas e procedimentos para participação dos interessados deverão constar devidamente em edital.

Pelo menos uma audiência pública deverá ser realizada em cada um dos núcleos urbanos envolvidos. Há previsão de participação da população, que poderá indicar sugestões. A Assembleia Legislativa deverá complicar as críticas e sugestões, decidindo, de acordo com o seu regulamento próprio, pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial dos EVMs.

Após a conclusão, estando os estudos integralmente aprovados pela Assembleia Legislativa, e

caso o Estudo aponte a viabilidade do pleito, será realizado plebiscito para fins de consulta às populações envolvidas.

Caso a proposta seja rejeitada pela população, o Projeto propõe a vedação de novo plebiscito para tal finalidade pelo período de doze anos.

O Projeto nº 199/2015 foi aprovado pelo Senado Federal e, no momento, aguarda aprovação pela Câmara dos Deputados para que possa seguir para sanção presidencial.

Assim, observa-se que embora passados quase vinte anos, a questão da Lei Complementar Federal exigida pela Emenda Constitucional nº 15/1996 ainda não foi solucionada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, portanto, que a necessidade de se alterar o artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988 se deu em função dos desdobramentos indesejáveis ocasionados pelas legislações estaduais amplamente permissivas, que não levaram em conta que as novas municipalidades criadas deveriam contar com o devido planejamento.

Ademais, constata-se que, embora passados quase vinte anos, o ordenamento jurídico brasileiro não conta com a Lei Complementar Federal exigida a partir da Emenda Constitucional nº 15/1996.

O Projeto de Lei nº 199/2015, apresentado com o intuito de suprir tal lacuna, ainda está tramitando. Foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, de sorte que após aprovação seguirá para sanção presidencial.

Pela análise do projeto de lei supramencionado verifica-se a intenção de se adotar requisitos mais rígidos para os procedimentos de emancipação municipal. Entre os mais relevantes pode ser apontada a exigência da quantidade mínima de habitantes a depender da região do país. Uma localidade pertencente às regiões Sul ou Sudeste, por exemplo, precisa contar com a população mínima de vinte mil habitantes para pleitear sua emancipação, além de minucioso estudo que deverá atestar a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana.

Conforme também demonstrado ao longo do trabalho, o levantamento realizado por François Bremaeker em 1993 identificou que o principal argumento apresentado para a emancipação municipal foi representado pelo descaso da Administração local. Tal fato indica que maior dedicação do Poder público municipal para com os seus respectivos distritos pode ser uma das soluções para evitarem-se emancipações.

Já no que concerne aos principais problemas enfrentados pelas municipalidades, destaca-se a falta ou insuficiência de recursos financeiros e falta de infraestrutura física adequada, assuntos também abordados no Projeto, que exige diversos levantamentos e estimativas de despesas, receitas e do quantitativo das edificações existentes na área urbana, além da necessidade de possuir núcleo urbano consolidado.

Este trabalho buscou, ainda, apresentar a síntese dos argumentos atinentes aos procedimentos de emancipação municipal, sejam eles contrários ou favoráveis. Com efeito, é necessária a adoção de mecanismos aptos a coibir a criação de municípios inviáveis. Para tanto, as disposições sobre os Estudos de Viabilidades na Lei Complementar a ser votada apresenta-se como um importante instrumento, razão pela qual representa um dos pontos mais relevantes a serem discutidos pelos legisladores.

Vale ressaltar, ademais, que parece bastante válido o argumento de que, se por um lado os Municípios maiores em termos de população perdem com a transferência de recursos para os novos Municípios, são indiretamente beneficiados, na qualidade de polos atrativos populacionais, com o melhor aparelhamento dos Municípios menores e que, em regra, representam as maiores fontes de emigração.

De toda sorte, o caminho mais adequado parece não residir na omissão legislativa, pois, se de um lado se torna forçoso reconhecer que o contexto após a CRFB/1988 foi responsável pela multiplicação de Municípios incapazes de promoverem seu sustento próprio, por outro não é possível a correção de um vício incorrendo-se em outro.

Nesse sentido, tendo em vista que há um importante Projeto de Lei em trâmite sobre o assunto, pode-se afirmar que o País se encontra em um momento ímpar no tocante à possibilidade de ser resolvida a questão acerca da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Portanto, o Projeto de Lei Complementar nº 199/2015 representa a possibilidade de serem otimizados os pontos positivos que envolvem a emancipação municipal e de se conter ou atenuar as desvantagens mediante a adoção de critérios mais rígidos e mecanismos que propiciem a geração de Municípios que efetivamente estejam aptos a se desenvolver econômico e socialmente, prestando serviços de qualidade a sua população e efetivamente cumprindo o papel que lhes foi incumbido através da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZZONI, Carlos Roberto; ISAI, João Yo. Censodemográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 50-61, jul.-set. 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 de dezembro de 2015, às 10h23.
- . **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 17 de janeiro de 2016, às 18h07.
- . **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em 21 de novembro de 2015, às 22h05.
- . **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 22 de dezembro de 2015, às 08h10.
- . **Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm>. Acesso em 12 de março de 2016, às 14h37.
- . **Projeto de Lei do Senado, nº 199/2015**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>>. Acesso em 14 de maio de 2016, às 12h34min.
- BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 6. ed. Leme (SP): Editora J. H. Mizuno, 2006.
- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: Surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, 1993.
- . **Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15**. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, 1996.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **O Processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista**. 2002. 136f. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.
- CASTRO, José Nilode. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.
- FABRIS, Paulo Roberto. **Um Debate acerca da História do Município no Brasil**. Universidade Federal do Espírito Santo, 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/sinais/article/download/2863/2329>>. Acesso em 02 de novembro de 2015, às 12h47.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0706.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2016, às 23h10.
- JORGE, Kedley Souza. **Análise da Constitucionalidade dos municípios criados após a EC 15/96: O caso dos “municípios inconstitucionais”**. 2010. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/dhall>>.

asp?id_dh=5009>. Acesso em 17 de janeiro de 2016, às 23h.

KLERING, Luis Roque. **Emancipação de localidades**. [26 de abril de 2002]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Entrevista concedida a Lilian Piraine Laranja. Disponível em <<http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/entrevista.htm>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2016, às 18h17.

LIMA, Antônio Sebastião de. **Teoria do Estado e da Constituição: fundamentos de direito positivo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios**. Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisas/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/305>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016, às 06h17.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2016, às 21h10.

MARTINS, Sheyla Borges. **Municipalização e desenvolvimento: uma análise dos municípios norte mineiros emancipados na década de 1990**. 2010. 106f. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MESQUITA, Zilá Pedroso. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Revista da Fundação de Economia e Estatística**. v. 5, n. 2, 1984.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.