

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIA CONSTITUCIONAL

ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Roberto Barbosa Ramos ; Eloy Pereira Lemos Junior ; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-084-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

Frutos de estudos aprovados para o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISE.

Na coordenação das apresentações do GT "TEORIA CONSTITUCIONAL I" pudemos testemunhar relevante espaço voltado a disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Ricardo Silveira Castro traz em "(Re)Pensando a centralização da Federação no Brasil pós-1988: o impacto da judicialização dos conflitos federativos" um estudo que investiga a possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos em favor das entidades subnacionais.

No artigo intitulado "A Mutação da Jurisdição Constitucional: o papel emergente do Supremo Tribunal Federal em meio à pandemia da Covid-19" as autoras Tatiane de Fátima da Silva Pessôa e Daniela Richter analisam o papel da jurisdição constitucional na sua função precípua de proteger os princípios, direitos e garantias asseguradas pela Constituição Federal frente às inovações legislativas e as demais atuações dos poderes estatais.

Em seguida, no artigo "Debates sobre o Pacto Federativo Brasileiro" ao autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre a forma de Estado adotada pelo Brasil. Na sequência os autores Alexandre Walmott Borges, Luiz César Machado de Macedo, Sérgio Augusto Lima Marinho trazem o artigo "O Constitucionalismo Liberal Brasileiro e o tratamento do trabalho no campo: bases constitucionais e concretização infraconstitucional" que propõe-se à análise qualitativa da evolução das normas reguladoras do trabalho no campo.

No estudo proposto por Bruno Carvalho Marques Dos Santos, Bernardo Silva de Seixas, Anne Harlle Lima da Silva Moraes no artigo "Um breve panorama sobre as normas constitucionais que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro", tem-se o debate sobre a

única norma jurídica dotada de presunção absoluta de constitucionalidade, sendo por isso a única que não se submete ao controle de constitucionalidade.

Em “Afinal, quem deve ser o Guardião da Constituição?” o autor Valterlei Aparecido da Costa investiga as formas de garantia da Constituição e no artigo seguinte os autores Ana Luiza Novais Cabral e Sidiney Duarte Ribeiro questionam “Por que haveria no Brasil um sistema de revisão judicial superforte? A análise do controle de constitucionalidade e o protagonismo do poder judiciário”.

No artigo “A influência das Encíclicas Papais “Rerum Novarum” e “Centesimus Annus” no modelo do atual Estado Constitucional Brasileiro” foi o tema discorrido pelos autores Giovana Benedita Jaber Rossini Ramos e Galdino Luiz Ramos Junior.

O autor Victor Fernando Alves Carvalho apresenta o artigo “Constitucionalismo Dirigente e Estratégias de Reconhecimento: a judicialização da política na luta por estima social” que traz a reflexão de que a judicialização da política e a disputa pela interpretação constitucional se tornaram estratégias centrais de grupos minoritários na luta por reconhecimento e estima social. Em seguida o Constitucionalismo Moderno que surge a partir do século XVIII como movimento político, social e cultural após período de ruptura com o modelo tradicional de poder político é tratado no artigo de Alessandra Malheiros Fava da Silva “Constitucionalismo Moderno: Simbologia das Revoluções Liberais-Burguesas”.

Em “Crises Constitucionais e a sua superação” os autores Regis Canale dos Santos e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer estudam a possibilidade jurídica da mutação constitucional e a teoria da dupla revisão como forma da superação da crise. Já no texto “O Debate entre H. L. A. Hart e Ronald Dworkin: Como os Juízes decidem os casos difíceis?”, Márcio Alves Figueira vem demonstrar o interpretativismo como corrente filosófica adequada para a resolução dos casos difíceis.

Érica Lene da Silva Santos traz o artigo “O mito da cordialidade brasileira e a cultura da (im)parcialidade no Brasil: contrapontos e colóquios” com o objetivo pontuar sobre o “homem cordial”, da obra Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, e a influência desta característica na construção da sociedade brasileira, especialmente quando se relacionada a (im)parcialidade do Poder Judiciário.

O autor Valterlei Aparecido da Costa apresenta do artigo “Emenda à Constituição: um estudo sintático-normativo” e o autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre os “Fundamentos para a Declaração Parcial de Inconstitucionalidade sem redução do texto”.

Em seguida temos dois artigos de tratam do Poder Constituinte. “O Poder Constituinte Derivado como função atípica do Poder Judiciário” de Marcelo Agamenon Goes de Souza, Valter Foletto Santin e Everson Aparecido Contelli e “O Poder Constituinte e a reinterpretção dos limites de gastos com pessoal” de Saulo Marques Mesquita.

No artigo “O Processo de criação de Municípios e os possíveis impactos nas Políticas Públicas decorrentes da extinção desses entes municipais” os autores Maria Aparecida Alves, Dalvaney Aparecida de Araújo e Rogério Batista de Araújo Netto cuidam da PEC 188/2019 que traz propostas como a de extinguir Municípios de até cinco mil habitantes que não tenham uma arrecadação dos impostos municipais maior que 10% sobre o total da receita.

Por fim, a “Separação de Poderes e Jurisdição Constitucional: uma breve análise da sustação da Posse de Alexandre Ramagem e do Ex-Presidente Lula pelo Supremo Tribunal Federal” é tema do artigo de Denis William Rodrigues Ribeiro e “A Inclusão Social da Pessoa com Deficiência por meio de um novo modelo de Administração Pública” é tratada por Lucas Emanuel Ricci Dantas e Ricardo Pinha Alonso.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Prof. Dr. Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Universidade Nove de Julho

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teoria Constitucional apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Teoria Constitucional. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DECORRENTES DA EXTINÇÃO DESSES ENTES
MUNICIPAIS**

**THE PROCESS OF CREATING MUNICIPALITIES AND THE POSSIBLE
IMPACTS ON PUBLIC POLICIES ARISING OUT OF THE EXTINCTION OF
THESE MUNICIPAL ENTITIES**

Maria Aparecida Alves ¹
Dalvaney Aparecida de Araújo ²
Rogério Batista De Araújo Netto ³

Resumo

A PEC 188/2019, intitulada como Pacto Federativo, traz propostas de uma série de alterações na atual legislação. Merece atenção, a proposta de extinguir Municípios de até cinco mil habitantes que não tenham uma arrecadação dos impostos municipais maior que 10% sobre o total da receita. A proposta pode ser uma tentativa de corrigir erros do passado, sem se atentar que sua reversão é mais improvável e complexa do que o processo que permitiu a criação desenfreada de novos municípios. Proceder-se-á com uma abordagem teórica bibliográfica a fim de verificar os impactos dessa medida nas políticas públicas

Palavras-chave: Palavra chave : criação municípios, Autonomia, Pec, Extinção municípios, Impactos, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

PEC 188/2019, entitled as Federative Pact, brings proposals for a series of changes in the current legislation. It deserves attention, the proposal to extinguish Municipalities of up to five thousand inhabitants that do not have a collection of municipal taxes greater than 10% of the total revenue. The proposal may be an attempt to correct past mistakes, without taking into account that its reversal is more unlikely and complex than the process that allowed the unrestrained creation of new municipalities. We will proceed with a theoretical bibliographic approach in order to verify the impacts of this measure on public policies

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Key word: creation of municipalities, Autonomy, Pec, Extinction of municipalities, Impacts, Public policy

¹ Advogada, Mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna/MG.

² Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna/MG.

³ Advogado, Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna/MG.

INTRODUÇÃO

A elevação dos Municípios à categoria de entes federativos foi um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988, atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Com isso, propiciou um excepcional crescimento do número de Municípios no país entre 1988 a 1996. Para desacelerar este crescimento em 1996 foi aprovada emenda ao texto constitucional 15/96 que restringiu as emancipações, trazendo o parágrafo 4^o¹ que trazia em seu texto que, para a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, seria necessário a edição de lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependeria de consulta prévia, por plebiscito, das populações dos Municípios envolvidos, sendo que, o plebiscito aconteceria após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados.

Inicialmente, propõe-se neste estudo, uma análise histórica da criação de Municípios desde a Constituição de 1967, e em seguida, uma abordagem da Autonomia trazida aos Municípios com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Objetiva-se, também, tratar da Emenda Constitucional 15/96 para criação de Municípios, traçando o seu percurso até a legislação atual, analisar as características do movimento de emancipação municipal, fatores que estimularam à criação de municípios e, sobretudo, os impactos gerados nas políticas públicas com a criação destes novos entes municipais. Por fim, será realizado um estudo da proposta da Emenda Constitucional 188/2019, comentando os principais aspectos do seu Projeto, opinando sobre os reflexos da mudança nas políticas públicas. O estudo foi desenvolvido através de levantamento bibliográfico, de cunho documental.

2) A CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICIPIOS ANTES DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na Constituição Federal de 1967 a criação e Municípios era objeto de dispositivo, apesar de prever a consulta as populações locais, determinava obediência a requisitos

¹ O dispositivo da Constituição não estabelecia parâmetros que passaria a reger a criação de municípios, de forma a resguardar o equilíbrio federativo e a eficiência na repartição de recursos federais. Com a emenda Constitucional nº 15/96 o § 4º do artigo 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “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.”

mínimos quanto ao número da população e renda pública definidos em lei complementar. Nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim dispunha o artigo 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”.

Para obedecer ao dispositivo da Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, estabelecendo os requisitos mínimos de população, renda pública, bem como sobre a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios².

Para todo o país, eram os mesmos requisitos, a população estimada deveria ser superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitores não poderiam ser em número inferior a dez por cento da população; deveria contar com ~~ter~~ centro urbano constituído, com um mínimo de duzentas casas; e, arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação.

Somente após cumpridos estes requisitos, é que a Assembleia Legislativa do respectivo Estado determinaria a realização de plebiscito e, caso fosse o resultado favorável, editaria a lei de criação do novo município.

Além disso, a União, considerando ser insuficiente o requisito para criação de novos Municípios baixou o Ato Complementar nº 46, de 07/02/69, em que dispunha acerca da impossibilidade de realizar qualquer alteração na área territorial do Estado sem que fosse autorizado previamente pelo Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça.

² **Criação** do Município: surge sempre do território de outro Município, dentro do território do mesmo Estado, sendo mais comum a criação de Município ocorrer com a emancipação do distrito, circunscrição administrativa sua. Criar é instituir, conferir a uma unidade jurídica a personalidade jurídica. (CASTRO, 2010, p. 34). **Desmembramento** : uma parte do território de um Município dele se separa para constituir um novo Município, havendo aí a criação, ou para se juntar a outro. **Incorporação** : um Município se une a outro, perdendo sua personalidade jurídica e se extinguindo como pessoa jurídica, para beneficiar ao outro com maior território e população. **fusão** trata-se da união de dois ou mais Municípios, que perdem suas personalidades jurídicas primitivas, para constituírem um novo Município, sendo uma nova pessoa jurídica de Direito Público interno.” (COSTA, 2014, pp. 124-126):

Desde o ato complementar baixado pela União em 07/02/1969, até a Emenda Constitucional nº 11, de 12/10/79, não foi criado nenhum Município no Brasil. Posteriormente, foi devolvida por leis complementares, a criação de Municípios aos Estados com algumas atribuições, sendo que, passou a ser obrigatória a aprovação pelas Câmaras Municipais.

A Constituição de 1988 devolveu a competência aos Estados para fixar requisitos mínimos de população e renda pública, na expressão do artigo 14 da Constituição de 1967, no entanto, mantendo a exigência de consulta prévia às populações para a criação de Municípios e, partir daí, surgiu-se um novo cenário.

3) A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS ADVINDA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de redemocratização do Estado brasileiro transformou o ambiente político-institucional do País na década dos anos 80. A promulgação da Constituição de 1988 redefiniu de forma significativa o papel institucional dos vários níveis de poder. Essa reorientação da estrutura federativa brasileira favoreceu os mecanismos de autonomia política, sobretudo, no caso dos municípios.

O Município não era mencionado como parte integrante da Federação nas Constituições anteriores à de 1988, muito embora para alguns doutrinadores, fosse questão pacífica que o Município compreendia a Federação brasileira. A Constituição Federal que foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, abarcou esta questão, inserindo de forma expressa no artigo 1º e no artigo 18, o Município como ente federativo. A competência das esferas governamentais estava definida na Constituição Federal, estabelecendo também o que ~~hes~~ seria vedado. Especificamente, no que concerne à competência dos municípios, as atribuições e funcionamento estão dispostos nos artigos 29 e 30 da CR/88.

O Município se torna autônomo, como está expressamente no artigo 18, tendo como primeiro ponto de garantia dessa autonomia o artigo 29, rompendo com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do Município, significando que a administração municipal não está subordinada a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas.

Com a Constituição Federal de 1988 a exigência para fins de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios era basicamente a consulta pública às populações

diretamente interessadas e a regulamentação mediante lei complementar estadual, o que foi alterado com a vigência de nova Emenda Constitucional.

3.1) A Emenda Constitucional 15/96 como um contrapeso na aprovação de novos Municípios

Tendo em vista o surgimento desenfreado de novos municípios, sendo que muitos deles não tinham capacidade administrativo-financeiro para se tornar independentes, pois não dispunha de receita própria compatível para sua auto sustentabilidade, foi necessário adotar medidas com fins de obstaculizar o processo, editando a Emenda Constitucional nº 15/96, que trazia em seus dispositivos requisitos mais rígidos e específicos a serem atendidos para os procedimentos que dispunham sobre a criação de Municípios.

A Emenda Constitucional nº 15/96, trouxe nova disposição ao § 4º do artigo 18 da Constituição Federal de 1988, fixando instruções para a realização de plebiscito, com novas regras que deveriam ser respeitadas pelos Estados membros no que versasse acerca da criação de novos municípios. De acordo com a Emenda citada:

“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”.

Passou a ser necessário, além da consulta prévia às populações dos municípios da área diretamente interessados, mediante plebiscito, divulgação dos estudos de viabilidade da nova unidade, para somente após, seguir com a proposta, endereçada à Assembleia Legislativa Estadual, para efetivar a criação, por meio de lei ordinária.

Ainda, a alteração pela emenda constitucional trouxe a exigência de uma lei complementar federal para estabelecer o período em que poderão ser admitidos os processos emancipatórios, bem como determinou a elaboração e publicação de estudos de viabilidade municipal, na forma da lei.

4) DOS PROJETOS DE LEI PARA ELABORAÇÃO LC FEDERAL PARA CRIAÇÃO DE NOVOS ENTES FEDERATIVOS MUNICIPAIS

Nos últimos anos, o Congresso Nacional tem editado e aprovado diversos projetos de leis complementares regulamentando o período e procedimento para emancipações

municipais, no entanto, todas as tentativas foram frustradas pelo veto da presidente, Dilma Rousseff. Já passaram por análise legislativa, dentre outros, os projetos PLS nº 98/2002, PLP nº 416/2008, PLS nº 104/2014, PLS nº 199/2015 e PLP nº 137/2015.

O Projeto de Lei nº 199/15 de iniciativa do Senado, tem como objetivo normatizar e tornar possível o processo emancipatório de municípios, determinando como principais requisitos de apresentação, na Assembleia Legislativa, de um pedido assinado por 20% dos eleitores residentes na área afetada, quando se tratar de criação e desmembramento, 3% no caso de fusão ou incorporação, além do limite mínimo de população, sendo para as regiões Sul e Sudeste mínimo de 20 mil habitantes, região Nordeste 12 mil; e nas regiões Norte e Centro-Oeste, 06 mil habitantes.

Além dos requisitos acima a existência de limite mínimo de imóveis, devendo ser superior à média dos municípios que correspondam aos 10% com menos população no estado, e manutenção da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, proteção às reservas indígenas, áreas de preservação ambiental ou áreas pertencentes à União.

Fixa ainda estímulos à fusão e incorporação dos micromunicípios economicamente inviáveis, determinando que os requerimentos de fusão e incorporação devam ser assinados por apenas 3% da população interessada e que, após aglutinados, esses municípios permaneceriam pelos 12 anos seguintes, recebendo o repasse do Fundo Participação dos Municípios como se ainda separados estivessem.

Enviado para revisão da Câmara dos Deputados em 04 de agosto de 2015, o referido processo passa a tramitar sob a denominação de PLP nº 137/2015, este ainda em tramitação, que absorveu o PLS nº 199/2015, complementando-o, ainda foi requerido a juntada de mais dois projetos, sendo eles PLP's nº 283/2016 e 401/2017, ambos dispendo de regras para fusão e incorporação de municípios.

Todos os projetos de lei complementar até então propostos pelo Congresso Nacional para regulamentar o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, acerca da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios tiveram seus textos vetados, fazendo referência apenas aos impactos da regulamentação nas finanças públicas.

Caso o projeto 199/15-absorvido pelo PLP 137/2015 seja aprovado, vai ser dado prosseguimento a todos os pedidos de emancipação feitos até o final de 2013, o que poderia elevar de forma significativa o número de municípios no Brasil, que segundo o IBGE de 1991 subiu de 4.491 Municípios para 5.570 em 2018, ou seja, mais de mil municípios.

A criação de municípios é alvo de críticas porque gera custos, a partir de novas estruturas que vão da contratação de servidores à manutenção de um Legislativo.

5) DO ATUAL PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

O processo de criação, fusão, desmembramento dos municípios brasileiros é regido pelo artigo 18, parágrafo 4º da Constituição Federal, que dispõe sobre a necessidade de lei complementar Federal para que regule o período passível de implantação de procedimentos emancipatórios, trata-se de dispositivo de norma constitucional de eficácia limitada, tendo em vista que depende de lei infraconstitucional para produzir plenos efeitos.

A emenda Constitucional nº 15/1996 trouxe esta limitação ao determinar a obrigatoriedade de norma federal prévia estipulando o período para elaboração dos procedimentos necessários à criação de novas unidades político-administrativas.

Desde a Emenda Constitucional nº 15/1996, o poder legislativo federal se mostrou omissivo ante a exigência de edição da lei complementar prevista no texto constitucional, assim não pode haver a criação de nenhum outro município no Brasil, sob pena de inconstitucionalidade.

Para criar um novo Município é necessário vontade daqueles que moram naquele território, tendo inúmeras motivações como culturais, econômicas e políticas. Deve haver um estudo para avaliar a viabilidade financeira do novo município, ainda deve ser realizado um plebiscito, e seu resultado avaliado pela Justiça Eleitoral, pois os votos válidos serão dos eleitores da região envolvida.

O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios será convocado pela Assembleia Legislativa, conforme legislação federal e estadual, conforme artigo 5º da Lei nº 9.709/98 que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Apesar de a Constituição Federal determinar que a criação de municípios deve ocorrer dentro de um período estabelecido por Lei Complementar federal, até hoje, essa regulamentação não existe.

O Projeto de Lei 137/15 determina que a criação de uma cidade não pode acontecer entre o dia das eleições municipais e o dia da posse do prefeito e do seu vice, entre outras

especificações, como um número mínimo de imóveis que a nova cidade deve ter, normas para a realização e publicação dos estudos de viabilidade do novo Município, além da proibição de emancipações em áreas de preservação ambiental e reservas indígenas, ainda em tramitação.

O Projeto de lei é de 2015, no entanto, aliado a mais dois outros projetos, sendo um de 2008 e outro do ano de 2014 abordavam também a regulamentação da criação de municípios nesses termos, mas ambos foram vetados, sob o argumento de que os projetos levariam à criação de novas cidades e que, sem a criação de novas fontes de receita, isso traria novas despesas à União.

6) FATORES QUE ESTIMULARAM A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Inicialmente importante dizer que um novo Município nasce normalmente de um distrito submetido à prefeitura já existente, que busca se emancipar, e as motivações são inúmeras, como culturais, econômicas ou políticas.

A diferença entre cidade e município encontra-se no fato de que município é a divisão legalmente realizada de um território, já a cidade é a área urbana do município, delimitada por um perímetro urbano, que separa cidade do campo. Desta forma compõe o município área rural e a área urbana (cidade).

O município é composto pelo campo (área rural) e pela cidade (área urbana), podendo ainda conter outras cidades menores, além de seu distrito sede, e estas pequenas aglomerações geralmente recebem o nome de vilas, povoados e outros.

Na maioria das vezes, normalmente, a motivação para a criação de um novo Município é a necessidade de melhoria de serviços básicos como saneamento, escolas, postos de saúde, iluminação pública e energia elétrica, que contam com o descaso por parte da administração de origem, e o distanciamento dessa gestão é um dos mais determinantes motivos, alegados para os pedidos de emancipação, e quanto maior a extensão territorial, maior a dificuldade da Administração Pública em atender aos anseios da população mais distantes.

Há também, aqueles distritos que possuem condições econômicas favoráveis e suficientes para seu auto sustento, todavia, estão subordinados ao município de origem. Diante disso, surge a necessidade de sua emancipação como forma de estimular o crescimento local e evitar a estagnação. Existe, ainda, a crença por parte de algumas populações distritais que a emancipação é condição suficiente para a promoção do desenvolvimento local.

Razões políticas também constituem como motivos para a emancipação e emanam da tentativa de alguns grupos locais em formarem núcleos de poder, com perspectiva de ganhos de aliados políticos no novo município, com um reforço positivo às expectativas de futuro sucesso eleitoral.

Pois quando surge um novo ente municipal, diversos cargos públicos são criados para compor os Poderes Legislativo e Executivo Municipais. Conforme artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, a composição das Câmaras Municipais será de, no máximo, 9 vereadores nos municípios com até 15.000 habitantes; 11 vereadores, para populações entre 15 e 30 mil habitantes; e assim sucessivamente.

7) SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO EMANCIPADO – IMPACTO NAS POLITICAS PUBLICAS

Ao ser emancipado, um município atrai a obrigatoriedade de compor sua administração, com a estipulação mínima de cargos e salários³, considerando um micromunicípio com uma pequena receita orçamentária, praticamente, toda sua receita será comprometida com as despesas administrativas e de pessoal, sobrando insignificante fatia para ser efetivamente empregada na prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e saneamento.

São poucos os Municípios criados que dispõem de receita própria compatível com as demandas, o que fatalmente os torna dependentes de repasses de receitas estaduais e federais. Segundo fonte do IBGE, no início do ano de 1988, existiam no Brasil 4177 Municípios, e em dois anos foram criados 315 novos Municípios, e em 1996 o IBGE apontava a existência de 4.974 municípios instalados, com mais outros 533 aguardando instalação, um acréscimo de aproximadamente 22% desde 1984.

Ainda, segundo o mesmo instituto, no ano de 2004, o país já contava com 5.560 municípios, contudo, a arrecadação de receitas públicas não teve o mesmo crescimento nesse período, o que significa que as fatias de receita de cada município ficaram menores, assim, a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado.

Não se pode negar que o texto da Constituição Federal de 1988 aprovado, trouxe força financeira para os Municípios, que foram reforçadas pelo crescimento na participação das transferências constitucionais. Logo, pelos ganhos financeiros dos Municípios que

³ Como exemplo, uma população dentro do limite de 15 mil habitantes, serão criados 01 cargo de prefeito, 01 de vice-prefeito e, em média, 09 para vereadores, além dos cargos comissionados e efetivos.

consequentemente provocou uma redução dos recursos do Governo federal e dos Estados, fez com que estes procurassem uma solução para a nova situação, sendo uma delas, transferir parte das suas responsabilidades para entes municipais sem a correspondente transferência de recursos.

Já no que se refere competência tributária Municipal, muito pouco foi inovado pela Constituição, que manteve os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores, ou seja, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.

Em se tratando das transferências constitucionais, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os 22,5% em 1993.

MAGALHÃES (2007, pág. 03), faz uma interessante observação quanto aos efeitos dessa independência em localidades com pequeno progresso econômico: “No caso de regiões estagnadas, a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e provavelmente não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local.”

A população que buscou na emancipação a solução para o descaso da Administração na prestação dos serviços públicos, pode ter frustrado com a realidade do município criado.

Segundo PALONI (2008, pág. 79) “a independência financeira é o mote para a criação da maioria dos municípios brasileiros, que enxergam os repasses federais e estaduais como a solução para os problemas de prestação de serviços públicos”.

Ainda, no que trata da repartição dos recursos de Fundo de Participação dos Municípios, determinada pelo artigo 91 da Lei nº 5.172/66, verifica uma certa desproporção entre os municípios com população de 5.000 habitantes em detrimento daqueles com população média de 10.000 moradores, pois o dispositivo legal dispõe que todos os municípios com população até 10.188 habitantes receberão o repasse, em igual proporção.

Logo, fica clara a desigualdade na repartição desses recursos públicos com relação aos municípios de população igual ou inferior a 10.188 habitantes, de modo que quanto menor o município maior será o valor recebido por habitante, o que refletirá nas políticas públicas.

8) ESTUDO DA PROPOSTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 188/2019 – PACTO FEDERATIVO – EXTINÇÃO DE MUNICIPIOS

No início de novembro último, o atual Ministro da Economia, enviou ao Congresso Nacional o pacote de medidas conhecido como Plano Mais Brasil. Entre as medidas, está

a Proposta de Emenda Constitucional para alterar o Pacto Federativo, estabelecido pela Constituição de 1988.

A referida proposta e constitui de um conjunto de regras constitucionais que determina as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos, são próprios os campos de atuação da União, dos estados e dos municípios.

O Pacto Federativo está definido na Constituição de 1988 pelos artigos 1º e artigos 18 que afirmam:

“Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”

“Art. 18, CF: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”

Uma das principais medidas propostas na emenda Constitucional 188/18, é a extinção de Municípios. De acordo com a proposta, municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira, ou seja, será necessário comprovar que a arrecadação de impostos corresponde no mínimo a 10% da receita total do município. Caso tais municípios não consigam comprovar sua sustentabilidade financeira, deverão ser incorporados a outros municípios maiores.

De acordo com a equipe econômica responsável pela proposta, a medida seria necessária porque hoje o Brasil tem 1.200 municípios com população inferior a 5.000 habitantes que, em sua maioria, não arrecadam receitas próprias suficientes para custear a própria estrutura. O tema revive um debate antigo sobre quais devem ser os critérios para a criação e manutenção de um município no país.

A PEC do Pacto Federativo propõe em um primeiro momento que a Lei Complementar Federal 15/96 determinasse não só o período de criação, como está escrito na Constituição, mas também os critérios de viabilidade financeira para a criação e desmembramento de municípios.

E ao que trata da extinção de municípios, o Artigo 115 da PEC, estabelece que os Municípios com até 5.000 habitantes tendo como base o censo de 2020, tem o prazo de 30 de junho de 2023 para comprovar sua sustentabilidade financeira. Caso não comprovem, deverão ser incorporados a municípios com os quais fazem fronteira, a partir de 1º de janeiro de 2025.

O município que incorporará será aquele mais sustentável financeiramente entre os vizinhos e cada município incorporador poderá absorver até três outros municípios.

A sustentabilidade financeira a que refere a PEC, no parágrafo 1º, do artigo 15, é entendida, como “a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita”, ou seja, que o município consiga ao menos 10% de sua receita com impostos locais.

Assim dispõe o artigo 115/18 da PEC:

"Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

& 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador. § 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

& 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

& 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020."

Importante esclarecer aqui que, o Relator da proposta de emenda à Constituição do Pacto Federativo, já adiantou ao Congresso que vai alterar o texto enviado pelo governo para que a extinção dos menores municípios do país seja decidida por seus próprios moradores. Se a PEC for aprovada este ano, o plebiscito acontecerá junto com as eleições municipais de 2024.

9) CONCLUSÃO

A legislação acerca da criação de municípios no Brasil variou ao longo dos anos. A Constituição Federal de 1988 era permissiva quanto à criação de municípios, o que acabou gerando a emancipação de locais com uma população abaixo ou menor que 05 (cinco) habitantes.

A partir do estudo proposto, foi possível verificar que, nos argumentos favoráveis à PEC, especificamente, no que se refere a extinção de Município, realmente, ocorreu uma proliferação de municípios que não têm condição de se sustentar, pois a estrutura administrativa drena os recursos públicos não permitindo que esses recursos sejam suficientes para sua manutenção e, com isso, não há condições para um direcionamento às questões que envolvem políticas públicas.

Além dessa questão, outra consequência é que, quanto menor for a população de um Município, menor é a participação de sua arrecadação tributária na receita total e, caso não tenha fonte de renda própria, irá impactar nas políticas públicas. Infelizmente, grande parte das Municípios se encontra nesta situação, ou seja, a maior parte de seu orçamento é composta de transferências de recursos. Geralmente estes pequenos Municípios contribuem com percentual bem inferior do percentual que são detentores dos repasses estaduais e federais.

Já como argumentos contrários da PEC, foi possível constatar que, apesar de 82% dos municípios brasileiros possuírem menos de 10% de receitas próprios, os principais indicadores a serem considerados devem ser a população e os serviços públicos prestados.

A fragmentação de territórios municipais em muitos casos trouxe benefícios, assim como malefícios para as populações envolvidas, e não deixam de refletir seus efeitos nos demais municípios do estado ao qual pertencem.

Em tese, os municípios menores mantêm uma eficiência melhor na administração das políticas públicas, pois está o gestor público em maior proximidade com as necessidades locais, apesar de não poder ser desprezado o fato de que novos municípios sobrecarregam seus orçamentos com a criação de vários cargos para compor o legislativo e executivo municipal, e quanto menor o município, maior será seu gasto proporcional com o custo da atividade administrativa, o que muitas vezes os tornam, inviáveis economicamente e disfuncionais quanto aos serviços públicos essenciais.

Não se pode definir que um Município é bom ou ruim sem ouvir a população que vive nessas localidades. Em 2017 conforme dados do IBGE, o número de habitantes de pequenos municípios no território Nacional era de 4.096.247, que possuem sua cultura, suas raízes e sua dinâmica econômica, e que têm um bem-estar social, na maioria das vezes, melhor do que nas grandes cidades.

As perdas não serão somente financeiras, para estes pequenos municípios, haverá prejuízos sociais e culturais para as localidades afetadas pela proposição. Os principais indicadores a serem considerados devem ser a-os serviços públicos prestados à população.

A extinção de Município não implica somente em alterações geográficas, mas em memórias e identidades, além do mais, haverá para estes pequenos municípios perda de recursos que vêm dos repasses, se atualmente falta recursos para a saúde e para a educação, saneamento básico, sem os repasses, esta população vai ficar a mercê da sorte.

A PEC 188/2018 vai atingir na maioria regiões carentes, em que grande parte estão distantes do poder de decisão, terá efeitos devastadores nos pequenos municípios, os chamados rincões, que não terão como sustentar os postos de saúde, escolas, e outros benefícios que não teriam se continuassem como distritos.

Por outro lado, não há de se perder de vista que, o resultado do surgimento desenfreado de novos municípios foi a explosão de centenas de pequenos e micromunicípios estagnados e completamente inviáveis do ponto de vista financeiro, como aqui já bem apresentado.

Para manter os sempre crescentes gastos, não acompanhados pelo aumento de produção e receita, os Estados e a União precisam aumentar a já elevada carga tributária com que todos nós temos que conviver, o que por sua vez desestimula a produção, investimentos externos e internos.

Assim, a conclusão maior a se retirar desse trabalho, além de se confirmar que o processo de criação exacerbada é um risco à federação, é a de que os fatos narrados devem ser tomados como um exemplo e não apenas como um fato em si.

Muito além de se querer avaliar aqui se as centenas de Municípios que ainda procuram a emancipação realmente têm as devidas condições de assim proceder, é preciso se reconhecer que se trata de uma questão de direitos.

Os cidadãos têm o direito de almejar a autonomia de onde moram e de terem a viabilidade do procedimento avaliada.

Os Estados têm o de usufruírem de seus poderes como entes federativos autônomos e assim colocarem os anseios da população ao crivo da lei e dos critérios que esta estabelecer.

Para isso é necessário que existam meios para avaliar a viabilidade desses territórios e para que, em caso positivo, possa ser mantida a emancipação.

Há uma omissão constitucional de quase 20 (vinte) anos de existência que precisa ser sanada para dar maior completude ao nosso ordenamento e à nossa federação.

Infelizmente, tais direitos tem a sua satisfação obstaculizada, pois, por conta das consequências deixadas pela maré de maus procedimentos já relatados, o país, simplesmente não pode arcar com os custos de novas Municipalidades sem arriscar o agravamento da situação.

Para que seja possível fazer isso da forma correta é crucial uma nova mudança de paradigma a fim de trazer racionalidade e seriedade a todo o processo, extirpando os fatores

que encorajam as emancipações indevidas e dando mais condições de sucesso às que têm futuro.

Como sempre, não é uma solução simples para um problema tão complexo como o que aqui se analisa. As suas repercussões são muito profundas e, muito dificilmente haveria como eliminá-las por completo.

O redesenho da municipalidade brasileira traz implicações não somente em alterações geográficas, mas também nas memórias, identidades e políticas públicas destes pequenos municípios, e merece uma ampla discussão.

REFERÊNCIAS:

ATALIBA, Geraldo. (1987), "Regime federativo", in R. Faoro et al., Constituição e constituinte, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

AZZONI, Carlos Roberto & **ISAI**, João Yo. (1993), "Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impacto sobre as finanças municipais". Revista de Administração Pública, 27 (3): 50-61.

BARRETO, Carlos Eduardo (org.). (1971), Constituições do Brasil. São Paulo, Edições Saraiva.

BRASIL. (1988), Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal.

BARROS, Eliane Cruxên; **LAGO**, Gustavo Ponce de Leon Soriano. A Força Normativa da Constituição e os Municípios após a Emenda 15, de 1996: **BREMAEKER**, François E. J. Os novos Municípios: surgimento, problemas e solução. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, jan. 1993.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. id/496919, 2010

GASPARINI, Carlos Eduardo; **MIRANDA**, Rogério Boueri. Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas Pelo Fundo de Participação dos Municípios. Texto para discussão n.º 1243, Brasília: IPEA, 2006.

IBGE. Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros com Data de Referência em 1º de Julho de 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Org.), 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.htm> Acesso em: 05 fev.2020

MAGALHÃES, João Carlos. EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE MUNICÍPIOS NO BRASIL. IPEA: Brasília, 2007. MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação Político-administrativa de Municípios No Brasil. Ipea, 2007.

NORONHA, Rudolf. Criação de Novos Municípios: O processo ameaçado. Revista de Administração Municipal, v. 43, nº 219, p.110-117. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

OLIVEIRA, Fernanda de Castro Santos. Plebiscito: a efetividade e aplicação do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal na visão do Supremo Tribunal Federal e os seus reflexos de natureza política e urbana nos Municípios. Aperfeiçoamento/Especialização em Escola de Formação, Sociedade Brasileira de Direito Público, 2004.

Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-municípios-brasileiros-nas-constituições-federais-1824-1988>>. Acesso em 09.02.2020

PALONI, Nelson Alexandre. O estudo da viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. São Paulo, 2008.

Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 – disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704> – acesso em 22/03/2020

RESENDE, Antônio José Calhau de. CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO E ALTERAÇÃO DE LIMITES INTERMUNICIPAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2011.

SILVA, José. Afonso. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO. 33ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVARES, Iris. (1997), "O município brasileiro: sua evolução histórico-cultural". R. Dir. Adm., 209: 169-187.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de Municípios após a Constituição de 1988A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 17, n. 48, fev. 2002.