

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
(ASCES - UNITA)
BACHARELADO EM DIREITO**

NIKLEYSON CORDEIRO CABRAL

**O MUNICÍPIO NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS:
Uma análise do procedimento de criação, incorporação, fusão e
desmembramento a partir da Constituição Federal de 1988**

Caruaru

2020

NIKLEYSON CORDEIRO CABRAL

**O MUNICÍPIO NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS:
Uma análise do procedimento de criação, incorporação, fusão e
desmembramento a partir da Constituição Federal de 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES/UNITA), como requisito parcial para aquisição do grau de Bacharel em Direito, desenvolvido sob a orientação do Profº. Dr. Fernando Gomes de Andrade.

Caruaru

2020

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____ de _____ de ____.

Presidente: Professor Doutor Fernando Gomes de Andrade

Primeiro(a) Avaliador(a)

Segundo(a) Avaliador(a)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 HISTORICIDADE ACERCA DOS MUNICÍPIOS NAS DIVERVAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	8
2 PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
3 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 137/2015 QUE VISA REGULAMENTAR O PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, NOS TERMOS DO PARAGRÁFO 4º DO ARTIGO 18 DA CONSTITUIÇÃO	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

RESUMO

Utilizando-se de uma abordagem a partir da perspectiva histórica, o presente artigo científico tem por objetivo analisar o Município desde a sua concepção, na República Romana, passando por sua introdução no Brasil, pelos portugueses, e finalmente chegando aos dias atuais, sempre com o enfoque no tratamento conferido a esses entes nas diversas Constituições brasileiras, da primeira delas, outorgada em 1824, no Império, até a atual, promulgada em 1988, no período Republicano. Dessa maneira, visa realizar um paralelo entre como esses tratamentos impostos pelos textos constitucionais, ora conferindo autonomia aos Municípios, ora retirando-a, interferiram diretamente nas emancipações políticas ao longo da história. Ademais, a pesquisa busca explorar de uma maneira mais detalhada como passou a funcionar o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios no Brasil com o advento parágrafo 4º, do artigo 18 da atual Carta Magna brasileira, que flexibilizou tais procedimentos ao atribuir aos Estados a competência para definição dos parâmetros que deveriam ser observados para que se fosse possível a criação de novas cidades, bem como quais foram as consequências dessa flexibilização. Visa abordar, ainda, o teor da Emenda Constitucional nº 15/1996, que alterou a redação do mencionado parágrafo e retirou dos Estados-membros a liberalidade de regulamentar a sua divisão político-administrativa interna, ao preceituar que o lapso temporal para realização dos procedimentos emancipacionistas deve ser definido em Lei Complementar Federal. Por fim, aprecia o atual Projeto de Lei Complementar 137/2015, que dispõe sobre o procedimento para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios nos termos da redação dada pela EC nº 15/1996 ao parágrafo 4º, artigo 18 da Constituição Federal.

Palavras-Chave: Criação de Municípios; Constituições brasileiras; Projeto de Lei Complementar; Regulamentação da Constituição.

RESUMEN

Utilizando un enfoque desde la perspectiva histórica, este artículo científico tiene como objetivo analizar el Municipio desde su concepción, en la República Romana, a través de su introducción en Brasil, por los portugueses, y finalmente llegando a la actualidad, siempre con el enfoque en el tratamiento dado a estas entidades en las diversas Constituciones brasileñas, desde la primera, otorgada en 1824, en el Imperio, hasta la actual, promulgada en 1988, en el período republicano. De esta manera, pretende hacer un paralelismo entre cómo estos tratamientos impuestos por los textos constitucionales brasileños, a veces otorgando autonomía a los municipios, a veces retirándolo, interfirieron directamente en las emancipaciones políticas a lo largo de la historia. Además, la investigación busca explorar de manera más detallada cómo el procedimiento de creación, incorporación, fusión y desmembramiento de municipios en Brasil comenzó a funcionar con el advenimiento del párrafo 4 artículo, art. 18 de la actual Constitución, que flexibilizó estos procedimientos al otorgar a los Estados la competencia para definir los parámetros que deberían observarse para crear nuevas ciudades, así como cuáles fueron las consecuencias de esta flexibilidad. También tiene como objetivo abordar el contenido de la Enmienda Constitucional N° 15/1996, que alteró la redacción del párrafo mencionado y eliminó de los Estados miembros la libertad de regular su división político-administrativa interna, al declarar que el plazo para llevar a cabo los procedimientos emancipacionistas deben definirse en una Ley Federal Complementaria. Finalmente, aprecia el actual Proyecto de Ley Complementaria 137/2015, que establece el procedimiento para la creación, incorporación, fusión y desmembramiento de municipios en términos de la redacción dada por la Enmienda Constitucional N°. 15/1996 al párrafo 4, art. 18, de la Constitución Federal.

Palabras clave: Creación de Municipios; Constituciones brasileñas; Proyecto de Ley Complementaria; Reglamento de la Constitución.

INTRODUÇÃO

O Município, enquanto organização política e administrativa, surgiu na República Romana, ao passo em que como cidades independentes, emergiram na Europa, com a ascensão da burguesia, sendo por intermédio dos colonizadores portugueses que foram implementados no Brasil.

Aqui, em nosso país, a depender do contexto histórico e político, receberam tratamentos diversos nas legislações vigentes, em especial nos textos constitucionais, que lhes conferiam autonomia ou as retirava, sempre com o intuito de atender ao interesse do Governo Central, observado o fato de que, tais tratamentos conferidos em lei a unidade municipal interferiam diretamente no surgimento de novas cidades no Brasil.

Dessa forma, a partir da promulgação da Constituição de Federal de 1988, que elevou o Município a categoria de ente federativo, atribuindo-lhes mais autonomia, e passou a estabelecer novos requisitos menos rigorosos que os anteriormente aplicáveis para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, ao transferir para os Estados a responsabilidade de disciplinar tais procedimentos, o país viu uma onda avassaladora de emancipações ocorrer. Conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, ano base 2015, divulgado pelo Atlas Brasil, passamos de 4.123 Municípios em 1988 para os atuais 5.570 em 2013, totalizando dessa maneira um acréscimo de 1.477 Municípios em apenas 25 anos, o que representa um crescimento relativo de 35,1%.

Acontece que, a grande maioria dos Municípios foram criados simplesmente para atender aos interesses políticos, eleitoreiros e oligárquicos locais, uma vez que não possuíam a mínima condição de se manterem enquanto estrutura administrativa autônoma. Ademais, a crescente no número de cidades não foi acompanhada pela arrecadação das receitas por parte do Governo Federal, o que fez com que os novos entes emancipados passassem a representar um encargo para as finanças públicas especialmente da União.

Diante desse contexto, visando estancar o número cada vez maior de emancipações, foi editada em 12 de setembro de 1996 a Emenda Constitucional nº 15, que modificou o texto vigente da Constituição Federal visando tornar mais rígidos os requisitos a serem atendidos para a criação de novas cidades. Assim, a nova redação do parágrafo 4º do artigo 18 transferiu dos Estados para a União a

competência de definir, por meio de Lei Complementar Federal, o prazo em que os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios deveriam ocorrer, bem como instituiu a necessidade da realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), que também deveriam ser elaborados e publicados na forma da Lei Federal.

Entretanto, verifica-se que, apesar da alteração constitucional ser de 1996, a regulamentação do texto normativo ainda não foi editada pelo Congresso Nacional, uma vez a Lei Complementar e tampouco a Lei Ordinária foram aprovadas, mesmo já tendo sido apresentados alguns projetos de lei com esse fim, o que, em tese, impossibilitaria a criação de novos Municípios no Brasil. Insta observar que, apesar da ausência da norma regulamentadora, cidades continuaram a se emancipar no país, porém em um ritmo menor.

Em sendo assim, tramita atualmente em regime de urgência o Projeto de Lei Complementar 137/2015, que visa regulamentar o mencionado dispositivo constitucional, instituindo o prazo para realização dos procedimentos relacionados aos Municípios exigidos na Constituição e disciplinando os EVMs. Caso o Projeto de Lei seja aprovado nos termos em que foi proposto, estimativas do Governo Federal demonstram que de início cerca de 300 novos Municípios podem ser criados no Brasil, o que representaria um impacto de aproximadamente R\$ 9 bilhões no Fundo de Participação Municipal, fragilizando ainda mais a situação já crítica das cidades existentes e dos cofres públicos da própria União, que há anos encerra a atividade financeira do Estado em déficit.

Dessa maneira, o presente artigo visa analisar os Municípios nas legislações brasileiras, especificadamente nas suas Constituições, com enfoque especial no que concerne ao seu procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento a partir da atual Carta Magna e, por fim, busca destrinchar o Projeto de Lei Complementar 137/15, que regulamenta tais procedimentos, nos seus termos e disposições.

1 HISTORICIDADE ACERCA DOS MUNICÍPIOS NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Em uma breve síntese sobre a história dos Municípios e o tratamento conferido a esses entes nas diversas Constituições brasileiras, iniciamos destacando o fato de que o Município, enquanto organização político-administrativa nos moldes tal qual conhecemos hoje, possui seu surgimento atribuído a Roma Antiga.

A República Romana, necessitando dominar de maneira pacífica os povoados conquistados, concedia-lhes algumas prerrogativas, dentre elas, a de eleger seus governantes e administrar a sua cidade. Assim, as comunidades a que fossem atribuídas essas prerrogativas, dava-se o nome de *Municipium*, ou seja, cidade livre, governada por suas próprias leis, que poderiam ser *municipia caeritis* ou *municipia foedarata*, a depender do grau de autonomia que possuíam com relação a República (MEIRELLES, 2008, p. 33).

Com o advento do Império Romano, conforme ocorria a sua expansão territorial, no ano 40 a.C, Júlio César, através da edição da *Lex Julis Municipalis*, estabeleceu as diretrizes da organização municipal que passaria a vigorar sobre as cidades que integravam o Império. Porém, com o passar do tempo e o declínio de Roma, tais diretrizes perderam-se com as invasões bárbaras (DE PINHO, 1997, p. 169)

No transcurso da história, à medida em que as sociedades foram se desenvolvendo e os grupos sociais passaram por uma evolução natural, junto com o surgimento da burguesia na Europa, emergiram as primeiras cidades livres do velho continente. Inicialmente, na Inglaterra, por volta de 1450, posteriormente na Espanha, com os *ayuntamientos*, e em Portugal, onde surgiram os Conselhos dos Homens Bons, que formavam as Assembleias Eletivas que governavam as cidades. No que concerne a Portugal, as municipalidades foram instituídas nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas, e ainda nas Filipinas, quando enfim, a organização municipal portuguesa foi implementada nas primeiras cidades e vilas do Brasil (DE PINHO, 1997, pp. 169-170).

Relativamente aos primeiros Municípios brasileiros, que foram a Vila de São Vicente, hoje São Paulo, Olinda, Santos, Salvador, Rio de Janeiro, Ilhéus, dentre outros, eles possuem sua origem nas comunas do reino e não surgiram do processo

de evolução da população local, mas sim da colonização portuguesa, que os instituíram visando atender aos interesses da metrópole, que eram de exploração, ocupação e defesa do território colonial (CASTRO apud PIRES, 1999, p. 144).

Como consequência, por ser uma réplica do modelo lusitano de Município, segundo Edson Favero (2004, pp. 19-20), as primeiras vilas brasileiras surgiram:

[...] com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. Entretanto, ao transportar-se para o Brasil, sofreu algumas alterações, o território governado pelo Conselho passou a chamar Município, como visto anteriormente, nome derivado das antigas comunas romanas e passando a ter a seguinte formação: um Alcaide, Juízes Ordinários, Vereadores (já reunidos em Câmaras), Almotacéis, Juiz de fora, Procurador e Homens bons.

Quanto expansão municipal no vasto território nacional, inicialmente ela ocorreu em virtude do modelo de colonização, que ao ser adotado visando garantir a dependência da colônia com relação ao colonizador, organizou-se de uma maneira descentralizada, a partir da disseminação do poder em diversos polos, para que fosse possível a ocupação territorial. A própria instituição das Capitânicas Hereditárias corrobora com tal afirmação, uma vez que elas eram concedidas sob o regime de sujeição a metrópole, mantendo-se, porém, a indivisibilidade e autonomia interna para, dentre outras prerrogativas, proceder com a criação das suas vilas e cidades (PIRES, 1999, p. 144).

Com relação ao exercício do governo local nas cidades do período colonial, este era de competência da Câmara Municipal, que dentre outras atribuições, administrava o patrimônio público, estabelecia impostos, realizava obras públicas e procedia com o policiamento do território (PIRES, 1999, p. 145)

No que se refere ao seu funcionamento, como já referenciado anteriormente, as cidades eram organizadas principalmente para atender aos interesses dos colonizadores, servindo como ponto de apoio para o processo de colonização. Dessa maneira, os Municípios conservaram-se em um estágio primitivo, sendo bastante ineficiente enquanto unidade de governo. Apesar disso, segundo Hely Lopes Meirelles (2008, p. 37): “[...] as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça [...]”.

Com a Independência do país em 1822, o Brasil deixou de ser regido pelas Ordenações portuguesas e no ano de 1824 teve outorgada a sua primeira Constituição, a Constituição Política do Império do Brasil, e, apesar de no período imperial as províncias continuarem com o modelo de centralização administrativa, econômica e política, o Município passou a ganhar foro constitucional.

Dessa forma, a primeira Constituição brasileira instituiu, por determinação do seu art. 167, Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes e nas que viessem a existir, competindo a elas o governo econômico e municipal, reservando-se, porém, a lei infraconstitucional a definição do número de vereadores e delimitação das funções municipais. Assim, referida lei regulamentar foi editada em 1828, disciplinando o processo de eleição de vereadores e juizes de paz, bem como instituindo aos Municípios um alto grau de subordinação política e administrativa aos presidentes das Províncias, restando dessa forma, poucos os atos de autonomia que podiam ser praticados pelos governos municipais (MEIRELLES, 2008, pp. 37-38).

Diante dessas limitações normativas, para Hely Lopes Meirelles (2008, p. 38):

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras era corporações meramente administrativas (art. 21).

Importante frisar que, nesse período, o aglomerado que sediava o Município poderia ser uma cidade ou uma vila a depender da origem. Pois, enquanto a fundação de uma cidade era direito exclusivo da coroa, as vilas podiam se originar das ações dos donatários, capitães e governadores (ABREU, 2010, p. 218).

No que concerne a organização municipal na vigência da Constituição de 1824, não existia o cargo de prefeito, que foi criado inicialmente como delegado do Executivo na Província de São Paulo, depois expandido para as demais Províncias. Observa-se o fato que tal cargo não se tratava de uma função eletiva, mas sim de indicação pelo presidente da Província (MEIRELLES, 2008, p. 38).

Encerrando o ciclo dos Municípios na referida Constituição, foram apresentados ainda durante a sua vigência alguns projetos de lei visando a reforma da administração municipal, especialmente no que concerne a ampliação dos órgãos e concessão de uma maior autonomia aos governos locais, entretanto, esses projetos não geraram os resultados esperados (MEIRELLES, 2008, p. 39).

Adentrando na Constituição de 1891, que marcou a transição do regime Monárquico para Republicano, os Municípios passaram a desfrutar de uma autonomia local, devendo os Estados, por força do artigo 68, organizar-se de uma maneira tal qual assegurassem-lhes autonomia com relação a tudo que fosse de seu particular interesse. Dessa forma, as Constituições estaduais, em consonância com a Constituição republicana, atribuíam as competências municipais visando sempre assegurar a autonomia preconizada (MEIRELLES, 2008, p. 39).

Porém, em que pese as previsões legais, enquanto vigorou a Constituição de 1891, os Municípios brasileiros não gozaram de autonomia de fato e não havia garantia democrática, pois os Estados mantiveram o controle hierárquico que exerciam sobre os governos locais. Nesse sentido, conforme Hely Lopes Meirelles (2008, pp. 39-40):

[...] durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado rebanho dócil ao seu poder.

Em decorrência dessa falta de liberdade municipal, foi realizada, em 1926, uma reforma na Constituição, onde se instituiu definitivamente a autonomia municipal como preceito constitucional. Desta forma, o artigo 6º foi profundamente alterado, passando a preceituar que o Governo Federal não poderia intervir em negócios peculiares dos Estado, salvo, dentre outras hipóteses, para assegurar o respeito a alguns princípios constitucionais, dentre eles, a autonomia dos Municípios (DE PINHO, 1997, p. 174).

Com a chega de Getúlio Vargas ao poder e a Revolução de 1930, entre os anos de 1930 e 1934 não havia Constituição no Brasil, vigorando assim o decreto nº 19.398/1930. Conforme Iris Eliete Tavares de Pinho (1997, p. 175), esse decreto instituiu que os Estados seriam governados por um interventor, e a este interventor cabia a nomeação de um prefeito para cada Município, que exerceria as funções legislativa e executiva, podendo ser exonerado a qualquer tempo e ter seus atos revogados ou modificados. Assim, ficaram dissolvidas as Assembleias Municipais e instituídos os chamados Conselhos Consultivos, órgão formado por três membros escolhidos pelo prefeito e dois dos maiores pagadores de impostos da localidade.

Visando corrigir os excessos vigentes, foi promulgada a terceira Constituição brasileira, a Constituição de 1934. A nova Carta Magna, em seu artigo 13, não só buscou restituir a autonomia municipal no que diz respeito ao seu particular interesse, mas também na eletividade do prefeito e dos vereadores, na decretação dos impostos e organização dos serviços, visando garantir aos Municípios a arrecadação de receitas próprias para que pudessem se auto gerir de maneira autônoma. Iniciou-se, assim, a participação dos Municípios no sistema de discriminação das rendas (MEIRELLES, 2008, pp. 42-43).

Em 1937, com a implementação do Estado Novo, o Brasil tem outorgada por Vargas a sua quarta Constituição, terceira do período republicano. Vivendo uma época ditatorial, o texto constitucional concentrou os poderes na esfera Executiva Federal e limitou a autonomia municipal, apesar de ser mantida as receitas das cidades (MEIRELLES, 2008, p. 41).

Com relação ao poder local na nova Constituição, este ficou mantido apenas textualmente, pois, enquanto o art. 26 previa a autonomia municipal, o 27 determinava que os prefeitos deixariam de ser eleitos para serem de livre nomeação dos Governadores. Como resultado, as decisões do chefe do Poder Executivo municipal eram tomadas para atender aos interesses de seus nomeadores, que controlavam toda atividade da cidade, não existindo, desta feita, autonomia no poder de direção das políticas públicas municipais (PIRES, 1999, p. 176).

Importante destacar que, foi na vigência desta Constituição que em 1938 foi publicado o Decreto-Lei nº 311 que estabeleceu as bases da estrutura territorial brasileira que estão vigentes atualmente. Com esse decreto, todas as sedes de Municípios passaram a categoria de cidade, e as sedes de distritos, à categoria de vilas. Ademais, as cidades e vilas vieram a compor áreas urbanas com seus limites legalmente estabelecidos pelo Município. Por fim, determinou que haveria um número mínimo de população e construções para que novas cidades fossem criadas (LIMA, 1945, p. 729).

Com a queda do Estado Novo e fim da chamada era Vargas em 1945, foi promulga, em 1946, a quinta Constituição brasileira, que veio para reestabelecer os valores democráticos.

Dessa vez, houve a distribuição dos poderes e descentralização administrativa, com o Município passando a ser tratado sob os aspectos político,

administrativo e financeiro, integrando o sistema eleitoral e dispondo de Legislativo e Executivo próprios, apesar disso, não foi conferido as cidades o poder de editar leis orgânicas.

Apresenta Hely Lopes Meirelles (2008, p. 42) que, com a nova Constituição:

[...] ficou assegurada autonomia política, administrativa e financeira: pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II). Além das rendas exclusivas do Município (art. 29), a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União (arts. 15, § § 2º e 4º, 20, 21 e 29).

Destaca-se o fato que foi durante o seu período de aplicabilidade, de 1945 a 1964, segundo o PNUD 2015, que houve o maior crescimento percentual do número de Municípios no Brasil, passando de 1.654 cidades em 1946, para 3.890 em 1969, um acréscimo de 135,1% no número de Municípios, o que representou 2.236 novas cidades.

Três anos após o Golpe Militar de 1964, foi outorgada no ano de 1967, a sexta Constituição brasileira, e posteriormente, em 1969, a Emenda Constitucional nº 1.

Como resultado do período ditatorial, os Municípios voltaram a ficar fragilizados em termos político, administrativo e financeiro, pois, ambos os textos legais, em virtude da centralização do poder nas mãos do Executivo Federal, apesar de assegurarem a autonomia municipal, impuseram maiores restrições aos Municípios. O texto constitucional previu, por exemplo, que embora ocorresse eleição municipal para os cargos de prefeito, nas capitais e Municípios de interesse para Segurança Nacional, tais cargos seriam ocupados por nomeação. Ademais, ampliou as hipóteses de intervenção federal no Município (MEIRELLES, 2008, p. 43).

Com relação ao procedimento para a criação de Municípios na vigência da Constituição ora abordada, tal matéria foi regulada pela Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967, que estabeleceu os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia as populações locais. Assim, tal procedimento foi disciplinado baseando-se no critério preponderantemente qualitativo do tripé: população, renda pública e consulta popular (MEIRELLES, 2008, p. 43).

Segundo o texto legal, a criação de um Município dependia de Lei Estadual e teria início mediante representação à Assembleia Legislativa, com a assinatura de no mínimo 100 eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar. Estabeleceu os requisitos mínimos quanto a população, eleitorado, centro urbano, arrecadação, bem como resultado do plebiscito para que fosse possível criar uma cidade. Dentre outras disposições, previa que para que houvesse a criação de um novo Município era necessário que tivesse uma população superior a 10 mil habitantes, dos quais 10% deveriam ser eleitores; além do mais, deveria representar cinco milésimos da receita estadual provenientes dos impostos e tivesse, ao menos, 200 casas no aglomerado em que estaria abrigado a nova sede municipal.

Apesar da existência da Lei Complementar mencionada, em 1969 foi editado o Ato Complementar nº 46, que proibiu qualquer alteração na organização territorial do Brasil sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça, ficando assim mantida a organização administrativa e judiciária dos Estados, Municípios e Distrito Federal, vigente no dia 31 de dezembro de 1968. Logo, durante 10 anos, até a revogação do Ato supra por meio da Emenda Constitucional nº 44, em 1978, nenhum Município pode ser criado no Brasil (FAVERO, 2004, p. 67). Apesar disso, segundo dados do PNUD 2015, entre 1969 e 1988, 233 cidades emancipadas no país.

Com o fim da Ditadura Militar e redemocratização do Brasil, foi promulgada, em 1988, a atual Constituição brasileira, que trouxe diversos avanços para os Municípios a partir das prerrogativas a esses entes conferidas.

Em um primeiro momento, a nova Carta Magna elevou os Municípios a categoria de ente federado, ao preceituar em seu artigo 1º que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, sem existir hierarquia entre tais entes. Ademais, ampliou a autonomia municipal ao determinar em seu art. 18 que a organização político-administrativa do país compreenderia a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (MEIRELES, 2008, pp. 44-45).

Dessa forma, o Município passou a dispor de fato de autonomia nos aspectos político, administrativo e financeiro. Isso implica dizer, conforme encontra-se no livro a Constituição e o Supremo (2018, p. 500) que:

A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal.

Ademais, visando garantir que dispusessem de recursos para desenvolver suas atividades, a Constituição ampliou aos Municípios a competência impositiva de tributos e a participação nos impostos partilhados. E, apesar de todas essas prerrogativas, vetou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas na esfera municipal. Conforme preleciona Iris Eliete Tavares de Pinho (1999, p. 183), “O constituinte pretendeu manter o equilíbrio federativo (...), estabelecendo, para esses entes federados, as mesmas vedações, em igualdade de condições.”

No que concerne ao surgimento de novos Municípios no Brasil, tema que será adiante aprofundado, o novo texto constitucional flexibilizou os requisitos a serem atendidos para a criação de novas cidades, uma vez que passou a preceituar em seu parágrafo 4º, artigo 18, que o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento passaria a ser realizado com base em lei estadual, desde que obedecidos os requisitos determinados em Lei Complementar Estadual, dependendo de consulta prévia por meio de plebiscito as populações diretamente interessadas.

Diante do exposto, como se pôde notar, cada período da história do Brasil foi regido por uma legislação específica, e em cada uma delas, foi conferido um tipo de tratamento aos Municípios, sempre de acordo que o momento político vigente, ora outorgando autonomia, ora retirando-as. E como consequência, essas modificações constitucionais influenciaram diretamente o número de emancipações políticas no país ao longo do tempo. Conforme preleciona Marcos Antônio Nunes (2017, p. 12):

O que de fato se verificou na história do municipalismo brasileiro foi uma espécie de “efeito sanfona”, alternando momentos de maior abertura e de estreitamento aos anseios políticos municipais, neste particular, a criação de municípios. Se por um lado, durante os governos denominados democráticos ocorreu o maior número de emancipações distritais, por outro, a escassez na criação de municípios foi verificada durante os períodos de governos centralizados e ditatoriais [...].

Tais afirmações podem ser observadas na tabela a seguir exposta, com dados do PNUD 2015, que demonstra a evolução no número absoluto de cidades no Brasil por intervalos constitucionais:

INTERVALOS CONSTITUCIONAIS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	MUNICÍPIOS CRIADOS	CRESC. RELATIVO (%)	TOTAL AO FIM DO INTERVALO
1891 a 1934	1891 – Primeira República	475	53,9	1.356
1934 a 1937	1934 – Segunda República	81	6,0	1.437
1937 a 1946	1937 – Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 a 1967	Constituição Democrática de 1946 – Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 a 1969	1967 – Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 a 1988	1969 – Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 até hoje	1988 – Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Em análise a tabela supra, constata-se que foi durante o Estado Novo, com a vigência da Constituição Democrática de 1946, que ocorreu o maior incremento no número absoluto e relativo de cidades no Brasil, seguido, posteriormente, pelo período regido pela Constituição cidadão de 1988. Identifica-se também que, nos demais períodos, as emancipações políticas aconteceram em um menor ritmo.

Importante salientar, por sua vez, que entre os anos de 1969 e 1988, a queda acentuada no número de emancipações políticas com relação ao período histórico anterior, de 1946 a 1969, ocorreu em virtude da edição do Ato Complementar nº 46/1969, que vigorou durante 10 anos e proibiu a realização de alterações na organização territorial sem autorização do Presidente da República.

Por seu turno, a retomada na criação de cidades nos primeiros anos subsequentes a promulgação da Constituição de 1988 pode ser explicada pelo tratamento conferido a esses entes no novo texto constitucional, e também pela flexibilização do procedimento que passou a ser adotado para que ocorresse a criação de novas municipalidades.

Por fim, é importante destacar que apesar dos dados explanados na tabela serem referentes ao ano de 2015, eles permanecem atuais, uma vez que, desde 2013 não sé possível ser criado nenhum Município no Brasil até que sejam aprovadas as regras que regulamentem o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição.

2 PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, movida pelo ideal da descentralização e federalização de todos os seus entes, inclusive dos Municípios, ao ser promulgada, previa inicialmente em seu parágrafo 4º do artigo 18 que:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Isto posto, segundo Hely Lopes Meireles (2008, p. 68), o Município no Brasil sempre surgirá a partir de outro preexistente, por meio de quatro atos distintos previstos na Constituição, que são fusão, anexação, incorporação ou desmembramento, antecedidos de consulta prévia as populações afetadas pela modificação territorial e atendendo aos requisitos previstos em Lei Complementar Estadual. Continua o mesmo autor conceituando cada um desses quatro atos, onde apresenta:

Desmembramento é a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município.
Anexação é a junção da parte desmembrada de um território a um Município já existente, que continua com sua personalidade anterior.
Incorporação é a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador.
Fusão é a união de dois ou mais municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município.
(MEIRELES, 2008, pp. 68-69).

Acontece que, ao instituir a referida redação ao parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição, a União passou a não mais possuir interferência na regulamentação do procedimento originário de novos Municípios, outorgando apenas aos Estados a atribuição de definir quais seriam os critérios mínimos a serem observados nesse procedimento, critérios estes que variavam de ente para ente federado (PALONI, 2008, p. 55).

Porém, conforme Nelson Alexandre Paloni (2008, p. 56), ao estabelecer a competência exclusiva dos Estados em regulamentar o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, a União:

Criou um mecanismo sem controle ou critérios coerentes que colocava em risco a divisão de receitas, e em última instância, o bem-estar da comunidade que se emancipava sem o mínimo de condições financeiras e estruturais necessárias ao pleno funcionamento do município. Essa falta de critério afetava a federação como um todo.

Nesse mesmo sentido, conclui Maria Silvia Barros Lorenzetti (2003, p. 4) que:

Na prática, essa opção revelou-se danosa. As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros 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.

Assim, com a nova legislação, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o número de Municípios instalados no Brasil, que era de 4.090 em 1984, passou a 4.974 em 1996, ao passo em que existiam outros 533 aguardando a conclusão do procedimento de criação para a sua instalação, totalizando dessa maneira 5.507 Municípios entre instalados e aguardando instalação. Ademais, estimativa do mesmo instituto mostra que 1 em 5 cidades brasileiras foram criadas após a Constituição de 1988.

Sucedeu-se que, esse aumento no número de Municípios não representou uma melhor distribuição da população no território nacional, uma vez que, ainda segundo o IBGE, nas suas estimativas feitas para o ano de 2019, 5,8% das cidades brasileiras concentravam mais da metade do total de habitantes do país, e dos 5.570 Municípios, cerca de 68,2% deles possuíam menos de 20 mil habitantes.

Por consequência, diante da crescente exponencial do número de Municípios criados no Brasil, que não foi acompanhada pelo crescimento do PIB e nem pela arrecadação das receitas públicas, se fez necessário a revisão, pelo Congresso Nacional, do procedimento previsto no § 4º, artigo 18 da Constituição Federal (LORENZETTI, 2003, p. 4).

Assim, a alteração veio por meio da Emenda Constitucional nº 15/1996, que modificou a redação do referido parágrafo da Constituição Federal, o qual passou a vigorar com o seguinte preceito:

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.

Conforme se pode inferir da leitura da nova redação constitucional, foram incluídos dois elementos condicionantes para a criação de novos Municípios, os quais sejam: o Estudo de Viabilidade Municipal (EVM) e o lapso temporal para realização dos procedimentos, que passa a ser definido em Lei Complementar Federal, e não mais Estadual. Como consequência, foi retirado dos Estados-membros a liberalidade de regulamentar a sua divisão político-administrativa interna. (PALONI, 2008, p. 57).

Ademais, se pode observar também que o legislador criou uma norma de eficácia limitada, que são aquelas em que, segundo José Afonso da Silva (2007, p. 135): “[...] o dispositivo sozinho não tem o condão de produzir, imediatamente, todos os seus efeitos, necessitando, para tanto, de uma lei integrativa infraconstitucional.” Tal limitação se constata, primeiro, no que tange ao lapso temporal em que devem ocorrer a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, que precisa ser definido em Lei Complementar Federal. Segundo, na apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipais (EVMs), que devem ocorrer também na forma da Lei, e apesar de não estar expresso no texto constitucional que tipo de Lei deve ser, a doutrina majoritária entende se tratar de uma Lei Ordinária Federal. (PALONI, 2008, p. 57).

Apesar de tal previsão legal, verifica-se que a Lei Complementar e Lei Ordinária as quais se refere o § 4º, do art. 18 da Constituição ainda não foram editadas, e diante da omissão do Poder Legislativo, tal dispositivo constitucional não pode ser aplicado. Esse é entendimento de Nery Ferrari (2005, p. 105), para quem: “[...] a falta de lei complementar federal implica na impossibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, bem como em sua instalação”, bem como do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, segundo os quais é inviável a criação de novos Municípios no Brasil enquanto não for

editada a Lei Complementar Federal que regulamente o período que deve durar os procedimentos e a forma de criação e publicação dos EVMs.

Importante observar que, a não edição da referida norma complementar não está relacionada a falta da propositura de Projetos de Lei (PLPs) versando sobre o assunto, uma vez que, já foram apresentados, ao longo dos anos, diversas iniciativas visando a regulação do dispositivo constitucional, boa parte delas inspiradas na Lei Complementar nº 1 de 9 de novembro de 1967, que estabeleceu, até o advento da Constituição de 1988, os requisitos mínimos de população e renda, bem como a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios, mas sim ao não prosseguindo do feito no âmbito do Poder Legislativo ou ao posterior veto presidencial (LORENZETTI, 2003, p. 5).

Afirmção que pode ser comprovada a partir de algumas iniciativas para regulamentação da Emenda Constitucional de 1996, onde temos, conforme Nelson Alexandre Paloni (2008, pp. 94-100), os Projetos de Lei Complementar nº 130/96 e 41/03, dispendo sobre o prazo para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios e dando outras providências, bem como o Projeto de Lei Ordinária nº 2.105/99, tratando da apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal. Verifica-se ainda, os PLPs nº 416/2008 e nº 397/14, vetados integralmente pela então presidente Dilma Rousseff, sob o argumento do aumento de despesas aos cofres públicos com a criação de novos Municípios e o PLP 137/15, atualmente em tramitação e que será analisado no próximo tópico.

Ocorre que, mesmo com o veto aos referidos Projetos de Lei e a consequente ausência da Lei Complementar, ainda assim, alguns Municípios foram criados no Brasil. Com relação a eles, até o ano de 2006, o STF possuía o entendimento unânime de ser inconstitucional as leis que os criaram, pois conforme preleciona Nelson Alexandre Paloni (2008, p. 102): “foram 11 as Ações Diretas de Inconstitucionalidade analisadas pelo Supremo Tribunal Federal e todas declararam a inconstitucionalidade das leis estaduais que criaram municípios ou deferiram liminares suspendendo a eficácia das leis estaduais.”

Porém, em 2007, ao julgar algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão, dentre elas a de nº 3682/MT, o STF mudou o seu posicionamento e reconheceu a demora do Poder Legislativo Federal em editar a Lei Complementar, fixando assim, em maio do citado ano, o prazo de 18 meses para adoção das

providências cabíveis para o cumprimento da referida norma constitucional. Dessa forma, diante desse novo posicionamento, a Corte Suprema passou a não mais declarar a nulidade das leis estaduais que criaram novos municípios, mas a manter sua vigência pelo prazo de 24 meses contados a partir do trânsito em julgado da decisão (PALONI, 2008, p. 103).

À vista disso, visando não ver extintos os Municípios criados, o Congresso Nacional, na esteira do que aconteceu em 2002, quando promulgou a lei 10.521, que assegurou a instalação dos Municípios que tiveram o processo de criação iniciado antes da promulgação da EC nº 15/96, desde que o resultado do plebiscito tivesse sido favorável e que as Leis de criação tenham obedecido a legislação anterior, promulgou em 18 de dezembro de 2008, a Emenda Constitucional nº 57, que convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios criados após a edição da EC nº 15/96 até 31 de dezembro de 2006, desde que tenham atendido aos requisitos dispostos na Lei estadual vigente a época da criação (PALONI, 2008, pp. 100-101).

Em síntese, o que se pode observar diante da alteração legislativa no, parágrafo 4, artigo 18 da Constituição e da ausência da Lei Complementar a que se refere o novo texto constitucional, bem como das decisões do Supremo Tribunal Federal é que houve de fato uma inibição da criação de novos Municípios no Brasil, uma vez que, segundo o IBGE, o Brasil possui atualmente 5.570 municípios, um aumento de apenas 63 desde os anos 2000, sendo os mais recentes as cidades de Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul, todos fundados em 1º de janeiro de 2013 e convalidados por decisão judicial.

Finalmente, se pode concluir ainda que, apesar de não existir a Lei Complementar Federal, o procedimento vigente para criação de Municípios no Brasil, segundo o texto Constitucional, pode ser dividido em 4 fases distintas, conforme preleciona Hely Lopes Meireles (2008, pp. 69-70), onde temos, no primeiro momento, representação junto a Assembleia Legislativa do Estado, nos termos e requisitos mínimos estabelecidos em lei, para que, em um segundo ato, a Assembleia Legislativa determine a realização do plebiscito, se satisfeita as exigências legais; como terceiro ato, a própria realização do plebiscito, depois de elaboradas e publicadas os Estudos de Viabilidade Municipal, e por fim, a promulgação da lei criadora do Município dentro

do prazo estabelecido na Lei Complementar Federal, desde que favorável o resultado do plebiscito.

3 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 137/2015 QUE VISA REGULAMENTAR O PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, NOS TERMOS PARÁGRAFO 4º DO ARTIGO 18 DA CONSTITUIÇÃO

Conforme referenciado no tópico anterior, uma vez que a nova redação do parágrafo 4º, do artigo 18 da Constituição Federal instituiu uma norma de eficácia limitada, que necessita de regulamentação por meio de uma Lei para produzir seus efeitos, foi apresentado mais um Projeto de Lei Complementar visando tal objetivo, este de nº 137/2015, que tramita em regime de urgência no Congresso Nacional, proposto pelo então senador Flexa Ribeiro do PSDB/PA em 04 de agosto de 2015, dispondo sobre o procedimento para a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios nos termos referido parágrafo constitucional.

Inicialmente, o projeto de Lei ratifica, em seu artigo 2º, a premissa já estabelecida na Constituição, de que:

Art. 2º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios dependerão da realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os prazos, os procedimentos e condições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Em seguida, passa a conceituar, para efeitos da Lei, em que consiste criação, incorporação, fusão e desmembramento, além de abordar o período para realização de tais procedimentos e a tratar dos procedimentos preliminares, dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), no que tange a sua elaboração e publicação, bem como a normatizar o plebiscito e os procedimentos complementares.

No que concerne ao período em que deve ocorrer a realização dos trâmites para que seja possível a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios, a Lei determina em seu artigo 4º que eles somente poderão ser realizados entre a posse do prefeito e do vice-prefeito, ou seja, 1º de janeiro do ano subsequente a eleição, e o último dia do ano anterior ao das eleições municipais. Ademais, que os

atos que forem iniciados e não encerrados nesse período ficam automaticamente interrompidos, só podendo ser retomados após a posse do chefe do poder executivo.

Com relação aos procedimentos preliminares, segundo o art. 5º do Projeto de Lei, eles deverão ter início mediante requerimento feito à Assembleia Legislativa do Estado, desde que subscrito por ao menos:

Art. 5 (...)

I - 20% (vinte por cento) dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, em caso de criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, em caso de desmembramento de Município preexistente para integrar-se a outro; e

II - 3% (três por cento) dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, em caso de fusão ou de incorporação dos Municípios.

Ademais, devem preencher outros requisitos que são indispensáveis para realização dos EVMs e prosseguimento do feito. Nesse sentido, de acordo com o artigo 6º, os novos Municípios e os preexistentes, depois da criação, deverão ter população igual ou superior a:

Art. 6 (...)

I (...)

a) Regiões Norte e Centro-Oeste: 6.000 (seis mil) habitantes;

b) Região Nordeste: 12.000 (doze mil) habitantes; e

c) Região Sul e Sudeste: 20.000 (vinte mil) habitantes;

Bem como, possuir o número de imóveis superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% de menor população no Estado e que a área urbana não esteja situada em reserva indígena, de preservação ambiental ou pertencente à União, suas autarquias e fundações.

Adentrando na questão dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), estes, segundo o Projeto de Lei, deverão ser concluídos no prazo de 180 dias a contar da sua contratação e terão validade de 24 meses após a sua conclusão, conforme pode se inferir da leitura do artigo 8º, § 2º, e artigo 10º, respectivamente. Ademais, segundo o art. 7º e 8º do PLP, ao final de sua elaboração, os EVMs deverão demonstrar, tanto com relação ao Município a ser criado, como aos demais envolvidos, a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana, nos termos previstos na própria lei, para que seja possível a criação, fusão, incorporação ou

desmembramento dos referidos Municípios. Salientando-se que, pelo artigo 12º, serão vedadas a criação e o desmembramento de Municípios quando deles resultarem a inviabilidade de qualquer um dos entes envolvidos.

No que diz respeito ao resultado dos EVMs, nos termos do artigo 11, eles não serão aprovados quando a criação, incorporação, fusão ou desmembramento dos Municípios acarretarem:

Art. 11 (...)

I - perda da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;

II - quebra da continuidade territorial de qualquer um dos Municípios envolvidos, exceto em caso de ilhas e arquipélagos;

III - advento de Município cujos limites territoriais sejam exclusivamente a área de um único Município; ou

V - alteração das divisas territoriais dos Estados.

Já com relação a publicidade dos referidos estudos, o Projeto de Lei prevê, em seu artigo 13º, que eles deverão estar à disposição de todo cidadão durante o prazo mínimo de 120 dias, em local acessível na Assembleia Legislativa do Estado e na internet, bem como, que seja efetuada consulta pública pelo mesmo prazo, devendo ser realizada, ao menos, 1 audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, para que sejam efetuados os devidos esclarecimentos as populações locais sobre os resultados dos EVMs.

Uma vez concluída a etapa anteriormente citada, a Assembleia Legislativa, na forma do seu regimento interno, deverá votar pela aprovação ou rejeição integral, ou ainda pela reelaboração total ou parcial do EVM. Em caso de reelaboração, depois de concluída, ela será submetida a nova consulta pública, agora pelo prazo de 30 (trinta) dias, para que novamente a Assembleia Legislativa decida pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial das partes revistas (artigo 13, §§ 4º e 6º). Por fim, pela redação do § 7º, do artigo 13, em caso de não havendo aprovação integral, poderá ser realizada contratação de outra instituição para refazer ou adequar o EVM.

Em contrapartida, se aprovado integralmente o Estudo de Viabilidade Municipal, nos termos do artigo 14º, realizasse o plebiscito junto as populações dos Municípios envolvidos, que deverá ocorrer, preferencialmente, em comunhão com as eleições federais ou estaduais posteriores ao ato legislativo que o autorizar. E, realizado o plebiscito, pelo artigo 16º do PLP, se o resultado for favorável à criação,

incorporação, a fusão ou desmembramento do Município, a Assembleia Legislativa, mais uma vez na forma de seu regimento interno, votará o respectivo projeto de lei de sua instituição, definindo, entre outros aspectos:

Art. 16 (...)

I - o nome, a sede, os limites e as confrontações geográficas dos Municípios envolvidos;

II - os Distritos, se houver, com os respectivos limites;

III - a forma de sucessão e a repartição de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos;

IV – a forma de absorção e o aproveitamento de servidores públicos, assegurados os direitos e as garantias adquiridos ao tempo da transformação.

Atentando-se ao fato de que não poderá ser criado Município com topônimo idêntico ao de outro existente no país (artigo 16, § 1º).

Votada e aprovada, pela Assembleia, a Lei Estadual que cria o Município, o Projeto de Lei Complementar preceitua, em seu artigo 17º e incisos que, as eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores deverão ser realizadas nas eleições municipais imediatamente subsequentes e que a instalação do novo Município se dará com a posse do prefeito e do vice-prefeito eleitos. Devendo ser elaborada, ainda no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de origem, a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício seguinte, específica para o novo Município, considerando os resultados e as projeções do EVM. E, enquanto não forem eleitos e empossados o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores, nem editadas normas próprias, o Município objeto de criação ou de fusão será regido e administrado pelas normas e pelas autoridades do Município de origem. Salientando-se que, de acordo com o artigo 20, a criação, incorporação, fusão ou o desmembramento de Municípios tornasse completo com a publicação da Lei estadual que o aprovar.

Ao final de todo esse procedimento, quando já instalado o novo Município, o artigo 19º determina que o prefeito empossado passará a executar a LOA elaborada no Município preexistente, ao passo em que deverá encaminhar a Câmara Municipal o projeto de lei da organização administrativa, bem como deverá ser aprovada e promulgada, pela mesma Câmara, a Lei Orgânica do novo Município.

Por outro lado, como previsto no artigo 15º do Projeto de Lei, se a criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município for rejeitado pelo plebiscito, fica vedada a realização de nova consulta com o mesmo objeto pelo prazo de 12 anos.

Por fim, como último objeto de análise do presente Projeto de Lei, encontra-se previsto, em seu artigo 22º, que serão nulos os atos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios realizados em desconformidade com o previsto na Lei. Todavia, no artigo 24º, convalida-se os plebiscitos realizados até 31 de dezembro de 2013, bem como os atos legislativos que autorizaram a sua realização até a referida data, desde que tenham atendido aos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua realização ou autorização.

Desta feita, uma vez realizado o resumo do Projeto de Lei Complementar 135/2015, ao analisá-lo em comparação com o projeto anterior que versou sobre o mesmo assunto, o PLP 397/2014, que foi vetado pela presidente, observa-se que eles são muito semelhantes de uma maneira geral, ao estabelecerem os mesmos critérios em seu inteiro teor, no que tange ao prazo para realização dos procedimentos que ensejem a criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios; porcentagem do eleitorado residente na área em que se pretende emancipar, desmembrar, fundir ou incorporar que devem subscrever o requerimento que será feito junto a Assembleia Legislativa; bem como, na definição das populações que os Municípios envolvidos devem contar após a finalização dos procedimentos.

Analisando o projeto isoladamente, constata-se que ele cumpre bem com o seu objetivo, que é de regulamentar o texto constitucional, que há mais de 23 anos encontra-se sem aplicabilidade plena em virtude da falta de norma regulamentadora.

No que tange a sua aprovação e os possíveis efeitos que ela pode causar sobre o elevado número de Municípios criados no Brasil após 1988, prelecionam Cigolini e Cachatori (2012, pág 10):

[...] a produção da legislação pode ampliar ou cercear o fenômeno. Assim, considerando que há leis estaduais já em vigor, e um projeto em trâmite no congresso nacional, procurou-se simular a potencialidade de novas emancipações, segundo os critérios estaduais e Federais. A simulação mostrou que, dependendo da escala de definição das exigências populacionais, haverá diferenças nas possibilidades de compartimentação do espaço em novos municípios. Entretanto, se observar a intensidade do fenômeno ocorrido após a Constituição de 1988, nota-se que há um esgotamento do estoque de áreas emancipáveis, o que leva a crer que, em qualquer hipótese, não haverá mais um número tão elevado de emancipações. Para que isso ocorresse haveria necessidade de que, a nova legislação fosse bastante permissiva, o que não está no horizonte da sociedade brasileira.

Em verdade, ainda existem muitas áreas no país que buscam emancipação política, uma vez que, segundo projeções do Governo Federal realizadas em 2014, a aprovação do PLP ora em análise nos mesmos moldes apresentados acarretaria, de imediato, a criação de cerca de 300 novos Municípios no Brasil, o que representaria também a criação de 300 cargos de prefeito, igual número de vice-prefeitos e ao menos 2.700 vereadores, além toda organização administrativa municipal, o que causaria um impacto, no curto prazo, de R\$ 9 bilhões na repartição dos recursos do Fundo de Participação Municipal.

Acontece que, a criação de novos Municípios no atual cenário político e de grave crise econômico-financeira pela qual atravessa o Brasil nos últimos anos representaria graves consequências para os Municípios existentes, que em grande maioria se encontra em situação crítica do ponto de vista fiscal. Conforme infere-se do Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 (IFGF), elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) a partir da análise do desempenho econômico de 5.337 cidades brasileiras com dados referência do ano 2018, 73,9% dessas cidades estão em situação fiscal difícil ou crítica, ao passo em que 1 em cada 3, ou seja, 1.856 não geram receitas suficientes sequer para cobrir os gastos com a própria estrutura administrativa e com a Câmara de Vereadores, sendo totalmente dependentes de repasses dos Estados e da União para se manterem, bem como que, 2.635 Municípios gastam acima do limite estabelecido em lei com seus recursos humanos, e por fim, 3.054 cidades não possuem um planejamento eficiente do seu orçamento, fechando o ano de 2018 sem recursos suficientes para cobrir despesas que foram postergadas para o ano subsequente.

Oportuno observar que, na contramão da criação de novos Municípios, o atual Governo Federal apresentou, no ano de 2019, a PEC nº 188/2019, conhecida como a PEC do pacto federativo, que prevê a incorporação, a partir de 1º de janeiro de 2025, pelo Município vizinho de melhor sustentabilidade financeira, limitada a 03 por um único Município incorporador, das cidades brasileiras que possuírem menos de 5.000 habitantes e arrecadação própria menor que 10% da receita total até o dia 30 de junho de 2023, o que atingiria, segundo o secretário especial da Fazenda do Ministério da Fazenda, um total de 1.254 Municípios que deixariam de existir. Ademais, a PEC prevê ainda o acréscimo do parágrafo 5º ao artigo 18 da Constituição, que teria a seguinte redação:

Art. 18 (...)

§ 5º A lei complementar de que trata o § 4º também estabelecerá os critérios de viabilidade financeira que deverão ser observados para criação e o desmembramento de Municípios.

O que faria com que a criação de Municípios só ocorra mediante lei complementar.

A proposta de tal Pacto Federativo, junto com o PLP 137/15 vai ao encontro do que propõe Nunes (2017, pág. 18):

O Governo Federal, junto com o Congresso Nacional, precisa aperfeiçoar o projeto e oferecer estímulos à contrapartida. Atualmente coexistem municípios com menos de mil habitantes partilhando a mesma cota do FPM com municípios de 10 mil habitantes, o que é uma inconformidade. Por outro lado, é imprudente estabelecer um número prévio de habitantes sem, contudo, realizar um estudo que leve em consideração as diversidades regionais. Os critérios adotados na legislação federal, que foram vetados pela presidente, apontam tamanhos mínimos distintos, conforme a região brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado, o Município enquanto organização política e administrativa da forma como conhecemos hoje possui seu surgimento atribuído a República Romana, por volta de aproximadamente 1 século a.C, sendo incorporado no Brasil pelos portugueses, nos primeiros anos de colonização.

Restou evidenciado que o tratamento conferido a esses entes nas legislações brasileiras foi se modificando ao longo do tempo, a depender da Constituição que regia o país e do momento político perpassado, e que isso interferiu diretamente no número de novas cidades criadas. Ficando claro ainda que, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o Município foi fortalecido e elevado à categoria de ente federativo, juntando-se aos Estados e a União, adquirindo, dessa forma, mais autonomia para decidir sobre as questões locais de sua competência. Mas não só isso, foi também com o advento da nova Carta Magna, em específico do parágrafo 4º, art. 18, que foram flexibilizados os requisitos para criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios, uma vez que esses procedimentos passaram a ser definidos por cada Estado da federação, e em geral, os Estados estabelecerem requisitos tíbios os que deveriam ser preenchidos, o que gerou um crescente no

número emancipações políticas no país a partir da promulgação do texto constitucional.

Diante disso, verificou-se que visando diminuir o ritmo de emancipações, foi editada a Emenda Constitucional nº 15/1996, que modificou a redação do retro mencionado parágrafo e passou a determinar que os procedimentos para criação de novas cidades deveriam ocorrer no período determinado em Lei Complementar Federal, instituindo ainda a necessidade dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), apresentados e publicados também forma lei. Dessa forma, a União voltou a interferir no processo de criação de Municípios.

Porém, apesar da previsão legal, nem a Lei Complementar, tampouco a Lei Ordinária Federal foram editadas, apesar de inúmeros projetos já terem sido propostos com tal finalidade, com alguns inclusive sendo aprovados no Congresso Nacional, porém vetados pelo Presidente à época.

Todavia, viu-se que tramita atualmente no Congresso Nacional, em regime de urgência, o PLP 137/15, que visa, enfim, regulamentar o texto constitucional, dando a ele aplicabilidade. Estima-se que, se aprovado, o Projeto de Lei Complementar criará, de início, entre 300/400 novos Municípios, que são os que estão apenas aguardando a norma regulamentadora para prosseguirem com a execução dos procedimentos de sua criação, gerando um custo estimado de R\$ 9 bilhões aos cofres públicos.

Entretanto, o Brasil, que encontra-se passando por uma crise política financeira, com déficit previsto para o ano de 2019 em torno de R\$ 139 bilhões, possui atualmente 5.570 Municípios, segundo dados atuais do IBGE, e a grade maioria deles não consegue se manter enquanto estrutura autônoma, estando em uma situação fiscal crítica, dependendo predominantemente de recursos dos Estados e da União para arcar com as suas despesas primárias.

Dessa forma, diante de todo o exposto, a possível aprovação do PLP, apenas agravará a situação de crise da União, Estados e dos Municípios já existentes, uma vez que instituirá novas estruturas administrativas sem a devida contrapartida na arrecadação de receitas.

Conclui-se, portanto, que apesar do texto constitucional precisar de regulamentação e o Projeto de Lei proposto cumprir com essa premissa, a sua aprovação não se mostra como oportuna no momento atual, devendo primeiro existir uma reforma na estrutura administrativa do país, como a proposta pelo Governo

Federal, bem como uma reforma na distribuição das receitas tributárias, para só então, após isso, se tornar possível a criação de novas cidades, a partir do atendimento de critérios mais rígidos previstos na legislação regulamentar.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Mariana. Cidade mais jovem do Brasil expõe dilemas sobre criação de municípios. **BBC Brasil**, São Paulo, 05 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44932862>>. Acesso em: 14 set. 2019.

ATLAS BRASIL. **Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2015 (PNUD)**, p. 224, 2015.

BRASIL. **Ato complementar nº 46, de 7 de fevereiro de 1969**. Mantém a organização administrativa e judiciária dos estados e seus municípios e do Distrito Federal, vigente a 31 de dezembro de 1968. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-46-69.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967**. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar PLP 137/2015**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=087EE5C6F9C8576A401964680544DFC.proposicoesWebExterno2?codteor=1366719&filename=PLP+137/2015>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar PLP 397/2014**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1253857&filename=PLP+397/2014>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera ats. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 187, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providencias. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8035501&ts=1582036854530&disposition=inline>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

BRASIL, 2008. **Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008**. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm>. Acesso em: 05 de nov. 2019.

BRASIL, 1996. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

CASTRO, Juliana. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09 jan 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

CIGOLINI, A.; CACHATORI, Thiago Luiz. Análise do processo de criação de Municípios no Brasil. **Colóquio Internacional de Geocrítica**, v. 12, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DE ALMEIDA ABREU, Mauricio. **Geografa histórica do Rio de Janeiro: (1502-1700)**. Andrea Jakobssen Estúdio Editorial: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, v. 2, 2010.

DE PINHO, Iris Eliete Teixeira Neves et al. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 209, p. 169-187, jul/set. 1997.

FAVERO, Edson. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FEDERAL, Supremo Tribunal et al. **A Constituição e o Supremo**. 6. Ed. Brasília. STF, Secretaria de Documentação, 2018

FERNANDES, Adriana. Equipe econômica alerta para risco de projeto que pode criar 300 cidades. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 jul.2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-economica-alerta-para-risco-de-projeto-que-pode-criar-300-cidades,70002397274>>. Acesso em: 26 out. 2019.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul/set. 2016.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal 2019 (IFGF)**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

Governo propõe a extinção de cidades com menos de 5 mil pessoas. **Revista Veja**, São Paulo, 05 nov. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/governo-propoe-a-extincao-de-cidades-com-menos-de-5-mil-pessoas/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. **Agência IBGE Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 27 out. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, Raul. A divisão territorial administrativa e judiciária do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, n. 2, p. 729-745, 1945.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. **BRASILIA: Câmara dos Deputados**, jul. 2003.

NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço: UFVJM**, p. 11-20, 2017.

PALONI, Nelson Alexandre et al. **O estudo de viabilidade municipal e o seu impacto no desenvolvimento nacional**. 2008. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

PIRES, Maria Coeli Simões Pires. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília**, v. 36, p. 143-166, abr/jun. 1999.

PUPO, F.; GRANER, Fábio. Governo prevê déficit fiscal de R\$ 139 bi em 2019. **Valor Econômico**, Brasília, 12 abr. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/04/12/governo-preve-deficit-fiscal-de-r-139-bi-em-2019.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2019.