



**O RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA POLÍTICA MUNICIPAL NÃO É
SUFICIENTE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL – O DEBATE SOBRE A
CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL**

*RECOGNITION OF MUNICIPAL POLICY AUTONOMY IS NOT ENOUGH FOR LOCAL
DEVELOPMENT - THE DEBATE ON THE ESTABLISHMENT OF NEW TOWNSHIPS IN
BRAZIL*

Roberta Marina Cioatto

Mestre em Direito com ênfase em Políticas Públicas de Inclusão Social pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho (Portugal) - programa de dupla titulação. Linha de Pesquisa: Direito e Desenvolvimento. Professora da Faculdade Paraíso do Ceará - FAPCE, Juazeiro do Norte, Ceará, Brasil.

Salete Oro Boff

Pós-Doutora em Direito pela UFSC. Doutora em Direito pela UNISINOS. Docente do PPG Direito IMED – Faculdade Meridional, na linha de pesquisa “Mecanismos de Efetivação da Democracia e da Sustentabilidade”. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito e Novas Tecnologias” e do Grupo de Estudos GEDIPI. Docente da UFFS e do IESA. E-mail: salete.oro.boff@gmail.com.

Resumo

A federação brasileira é composta pela União, pelos estados-membros, pelo distrito federal e pelos municípios. O texto constitucional prevê as possibilidades de desmembramentos e de criação de novos estados e de novos municípios. Especificamente sobre a criação destes últimos, deve-se considerar o impacto gerado na divisão dos recursos entre os demais e, como consequência, nas finanças públicas da integralidade do país. Por esta razão, dever-se-ia cercar de cautela a elaboração de nova proposta de legislação sobre o tema, uma vez que a então Presidente do Brasil já vetou projetos de lei que pretendiam regular a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos municípios. E, contrariamente ao que possa acreditar a maioria dos cidadãos das localidades que

pretendem se emancipar, a emancipação não é condição suficiente para garantir o desenvolvimento local. Mesmo considerando que a autonomia constitui fundamento do regime democrático, ela não significa, simplesmente, descentralização administrativa territorial. Insistir na “emancipação” pode não condizer com o interesse público e revelar pouco cuidado para com uma questão primordial: a eficiência na administração pública, muito em razão da falta de alocação de recursos. O assunto exige responsabilidade política por parte de toda a nação, e justifica a realização da presente análise.

Palavras-chave: Autonomia. Emancipação. Municípios. Poder local.

Abstract

The Brazilian federation is made up of Union, member states, federal district and municipalities. The Constitution provides for the possibility of dismemberment and creation of new states and new municipalities. Specifically on the creation of municipalities, must consider the impact generated in the division of resources among others and as a consequence the impact on public finances of the country's integrity. For this reason, should surround with caution the preparation of new draft legislation on the subject, once the President of Brazil has vetoed bills that intended to regulate the establishment, merger, fusion and dismemberment of these federation units. And, contrary to what might believe most citizens of the localities that want to emancipate, emancipation is not enough to ensure local development. Even considering that autonomy is the basis of democracy, it does not mean territorial administrative decentralization simply. Insist on "emancipation" can match not the public interest and reveal little concern for a primary issue: efficiency in public administration, because of the lack of resource allocation. The issue requires political responsibility of the whole nation, and justifies carrying out of the present analysis.

Key-words: Autonomy. Emancipation. Local power. Townships.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Pretende-se, com este trabalho, apresentar o município como ente federado e a forma de sua criação no Brasil. O problema que o motiva são as discussões mantidas (ou não mantidas) a respeito do tema. A hipótese é a de que as razões dos vetos da Presidente em 2013 e 2014 sejam desconsideradas nos novos debates, carecedores do merecido espaço acadêmico. Este artigo, portanto, é importante quando expõe o contexto brasileiro, a fim de contribuir para uma maior reflexão sobre o assunto. O objetivo geral é apresentar, sinteticamente, a estrutura da federação brasileira e as formas de criação de municípios, enquanto que o objetivo específico é trazer à discussão as razões daqueles vetos aos projetos de lei e as perspectivas de

condução da matéria. Para alcançá-los, utiliza-se o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

2. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O MUNICÍPIO

A Constituição brasileira contém expressa a opção pela estrutura federativa, formada pela união indissolúvel dos entes, cuja organização se funda na pluralidade de ordens jurídicas em um mesmo território estatal: o central, o regional e o local. Como principais características do federalismo, a soberania da esfera federal separada da dos Estados-Membros (LOEWENSTEIN, 1970, p. 355).

Nesse contexto, é fundamental a existência de uma Constituição escrita contendo as determinações das funções de cada ente, cabendo as mais gerais ao poder central e as mais específicas ao poder local.

Bothe (1995, p. 6), ao analisar os elementos integrativos e desintegrativos do sistema federalista de governo, indica como elemento essencial a identidade histórica de determinado povo e o interesse comum de determinados grupos e alianças pelo poder. Dória apresenta o Estado federal pela divisão do todo em unidades menores, com denominação própria a cada país e pela existência de órgãos do poder público centrais e regionais que funcionam articulados e, ainda, a “distribuição das funções do poder político por estes órgãos”, consistindo na descentralização administrativa e política (1962, p. 476). Esta estrutura é diferente da do Estado Unitário, no qual predomina a centralização política e geralmente a centralização administrativa e também da estrutura do Estado confederado que tem como peculiaridades a descentralização política e o direito dos Estados integrantes se separarem (soberanos).

A autonomia das unidades federadas e a coexistência de entes autônomos, na concepção de Horta, são essenciais para a identificação do Estado federal. Essa autonomia se traduz como “a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos” (1964, p. 13). Dessa forma, a possibilidade de legislar (existência de órgãos que possuem a função legislativa) e a existência de um ordenamento constitucional (autonomia constitucional) situado além do poder central são marcas do federalismo. A autonomia é a expressão do poder dos entes federados capaz de preservar a unidade da norma jurídica instituidora do Estado federal, observando um sistema jurídico único, sem desconsiderar as particularidades das diversas regiões.

Além do Estado-Membro, outra esfera que pode integrar o Estado Federal é o município. Tocqueville (1973, p. 202) define o município como o espaço onde “reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência (...)”. Também pode ser entendido como “o grupo de habitantes da mesma localidade unidos pela solidariedade de interesses provenientes de sua vizinhança.” (ZIMMERMANN, 1999, p. 46).

As competências de cada ente federativo são enumeradas no texto da Lei Maior, tanto as pertencentes ao poder central, quanto aos poderes regionais e locais. Usualmente, observa-se a enumeração no texto constitucional das competências da União, permanecendo as não indicadas (residuais) aos Estados-Membros. Essa divisão de competências tem por fim manter o equilíbrio entre as partes e garantir a sobrevivência do pacto federativo. A repartição de competências, segundo Horta, “é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal” (1995, p. 363). Assim, de acordo com a competência atribuída a cada ente federado, é que se configura o tipo de Estado federal.

A autonomia do município se traduz no autogoverno, desdobrando-se em autonomia política, administrativa e financeira. Deve-se ter claro que, quando se fala em autonomia dos entes federados, é preciso assegurar-lhes os recursos necessários para que possam executar sua política de governo própria. Do contrário, a autonomia pode tornar-se mera ilusão. O poder financeiro do Estado na estrutura federal é um problema central do federalismo, uma vez que as unidades governamentais somente podem atuar de forma politicamente eficaz se dispuserem de recursos financeiros. Portanto, deve haver um equilíbrio entre o volume de tarefas e os recursos pertencentes a cada ente federativo, pois é impossível, sem estes, executar com eficiência os serviços e obras públicas. Os recursos se consolidam na repartição constitucional da competência tributária e na distribuição da receita tributária entre os componentes do Estado federal, com o fim de corrigir os desníveis que os estados e municípios possuam em relação à disponibilidade financeira.¹

Dowbor apresenta a descentralização como propulsora de vantagens, uma vez que o poder local possibilita “uma dimensão administrativa extremamente concreta, a dimensão da simples racionalidade no uso dos recursos disponíveis e da economia

¹ Importa salientar que a repartição da competência tributária garante a cada ente da Federação legislar sobre determinados tributos, instituindo-os, indicando alíquotas e arrecadando-os.

dos nossos esforços”. Assim, o município representa “um grande agente de justiça social” (1994, p. 29), com capacidade de identificar as ações redistributivas, cabendo-lhe exercer a democratização das decisões “na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua vizinhança, dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas” (p. 36). Complementando, atribui-se ao poder local a incumbência de promover “um desenvolvimento equilibrado, com uma base econômica variada e uma situação social mais justa” (p. 52).

De igual modo, para Magalhães (1997, p. 117-118), o município representa a saída para se alcançar a democracia. Indica a importância do seu fortalecimento por meio da valorização do poder centrado em um espaço menor. Reforça seu posicionamento a favor do município quando considera a sua viabilidade financeira como propulsora da “construção de uma nova Federação”, na qual os municípios cumpram o papel mais importante de construção de uma democracia e de uma cidadania plena a ser exercida pela população.

Sobre a implantação do modelo federativo brasileiro, o mesmo surge com a proclamação da República em 1889. As províncias do Brasil, reunidas pelos laços da federação, passam a constituir os Estados Unidos do Brasil e recebem nova forma de organização política. A tradição de autonomia reservada até então aos municípios se estende às províncias. Segundo Bonavides, isso teria interrompido a autêntica origem da federação brasileira no municipalismo, “quando se deu a proclamação da República, estávamos mais amadurecidos ao nível local, para a descentralização política do que na faixa provincial” (1995).

Na elaboração da Constituição de 1988, verifica-se a preocupação dos constituintes em reafirmar o federalismo. Apesar disso, constata-se que a competência da União continua sendo muito abrangente, não só pelos itens enumerados no artigo 21, como também pela ampliação da possibilidade de instituir tributos, como é o caso das contribuições sociais, cuja arrecadação não se submete à repartição tributária.

Hoje, o município figura constitucionalmente como ente federado e possui autonomia política e administrativa. A autonomia política corresponde ao preceituado no artigo 29, que prevê a feitura de lei orgânica basilar da legislação municipal.

3. AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Brasil é uma federação organizada político administrativamente pela União, estados-membros, distrito federal e municípios – todos autônomos nos termos da Constituição da República brasileira.

A origem dos municípios é romana (MIRANDA, 1970, p. 331). As comunidades resultantes de conglomerados humanos eram, pelos romanos, denominadas citânias (COULANGES, 1971, p. 495). Essas associações evoluíram, seguindo as trilhas das conquistas romanas, ao *status* de cidades (ROCHA, 1997, p. 246). A partir daí, surgem algumas características comuns aos municípios, como o governo próprio e a sua organização administrativa interna.

A importância do município é reconhecida por Bielsa (1962, p. 64) como “el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados”. Prossegue, no mesmo sentido, atribuindo ao município a qualidade de precursor do Estado Moderno.

No Brasil, o município é anterior às províncias. As Ordenações Filipinas já previam atribuições aos municípios. Sua evolução jurídico-constitucional no contexto brasileiro caracterizou-se por um progressivo destaque dentro do Estado-Membro, mas sempre interrompida durante os regimes autoritários. Os municípios brasileiros seguiram o modelo português. Os povoados passaram a constituir vilas, a partir de ato autorizatório do rei (LEAL, 1976, p. 61).

Na fase do Império brasileiro, apesar da previsão constitucional sobre sua composição e determinação de competências próprias, não havia clara definição de suas funções, remetendo à Constituição o tratamento da matéria a leis regulamentais. O texto constitucional de 1891 garantiu certa autonomia para assuntos de interesse peculiar dos municípios. Com a Constituição de 1934, Estados passam a exercer tutela sobre os municípios, assistindo-os e fiscalizando-os. Em 1937, presencia-se a centralização que resultou na limitação da autonomia local. A previsão constitucional em matéria municipal se limitava a indicar “garantias institucionais” e não direitos aos municípios. É exemplo a nomeação dos prefeitos pelos governadores dos estados. O texto constitucional de 1946 teve como balizador a preservação da autonomia municipal e, na Constituição de 1967, retorna a centralização do poder, tolhendo dos entes locais sua liberdade de atuação, criação e organização municipal.

Os ideais municipalistas retornaram com força no texto constitucional de 1988² (artigos 1º, 18, 29 a 31, 145, 156 e 158). A Carta Magna promoveu os municípios à condição político administrativa para compor a República Federativa do Brasil, junto com a União, os estados e o Distrito Federal. O município adquire o *status* de unidade autônoma de poder na estrutura da federação tridimensional brasileira, junto com a União e os Estados-membros. Como menciona Meirelles (2008, p. 65), o município é uma “parte integrante da Federação. E essa integração é uma peculiaridade nacional. Em nenhuma outra nação se encontra o município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo.” No mesmo sentido, diz Aguiar, a “Federação brasileira apresenta essa peculiaridade incomum e digna de relevo: a inclusão dos Municípios como parte integrante dela” (1995, p. 11).

São visíveis, portanto, os avanços promovidos pela Carta Constitucional de 1988 ampliando o poder dos municípios, que adquiriram autonomia política, administrativa e financeira e pode ser entendido como pessoa jurídica de direito público interno. Essa autonomia manifesta-se na possibilidade de edição da Lei Orgânica com a liberação de controles que o sistema anterior lhe impunha, especialmente em relação à submissão do município aos Estados-Membros. O Município possui competência para a tomada de ação em tudo aquilo que diga respeito aos assuntos de interesse local³, como na organização de seus próprios serviços, na escolha de seus representantes e pela competência de instituir e de arrecadar seus próprios tributos. Pinto Ferreira indica que a completa autonomia dos municípios efetiva-se nos seguintes procedimentos: o “poder de eleger o seu chefe do Executivo ou Prefeito; o poder de eleger representantes do poder Legislativo local, chamados entre nós de vereadores; a administração própria, no que diz respeito ao seu peculiar interesse” (1967, p. 157).

Deduz-se, portanto, que o texto de 1988 garantiu ampliação da competência municipal. O artigo 29 indica a possibilidade de elaboração da Lei Orgânica, padronizando um modelo institucional que deverá ser observado pelos municípios. A competência material se estabelece a partir da possibilidade de prestação de serviços à população residente no município, com fornecimento de educação, saúde, moradia, saneamento, conforme inscrito nos artigos 25 e 30 da Constituição. À possibilidade de

² Desde 1988 o número de municípios aumentou consideravelmente. Veja-se nos apontamentos de Abrucio. De um total de 4.189 municípios, em 1988, passa-se a 5.507, em 1997. Segundo o autor, esse incremento deve-se à busca de recursos financeiros através do Fundo de Participação Municipal - FPM.

³ Interesse local é tudo aquilo que diz respeito às necessidades imediatas dos Municípios (art. 30, I), tendo influência sobre as necessidades gerais. (PINTO FERREIRA, 1998)

autogoverno, correspondem as funções legislativas e executivas entregues a órgãos distintos. O Prefeito Municipal é o titular do Poder Executivo, investido no cargo por eleição direta (artigo 29, II e III) e exercendo funções governativas e administrativas de chefia da administração pública. O desempenho da atividade legislativa municipal de criação de normas jurídicas para disciplinar assuntos de interesse local ou suplementar à legislação estadual ou à federal cabe à Câmara Municipal, cuja origem é portuguesa, e foi introduzida no Brasil no ano de 1928.

O controle das contas públicas municipais fica a cargo da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Contas. Independentes e harmônicas entre si, a prefeitura e a câmara constituem o governo municipal. A atividade financeira concedida ao município provém dos tributos de sua competência, isto é, de sua própria arrecadação, e dos repasses dos governos federal e estadual, conforme determina a Constituição.

Portanto, o Estado brasileiro, na acepção político-administrativa, está dividido em estados, em municípios, em territórios e no distrito federal,⁴ todos entes federados dotados de personalidade jurídica de direito público. Os estados repartem-se em municípios e, estes, podem estar divididos, administrativamente, em distritos e subdistritos.⁵ Outras divisões administrativas e urbanísticas podem existir, como cidades, vilas, bairros, povoados, núcleos, zonas e regiões, a critério dos estados e dos municípios.⁶ A cidade, sede do município, tem seu perímetro urbano fixado por lei

⁴ No momento, não existem territórios no país. Com a Constituição Federal de 1988, os territórios federais de Roraima e do Amapá foram transformados em estados, e o de Fernando de Noronha reincorporado ao estado de Pernambuco. Ao distrito federal, são atribuídas competências legislativas reservadas aos estados e aos municípios.

⁵ Os distritos e os subdistritos não possuem autonomia política nem financeira, permanecendo sob a administração do município. Trata-se de áreas administrativas com alguns serviços públicos estaduais ou municipais para melhor atendimento aos usuários.

⁶ A exceção é para o estabelecimento de regiões metropolitanas, as quais dependem de lei complementar estadual, nos termos do art. 25, §3º da CF. Nos termos deste artigo, os estados poderão instituir, para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes. As divisões judiciárias estaduais são efetivadas por lei de iniciativa de seus tribunais de justiça, conforme art. 125, I da CF. Para fins de justiça federal, de justiça federal do trabalho, de justiça federal eleitoral e de justiça militar, outros são os critérios – todos previstos constitucionalmente.

municipal e, este, deve conter os requisitos do art. 32, §1º do Código Tributário Nacional.⁷

Os estados-membros e os municípios não são soberanos (poder exclusivo e absoluto do Estado-nação), porém, são autônomos, recebendo poderes políticos e administrativos necessários aos seus governos e a seus negócios. Não se trata de poder originário, mas de prerrogativa política outorgada e garantida pela Constituição Federal, oponível ao próprio Estado União – um respeito recíproco das atribuições privativas de cada um. Deste modo, com exceção de regulação concorrente sobre a matéria, não há prevalência da lei federal ou da lei estadual sobre a municipal, sendo repelida qualquer interferência entre os entes. Inexiste subordinação. Trata-se de esferas próprias de ação governamental, as quais decrescem gradativamente da União para o estado-membro e deste para o município. Poderes independentes e harmônicos entre si. (MEIRELLES, 2008, p. 93)

Quanto à autonomia política, organização do território e de seus serviços públicos, realiza-se sem a interferência da União ou dos estados-membros, desde que concernente ao “interesse local”, ao predominante interesse municipal.

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o Estado ou a União. (MEIRELLES, 2008, p. 111)

No que se refere à autonomia financeira, é a garantia constitucional de o município decretar e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30, III, CF),⁸

⁷ Inobstante, a Lei nº 5.868/72 estabeleceu o conceito de imóvel rural com base em sua destinação e dimensões, contrariando a sistemática do código para considerar urbanos, por exclusão, os demais imóveis.

⁸ Observe-se que os municípios não podem instituir tributos além daqueles que lhe estejam constitucionalmente previstos, os quais estão discriminados no art. 156, cabendo-lhe, ainda, participação em outros tributos arrecadados pela União e pelo estado-membro.

recursos próprios a garantirem a realização de obras e de serviços públicos necessários a seu progresso.⁹

4. CRIAÇÃO, MODIFICAÇÃO E EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O município é criado, na forma do art. 18, §4º da CF, por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal e atendidos os parâmetros dos estudos de viabilidade municipal.¹⁰ Publicado o estudo, na forma da lei, realiza-se o plebiscito exigido. Quanto aos distritos e aos subdistritos, observada a legislação estadual (art. 30, IV, CF), é municipal a competência para sua criação, sua organização e sua supressão.

Para adquirir personalidade jurídica de direito público interno (art. 14, inciso II do Código Civil), sua criação, sempre antecedida pelo plebiscito, precisa ser aprovada por lei estadual. O mesmo procedimento é o exigido para incorporação, fusão, anexação ou desmembramento de municípios.¹¹ Aos requisitos mínimos federais, o estado-membro poderá acrescentar outros “visando às conveniências da administração e às peculiaridades regionais ou locais, que nem sempre aconselham o fracionamento”. A desmedida criação de municípios, na maioria das vezes oriunda de um “bairrismo irrefletido”, tem demonstrado o enfraquecimento dos já existentes e a debilidade dos que surgem sem condições de sustento autônomo. Portanto, consideram-se requisitos para sua criação: “suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria” a ser instaurada nessas novas unidades. O

⁹ De acordo com o princípio da subsidiariedade, diz Rocha (2009, p. 16), o Estado somente deveria prosseguir as atribuições e exercer as competências que os municípios não conseguissem prosseguir e exercer da mesma ou de forma mais eficiente.

¹⁰ Redação anterior deste dispositivo, alterado pela Emenda Constitucional nº 15/96, que retirou dos estados-membros referida prerrogativa: § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. O plebiscito, regulamentado pela Lei nº 9.709/98, é uma consulta direta à população residente na área de interesse.

Segundo Meirelles (2008), a revisão territorial do Estado poderia ser modificada a cada quatro anos, devendo ocorrer no ano que antecede às eleições municipais gerais realizadas simultaneamente em todo o país (art. 29, I, CF).

¹¹ Desmembramento: separação de parte de um município para integrar-se a outro ou para constituir um novo. Anexação: junção da parte desmembrada a município existente. Incorporação: o município, que passa a integrar o território incorporador, perde sua personalidade. Fusão: surge um novo município a partir da perda da personalidade daqueles que passam a integrá-lo.

desmembramento pode enfraquecer a todos, tornando-os incapazes de realizar o autogoverno em sua concepção ampla e autônoma sob os aspectos político, administrativo e financeiro. (MEIRELLES, 2008, p. 67-68)

Dentre as formas para a criação de municípios tem-se a emancipação de distritos, sendo três as principais fases de seu procedimento: 1) representação à assembleia legislativa do estado, atendidos os requisitos mínimos exigidos por lei; 2) realização do plebiscito, pela justiça eleitoral, por determinação da assembleia legislativa e 3) se favorável o plebiscito, a promulgação da lei criadora, dentro do período estabelecido pela lei complementar federal, com a sanção pelo governador do estado-membro. Importante ressaltar que, em se tratando de procedimento administrativo vinculado, são suscetíveis de impugnação judicial os atos ilegais praticados em quaisquer de suas fases.¹²

4.1 Ausência de lei complementar a regular a matéria

Decorridos mais de dezenove anos desde a emenda constitucional nº 15/96, a qual, no intuito de impedir a desenfreada criação de municípios, retirou dos estados-membros tal prerrogativa e passou a exigir lei complementar federal a regular a matéria, esta ainda não foi editada.

De 1988 a 1996, as questões de desmembramentos e da criação de municípios no Brasil eram analisadas em torno da figura denominada, por muitos, “município putativo”. Em 06/07/00, ajuizou-se, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2240, relator o Ministro Eros Grau, contrária ao desmembramento do município baiano de Barreiras para criação de Luís Eduardo Magalhães. O município de Luís Eduardo Magalhães havia sido efetivamente criado, pela lei baiana nº 7.619 de 30/03/00, e assumido existência de fato há mais de seis anos, tendo sido, em seu território, exercidos atos próprios de ente federativo dotado de autonomia. Em 19/01/01, como refere o Ministro Eros Grau em seu voto, foi promulgada sua lei orgânica, sendo que, até maio de 2006, mais de 200 leis municipais haviam sido promulgadas, legislando o município no interesse local. Foram eleitos prefeito, vice-prefeito e vereadores, em eleições realizadas pela Justiça Eleitoral. Arrecadaram-se tributos e prestaram-se serviços públicos, exercendo-se, ainda, poder

¹² A rejeição da representação não admite impugnação judicial por se tratar de ato fundado em motivos de conveniência e de oportunidade da assembleia legislativa.

de polícia. O município recebeu recursos federais e estaduais, participando de sua arrecadação, bem como cotas do Fundo de Participação dos Municípios. Em Luiz Eduardo Magalhães, foram celebrados casamentos e registrados nascimentos e óbitos. A rede municipal de ensino contava com 14 escolas. “Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõe seja juridicamente regular a sua autonomia política.” Em que pese a evidente violação ao dispositivo constitucional então vigente e a procedência final da ação, não se pronunciou a nulidade do ato impugnado. Manteve-se a criação do município diante da impossibilidade de se ignorar a existência de fato do ente federativo, da qual resultaram inclusive efeitos jurídicos, e sua autonomia por período superior a seis anos – situação excepcional não prevista pelo direito positivo. Proclamação idêntica estendeu-se a outras ações ajuizadas, contra leis do estado do Mato Grosso, do estado de Santa Catarina e do estado do Pará, ADI 3316, ADI 3489 e ADI 3689, respectivamente.¹³

Nas situações não consolidadas, o entendimento do STF era no sentido de impedir a criação de novos municípios, quanto mais diante da inobservância aos requisitos, como na ADI 2702, contra lei do estado do Paraná¹⁴, e nas ADI 2632 e ADI 2967, do estado da Bahia, a respeito do desmembramento de Ibipeba e de Seabra, respectivamente, e cujas ementas seguem abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12949/00. CRIAÇÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIO. ADMISSIBILIDADE. LIMITES TERRITORIAIS. ALTERAÇÕES. HIPÓTESE DE DESMEMBRAMENTO. CONSULTA PRÉVIA À POPULAÇÃO ATINGIDA. INOBSERVÂNCIA. PROMULGAÇÃO DA EC 15/96. EXIGÊNCIA DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. 1. Criação ou desmembramento de municípios. Ação direta de inconstitucionalidade. Adequação da via processual eleita para impugnação da lei estadual que os autoriza. Precedentes. 2. Desmembramento de município. Necessidade de consulta prévia à população interessada. Inobservância. Afronta ao artigo 18, § 4o, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Emenda Constitucional 15/96. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, nos termos da lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar e após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal. Inexistência da lei complementar exigida pela Constituição Federal. Desmembramento de município com base somente em lei estadual. Impossibilidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná. (ADI 2702, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA,

¹³ Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>>.

¹⁴ “Ainda que o objetivo da norma tenha sido, efetivamente, promover correção da área do município de Goioerê, e que teria sido incorretamente descrita na respectiva lei de criação, o fato é que tal modificação, realizada 42 (quarenta e dois) anos depois, caracteriza hipótese de desmembramento de área, para o que a Constituição exige, de forma expressa, prévia realização de plebiscito junto às populações das cidades envolvidas”, Maurício Correa – relator.

Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2003, DJ 06-02-2004 PP-00022 EMENT VOL-02138-03 PP-00616)

I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes. II. Município: desmembramento. A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente. III. Município: desmembramento: EC 15/96: inconstitucionalidade da criação, incorporação, fusão e do desmembramento de municípios desde a promulgação da EC 15/96 e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, o que, entretanto, não ilide a imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002). IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito. Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo. (ADI 2632, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, DJ 12-03-2004 PP-00035 EMENT VOL-02143-02 PP-00238)

I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes. II. Município: desmembramento. A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente. III. Município: desmembramento: EC 15/96: inconstitucionalidade da criação, incorporação, fusão e do desmembramento de municípios desde a promulgação da EC 15/96 e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, o que, entretanto, não ilide a imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002). IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito. Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo. (ADI 2967, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2004, DJ 19-03-2004 PP-00016 EMENT VOL-02144-02 PP-00450)

Muitas outras ações foram propostas, promovidas por governadores de estados ou por suas assembleias legislativas.

Diante da inconstitucional omissão, o STF, no julgamento da ADI 3682, declarou a mora do Congresso Nacional, o qual deveria contemplar as situações de inconstitucionalidade geradas por sua omissão legislativa, adotando, dentro de dezoito meses, as providências necessárias.¹⁵ Ocorre que este, não tendo chegado a um

¹⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do

consenso no prazo assinado, tratou tão somente de convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento cujas leis estaduais houvessem sido publicadas até 31/12/06, 16 e desde que atendidos os requisitos por elas estabelecidos.¹⁷ Por meio da emenda constitucional nº 57 de 2008, acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Optou, ainda, pela impossibilidade da criação de novos municípios enquanto não editada lei complementar federal. Depois disso, o STF continua concedendo medidas cautelares de suspensão da eficácia de leis estaduais para criação de novos municípios, como as deferidas nas ADI 3682 do estado de Mato Grosso, ADI 4984 do Ceará e ADI 4992 de Rondônia.

4.2 Os projetos de lei para a criação de novos municípios

art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (ADI 3682, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583)

¹⁶ Entre estas, impediu-se a criação de novos municípios em áreas de reserva indígena, de proteção ambiental ou pertencentes à União.

¹⁷ Foi o caso do município de Pinto Bandeira, no estado do Rio Grande do Sul. ADI 2381 julgada prejudicada em razão da emenda.

O projeto nº 416/08, aprovado pelo Congresso Nacional e remetido à sanção presidencial em outubro de 2013, era um substitutivo, com várias alterações, do Projeto de Lei do Senado nº 098/02. Em síntese: após o pedido, assinado por no mínimo 20% dos eleitores residentes na área afetada, a assembleia legislativa do estado deveria coordenar um estudo de viabilidade com base nos critérios estabelecidos na lei. Com a conclusão favorável, realizar-se-ia o plebiscito, devendo a assembleia assinar data para as eleições. Havia quem entendesse que, concluída essa etapa, o relatório tivesse de ser apreciado pelos deputados estaduais, os quais poderiam arquivar ou aprovar o projeto, uma vez que não estariam vinculados ao resultado.

De acordo com a legislação, criar-se-iam aproximadamente duzentos novos municípios no país, sendo que alguns cogitaram que este número poderia chegar a quatrocentos (TRIBUNA FEIREINSE, 2014; SANTOS, 2014; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013). Outrossim, de acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, estariam aguardando deliberação pelas assembleias legislativas estaduais 812 pedidos de novas prefeituras (BRITO, 2013).

Ocorre que os parlamentares votaram o projeto sem estimativa de custos para a criação de cargos e para a instalação de prédios públicos, por exemplo.¹⁸ Os novos municípios, dizem, receberiam recursos que seriam aplicados em outras regiões do mesmo estado, sendo ainda desmembrado um percentual das cotas do fundo de participação dos municípios.¹⁹

O projeto foi vetado integralmente pela Presidente do país em novembro de 2013,²⁰ conforme mensagem de veto nº 505. Suas razões basearam-se em uma análise do Ministério da Fazenda apontando riscos de desequilíbrio nos cofres públicos, com custos estimados em nove bilhões de reais mensais somente com a

¹⁸ Apenas no estado da Bahia, o custo seria de mais de R\$ 400 milhões por ano (TRIBUNA FEIREINSE, 2014).

¹⁹ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional (art. 159, I, b) constituída de percentual sobre impostos arrecadados no país (como IR e IPI) e repartidos entre todos os municípios de acordo com o número de habitantes dentro de determinadas faixas populacionais.

²⁰ Considerando não ter o veto presidencial um caráter definitivo ou absoluto, não encerrando o processo legislativo de forma definitiva, o projeto vetado poderia ser restabelecido pela maioria absoluta do Congresso Nacional. O veto, dentro de trinta dias do seu recebimento, pode ser rejeitado em sessão conjunta de deputados e senadores, e enviado para promulgação (CF, art. 66, § 4º). De acordo com a imprensa nacional, o veto presidencial seria remetido à análise dos deputados e senadores, sendo que os parlamentares apostavam em sua derrubada pelo Congresso quando retomadas as atividades.

implementação do novo aparelho administrativo. O crescimento das despesas não seria acompanhado de suficientes receitas, causando negativos impactos na sustentabilidade e na estabilidade macroeconômica:

A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras. (mensagem de veto 505)

No ano seguinte, novo projeto foi apresentado, sendo que, em 26/08/14, por meio da mensagem nº 250, foi vetado o Projeto de Lei nº 104/14 (nº 397/14 - Complementar na Câmara dos Deputados). Ouvido o Ministério da Fazenda, novamente manifestou-se a Presidente:

Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas. Mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes. (mensagem de veto 250)

Inobstante, pela terceira vez em menos de dois anos, o plenário do Senado aprova mais uma proposta instituindo regras para criação, desmembramento, fusão e incorporação de municípios no país. O PLS 199/15, que resgata o projeto anterior, segue para análise da Câmara dos Deputados.

O projeto exige, dentre os critérios de viabilidade para a criação de municípios, quantitativos mínimos regionais: regiões Norte e Centro-Oeste: 6 mil habitantes; região Nordeste: 12 mil habitantes; e regiões Sul e Sudeste: 20 mil habitantes. Entretanto, como se demonstra a seguir, os municípios com até 20 mil habitantes revelam as maiores ineficiências em gastos, que é começa a ser reduzida somente naqueles entre 20 e 50 mil. Ainda, não relata os impactos que as novas estruturas municipais gerariam no orçamento público sem a correspondente previsão de receitas, nem confronta os demais riscos de desequilíbrio nos cofres públicos apontados.

4.3 A dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros

No Brasil, o processo de emancipação municipal iniciou na década de 1930, intensificando-se de 1950 a 1960. Restringido de 1970 a 1980, continuou aumentando a partir deste período. (MAGALHÃES, 2008) De 1984 a 1997, foram instalados 1405

novos municípios no Brasil, um crescimento de 34,3%. Destes, 1329, ou 94,5%, têm menos de 20 mil habitantes. Estudo do IPEA mostra que a criação de municípios, aliada ao aumento dos repasses para estes disponíveis, aumentou o volume de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos, desestimulando a atividade produtiva realizada nos maiores e sem estimulá-la nos menores.²¹ Beneficiou-se, com isso, pequena parcela da população, e não necessariamente a mais pobre, em detrimento dos demais.²² A situação é agravada pelo aumento dos recursos utilizados com gastos legislativos e pela relativa redução dos valores disponíveis para programas sociais e investimentos. (GOMES; MAC DOWELL, 2000)

Sem aprofundar a questão da ausência de infraestrutura dos novos municípios, ressalta-se que qualquer variação na arrecadação de impostos federais ou estaduais pode, diante da dependência dos repasses do FPM e diante da inexistência de outras fontes, comprometer o orçamento municipal e o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal por parte de seus gestores. Isso se deve ao fato que, do total da carga tributária brasileira em 2013, cerca de 35,95% do PIB, somente 2,08% desse percentual, são receitas próprias dos municípios. E, considerando a evolução da participação dos entes federativos com arrecadação própria no total dos valores arrecadados em 2013, o município foi responsável por 5,79%, enquanto que os estados-membros registraram 25,29%, e a União, com a arrecadação centralizada, responde por 68,92% da receita total de tributos (RECEITA FEDERAL, 2014).

Carentes de estrutura em serviços, os municípios passam a duplamente onerar os vizinhos que, além de terem reduzida sua cota parte do FPM, obrigam-se a, indireta e gratuitamente, prestar-lhes assistência. Levantamento publicado pelo “O Estado de São Paulo” baseado em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

²¹ As novas cidades não aumentam as transferências, e sim sua divisão. Além disso, como a maioria sobrevive destes repasses, afrouxam na cobrança de impostos locais, que viram muitas vezes moeda eleitoral (no caso de anistias de IPTU) ou de tráfico de influência (nas isenções fiscais), deixando assim de criar um problema com o eleitorado. (RODRIGUES, 2012)

²² Com mais cidades, as atuais perdem peso no rateio dos recursos e sustentam, indiretamente, a montagem de novas máquinas administrativas. As regras do FPM, principal canal de repasses federais para as prefeituras, incentivam o desmembramento. Quando uma cidade se divide, as duas resultantes recebem, somadas, mais recursos do fundo do que a prefeitura original. “A multiplicação de micromunicípios distorceu tanto a distribuição do FPM que o valor per capita que chegou às cidades de até 2.000 habitantes em 2011 foi, em média, 133 vezes maior do que o repassado para capitais com mais de 5 milhões de moradores. Cada morador de Borá, cidade de 806 habitantes no interior de São Paulo, recebeu R\$ 6,9 mil de repasses federais em 2011. Na capital paulista, a média per capita foi de R\$ 17.” (BRAMBATTI, 2013)

apontou que apenas 7,8%, ou 417 dos 5.292 municípios brasileiros, geram mais impostos do que gastam. A maioria tem gastos públicos superiores à soma dos impostos (municipais, estaduais e federais) sobre a produção gerados por sua economia. No total, apenas 417 cidades brasileiras geram mais dinheiro público do que gastos. Elas são as responsáveis pelo superavit usado nos outros 4.875 municípios que apresentam despesas maiores que o arrecadado em impostos. (SANTOS, 2014)²³

Estudos demonstraram a existência de um ponto de carência de serviços públicos nos municípios com menos de 10 mil habitantes. Inobstante decline a partir de então, esse deficit permanece nos municípios com até 20 mil, os quais revelam as maiores ineficiências em gastos, reduzindo naqueles entre 20 e 50 mil. A partir de 50 mil habitantes, os municípios passam a dispor de melhores recursos e mostram satisfatório índice de eficiência sendo que a mais eficiente disponibilidade de serviços públicos se apresenta entre aqueles com mais de 100 mil habitantes. (GASPARINI; MIRANDA, 2006) Referidos autores sugerem ainda que, talvez, a emancipação possa ser evitada com uma mudança de cultura dos administradores, explorando-se de forma mais eficiente economias de escala na produção, fazendo-se com que um aumento no número de habitantes diminua o custo marginal e evite que a provisão de serviços tenha de ser subsidiada.

Um município pequeno pode ter efectivamente, como qualquer outro município, órgãos eleitos, pode ter também, por força de lei, um vasto leque amplo de atribuições e competências e ter ainda uma liberdade de acção apenas limitada pelo controlo de legalidade. Mas dificilmente ele pode ter um amplo e qualificado quadro de pessoal e razoáveis meios financeiros e muitas vezes candidatos qualificados para preenchimento dos órgãos. Ora, sem pessoal e meios financeiros, não pode desempenhar devidamente as atribuições e competências que a lei põe a seu cargo. É um município pobre em recursos humanos e financeiros e um município pobre é um município naturalmente dependente. (OLIVEIRA, 2010, p. 63)

²³ Os números foram calculados pelo Estadão Dados com base na pesquisa do Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios de 2011, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no fim de dezembro. Nessa conta, entram todos os gastos das três esferas do Executivo e não apenas os gastos públicos das prefeituras. Além disso, investimentos não contam como gasto público - são levados em consideração apenas as despesas de custeio, ou seja, pagamento de aposentados, transferências de renda, salário de servidores, gastos de manutenção de órgãos públicos, entre outros. Afora capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Manaus e Porto Alegre, os municípios que mais concentram atividades geradoras de receita são cidades portuárias, polos industriais e locais com forte economia agrícola. Como a capital Brasília concentra boa parte do funcionalismo federal, os gastos da administração pública lá superam a arrecadação com impostos em R\$ 59 bilhões. Com exceção do Distrito Federal, oito Estados nordestinos estão entre os dez com maior defasagem entre arrecadação e gastos públicos. Os outros dois são Pará e Rondônia.

Com a garantia da autonomia assegurada constitucionalmente, procura-se que, dentro dos limites legais, cada município satisfaça as necessidades de sua população. E, no que diz respeito aos assuntos financeiros, a autonomia revela-se por meio da existência de patrimônio e de ingressos próprios. (ROCHA, 2009) Pequenos municípios não têm condições de suportar amplas e qualificadas estruturas de serviços, muito menos possuem território e população para exercer as competências que a lei lhes confere. De outro modo, “a autonomia municipal torna-se uma mera proclamação teórica.” (OLIVEIRA, 2010, p. 65)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elevação do município à condição de ente federado pela Constituição de 1988 representou um avanço para a cidadania e para a efetivação das liberdades, pois se constitui em um campo de atuação política salutar à democracia, congregando vínculos familiares, de vizinhança e de solidariedade. Nesse sentido, destaque-se o importante papel desempenhado pela estrutura do município na efetivação das políticas sociais nacionais de saúde, de educação, de combate à fome, ao desemprego, entre outras. Sem a participação do Município como ente solidário e colaborativo, tais ações estariam destinadas ao insucesso.

Mas, em que pese esta relevância, a sobrevivência e a manutenção dos pequenos municípios brasileiros têm reflexos nas finanças públicas e no desenvolvimento de todo o país. Sem a correspondente geração de novas receitas, haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os municípios já existentes. Contrariamente ao que possa acreditar a maioria dos cidadãos das localidades que pretendem se emancipar, a emancipação não é condição suficiente para o empoderamento local.

Mesmo que constitua pilar do regime democrático, autonomia não significa descentralização administrativa territorial. Insistir na “emancipação” pode contrariar o interesse público e revelar ineficiência. Regular a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos entes federados exige firme resolução e responsabilidade política de toda a nação. Insistir na “emancipação municipal” pode ser valorizar uma

questão secundária – a facilidade de acesso físico ao centro administrativo – esquecendo questão essencial: a eficiência na administração pública.²⁴

REFERÊNCIAS

ABRUCIO. **Jornal O Estado de São Paulo**, a-8, em 17.08.1997.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.

AMUPE. CNM avalia projeto sobre a criação e o desmembramento de Municípios, aprovado pelo Senado. 21/07/15. Disponível em: <<http://www.amupe.org/cnm-avalia-projeto-sobre-a-criacao-e-o-desmembramento-de-municipios-aprovado-pelo-senado/>>. Acesso em: 11 out. 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BIELSA, Rafael. **Princípios de régimen municipal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962.

BOFF, Salete Oro. **Reforma Tributária e o Federalismo**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição. Os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOTHE, Michael. Federalismo - um conceito em transformação histórica. In: **O federalismo na Alemanha**. Trad. Sperber S.C Ltda. São Paulo, 1995.

BRAMATTI, Daniel. Novos municípios ampliam distorçam em rateio de verbas. **Agência Estado**. 16 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,novos-municipios-ampliam-distorcao-em-rateio-de-verbas,1043143,0.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 dez. 2013.

²⁴ Expressão semelhante é utilizada inicialmente por Matos (2006) quando apresenta sua contrariedade à regionalização política do continente português.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem de Veto 505 de 12/11/13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Msg/Vet/VET-505.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. Mensagem de Veto 250 de 26/08/14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Msg/Vet/VET-250.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 416/08. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412854>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

_____. Projeto de Lei nº 199/15. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2240. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>>. Acesso em: 11 out. 2015.

BRITO, Ricardo. Senado pode votar proposta que permite a criação de 180 cidades. **Agência Estado**. 08 out. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,senado-pode-votar-proposta-que-permite-a-criacao-de-180-cidades-,1083432,0.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

BURGARELLI, Rodrigo. Só 8% dos municípios brasileiros arrecadam mais do que gastam. **Estadão**. 04 jan. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,so-8-dos-municipios-brasileiros-arrecadam-mais-do-que-gastam,174415,0.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et. al. **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5580>. Acesso em: 10 jan. 2014.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Lisboa: Livraria Clássica, 1971.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 1962. Tomo II, v. I.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ESTADÃO. A farra dos novos municípios. 29 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-farra-dos-novos-municipios,1036715,0.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. Autonomia Municipal. In: GARRIDO; HERMANY (Org.) **O Poder Local na Construção de uma Nova Realidade**. Brasília: CNM, 2012, p. 120-138. Disponível em:

<http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_mijosearch&view=search&filter=1&query=o+poder+local+na+constru%C3%A7%C3%A3o&order=relevance&orderdir=desc&Itemid=419>. Acesso em: 06 dez. 2013.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em: (Texto para Discussão nº 706).

HAURIOU, Andre. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Montchrestien, 1972.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia dos estados-membros no direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1964.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. 2. ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitante. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et. al. **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2008. cap. 1. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **O poder municipal. Paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MATOS, Luís Salgado de. Regionalização: Sim ou Não? In: OLIVEIRA, Antônio Cândido de (Coord.). **30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências na Universidade do Minho**. Braga: Coimbra Editora, 2006.

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

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. A Autonomia Local na Europa: um pilar da democracia. In: GARRIDO; HERMANY (Org.) **O Poder Local na Construção de uma Nova Realidade**. Brasília: CNM, 2012, p. 68-102. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_mijosearch&view=search&filter=1&query=o+poder+local+na+constru%C3%A7%C3%A3o&order=relevance&orderdir=desc&Itemid=419>. Acesso em: 06 dez. 2013.

_____ (Coord.). **30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências na Universidade do Minho**. Braga: Coimbra Editora, 2006.

_____. As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território. In: OLIVEIRA, António Cândido de (Org.) **Problemas Actuais da Administração Municipal. Actas do 8º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo**. Braga: Nedal, 2010, p. 47-66.

_____. **Direito das Autarquias Locais**. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

PINTO FERREIRA, Luís. A autonomia política dos municípios. In: **Revista de Direito Público**, São Paulo: RT, v. 7, p. 157, jan./mar. 1967.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969**. São Paulo: RT, 1970.

RECEITA FEDERAL. Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil – 2013 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), Dez 2014. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>. Acesso em 15.03.2015.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **A República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

_____. **Constituição e Mudança Constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional**. In: Revista de Informação Legislativa, a. 30, n. 120, p. 173, 1993.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito Financeiro Local (Finanças Locais)**. Braga: CEJUR, 2009.

RODRIGUES, Alexandre. Sem arrecadação sustentável, novos municípios ficam dependentes de transferência. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,sem-arrecadacao-sustentavel-novos-municipios-ficam-dependentes-de-transferencia,849517,0.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

SANTOS, Ivan. Novos municípios voltam à pauta e Paraná pode ganhar 13 cidades. **BemParaná**. 07 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.bemparana.com.br/noticia/297614/novos-municipios-voltam-a-pauta-e-parana-pode-ganhar-13-cidades>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

SIÉYÈS, Emmanuel. **Escritos y discursos de la revolución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Marcos Antonio de; MARENGO, Sabrina Trejes; ALMEIDA, Lauro Brito de. **REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, ISSN 1981-8610, Brasília, v.8, n.3, art. 1, p. 232-250, jul./set. 2014. Disponível em:

<<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/996/910>>. Acesso em 11 out. 2015.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Abril, 1973.

TRIBUNA FEIRENSE. **Novos municípios na Bahia custariam R\$ 400 milhões aos cofres públicos**. 09 jan. 2014. Disponível em: <[http://www.tribunadabahia.com.br/2014/01/09/novos-municipios-na-bahia-custariam-r\\$-400-milhoes-aos-cofres-publicos](http://www.tribunadabahia.com.br/2014/01/09/novos-municipios-na-bahia-custariam-r$-400-milhoes-aos-cofres-publicos)>. Acesso em: 09 jan. 2014.

WAGNER, Francisco Sosa. Creación, fusión y supresión de municípios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas. In: OLIVEIRA, António Cândido de (Org.) **Problemas Actuais da Administração Municipal. Actas do 8º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo**. Braga: Nedal, 2010, p. 13-46.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Recebido em 31/03/2014
Aprovado em 09/12/2015
Received in 31/03/2014
Approved in 09/12/2015