

# Criação de municípios e debate científico

Entre mitos e métodos

SÉRGIO FERRARI

**Resumo:** Com uma abordagem multidisciplinar e perspectiva histórica, este estudo trata do fenômeno da criação de municípios no Brasil desde a década de 1950. São analisados argumentos favoráveis e contrários à fragmentação municipal, tanto no debate científico quanto no debate social, e como tais argumentos influenciaram a elaboração normativa, desde a Lei Complementar nº 1, de 1967, passando pela Constituição de 1988 e pela Emenda nº 15, de 1996, até os projetos recentemente aprovados pelo Congresso Nacional, mas vetados pela Presidência da República.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Criação e tamanho ideal de municípios. Debate social e método científico

## 1. Introdução e proposta metodológica

Um dos temas mais recorrentes no “compêndio de discursos pré-fabricados” do debate público, científico ou não, é o relativo à divisão territorial brasileira no âmbito municipal. Em alguns períodos, parece ter saído de moda, em outros reaparece, com os mesmos clichês e frases feitas, mas nunca deixa de estar entre os mais frequentes, ao lado do “desgaste do sistema representativo”, da “reforma tributária” e de outros assuntos que fazem a alegria dos jornalistas sem pauta ou daqueles que fazem da crítica um fim em si mesmo.

Do ponto de vista histórico, o debate sobre a criação de municípios ou sobre as condições mínimas para que uma coletividade possa almejar sua emancipação territorial tem acompanhado, de certa forma, o debate sobre a própria autonomia municipal, intensificado a partir da

Recebido em 26/4/16

Aprovado em 22/8/16

década de 1950, e que atingiu seu ápice após a Constituição de 1988 (CF). Com maior ou menor intensidade, portanto, está em pauta há cerca de 60 anos.

No exterior, o debate também se intensificou na última década, embora com um foco um pouco diferente: cuida-se, na verdade, de estabelecer o *tamanho ideal* para a unidade *administrativa* (e, no grau permitido em cada ordenamento constitucional, também *política*) local<sup>1</sup>. Nesse contexto, o foco é eminentemente de eficiência econômica e administrativa, tendo como contraponto razões de natureza jurídica e política. Por isso, tais estudos são necessariamente interdisciplinares, envolvendo estudiosos da Economia, Geografia, Ciência Política, Administração e Direito.

No Brasil, frequentemente, a discussão também extrapola o campo jurídico, é objeto de críticas e análises de estudiosos de outras áreas e chega, em alguns momentos, ao âmbito do que se poderia chamar, sem rigor científico, de “opinião pública”, quando até a imprensa “comum” se envolve na discussão<sup>2</sup>.

Em tal situação, o tema tem sido objeto de uma abordagem emocional, com defesas apaixonadas, a favor ou contra a criação de municípios. Todavia, os argumentos esgrimidos pelos dois lados do debate raramente têm conexão efetiva com a realidade. Para os que se colocam a favor da criação de municípios (o que, numa visão ampla, resulta em maior fragmentação territorial e unidades cada vez menores), são alardeados supostos benefícios da maior

autonomia municipal, entre os quais o velho e surrado argumento (sem juízo de valor, por enquanto, da sua validade) da “maior proximidade” do povo com os governantes e seus supostos benefícios. Quando tem um pouco mais de embasamento teórico, o argumento da “maior proximidade” costuma apoiar-se no princípio da subsidiariedade, embora ele próprio ainda careça de fundamentação jurídica mais efetiva. Também são colocados argumentos de ordem econômica: os tributos arrecadados no novo município seriam sempre aplicados “em seu favor”, e não “apropriados” pelo município do qual se originou. Ambos os argumentos, porém, carecem de demonstração científica. Por outro lado, aqueles que se colocam contra a criação de municípios costumam utilizar argumentos igualmente velhos e surrados, como um alegado aumento da despesa pública (especialmente pela criação de mais cargos eletivos, como os de prefeito e vereadores), além de apontar (sem demonstração efetiva) a “inviabilidade econômica” dos novos municípios.

A abordagem do tema envolve os aspectos histórico, econômico, geográfico, político e jurídico, sendo relevantes, neste último, as vertentes normativa e jurisprudencial. Neste artigo, a opção é por não separar estes aspectos em subitens específicos, mas fazer um único texto com abordagens entrelaçadas, mantendo, na medida do possível, uma ordem cronológica. Espera-se que, assim, a compreensão do tema possa escapar do maniqueísmo de opiniões extremadas contra ou a favor da criação de novos municípios. Na verdade, a própria diversidade das realidades locais já permite ver que nenhum modelo *matemático* (para a Economia) e, conseqüentemente, *normativo* (para o Direito), pode apreender cada nuance dessa diversidade. Qualquer modelo provocará iniquidades nos pontos extremos.

<sup>1</sup>Entre as obras recentes que abordam o tema, na Europa, destaque-se: Lago-Peñas e Martínez-Vázquez (2013); Panara e Varney (2013); Tanquerel e Bellanger (2007). Nos Estados Unidos, o tema sempre teve um enfoque pragmático e objetivo, valendo conferir, entre outros: Kemp (1999).

<sup>2</sup>MELLO (1992, p. 24) faz menção a extensas reportagens publicadas nos periódicos *Folha de S.Paulo* (10/11/1991) e *Jornal do Brasil* (17/11/1991), com opiniões sobre o assunto.

Por conta disso, será sempre fácil, para qualquer posição que se defenda nesse debate, encontrar exemplos extremos que a apoiem. O que se pode fazer é buscar um modelo que evite, na maior medida possível, tais iniquidades.

Espera-se, assim, que essa abordagem não estanque, com o olhar simultâneo de diferentes ramos do conhecimento, contribua para trazer mais luz e menos calor para esse debate já tão desgastado.

## 2. A “Primeira Onda” emancipatória (décadas de 1950 e 1960)

Tomando-se como ponto de partida o Censo de 1940, a evolução da quantidade de municípios no Brasil pode ser demonstrada na tabela a seguir:

**Tabela 1 – Municípios no Brasil**

ano	existentes	criados	
		absoluto	%
1940	1.574		
1950	1.889	315	20,01
1960	2.766	877	46,43
1970	3.952	1.186	42,88
1980	3.974	22	0,56
1991	4.491	517	13,01
1993	4.974	483	10,75
1997	5.507	533	10,72
2000	5.560	53	0,96
2009	5.565	5	0,09

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no site do IBGE, em 2010.

A tabela demonstra que, ao longo da década de 1960, foram criados 1.186 municípios, o que representou um aumento de 42,88% na comparação entre 1970 e 1960. Se a comparação for feita entre 1950 e 1970, ver-se-á

que, em 20 anos, mais que dobrou o número de municípios no Brasil. Este período poderia ser chamado de “primeiro ciclo” de emancipações no País. Comentando o fato, Mello (1971, p. 29), fez a seguinte e enfática crítica: “surgiram centenas de Municípios-fantasmas, verdadeiras ficções do ponto de vista econômico, sociológico, administrativo e até geográfico, pois muitos nem divisas delimitadas possuíam”. Em texto posterior, o mesmo autor aponta o que seria uma das causas deste fenômeno:

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece sobretudo os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os Municípios. Assim, os Governos Estaduais estimulavam a criação de novos Municípios para atrair mais recursos do Governo Federal para o Estado (MELLO, 1971).

Duas observações devem ser feitas antes de prosseguir. Em primeiro lugar, infelizmente não foi possível separar os dados da década de 1960 entre os períodos antes e depois de 1964, embora se possa intuir que o maior crescimento se deu no primeiro período, até o movimento militar de 1964. Em todo caso, é fato que a Lei Complementar nº 1/1967 (sobre a qual se falará logo a seguir) provocou uma “freada brusca” no processo de criação de municípios. Razoável supor, assim, que as taxas de crescimento foram ainda mais elevadas, quando observado o período de 1950-1964. Em segundo lugar, embora pareça bastante elevado o crescimento do número de municípios no período de 1950-1970, esse dado deve ser lido em conjunto com o elevado crescimento populacional do País no mesmo período, demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 2 – Crescimento populacional do Brasil 1940-1970**

Ano	população	crescimento %
1940	41.236.315	
1950	51.944.397	25,97
1960	70.070.457	34,90
1970	93.139.037	32,92

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no site do IBGE, em 2010.

Portanto, embora ainda se possa falar num “ciclo de emancipação” no período de 1950-1970 (ou, provavelmente, 1950-1964), ele é *em parte* explicado pela acentuada expansão populacional no mesmo período. Esse dado será importante na comparação com o ciclo seguinte, iniciado no final da década de 1980.

### 3. O regime militar e a rigorosa restrição às emancipações

A Lei Complementar nº 1/1967 estabeleceu severos limites à criação de novos municípios, como se vê dos seguintes dispositivos:

Art. 1º – A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único – O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º – Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I – população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II – eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III – centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV – arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º – Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º – Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º – As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

Art. 3º – As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

Parágrafo único – A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

I – residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;

II – cédula oficial, que conterà as palavras “Sim” ou “Não”, indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do Município (BRASIL, 1967).

Apesar da pitoresca exigência do art. 1º (firma reconhecida de pelo menos 100 eleitores), o principal “freio” à criação de novos municípios foi a exigência de uma população mínima de 10 mil habitantes (art. 2º, I), bastante elevada para a época. Basta verificar,

para efeito de comparação, que mais da metade dos municípios existentes em 2005 não atingiria esse patamar. Se os mesmos dados forem “deflacionados” do crescimento populacional no período de 1970-2000, conclui-se que mais de 3.500 dos municípios hoje existentes não poderiam ter sido criados, se a Lei Complementar nº 1/1967 permanecesse em vigor (a população mínima seria de 18.230 habitantes). Isso explica, de maneira clara, por que foram criados apenas 22 novos municípios em toda a década de 1970.

#### **4. A “Nova República”: não vale o que está escrito**

Como explicar, então, que a partir de 1980, mesmo com tal legislação restritiva, tenham sido criados 289 municípios até 1987? A resposta diz muito sobre a cultura política e jurídica brasileira. Segundo o cientista político Fabrício Tomio, teria ocorrido o simples desrespeito à legislação e, onde não houve impugnação judicial, a emancipação se consumou:

Na segunda metade da década de 1980, devido ao que parece ter sido uma crise de legitimidade das instituições geradas no governo militar, muitos municípios foram criados desrespeitando a legislação vigente. A eficácia jurídica da Lei Complementar Federal (LC) 01/67 só ficou caracterizada quando a emancipação de algum destes municípios foi objeto de disputa judicial. Nos casos em que o processo tramitou sem recurso judicial, os municípios foram criados (TOMIO, 2002, p. 65).

Como o artigo de Tomio (2002) não fornece exemplos concretos do fato, procuramos, na base de dados do IBGE, municípios criados na década de 1980, que pudessem confirmar a hipótese. O município de Italva, no Estado do Rio de Janeiro, foi criado por lei estadual de 11/11/1983, cuja inconstitucionalidade foi declarada por acórdão do STF de 25/9/1985, determinando sua extinção (Representação 1223-9-RJ, Relator Ministro Sydney Sanches). Menos de um ano depois, em 12/6/1986, foi promulgada outra lei estadual, recriando aquele município. É pouco provável que, nesse curto período, Italva tenha alcançado os requisitos previstos na Lei Complementar nº 1/1967. Não se pode perder de vista, ainda, que, embora a CF tenha sido promulgada em outubro de 1988, a derrocada do regime militar foi gradativa, começando com o resultado da eleição presidencial indireta de 1985 e pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986. Não houve “ruptura”, ao contrário do que ocorrera em 1964. Esses dados históricos são coerentes com a relação de causalidade apontada pelo cientista po-

lítico, ocasionando o fenômeno de perda de efetividade da Lei Complementar nº 1/1967, durante este período de transição.

## 5. A Constituição de 1988 e a “Segunda Onda” de emancipações

A CF trouxe novo regime jurídico para a matéria, conforme disposição do seu art. 18, § 4º:

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

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

A expressão “populações diretamente interessadas”, como parece claro, poderia ter dois sentidos: de consulta apenas à população da parcela (geralmente um ou mais distritos) que pretende emancipar-se, ou a esta e também do município que “perderá” população, chamado, inclusive pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), de “município-mãe”. O STF, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade nº 733-MG (20/5/1992, Relator Ministro Sepúlveda Pertence), optou pela primeira interpretação, em acórdão assim ementado (transcrição parcial):

MUNICÍPIO: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA POPULAR. O INTERESSE JURÍDICO DO MUNICÍPIO-MÃE NA PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE TERRITORIAL E POPULACIONAL E DA UNIDADE HISTÓRICO-CULTURAL DO SEU AMBIENTE URBANO CESSA COM A VERIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS, SEM A CONCORRÊNCIA DOS QUAIS NÃO É LICITA SEQUER A REALIZAÇÃO DO PLEBISCITO; REUNIDOS, PORÉM, ESSES PRESSUPOSTOS E AUTORIZADO O PLEBISCITO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DIRETAMENTE INTERESSADA NO OBJETO DA CONSULTA POPULAR É APENAS A POPULAÇÃO DA ÁREA DESMEMBRADA, ÚNICA PORTANTO, A PARTICIPAR DELA (BRASIL, 1995).

Entendeu a Suprema Corte que o único interesse que a população do “município-mãe” poderia ter em se opor à emancipação seria a *preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano*, presente no dispositivo constitucional. Mesmo esse interesse,

porém, tinha como curadora a assembleia legislativa estadual, e não a população do “município-mãe” ou sua câmara municipal. Note-se, porém, que no regime constitucional anterior, esta já era a interpretação do STF (Representação 1.269, julgada em 30/10/1987, Relator Min. Néri da Silveira). Voltar-se-á a esse ponto mais adiante.

A acelerada expansão do número de municípios, a partir daquele momento, pode ser percebida nos dados da Tabela 1-A relativos ao período 1987-1997:

**Tabela 1-A – Municípios no Brasil**

ano	existentes	Criados	
		absoluto	%
1940	1.574		
1950	1.889	315	20,01
1960	2.766	877	46,43
1970	3.952	1.186	42,88
1980	3.974	22	0,56
1987	4.263	289	7,27
1997	5.507	1.244	29,18
2000	5.560	53	0,96
2009	5.565	5	0,09

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no site do IBGE em 2010.

Quando se considera o período de 1987 a 1997, fica bastante claro o segundo “ciclo de emancipação”, comparável, em número de municípios emancipados, ao período de 1960-1970, e representando, em percentual, um acréscimo de quase 30% no número de municípios existentes em 1987, que, como visto, já considerava um significativo aumento (7,27%) em relação ao período “estacionário” em que foi efetiva a Lei Complementar nº 1/1967.

Para que seja possível a comparação com o “primeiro ciclo” de emancipação, no período de 1950-1964, veja-se o crescimento populacional no período 1970-1996:

**Tabela 2-A – Crescimento populacional do Brasil 1970-1996**

Ano	população	crescimento %
1970	93.139.037	
1980	119.002.706	27,77
1991	146.825.475	23,38
1996	157.070.163	6,98

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no site do IBGE em 2010.

Não obstante, é preciso cautela antes de atribuir esse enorme crescimento do número de municípios apenas à nova Constituição. As causas do fenômeno podem ser múltiplas, além de serem bastante controversas na literatura jurídica e, especialmente, econômica. Para uma melhor visão do tema, portanto, convém abordar as possíveis causas sob o enfoque *normativo* e sob o enfoque *fático*.

Sob o ângulo *normativo*, percebe-se que, com a Constituição de 1988, os requisitos para criação de novos municípios passaram a ser determinados em lei complementar de cada Estado-membro. O quadro a seguir, elaborado por Fabrício Tomio, mostra como alguns Estados-membros regularam a matéria, comparando os requisitos com os constantes da Lei Complementar nº 1/1967:

**Tabela 3**

UF	Leis Complementares	População
União	LC 01/67	10.000(*)
PR	56/91	5.000
RS	9070-9089/90	1.800
SC	01/89 29-33/90, 34/91 37-42/91, 135/95	5.000 1.796 5.000
ES	13/91 87/96, 100/97	8.600 Proibida a divisão de municípios emancipados nos últimos 50 anos
MG	19/91 24/92 37-39/95	3.000 2.000 2.000
RJ	59-61/90	6.393
SP	651/90	1.000
AL	01/90 06/91 11/92	7.000 7.000 5.500
BA	01/89 02/90	12.541 8.000
CE	11.659/89 01/91	5.000 10.213
MA	17/93	1.000
PB	01/90 24/96	2.000 5.000
PE	01/90 14/96 15/96	10.000 10.000 Proibido emancipações até 1999
PI	06/91	4.000
RN	102/92	2.558
SE	01/90	6.000
AC	23/89 35/91	2.088 1.500
AM	07/91	965
AP	01/92	948
PA	01/90 27/95	5.000 10.000



UF	Leis Complementares	População
RO	31/89	6.155
RR	02/92	2.471
TO	01/89	2.000
	05-06/92	1.200
	09/95	3.000
GO	02/90	3.000
	04/90	2.000
MS	58/91	9.635
	62/91	5.781
MT	01/90, 08-09/91	3.040
	23/92	4.000

Fonte: Lei Complementar federal e estadual, IBGE (Contagem 96, Censo 91).

(\*) Quatro Estados utilizam o eleitorado (RS, SP, MG e MA)

(\*\*) Menos para os Estados com menos de 2 milhões de habitantes, quando prevalecia 0,5 % da população. Segundo os dados do Censo de 1991, a população municipal mínima para essas UF seria: AC (2.088 hab.), AP (1.446 hab.), MS (8.901 hab.), RO (5.663 hab.), RR (1.087 hab.), SE (7.459 hab.) e TO (4.599 hab.).

Vê-se que, à exceção do Estado de Pernambuco, os demais adotaram requisitos bem mais permissivos que os previstos anteriormente pela legislação federal. Merece registro ainda que várias “constituições” estaduais pretendam criar diretamente novos municípios, em seus atos de disposições constitucionais transitórias, o que foi impedido pelo STF<sup>3</sup>.

## 6. O Debate sobre a “Segunda Onda” de Emancipações

Do ponto de vista normativo, essa alteração explica muito, mas ainda não seria suficiente para que as populações de distritos ou outras localidades quisessem a emancipação. Quanto às razões econômicas e políticas que

levaram a tal processo, uma vez estabelecida a norma favorável, várias são apontadas sobre o tema. Mello (1992, p. 3) relaciona as seguintes:

- interesses político-eleitorais, voltados para a obtenção de votos, por parte dos defensores da emancipação, especialmente dos Deputados Estaduais, causa esta a mais invocada;
- o fato de que muitos distritos carecem de serviços básicos, tais como água encanada, escolas, postos de saúde, iluminação pública e energia elétrica;
- numa visão oposta à anterior, a existência de uma infraestrutura de serviços tão satisfatória que já não se justifica a subordinação do distrito ao Governo Municipal a que pertence e para o qual contribui com recursos fiscais próprios.

Com a ressalva de que Lordello de Mello, nessa passagem, não está enunciando opiniões próprias, mas apenas reportando argumentos que eram suscitados no intenso debate daquela época, é preciso notar que os dois últimos pontos são reciprocamente excludentes: se ambos fossem sempre verdadeiros, a emancipação ocorreria em qualquer hipótese. Mas o próprio Lordello de Mello acrescenta um dado que parece decisivo:

<sup>3</sup> Sobre o ponto, com referência a vários acórdãos do STF e transcrição de ementas, veja-se Ferrari (2003, p. 183-184). Interessante observar ainda, embora não diretamente relacionada ao tema, a seguinte diferença: enquanto no período aproximado de 1985-1988 vários municípios foram criados *contra legem*, mas se mantiveram por omissão na impugnação judicial; a criação de municípios pelas constituições estaduais, já sob a vigência da nova Constituição Federal, não “passou em branco”, sendo sempre objeto de ações diretas de inconstitucionalidade. Parece claro, na opinião que aqui se expressa, que esta diferença se deve à ampliação do rol de legitimados a provocar o controle de constitucionalidade (art. 103 da CF).

O que um novo município, mesmo incluído na primeira das 16 categorias de distribuição das cotas do FPM – aqueles com população até 10.188 (a categoria mais alta inclui os Municípios com população acima de 156.216 habitantes) – irá receber será uma quantia suficiente para a instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal, para sua manutenção, bem como para a prestação de alguns serviços.

Destaque-se este número: a “primeira categoria” a que se refere Lordello de Mello – até 10.188 habitantes – engloba nada menos que 48% dos municípios brasileiros. Assim, o coeficiente de cálculo do FPM seria o mesmo para um município de mil ou de dez mil habitantes. Parece bastante claro que esse critério representa um incentivo bastante significativo para a emancipação, tanto maior, proporcionalmente, quanto menor a população do novo município e, portanto, mais longe do “teto” de 10.188 habitantes. Isto parece explicar, também, por que a grande maioria dos municípios criados nesse período está na faixa de menos de 10 mil habitantes, e um número significativo tem menos de cinco mil. Veja-se a tabela a seguir, elaborada por Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell, que retrata apenas os “novos” municípios (instalados a partir de 1984):

**Tabela 4 – BRASIL E REGIÕES: número de Municípios instalados após 1984, por classes de tamanho da população, 1997**

Estratos de municípios	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Até 5.000 hab.	97	146	118	295	80	736
5.000 a 10.000 hab.	48	108	85	88	30	359
10.000 a 20.000 hab.	42	125	29	19	19	234
20.000 a 50.000 hab.	17	20	14	2	6	59
50.000 a 100.000 hab.	3	2	2	1	3	11
100.000 a 200.000 hab.	*	1	3	*	*	4
Total	207	402	251	405	138	1.403

Fonte: Gomes e Mac Dowell (1997, p. 7).

Veja-se: dos 1.403 “novos” municípios no período após 1984 (ou seja, já a partir da “flexibilização” da Lei Complementar nº 1/1967, agravando-se depois da CF) e até 1997, 1.095 tinham – mesmo em 1997 – menos de cinco mil habitantes. Diante desses dados, é difícil duvidar de que os efeitos dos critérios de distribuição do FPM não tenham sido a principal causa desse ciclo emancipacionista.

Para não perder a ordem cronológica, é necessário fazer referência à Lei Complementar nº 62, de 1989, cujo art. 3º manteve os critérios de

distribuição do FPM, “até que lei específica sobre eles disponha”. Aliás, o parágrafo único do art. 5º dessa Lei trouxe uma importante novidade:

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.

Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (BRASIL, 1989).

Assim, até 1989, a criação de um município obrigava ao recálculo das participações dos demais municípios brasileiros. A partir dessa lei, as participações totais dos municípios de cada Estado-membro ficaram “congeladas”, de modo que a redistribuição passou a se dar apenas no âmbito dessa unidade federativa estadual. Em palestra (daí a linguagem coloquial do texto), Bremaeker (2007, p. 11) demonstrou que, até então, existia uma “corrida interestadual” pela criação de novos municípios, com base no sistema anterior. Todavia, demonstrou também que esse “congelamento” acabou eternizando distorções:

Uma lei complementar, em 1989, resolveu fazer o seguinte: antigamente quando se criava municípios o FPM era redividido no país inteiro. O Rio Grande do Sul, em 1988, criou 101 municípios, o que engordou a fatia de FPM do Estado do Rio Grande do Sul. Isto foi um estímulo para que outros estados começassem a multiplicar municípios para puxar o dinheiro de volta para eles. Aí veio uma Lei Complementar que disse “agora congela esse quadro”: quando forem criados novos municípios o dinheiro irá ser dividido dentro do estado, dentro do mesmo percentual de FPM que os municípios daquele estado recebiam.

Quem teve o grande azar dessa história foi Roraima, que na época tinha dois ou três municípios e agora possui 15 municípios. Um município de Roraima recebe menos da metade de FPM que um município de Minas Gerais, por exemplo, embora Minas Gerais seja o estado com o maior número de municípios no país. Até 10 mil habitantes o FPM é o mesmo para todos os municípios.

Perceba-se, então, como um detalhe aparentemente simples e que passa absolutamente despercebido nos debates sobre o assunto – a mudança do recálculo das cotas do FPM, de nacional para estadual – pode provocar significativas diferenças no estímulo às emancipações. Além de estar fora do debate – acadêmico ou social –, essa variável não pode ser apreendida ou valorada em nenhuma das fases do procedimento de emancipação

(plebiscito, votação da lei estadual, “estudos de viabilidade” etc.). Também já se pode perceber que, do ponto de vista estritamente econômico-financeiro, a criação de municípios é um “jogo”, com ganhadores e perdedores, que passam a ter maior ou menor FPM *per capita*. Apesar disso, como já visto, o movimento de fragmentação municipal continuou intenso.

Pelo que se viu até aqui, já é fácil perceber que as razões que impulsionaram as “ondas emancipacionistas” não estão apenas no que dispõe a Constituição (sobre a abrangência do plebiscito), tampouco num interesse na criação de alguns poucos cargos de vereadores, ou ainda em arrecadar tributos próprios, como o IPTU e o ISS, absolutamente inexpressivos nesses pequenos municípios. Na verdade, tudo indica que questões infraconstitucionais, consistentes nos critérios de divisão do FPM, estavam na origem da “onda emancipacionista”, como já estivera nas décadas de 1950 e 1960.

Além do já referido debate pela imprensa, alguns trabalhos acadêmicos também formularam juízos de valor, sob diferentes enfoques, a respeito desse ciclo de emancipações.

Os economistas Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina MacDowell, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em dois trabalhos semelhantes, publicados em 1997 e 2000, fazem uma pesada crítica ao processo emancipatório. No segundo trabalho, depois de demonstrarem detalhadamente o incentivo à criação de novos municípios, decorrente dos critérios de distribuição do FPM – já referido acima – dedicaram-se a demonstrar três teses, assim enunciadas:

- 1 – O aumento das transferências entre grandes e pequenos municípios e entre regiões desestimula a atividade econômica global;
- 2 – Pequena parte da população é beneficiada (não necessariamente a mais pobre); grande parte da população, que vive nos médios e grandes municípios, é prejudicada;
- 3 – O aumento dos gastos administrativos do setor público global reduz relativamente as despesas públicas em setores sociais e em investimento (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 6).

Merecem destaque, neste momento, os fundamentos da segunda tese, consistentes nas seguintes proposições, todas demonstradas com a análise de dados econômicos e demográficos:

- Pequenos municípios têm mais receita por habitante que todos os demais;
- Apenas uma pequena parcela da população brasileira vive nos pequenos municípios;

– Os municípios pequenos não são sempre os municípios de população mais pobre (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 6).

Essas proposições são compatíveis com os resultados encontrados por Marcos J. Mendes (1994), em trabalho que não aborda a questão da criação de municípios, mas os critérios de rateio do FPM. Trabalhando com uma amostra de 380 municípios existentes em 1994, o economista demonstrou que os grandes “perdedores” dos critérios de rateio do FPM são os municípios mais populosos na periferia dos grandes centros, quase sempre integrantes de regiões metropolitanas e com características de “cidade-dormitório”. Um dos pontos fundamentais do seu estudo é o seguinte:

Ocorre que o conceito de renda *per capita* é uma medida estatística de média. Sabe-se que a capacidade de uma média espelhar a realidade de uma amostra é tão menor quanto maior for a dispersão desta amostra. Ou seja, se houver grande concentração da renda em um país, como é o caso do Brasil, uma região de alta renda *per capita* pode ter uma população de muitos pobres e uns poucos ricos.

Dai é possível que uma política de transferir recursos fiscais de uma região de alta renda *per capita* para outra de baixa renda *per capita* pode estar, na verdade, transferindo renda dos pobres que vivem na região “rica” para os ricos que vivem na região “pobre” (MENDES, 1994, p. 46).

Ora, a cada novo município criado, esse problema somente se agrava, pois mais recursos são drenados dos municípios “perdedores” em favor do novo ente federativo. Assim, desfaz-se o mito de que as potenciais perdas de um processo emancipatório só possam ocorrer no “município-mãe” daquele que é criado.

Este parece ser, exatamente, o equívoco dos trabalhos que fazem juízo positivo sobre o ciclo emancipacionista da década de 1990. Além de fazerem uma abordagem de base empírica, sem dados econômicos concretos, tais análises se dão sob a exclusiva ótica das populações “emancipadas”. Veja-se, como exemplo, o seguinte texto do economista e geógrafo François Bremaeker, que sintetiza várias publicações anteriores. Logo de início, o autor reconhece ser minoritária sua opinião:

Existe uma quase unanimidade nos meios técnico, acadêmico, político e da mídia contra o processo de emancipação de novos Municípios. A principal alegação diz respeito à inviabilidade da grande maioria desses novos Municípios e do “custo” que representam para o País (BREMAEKER, 1993, p. 8).

De fato, tem razão François Bremaeker no ponto em que descreve as “alegações” dos que são contrários às emancipações, as quais, como já se pode entrever, carecem de comprovação científica.

Realmente, o grande contrassenso dessas alegações ou argumentos contrários às emancipações está exatamente nesse ponto: tem-se um discurso de “proteção” das populações dos novos municípios, que estariam sendo “enganadas” por “aproveitadores” que queriam apenas criar novos cargos públicos para o seu próprio proveito, e levadas a viver em municípios economicamente inviáveis. É argumento tão elitista e antidemocrático quanto aquele que diz que “o povo não sabe votar”. Na verdade, a população do distrito emancipado sabe muito bem, ainda que intuitivamente, aquilo que é melhor para si, como o provam os economistas: os habitantes do novo município são, quase sempre, os “ganhadores” no “jogo das cotas do FPM”. Essas pessoas não querem e não precisam da proteção dos “críticos das emancipações”.

Todavia, embora estes sejam os argumentos da maioria dos debatedores, existem outros mais decisivos – embora pouco comentados – como se procura demonstrar aqui. A “inviabilidade”, em si, não é o principal problema, já que o custeio por receitas redistribuídas (especialmente FPM) é característica marcante dos municípios brasileiros, antes e depois desse ciclo emancipatório.

O principal problema está na profunda desigualdade gerada entre as populações dos “novos” municípios e dos preexistentes. Quanto ao “custo” para o País, não está apenas no aumento da despesa administrativa do setor público, mas também nas perdas de eficiência econômica desse mesmo setor, como um todo, demonstradas nos trabalhos acima referidos<sup>4</sup>. Prossegue então, Bremaeker, com a justificativa das vantagens da emancipação:

<sup>4</sup>Essa perda de eficiência do gasto público, decorrente das emancipações, chegou a ser estimada por Palos (2006), entre 15 e 18 bilhões de reais, no período de 1991 a 2000 (a preços de dezembro de 2000).

A emancipação passa a representar para a comunidade o real acesso a toda uma gama de serviços públicos a que jamais teriam acesso. Bem ou mal a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação, à saúde e à assistência social. Além disso, passa a construir e depois a conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento básico (BREMAEKER, 1993, p. 9).

O argumento final, visivelmente político, mas de base empírica, é seguido de um recado aos “críticos” das emancipações:

Não é para menos que 61,2% dos Prefeitos dos Municípios emancipados em 1997 conseguiram se reeleger, numa demonstração da satisfação da população com o status dos novos Municípios, que lhes permitiu ter acesso a uma inédita gama de serviços públicos.

É preciso viver a realidade interiorana para entendê-la (BREMAEKER, 1993, p. 9).

Ora, as conclusões a que chegaram os estudos econômicos são exatamente neste sentido: para as populações dos novos municípios, a emancipação é benéfica na grande maioria dos casos. A receita *per capita* do novo município, como demonstrado, será sempre mais alta que na situação anterior, o que é tanto mais verdadeiro quanto menor a população do “novo” município. A nova municipalidade nasce sem dívidas, reclamações trabalhistas, aposentados ou pensionistas para pagar. É um mundo irreal, de problemas postergados para o futuro ou abandonados no “município-mãe”. De fato, não admira que, nesse período inicial, como afirmado por Bremaeker, a maioria dos prefeitos tenha logrado a reeleição.

Ocorre que esse *ganho* na receita *per capita* dos novos municípios tem uma necessária contrapartida na *perda* de outros já existentes. Em se tratando de um “rateio” de recursos (o FPM),

cada real “a mais” nos novos municípios – e este é um postulado fundamental da Matemática – representa um real “a menos” em algum outro. Daí o acerto da conclusão, em tom contundente, de Gomes e Mac Dowell (2000, p. 23):

Como expressão de uma política social, portanto, a descentralização política, na sua versão federalismo municipal, é, na melhor das hipóteses, míope. Na pior, ela é perversa mesmo, pois redistribuir significa, por definição, tirar de uns, muitos, para dar a outros, poucos. No caso em tela, está-se tirando renda de uns pobres, cujo pecado é residir em cidades grandes, para dar a outros, que não são necessariamente pobres, e cujo direito ao céu decorre de habitarem em cidades pequenas. Não chega a ser edificante.

## 7. Move-se o pêndulo: Segunda Onda, segunda “reação normativa”

Em 1996, como uma espécie de *reação normativa* a esse ciclo de emancipações – provavelmente motivada pelo “consenso” referido por Bremaeker –, sobreveio a Emenda Constitucional nº 15, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da CF, que passou a ser a seguinte:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1965).

Subvertendo a expressão popular “atirou no que viu e acertou no que não viu”, pode-se dizer que, aqui, o legislador não viu o alvo correto, nem teve a sorte de acertá-lo por aca-

so. Bastava modificar os critérios de repartição do FPM – todos contidos em legislação infraconstitucional – para extinguir o principal incentivo às emancipações. Em vez disso, foi-se mexer no texto constitucional, criando um engessamento com consequências indesejadas, como se procurará explicitar a seguir. É o velho “movimento pendular” que caracteriza muitas das “reformas” legislativas e constitucionais no Brasil.

Com efeito, analisemos a alteração efetuada na CF. A primeira modificação que se nota é a necessidade de uma lei complementar federal para disciplinar o “período” em que se poderá fazer alguma alteração territorial dos municípios. Passados dezenove anos da Emenda, a mencionada lei complementar não foi promulgada, a despeito de vários projetos apresentados, como se verá a seguir. A segunda modificação é uma opção legislativa (*rectius*, constitucional) por uma das interpretações possíveis na redação anterior, oposta à interpretação efetuada pelo STF (BRASIL, 1995); ou seja, a partir dessa Emenda, a consulta plebiscitária deve ser feita não apenas à população da área a ser desmembrada, mas também à população do “município-mãe”. Por fim, a terceira modificação é a exigência de “Estudos de Viabilidade Municipal”, cuja disciplina também é remetida para a lei, não tendo ficado claro se essa “lei” seria a mesma “lei complementar” anteriormente referida (ou lei ordinária), tampouco se se trataria de lei federal (como no regime constitucional anterior) ou de lei estadual (como na redação original da CF)<sup>5</sup>. As leis exigidas pelo novo dispositivo

<sup>5</sup>No entendimento de Moraes (2001, p. 279), seriam necessárias duas leis federais: uma complementar, tratando apenas do prazo, e outra ordinária, tratando dos requisitos para a criação dos municípios. Para Ferreira Filho (1997, p. 139), por sua vez, a lei complementar federal deveria tratar do período e a lei complementar estadual deveria tratar dos requisitos para criação de municípios.

constitucional não foram editadas, o que, por si só, já seria suficiente para uma completa paralisação de novos processos emancipatórios.

Quanto à nova abrangência do plebiscito, também teve o efeito, por si, de tornar quase impossível um novo processo emancipatório. A mobilização dos habitantes de uma cidade, em favor da emancipação de um distrito afastado, é fato improvável, especialmente quando o comparecimento, na hipótese, é facultativo.

Apesar desse efeito prático, cabe refletir sobre o fundamento teórico dessa abrangência. Para isso, a pergunta fundamental é: quem são os “perdedores” no “jogo do FPM”?

Como visto nos parágrafos anteriores, os potenciais “prejudicados” pela emancipação não são necessariamente os habitantes do “município-mãe”. Na verdade, raramente são, na medida em que a redução de sua população também favorece – ou ao menos não prejudica significativamente – sua participação no FPM. Os potenciais prejudicados, até a edição da Lei Complementar nº 62, em 1989, espalhavam-se por todo o País, devido ao recálculo global das cotas do Fundo. A partir dessa Lei, o impacto fica limitado ao âmbito do Estado-membro – mas, ainda assim, difuso por outros municípios, especialmente os de maior população. Esse caráter “difuso” do prejuízo provocado pela criação de um município torna quase impossível que sejam ouvidos aqueles que realmente têm algo a perder com a emancipação. Isso parece explicar, então, por que a emancipação não costuma encontrar oposição popular, mas apenas no meio acadêmico. Como perguntar a todos os habitantes de um Estado – inclusive do município-mãe – se concordam em perder uma pequena parcela do FPM (não sem antes explicar a fórmula de cálculo que, embora razoavelmente simples, tem detalhes complexos)?

Desse modo, o plebiscito que ausculta apenas a vontade dos moradores do “município-

-mãe” (inclusive da parcela que pretende a emancipação) não reflete adequadamente o jogo de forças envolvido na emancipação, pois consulta apenas os potenciais “ganhadores”. Sob o ângulo da *democracia deliberativa*, na sua vertente substantiva, é possível dizer que o plebiscito, nesse caso, é incapaz de levar ao resultado ótimo, dentro dos princípios de justiça. Como explica Souza Neto (2007, p. 46):

De acordo com o “princípio da diferença” de Rawls, elaborado a partir do ótimo de Pareto, uma conjugação ideal entre justiça e eficiência ocorre quando nenhum incremento da igualdade pode resultar em benefício para os menos favorecidos, mas, ao contrário, pode prejudicá-los. Por isso, a alocação de recursos deve ser feita da maneira a mais igualitária possível até o limite em que seja preservada a eficiência alocativa, i. e., há um momento em que aumentar a igualdade significa prejudicar os menos favorecidos.

Em todo caso, parece ser indiferente, sob o ângulo teórico da justiça, a abrangência do plebiscito antes e depois da Emenda nº 15, pois em nenhum dos procedimentos são ouvidos os potenciais prejudicados, tampouco a emancipação atende – como fartamente demonstrado nos estudos econômicos – a critérios de eficiência alocativa global. Todavia, sob o aspecto prático, a alteração efetuada pela Emenda nº 15 passou a ser um poderoso fator de impedimento das emancipações. Sob o aspecto estritamente normativo, é mais poderoso até que a antiga Lei Complementar nº 1/1967.

## **8. Nem sempre vale o que está escrito – a resistência das emancipações após a Emenda nº 15**

O movimento pendular, nesse tema, não se limita às alterações normativas. Quanto à efetividade das normas sobre alteração de muni-



cípios, a resistência, à norma, da *natureza singular do presente*<sup>6</sup>, também parece se repetir em ciclos.

Como a criação de um município é processo formalmente complexo, que envolve várias etapas (provocação pelos interessados, realização de plebiscito, homologação do seu resultado pela Justiça Eleitoral, tramitação de projeto de lei, instalação com a eleição do primeiro Prefeito etc.) e demanda razoável tempo, é evidente que a promulgação da Emenda coincidiu com vários processos emancipatórios em curso, em diferentes etapas. Num fenômeno que guarda alguma semelhança com a “rebeldia” contra a Lei Complementar nº 01/1967, na segunda metade da década de 1980, em muitos Estados-membros continuou a criação de municípios, com certo beneplácito do Judiciário local, sob o fundamento de que o processo se havia iniciado antes da Emenda<sup>7</sup>. Isso explica por que o número de municípios continuou crescendo, ao menos até o ano de 2000, embora em ritmo bem mais lento.

Somente em 2001, o STF foi provocado a pronunciar-se sobre o tema. Em julgamento de medida cautelar na ADI 2.381-RS, ele suspendeu a lei gaúcha que criara o município de Pinto Bandeira, determinando a deposição do prefeito e dos vereadores e a devolução dos bens e servidores ao município de origem (Bento Gonçalves), o que – caso raro – chegou a ser cumprido. Em 2007, diante de muitos casos que continuavam a chegar ao STF, foram julgados, em sessões plenárias realizadas nos dias 9 e 10 de maio daquele ano, vários processos objetivos sobre o tema. Inicialmente, julgou-se improcedente a ADI 2.395, em que era impugnada a própria Emenda nº 15, por suposta violação à cláusula pétrea da federação. Na mesma sessão, não foi conhecido, por ilegitimidade ativa do impetrante, o mandado de injunção 725-RO, no qual se reclamava a regulamentação da mesma Emenda pelo STF, diante da inércia do legislador federal. Entretanto, foi também julgada a ADI por omissão 3.682, em que se declarou a mora legislativa do Congresso Nacional e assinou-se um prazo de dezoito meses para a edição da norma faltante (nos itens seguintes, serão examinadas as propostas já aprovadas pelo Legislativo). Por fim, de maneira coerente ao julgar a ADI 2.240-BA, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei baiana que

---

<sup>6</sup> Da clássica obra de Hesse (1991, p. 18), a expressão “natureza singular do presente” (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*) denota aproximadamente o conjunto de forças sociais que pode funcionar como um vetor oposto à efetividade das normas, gerando resistência ao seu cumprimento.

<sup>7</sup> Interessante observar que, embora na “resistência” à LC nº 1/1967, a inércia do Judiciário tenha desempenhado papel importante, na “resistência” à Emenda nº 15/1997 ocorreu exatamente o oposto: o Judiciário, especialmente estadual, atuou como garantidor da “sobrevida” dos processos emancipatórios.

criara o município de Luís Eduardo Magalhães, mas deixou de declarar sua nulidade, diante do “fato consumado” da sua criação. Outras ADIs julgadas na mesma sessão tiveram idêntico destino (3.316-MT, 3.489-SC, 3.689-PA e 1.881-AL).

Segundo informação da Associação Nacional dos Prefeitos, 57 municípios foram criados por leis editadas após a Emenda 15. Nem todos, porém, tiveram sua situação submetida a julgamento do STF. Curiosamente, o mesmo Congresso que estava em mora na regulamentação definitiva do tema, através de lei complementar, promulgou nova Emenda à Constituição (nº 57, de 2008), exclusivamente para tratar da situação destes 57 municípios. Foi acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 96, com o seguinte teor:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação (BRASIL, 2008).

A resistência à efetividade da Emenda nº 15, portanto, não veio apenas do Judiciário, mas também do próprio Legislativo, resultando em nova alteração da própria Constituição, para consagrar “fatos consumados” ocorridos após o início da sua vigência.

Para concluir a narrativa deste item, necessário dizer que a ADI 2.381-RS (Município de Pinto Bandeira) foi julgada prejudicada, por decisão monocrática da ministra relatora, em 30/6/2010, exatamente em razão dessa Emenda. E assim nasceu mais um pequeno município, que não chegava a ter cinco mil habitantes:

A intenção do presidente do Legislativo e de integrantes da comunidade é que sejam realizadas eleições para prefeito e vereador junto com o pleito nacional do dia 3 de outubro. [...] Pinto Bandeira, com pouco mais de 4,5 mil habitantes, compõe uma das rotas turísticas da região serrana e tem sua economia baseada na produção de pêssego e uva (OLIVEIRA, 2010).

## **9. O fim da omissão do Congresso e o veto envenenado**

A criação de 57 municípios após 1997, “legalizada” pela Emenda 57, não chegou a provocar grandes protestos ou críticas, talvez exatamente por serem vistas como um “mal residual”, necessário à transição para o novo regime da Emenda nº 15, talvez por concorrer, na atenção da

sociedade, com outros fenômenos da primeira década deste século, em princípio mais “prejudiciais” às contas públicas ou ao País.

No entanto, resolvido o falso problema dos municípios nascidos entre 1997 e 2008, o Congresso Nacional finalmente aprovou a lei exigida pela Emenda nº 15.

Primeiramente, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 98/2002, do Senado, cujo número na Câmara dos Deputados (416/2008) demonstra o longo tempo de tramitação, ainda mais quando se vê que sua aprovação final ocorreu apenas em 2013. Merecem destaque alguns dos dispositivos desse Projeto, a começar pelo seu art. 13, que estabeleceu os requisitos para criação dos municípios:

Art. 13. O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao Município a ser criado, se foram atendidos os seguintes requisitos:

I – população igual ou superior a:

- a) 5.000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste;
- b) 7.000 (sete mil) habitantes na Região Nordeste;
- c) 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste;

II – eleitorado igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) de sua população;

III – existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;

IV – número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

V – arrecadação estimada superior à média de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

VI – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;

VII – continuidade territorial (BRASIL, 2002).

O dispositivo, que guarda curiosa semelhança com a Lei Complementar nº 1/67, apesar de prolixo, estabeleceu requisitos bastante rigorosos para a criação de municípios. Outro ponto muito importante é que os requisitos do inciso I praticamente eliminariam as vantagens do “jogo do FPM”, pois o número mínimo de habitantes estaria sem-

pre próximo do teto da primeira faixa, isto é, 10.188 habitantes. Os sete parágrafos desse artigo, bem como o artigo seguinte (14), estabeleciam ainda vários outros requisitos, como a realização de audiências públicas e a possibilidade de impugnação, por qualquer interessado, dos estudos de viabilidade.

Quanto à abrangência do plebiscito, o art. 16 do projeto cuidava de especificar ainda mais a redação do dispositivo constitucional, de modo a não deixar dúvidas quanto à exigência de que a consulta abranja todo o “município-mãe”:

Art. 16. Homologado o Estudo a que se refere o art. 13, comprovando a viabilidade, a Assembleia Legislativa autorizará a realização de plebiscito em consulta à totalidade da população do Município pré-existente, inclusive da área a ser emancipada, observado o que dispõe o art. 9º (BRASIL, 2002).

O texto tratava, também, das hipóteses de incorporação, fusão e desmembramento, as quais, embora previstas no texto constitucional, jamais tiveram regramento específico, sujeitando-se às mesmas restrições da criação de municípios.

Como se percebe, embora não fosse perfeito, o texto então aprovado representava um avanço com relação aos períodos anteriores, seja quanto à “onda emancipacionista” (1988-1997), seja com relação ao período de *hipocrisia constitucional*, em que se utilizava a falta de regulamentação do texto constitucional como meio indireto de paralisar, simplesmente, toda e qualquer alteração da divisão territorial municipal do País.

Apesar de, como defendido acima, a alteração das regras de repartição do FPM ser a melhor solução, o projeto resolvia, pelo menos, a repercussão dessas distorções do FPM sobre o movimento de fragmentação municipal.

Em outros termos: ainda que continue injusta a distribuição do FPM, pelo menos isto não serviria mais como um incentivo à desmedida criação de novos municípios.

Assim, pode-se ver que o PLC nº 98/2002 atendeu, em grande parte, aos anseios dos debates mais qualificados sobre o tema, ao longo de décadas, quais sejam:

- i) clareza quanto à abrangência do plebiscito;
- ii) diversos meios de impedir a criação de municípios “inviáveis”;
- iii) fim do “jogo do FPM” como incentivo à criação de novos municípios.

Todavia, esse projeto de lei foi vetado pela Presidência da República e suas razões foram expressas na Mensagem nº 505, de 12/11/2013, com a seguinte fundamentação:

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 (BRASIL, 2013).

Tais razões não têm qualquer suporte técnico, científico, ou mesmo de bom senso, antes parecendo que quem as redigiu sequer leu o conteúdo do projeto de lei complementar, limitando-se a repetir os velhos e surrados argumentos “leigos” contra a criação de municípios. Não admira, assim, que o próprio projeto de lei complementar tenha sido noticiado de forma negativa, como se fosse uma reabertura da “farra emancipacionista” e, com

o maniqueísmo que caracteriza tantos debates superficiais no Brasil, o veto tenha sido noticiado como a “salvação da moralidade” ou da preservação do equilíbrio fiscal.

Note-se, em especial, a equivocada assertiva na parte final do texto, no sentido de que a maior pulverização na repartição dos recursos do FPM prejudicaria “principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras” (BRASIL, 2013). Ora, isso é exatamente o oposto do que anos de análises científicas, especialmente da Economia, demonstram: os municípios menores (especialmente os “novos” municípios) são justamente os beneficiados com a nova divisão, e não os maiores. Além disso, os elevados patamares exigidos pelo PLC (7.000 habitantes no Nordeste, 10.000 no Sul e Sudeste) impediriam a criação de novos municípios apenas como forma de aumentar a parcela do FPM recebida por determinada unidade federativa.

Lamentavelmente, portanto, o veto estava “envenenado” por razões equivocadas, próprias de um debate leigo e desinformado, sem qualquer fundamento científico ou mesmo uma análise mais cuidadosa do projeto de lei complementar.

## 10. E o Congresso persiste em exercer seu papel

Como visto até aqui, ainda que com enorme atraso, o Legislador cumpriu seu papel, aprovando projeto de lei complementar para dar efetividade ao disposto no § 4º do art. 18 da CF, na forma determinada pela EC nº 15/1996. Neste ponto, vale lembrar que tal aprovação representa, também, o cumprimento da decisão proferida pelo STF na ADI por omissão 3.682.

Assim, diante do veto, era esperado que o Congresso formulasse nova proposta sobre o

tema, pois não se pode crer que a mora legislativa eterna (golpeando a efetividade da Constituição) seja um objetivo ou decisão defensável, do ponto de vista político ou jurídico.

De fato, pouco tempo depois, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 104, de 2014 (nº 397/2014 na Câmara dos Deputados). A principal modificação, com relação ao projeto anterior, foi o “endurecimento” dos requisitos, que deveriam ser aferidos antes mesmo da realização dos estudos de viabilidade, como se vê do art. 6º:

Art. 6º Constitui condição necessária para a criação de Município comprovar-se:

I – que tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes que perderem população possuirão, após a criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais:

- a) Regiões Norte e Centro-Oeste: seis mil habitantes;
- b) Região Nordeste: doze mil habitantes; e
- c) Regiões Sul e Sudeste: vinte mil habitantes.

II – a existência de um núcleo urbano consolidado cujo número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado; e

III – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;

IV – território com área não inferior a:

- a) duzentos quilômetros quadrados nas Regiões Norte e Centro-Oeste;
- b) cem quilômetros quadrados nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste (BRASIL, 2014a).

Esses requisitos, extremamente rigorosos, como se pode perceber, quase equivalem à vedação absoluta que, por meio de inconstitucio-

nal omissão legislativa, está completando 20 anos, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. De resto, o Projeto mantém as linhas gerais do anterior, com todas as qualidades já enunciadas acima. Apesar disso, inacreditavelmente, também este último projeto foi vetado pela Presidência da República, agora com as seguintes razões, expostas na Mensagem nº 250, de 26/08/2014:

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 (BRASIL, 2014b).

A primeira parte da justificativa é mais do mesmo: “aumento de despesas com as novas estruturas municipais” (BRASIL, 2014b). Como já visto, o fato é verdadeiro, mas seus efeitos são irrelevantes, em termos econômicos, para favorecer ou evitar a criação de municípios, ou para ter impacto significativo no gasto público como um todo. Quanto à segunda parte, parece que finalmente alguém, dentro do Ministério da Fazenda, procurou saber da produção científica dos últimos vinte anos, sobre o assunto, constatando, corretamente, que “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” (BRASIL, 2014b).

Todavia, embora correto o diagnóstico, mais uma vez tem-se a impressão de que o conteúdo do projeto sequer foi lido. Os “atuais critérios” do FPM provocam distorções – como exaustivamente demonstrado aqui – principalmente na faixa inicial, isto é, até 10.188 habitantes. O próprio projeto exige números maiores (20 mil habitantes no Sul e Sudeste e 12 mil no Nordeste), exceto nas regiões Norte e Centro-Oeste, em que se exigem 6 mil habitantes. Mesmo este último número (plena-mente justificável diante da baixíssima densidade populacional dessas regiões) não pode ser considerado um incentivo para a criação de municípios.

Como se percebe, uma vez mais, manteve-se a omissão inconstitucional, condenando-se à inefetividade um dispositivo legítimo da CF, ao mesmo tempo em que são desprestigiadas iniciativas de boa qualidade, em que o Congresso nada mais fez do que cumprir seu papel constitucional.

## 11. Conclusão

Como se procurou demonstrar ao longo deste estudo, a questão da criação de municípios no Brasil é discutida em dois universos absolutamente distintos. No âmbito acadêmico, trabalhos de alta qualidade têm demonstrado as razões que levaram às duas “ondas emancipatórias”, nos períodos de 1950-1970 e de 1985-1996, além de promover um rico debate sobre as vantagens e desvantagens do processo de fragmentação municipal. Por outro lado, no debate social, mitos e lendas, completamente desconectadas da realidade, têm persistido por décadas, demonizando toda e qualquer iniciativa de criar municípios, ou de simplesmente regular esse processo e outros correlatos, como a fusão e a incorporação.

O principal fator de incentivo à criação de municípios não está na CF, mas na legislação que trata da divisão dos recursos do FPM, especialmente por prever o mesmo fator de participação para todos os municípios com até 10.188 habitantes. Outros fatores comumente apontados, como a criação de novos cargos ou a arrecadação de impostos próprios, têm alguma influência, mas muito menor do que geralmente é apontado.

Quanto às consequências dessas emancipações, os principais problemas apontados, na análise “leiga”, são: a despesa com a criação de novos cargos públicos e a “inviabilidade econômica” dos novos municípios, além de possíveis prejuízos ao município de origem.

Todavia, uma análise interdisciplinar do tema demonstra o equívoco dessas críticas, pois não correspondem à realidade. As principais consequências negativas desse processo emancipatório são as perdas de receita dos demais municípios (em todo o Estado, e não apenas no município de origem) e também o grande desequilíbrio no “FPM *per capita*”, isto

é, no valor de FPM recebido por habitante, que tende a ser muito mais alto nos menores municípios.

Assim, para ouvir os verdadeiros interessados que pudessem se opor à emancipação, dever-se-ia ouvir toda a população do Estado. Relativamente à “preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano”, que constava do texto original da CF, mas foi suprimida pela Emenda Constitucional nº 15, a consulta à Câmara Municipal do município de origem representaria melhor tal interesse do que a deliberação por Assembleia Legislativa.

A Emenda Constitucional nº 15/1996 espelhou os argumentos equivocados do debate social. A ausência de regulamentação representou ainda uma ilegítima supressão da possibilidade de modificações territoriais dos municípios brasileiros.

Apesar das frequentes críticas feitas ao Poder Legislativo Federal, ao menos quanto a esse tema, foram produzidos projetos de alta qualidade, que incorporaram os mais fundamentados argumentos do debate científico. Ao aprovar tais projetos, o Poder Legislativo cumpriu fielmente o papel que lhe é atribuído pela CF e regulamentou de forma eficiente um tema de grande importância.

Exatamente por isso, merecem as mais contundentes críticas os vetos apostos pelo Poder Executivo, baseados nos mitos e lendas do debate social, fechando os olhos à produção científica sobre o assunto. Desperdiçou-se uma ótima oportunidade de aprimorar a Federação, com normas claras sobre as modificações territoriais no âmbito municipal, e postergou-se a efetividade da norma constitucional, da pior maneira possível: ceifando a legítima produção legislativa e mantendo, por exclusiva responsabilidade da Presidência da República, um injustificado estado de mora legislativa.

## Sobre o autor

Sérgio Ferrari é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor adjunto de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pesquisador visitante no Instituto do Federalismo da Universität Freiburg, Friburgo, Suíça; procurador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: professorsergioferrari@gmail.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>8</sup>

CREATION OF MUNICIPALITIES AND SCIENTIFIC DEBATE: BETWEEN MYTHS AND METHODS

ABSTRACT: This article broaches the phenomenon of the municipalities creation in Brazil, with a multidisciplinary and historical perspective, since the 50's. Will be analyzed arguments against and in favor about municipality fragmentation in a scientific debate as much as in a social debate. Also, it will be discussed how these arguments influenced the normative elaboration, since the Supplementary Law nº 01, edited in 1967, passing through the Constitution of 1988 and the Amendment nº 15, edited in 1996, till the recent projects passed by the National Congress but rejected by the President of the Republic.

KEYWORDS: CONSTITUTIONAL LAW. CREATION AND SIZE OF MUNICIPALITIES. SOCIAL DEBATE AND SCIENTIFIC METHODOLOGY.

## Como citar este artigo

(ABNT)

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. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril\\_v53\\_n211\\_p55](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55)>.

(APA)

Ferrari, Sérgio. (2016). Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de informação legislativa: RIL*, 53(211), 55-80. <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril\\_v53\\_n211\\_p55](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55)>.

## Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 1965. *Diário Oficial da União*, 6 jul. 1965.

---

<sup>8</sup> Sem revisão do editor.



\_\_\_\_\_. 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 às populações locais, para a criação de novos municípios. *Diário Oficial da União*, 10 nov. 1967.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 1223/RJ. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário da Justiça*, 25 out. 1985.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 1269/RJ. Relator: Min. Neri da Silveira. *Diário da Justiça*, 18 dez. 1987.

\_\_\_\_\_. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 62, de 28 de Dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 dez. 1989.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 733/MG. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, 16 jul. 1995.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Projeto de lei do Senado nº 98, de 2002*. 23 abr. 2002.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 57, de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. *Diário Oficial da União*, 18 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2381/RS. Relatora: Min. Cármen Lúcia. *Diário da Justiça*, 11 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013. *Diário Oficial da União*, 13 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Projeto de lei do Senado nº 114, de 2014*. 14 maio 2014a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, 27 ago 2014b.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos Municípios: surgimento, problemas e soluções. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Municipal*, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

\_\_\_\_\_. *Pactuação federativa municipalista: os desafios da repartição de renda pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2007.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. *Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros em 1995*. Brasília: IPEA, 1997.

\_\_\_\_\_. *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.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.

KEMP, Roger L. *Forms of al loc government: a handbook on city, county, and regional options*. Jefferson, N.C.: McFarland, c1999.

LAGO-PEÑAS, Santiago; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (Ed.). *The challenge of local government size: theoretical perspectives, international experience and policy reform*. Northampton: Edward Elgar, 2013.

MELLO, Diogo Lordello de. *O município na organização nacional: bases para uma reforma no regime municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971.

\_\_\_\_\_. A multiplicação dos municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, v. 39, n. 203, p. 23-28, abr./jun. 1992.

MENDES, Marcos J. *Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do fundo de participação das regiões metropolitanas*. 1994. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/fedfiscal.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Samir. Pinto Bandeira espera ter eleições em outubro. *Jornal do comércio*, 13 jul. 2010. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=33644>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. *Criação de municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais: um estudo não-paramétrico*. 112 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia)– Universidade de Brasília, Departamento de Economia. Brasília, 2006.

PANARA, Carlo; VARNEY, Michael R. *Local government in europe: the “fourth level” in the EU multilayered system of governance*. London: Routledge, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 104-143, jan./mar. 2007.

TANQUEREL, Thierry; BELLANGER, François. *L’avenir juridique des communes*. Genève: Schulthess, 2007.

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