

# A NOVA LEGISLAÇÃO E A POTENCIALIDADE DE CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

## NEW LEGISLATION AND POTENTIALITY FOR CREATION OF NEW MUNICIPALITIES IN BRAZIL

ADILAR ANTONIO CIGOLINI<sup>i</sup> & EDELVAN MATIOLO<sup>ii</sup>

Universidade Federal do Paraná  
<sup>i</sup>adilar@ufpr.br, <sup>ii</sup>matiolo@ufpr.br

**RESUMO.** As municipalidades somam, no Brasil, 5.564 unidades das quais grande parte são “novos municípios”, tendo sido criados após a década de 80. Isso ocorreu, sobretudo, em virtude da Constituição de 1988 que transferiu aos estados a prerrogativa criar regras para emancipação. Em consequência, grande parte dos estados brasileiros publicaram regras bastante facilitadoras para criação de novos municípios em seu território. Em razão da multiplicação do número dos governos locais, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 15/1996, que impossibilitou novas emancipações, até que a mesma fosse regulamentada. Essa emenda teve como proposta de regulamentação o Projeto de Lei 98/2002, que criou regras mais duras para criação de novos municípios. Aprovado pelo Congresso Nacional, no ano de 2013, ela foi vetada pela Presidência da República, sob o argumento de que proporcionaria aumento dos gastos públicos. O veto não foi analisado pelo Congresso e, em seu lugar, foi apresentado o Projeto de Lei número 104/2014 em conformidade com o Poder Executivo. Esse projeto foi aprovado no Senado e na Câmara dos Deputados e encaminhado à sanção presidencial. As novas regras apontam a tentativa de dificultar a criação de novos municípios nas regiões mais povoadas e fomentar a criação de novas unidades no norte do país, com poucos municípios. O trabalho ora apresentado selecionou os distritos que estão de acordo com os requisitos mínimos, em termos populacionais, exigidos por essa nova lei, obtendo-se o número de distritos aptos a emancipação. A esses distritos foram sendo associados outros critérios, tais como a questão do plebiscito e suas implicações, até chegar àqueles que teriam maior potencialidade de aprovação, num eventual processo emancipatório. Desses, foram selecionados 02 distritos e analisados individualmente, com base em dados econômicos, político-administrativos e socioambientais, exigidos pelo Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), estudo esse que pode viabilizar ou impedir a emancipação, segundo as regras da nova lei. Os resultados obtidos indicam um cenário de impossibilidade de novas emancipações, bastante diverso daquele indicado por órgãos como o IPEA, que aponta a possibilidade de muitas emancipações, a partir dessa nova legislação.

**PALAVRAS-CHAVE.** LEGISLAÇÃO EMANCIPACIONISTA, CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS.

**ABSTRACT.** There are 5,564 municipalities in Brazil, of which a great part are “new municipalities”, having been created after the 80’s. This was mainly due to the 1988 Constitution which transferred to the states the prerogative to create rules for emancipation. In consequence, most Brazilian states have published quite facilitative rules for creation of new municipalities in their territories. Because of the multiplication of the number of local governments, was approved the 15/1996 Constitutional Amendment by National Congress, which made it impossible new emancipation, until it was regulated. This amendment has proposed the regulation of 98/2002 Bill, which created tougher rules for creation of new municipalities. Approved by Congress in 2013, it was vetoed by the Presidency of the Republic, arguing that it would provide increased public spending. The veto was not examined by Congress and, in its place, was presented the 104/2014 Bill in accordance with the Executive Branch. This project was approved in the Senate and the House of Representatives and referred to presidential approval. The new rules try to hinder the creation of new municipalities in the most populated regions and foster the creation of new units in Northern Brazil, with few municipalities. The presented work selected the districts that comply with the minimum requirements in terms of population, required by this new law, obtaining the number of districts able to emancipation. Other criteria were being associated to those districts, such as the issue of the referendum and its implications, until reaching those who would have the greatest potential for approval, in a possible emancipatory process. Two of these districts were selected and analyzed individually, based on economic, political, administrative, social and environmental data required by Municipal Feasibility Study (MFS or EVM), which may facilitate or even impede the emancipation under the rules of the new law. The results indicate a scenario of impossibility of new emancipation, quite different from that indicated by organs such as the IPEA, pointing to the possibility of a great emancipation, from this new legislation.

**KEYWORDS.** EMANCIPATION LEGISLATION, CREATION OF MUNICIPALITIES, MUNICIPALITIES EMANCIPATION.

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Com um território vasto e heterogêneo é necessário uma estrutura administrativa para facilitar os processos de gestão do território. Para isso o país conta com 26 estados, que se subdividem em administrações locais e o Distrito Federal. As municipalidades somam um total de 5.564 e existem polêmicas a respeito da necessidade ou não, da emancipação de localidades.

As discussões acerca da emancipação municipal no Brasil têm sido bastante acaloradas, principalmente no período posterior a década de 80 quando houve um grande número de novos municípios criados. As regras aprovadas pela Emenda Constitucional 15/96 restringiram enormemente as possibilidades de emancipação. A tentativa de regulamentação dessa emenda ocorreu em 2002, com o Projeto de Lei 98/2002, que previa regras mais duras para as emancipações. Esse projeto foi sucedido pelo de número 104/2014, que aprovado no Congresso Nacional não foi sancionado pela presidência da República, com o argumento que os critérios possibilitariam a emancipação de centenas de novos municípios. Entretanto, após o veto, em negociação com o Congresso Nacional, o poder Executivo ampliou as exigências em relação as emancipações e, finalmente, no ano de 2014 há um novo texto legal, aprovado pelo Senado e pela Câmara, que aguarda sanção presidencial.

Essa pesquisa, teve como objetivo realizar um levantamento das reais possibilidades de emancipação de distritos no país, ou seja, levantar quais e quantas são as localidades com potencialidade de emancipação, segundo os critérios estabelecidos pela nova regulamentação.

Para isso, em termos de procedimentos metodológicos, em primeiro lugar foram pesquisados os critérios exigidos para se proceder à emancipação municipal, como a consulta popular (plebiscito); o número mínimo de habitantes do distrito, para cada região do país; o Estudo de Viabilidade Municipal – EVM, que exige para área candidata a emancipação: viabilidade econômico-financeira, político-administrativa e sócio-ambiental e urbana.

Destaca-se que, mesmo cumprindo tais requisitos, a criação do novo município não pode ocorrer se houver perda da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; quebrar a continuidade territorial de qualquer um dos municípios envolvidos, exceto no caso de ilhas e arquipélagos ou quando os limites territoriais estejam exclusivamente dentro da área de um único município.

Ressalta-se que, Estudo de Viabilidade Municipal, nos termos acima colocados, demanda pesquisas e o acesso a um grande número de dados, nem sempre fáceis de conseguir. Muitas vezes esses dados são inexistentes. Certamente parte delas das áreas candidatas não cumprirão tais requisitos. Entretanto, não se pode, a priori, deduzir quantos distritos, mesmo cumprindo o critério populacional, serão impossibilitados de emancipar-se em função das restrições impostas pelo EVM.

Num segundo momento foram selecionadas algumas dessas exigências para pesquisa empírica, iniciando-se pelo requisito populacional mínimo. O quantitativo exigido, diferente para cada região do país, foi aplicado sobre a malha de distritos de todo território nacional, usando como referência os dados de população por distrito, do censo 2010, do IBGE. Obteve-se como resultado, quantas e quais localidades em cada região poderia pleitear a emancipação.

Desse universo foram selecionados dois distritos para os quais foi feita uma extensa pesquisa em diversos órgãos oficiais, tais como: Tribunais de Contas, prefeituras e Tribunais Eleitorais, tomando como referência os municípios existentes dos quais os distritos selecionados fazem parte. Nem todos os dados exigidos para os Estudos de Viabilidade municipal estão disponíveis, por isso se buscou os dados referente aos requisitos de sustentabilidade econômico-financeira dos distritos selecionados, chegando-se a uma simulação, com base nos dados estudados, de quais distritos poderiam se emancipar.

## OS MUNICÍPIOS E SUA CRIAÇÃO NO BRASIL: UMA PROBLEMÁTICA HISTÓRICA

O tipo de administração municipal portuguesa que foi legada ao Brasil, teve influências de diversos povos, mas principalmente dos Romanos que tinham um governo baseado “[...] na centralização política e na descentralização administrativa [...]” (CIGOLINI, 2011, p. 7). As cidades tinham certa autonomia (mesmo estando submetidas ao poder central do Império Romano) como para conservar suas próprias leis e cargos públicos, expresso no direito romano pelo *municipium*.

Relata ainda Cigolini (2011, p. 7):

Com a queda do Império Romano a forma de organização do município sofre outras influências, mas manteve autonomia em relação aos assuntos locais. Autores como Nunes (1920) e Avellar e Taunay (1965) relatam as estratégias, acordos e legislações que permearam a formação dessas unidades administrativas na Europa, desde a sua origem até a criação da monarquia portuguesa. Encontram-se também, no trabalho desses autores, teses que defendem o município português como resultado da associação do *concilium* (município romano), com o *conventus publicus vicinorum* (encontro público de vizinhos), utilizados pelos invasores, após a queda do império romano, como instâncias decisórias da política local.

Segundo Avellar e Taunay (1965), e Nunes (1920) o nascimento da Monarquia Portuguesa fez com que os municípios fossem utilizados como estratégia para estender o domínio sobre o território e “[...] servir de contraponto ao poder do clero e da nobreza e auxiliar a expulsão dos invasores [...]” (CIGOLINI, 2011, p. 8). Porém, com o fortalecimento da monarquia, os conselhos locais perderam poder e tiveram suas funções regidas e fiscalizadas pelas leis ditadas pela Coroa, através das ordenações.

No Brasil, Martim Afonso de Souza fundou em 1531 a primeira vila na capitania de São Vicente. Porém foi apenas em 1584 com a criação do Governo Geral que se passou a incentivar formação de vilas. Tais vilas se mostraram inviáveis de serem regidas pelas ordenações devido as condicionantes geográficas do Brasil. Isso gerou então uma lógica de organização social baseada no rural e não no urbano, sob domínio dos proprietários rurais que possuíam o poder político e econômico na colônia. Isso fez com que “[...] as municipalidades, durante os dois primeiros séculos do período colonial, não conheceram nenhum controle da Metrópole.” (CIGOLINI, 2011, p. 8)

Porém, com a descoberta de ouro no século XVII e o aumento da riqueza inicia-se o desenvolvimento da economia local, “[...] pautada em relações econômicas de caráter urbano: comércio, crédito e serviços [...]” fazendo com que surja uma “[...] burguesia ligada aos interesses da metrópole e, que passa a contrabalançar o poder dos proprietários rurais e disputar cargos na

administração municipal [...]” (CIGOLINI, 2011, p. 8, apud Prado Júnior, 1933). Dessa forma, aos poucos se conseguiu submeter às administrações locais aos interesses da metrópole.

A partir da chegada da Coroa, em 1808, a influência da mesma se ampliou e a centralização administrativa passou a imperar no Brasil, fato que se intensificou ao longo do Império e passou a prevalecer com o governo de D. Pedro I. “Isso ocorreu haja vista que a Coroa, estando mais próxima e melhor aparelhada, conseguiu estender sua autoridade sobre o território brasileiro com mais eficiência. Isso se acentuou com a outorga da Constituição de 1824 que retirou

[...] a autonomia das câmaras, tornando-os organismos puramente administrativos. O município passou à tutela dos governadores das províncias e praticamente todas as atividades municipais passaram a ser minuciosamente detalhadas e, mesmo assim, após a aprovação pelas câmaras, as leis deveriam ser submetidas às assembleias provinciais, onde poderiam ser aprovadas ou alteradas. Essa tutela gerou fortes reações. [...] De um lado estava uma corrente descentralizadora, administrativa e politicamente e, de outro, a corrente que defendia a indefinição de competência, isto é, que se deixasse *livre* a constituição e o exercício dos poderes e do governo municipal. (CIGOLINI, 2011, p. 9)

Com a República e a adoção do Sistema Federalista, o Brasil buscou a descentralização política e administrativa, dando inclusive autonomia considerável aos Estados, em oposição ao modelo centralizador do Império. Assim, foram definidas pela federação três esferas político-administrativas: a federal, a estadual e a municipal sem garantir a autonomia e o controle democrático das mesmas deixando-as conviverem com o centralismo e o mandonismo local. (CASTRO, 2005).

A partir de 30, Getúlio Vargas dissolve os poderes legislativos e passa a nomear os governadores e estes a nomearem os prefeitos. O golpe de 1937 de Vargas centraliza o poder e a nova Constituição acaba com a autonomia municipal e eletividade dos prefeitos, ficando a administração municipal sujeita aos Departamentos de Municipalidades e Departamentos Administrativos. Isso se deu devido à tentativa do Estado Novo de erradicar os resquícios da República Velha que teria na autonomia municipal um foco de sobrevivência através do domínio das oligarquias locais.

No governo de Getúlio Vargas já havia no Brasil, aproximadamente 1.700 municípios, mostrando que, embora tutelados e sem autonomia, a malha municipal brasileira continuava num processo de continua expansão. Desde o início da República, no curso de aproximadamente cinco décadas, foram criados aproximadamente 800 novos municípios. (CIGOLINI, 2011, p. 10)

A Constituição de 1946, Municipalista, restabeleceu a democracia local e fortaleceu as finanças dos municípios. Mello (1971) afirma que o sistema de tributos partilhados adotados por ela, foi responsável pela criação de municípios nos anos posteriores. Em 1950 o número de municípios brasileiros era de 1.889, sendo criados outros 877 até 1960, e totalizando 4.234 unidades administrativas locais em 1963.

Com o Golpe de 64 e com nova lei complementar sobre o assunto, houve extinção de muitos municípios o que fez o total recuar para 3.957 no final de 1965. Para Bremaeker, milhares de pequenos municípios não foram extintos na época em função do próprio governo central reconhecer que a existência do município “[...] representava a presença do governo no interior.” (BREMAEKER, 1996, p. 120 *apud* CIGOLINI, 2011, p. 10).

De 1970 a 1980 foram criados apenas quarenta municípios em todo o território nacional, e foi extinto um, no Estado do Ceará. Mas essa lei complementar, diferentes das outras legislações sobre o assunto, definia diferentes possibilidades de emancipação segundo as características populacionais e econômicas dos Estados. Estados não situados em fronteira de ocupação, por exemplo, precisavam de uma população superior a aqueles situados naquelas porções do espaço. (CIGOLINI, 2011, p. 11)

Na década de 80 houve a retomada das emancipações, com a instalação de 186 novos municípios, até 1988. A Constituição, promulgada naquele ano, repassou aos estados a atribuição de legislar sobre a emancipação municipal, ou seja, eram eles que definiam os requisitos necessários para se criar um novo município. “Essa mesma constituição elevou os municípios a entes federados, ou seja, integrantes da União e não resultantes apenas da descentralização administrativa, outorgando-lhes autonomia política e financeira [...]”. (CIGOLINI, 2011, p. 11)

Porém, é a partir da década de 90 que as emancipações passam a se intensificar. Em 1991 o Brasil contava com 4.491 municípios e menos de 10 anos depois, em 2000, havia se somado a malha municipal mais 1.016 novas unidades, totalizando atualmente 5.562 municípios.

Mas esse aumento, muito criticado, teve como consequência a aprovação da Emenda Constitucional número 15/96 do Governo Federal, que dizia que a criação de municípios representaria mais gastos do governo com ele mesmo. Mesmo sem retirar dos estados a atribuição de criação de novos municípios, a emenda estabeleceu que isso dependeria da realização de plebiscito em todo o território municipal e exigiria a realização de Estudo de Viabilidade Municipal, para se verificar as condições de sustentabilidade econômica da área que se pretende emancipar.

Essa emenda revela que existe uma tensão não resolvida, entre o poder local e o poder central. Se nos reportamos à história brasileira, percebe-se que esse fato não é novo. No período colonial municipalidades foram criadas pela vontade local, à revelia das autoridades centrais, que somente ratificavam a iniciativa. (...) Recentemente, antes mesmo da constituição de 1988, quando as regras para criação de municípios ainda estavam a cargo da união (Lei Federal 01/67) grande parte dos municípios criados desrespeitavam essa legislação, especialmente nas regiões sudeste e sul (TOMIO, 2001). Do conjunto de municípios criados na década de 90, 57 tiveram suas leis publicadas após a aprovação da Emenda Constitucional 15/1996, sendo, portanto, ilegais. Mas, mesmo assim, eles foram instalados em seus respectivos estados (29 no Rio Grande do Sul, 15 no Mato Grosso, 4 em Goiás, 2 no Piauí, 2 na Bahia, e 1 em cada um dos seguintes estados: Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul). Em 2007, o Supremo Tribunal Federal definiu, em sentença, que esses municípios teriam que ter sua situação regularizada pelo Congresso Nacional, ou seriam extintos em 12 meses. (CIGOLINI, 2011, p. 11)

Em 2008, a Câmara dos Deputados aprovou a Emenda Constitucional 57/2008, convalidando a existência dos municípios criados ilegalmente. A mesma Emenda também teve sua aprovação imediatamente aceita no Senado Federal e assim, esses municípios passaram a existirem de maneira legal. “A validação dessas unidades, criadas de modo irregular, mostra que a temática incorpora um apelo político forte no Congresso brasileiro”. (CIGOLINI, 2011, p. 11)

Para tentar-se regulamentar de modo definitivo essa questão, foi apresentado o Projeto de Lei 98/2002 de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. As discussões acerca do PL 98/2002

se estenderam por longo período durante sua tramitação, e muitas instituições e entidades se manifestaram a respeito da mesma. O Senador Valdir Ralpp, relator da matéria no Senado Federal, escreveu em seu parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ):

Não restam dúvidas de que o projeto de lei completa lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro por mais de 15 anos e, ao mesmo tempo, faz justiça aos distritos que possuem número elevado de habitantes. São muitos os casos em que os distritos foram emancipados, que cresceram, e se tornaram maiores em relação aos municípios aos quais pertenciam. Por fim, ressalto que se trata de cumprimento de mandamento constitucional, e a aprovação da matéria possibilitará a criação de, no máximo, 188 municípios, conforme dados divulgados pela União Brasileira em Defesa da Criação de Novos Municípios – UBDNMU. (BRASIL, 2013)

Tal visão fez com que o projeto fosse aprovado no Senado e na Câmara dos Deputados, por unanimidade. Entretanto, em levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e divulgado na Nota Técnica nº 6 de dezembro de 2013, o órgão indica que tais dados poderiam ser subestimados. “O levantamento feito pelo IPEA junto às assembleias legislativas estaduais põe em dúvida o limite máximo de 188 municípios divulgado pela UBDCNM. [O levantamento preliminar] [...] mostra-se que uma nova onda de emancipações poderia ser bem maior que o afirmado pela UBDCNM”.

A despeito dessas limitações, é razoável afirmar que o número de municípios criados seria bem maior que os 188 previstos no estudo elaborado UBDCNM e citado no parecer do relator do PLS 98/2002. Pode-se mesmo afirmar que o número aqui estimado, 363 novos municípios, é o limite inferior da estimativa. Afinal, ficaram de fora da amostra sete estados, nos quais habitam mais de 40% da população nacional. (IPEA, 2013, não paginado).

Esse número de 363 novos municípios era tido como limite inferior, pois o IPEA indicou que seu levantamento era preliminar e incompleto, uma vez que não englobou todos os estados da Federação. Em consequência, a presidência da República vetou integralmente o texto aprovado pelo Congresso Nacional, pois

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, PR, 2013)

Para resolver o conflito político criado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, entre, houve um acordo entre eles, que se traduziu num novo projeto, substitutivo àquele vetado pela Presidente, o PL 104/2014. Esse estipulou, em comparação ao PL 98/2002, que a população mínima para os municípios nas regiões Sul e Sudeste passou de 12 para 20 mil habitantes, na região Nordeste o mínimo subiu de 8 para 12 mil e no Centro-Oeste e Norte manteve-se em 6 mil habitantes (BRASIL, 2014). A proposta dispôs ainda sobre um mecanismo para estimular a fusão

e incorporação de municípios, através da manutenção por 12 anos dos valores de repasse do FPM aos municípios que se fundissem. Isso para que não haja prejuízo ao novo município originário da fusão, que passaria a receber individualmente menos do que a soma dos municípios antigos. Esse projeto foi aprovado em tempo recorde, pelo Senado e pela Câmara e, atualmente está para ser sancionado pela Presidência da República.

## **RESULTADOS PRELIMINARES: QUANTOS DISTRITOS PODEM AINDA SE EMANCIPAR?**

### **O critério população para as emancipações**

A nova legislação estabelece uma variação regional em termos de número de habitantes que uma localidade deve possuir, para pleitear a emancipação. Os dados devem ter como base os dados do último Censo do IBGE. Partindo-se disso e das exigências da nova legislação procedeu-se a avaliação dos critérios populacionais dos distritos do país para verificar quais deles estariam aptos em número mínimo de habitantes para postularem emancipação/desmembramento. Os referenciais utilizados foram: nas regiões Sul e Sudeste o mínimo de 20 mil habitantes, na região Nordeste o mínimo de 12 mil habitantes e no Centro-Oeste e Norte o mínimo de 6 mil habitantes. Deve-se lembrar que existem os distritos que são divisões administrativas dos municípios e distritos que são sedes municipais, estes últimos, portanto, não podendo ser desmembrados.

Aplicando-se esses quantitativos na lista de todos os distritos do país (excluídos os distritos-sede de cada município), se verificou a possibilidades de haver emancipação de apenas 312 deles: região Norte tem 70 distritos com mais de 6 mil habitantes; região Centro-Oeste tem 8 distritos com mais de 6 mil habitantes; região Nordeste tem 42 distritos com mais de 12 mil habitantes; região Sudeste tem 167 distritos com mais de 20 mil habitantes e região Sul tem 22 distritos com mais de 20 mil habitantes.

Assim, de imediato contesta-se os dados do IPEA, para quem o limite inferior de parte do território brasileiro seria 363 distritos. O limite máximo para todo território nacional é de 312 distritos potencialmente emancipáveis. Entretanto, algumas considerações sobre esses distritos são pertinentes. A primeira diz respeito à localização deles. Parte estão situados dentro de municípios capitais de estados, como destacamos a seguir:

- Na região sul, em Florianópolis-SC, 06 distritos;
- Na região Sudeste, a cidade de São Paulo-SP, é composta por 93 distritos. Belo Horizonte - MG, 01 distrito e, Vitória - ES, 01 distrito.
- Na região Centro-Oeste, em Cuiabá-MT, 01 distrito.
- Na região Nordeste, 04 distritos estão dentro de Fortaleza-CE.
- Na região Norte, 02 distritos localizam-se em Macapá-AP, 03 em Porto Velho-RO e 07 em Belém-PA.

A possibilidade de emancipação dessas vilas é reduzida, por algumas razões:

- Do ponto de vista político, dificilmente uma localidade tende a deixar de ser parte de uma capital de Estado;

- A legislação impede a fragmentação de áreas urbanas contínuas, o que é o caso de São Paulo;
- O peso dos eleitores dos distritos sedes das capitais é muito superior a esses distritos, que certamente impediria o desmembramento no ato do plebiscito.

Assim, dos 312 distritos aptos à emancipação, pode-se julgar que 118 teriam reduzidas condições de emancipação, restando 194. Cumprida a primeira exigência, que é o número de habitantes, as localidades teriam um segundo passo, que é Iniciar o processo de emancipação nos termos legais. Esse segundo passo é relativamente fácil, não acreditamos que constitua restrição. Entretanto, os requisitos seguintes tornam-se mais complexos.

Ressalta-se que, associado ao requisito de população, a nova lei exige também a “[...] a existência de um número de imóveis que seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% (dez por cento) de menor população no Estado”. Essa mensuração depende da realidade de cada área, sendo de difícil antecipação se pode constituir impedimento à emancipação. Acredita-se que esse requisito não constitua num fator limitante para um número grande de localidades. Entretanto, só poderá haver emancipação se a “[...] área urbana não esteja situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações”.

### **O plebiscito e as emancipações**

Caso a localidade cumpra os requisitos número de habitantes, número de edificações e EVM, poderá ser realizado o plebiscito, para aprovação ou não do novo município. Esse plebiscito é realizado com todos os eleitores, tanto da área que pretende ser desmembrada, quanto da área remanescente. Esse talvez seja o maior desafio à emancipação, já que a aprovação tem que ser por 50% do total dos eleitores.

A possibilidade de emancipação de um distrito é diretamente proporcional ao seu peso no conjunto do eleitorado municipal. Quanto mais peso, maior a possibilidade de emancipação e, quanto menor peso, maior dificuldade haverá que se obter o “sim” à emancipação. Nesse caso é preciso observar o fenômeno ocorrido no Estado do Pará, quando a tentativa da emancipação de Carajás e Tapajós. Mesmo os eleitores desses dois pretensos estados tendo votado quase, em sua totalidade, para criação dos estados, o peso eleitoral da área remanescente não permitiu que isso ocorresse. Esse fenômeno certamente se repetirá no caso das emancipações municipais. Entretanto, dos 194 distritos potencialmente emancipáveis (número esse resultante da exclusão dos distritos localizados em capitais de estados), a maior parte tem população muito inferior à área remanescente dos municípios.

Vejamos:

- 15 têm mais de 50% da população do município.
- 49 têm entre 30% e 50% da população do município.
- 37 têm entre 20% e 30% da população do município.
- 92 têm menos de 20% da população do município.

Assim, no caso dos 15 distritos que possuem mais de 50% da população do município, a



possibilidade de emancipação é grande. Essa começa a diminuir no grupo seguinte, daqueles 49 distritos que possuem entre 30 e 50% da população do município e assim sucessivamente, tornando-se quase nula a possibilidade de obtenção de uma maioria plebiscitária naqueles 92 distritos que tem menos de 20% da população total do município.

Isso porque, para que a emancipação pudesse ocorrer, haveria a necessidade de “convencer” grande parte dos eleitores da área remanescente a votar de forma favorável à emancipação, o que é bastante difícil, do ponto de vista político.

Os 15 distritos que contam com mais de 50% da população do município e, portanto, teriam mais condições de conseguirem aprovar uma possível emancipação em um plebiscito são: Vicente de Carvalho (Guarujá-SP), Nova Veneza (Sumaré-SP), Jacaré (Cabreúva-SP), Justinópolis (Ribeirão das Neves-MG), São Benedito (Santa Luzia-MG), Inhomirim (Magé-RJ), Inoã (Maricá-RJ), Carvalho de Brito (Sabarará-MG), Senador Melo Viana (Coronel Fabriciano-MG), Carapina (Serra-ES), Itaquari (Cariacica-ES), Nova Brasília (Aparecida de Goiânia-GO), Mata (São José de Ribamar-MA), Posto da Mata (Nova Viçosa-BA), Sambaíba (Itapicuru-BA).

Desses distritos foram selecionados dois para ser objeto de análise do EVM – sustentabilidade econômico-financeira: distrito de Jacaré, localizado em Cabreúva – SP, que tem 72,57% de população sobre o total do município e o distrito de Barreiros, em São José – SC, que tem 49,67%, sobre o total do município.

### **O Estudo de Viabilidade Municipal - sustentabilidade econômico-financeira de Jacaré (SP) e Barreiros (SC)**

Os distritos de Jacaré e Barreiros, de acordo com o PL 104/2014, tiveram seus dados de viabilidade econômico-financeira levantados através do Tribunal de Contas de São Paulo e Santa Catarina, respectivamente: receitas de arrecadação própria, receitas de transferências estaduais e federais, limite da dívida consolidada líquida, gastos com custeio, investimento, dívidas vencíveis e resto á pagar, gastos com saúde e educação, gastos com pessoal no executivo e legislativo. Esses dados devem apontar para a viabilidade ou não do novo município. Caso o EVM do distrito aponte para a impossibilidade do cumprimento de qualquer um desses requisitos a emancipação não poderá ocorrer. Destacando-se que o artigo 12 exige que “São vedados a criação e o desmembramento de Municípios quando implicarem inviabilidade de qualquer dos Municípios envolvidos.”

Com os distritos selecionados buscou-se junto aos sites dos respectivos Tribunais de Contas de cada estado os dados exigidos para a realização dos EVM de acordo com o artigo 7 do PL 104/2014. Foram assim compilados os resultados das buscas dos itens exigidos (alguns não puderam ser levantados com essa pesquisa á distância, devendo ser levantados em campo) e calculados os valores correspondentes no distrito através de proporcionalidade populacional. Tal procedimento mostrou-se a maneira possível no momento para a realização dos apontamentos básicos de um EVM dos distritos.

A seguir apresentamos os resultados dos levantamentos, a saber que a legislação exige levantamento dos três anos anteriores á realização do estudo e projeção para os dois seguintes:

### **Distrito de Barreiros**

No levantamento efetuado, através de dados do Tribunal de Contas de Santa Catarina, dos gastos proporcionais, com custeio, investimento e dívidas vencíveis e restos a pagar, que o distrito de Barreiros teria apresentado nos anos de 2011 até 2013, verificamos uma constância na elevação dos mesmos e a projeção para os anos seguintes até 2016 mostra a mesma tendência.

O levantamento dos gastos proporcionais realizados pelo distrito entre 2011 e 2013 e a projeção para os próximos exercícios até 2016, no que diz respeito aos gastos constitucionais com saúde (15%) e educação (25%), mostrou que o percentual efetivamente aplicado ficou acima do mínimo exigido, chegando ao máximo de 20,22% com saúde em 2012 e a 32,97% com educação em 2011.

Ainda foram levantados os dados referentes aos gastos proporcionais realizados pelo distrito de Barreiros entre 2011 e 2013 e a projeção para 2014-2016 dos gastos com pessoal no executivo e no legislativo municipal comparando-os com o valor proporcional de Receita Corrente Líquida do distrito para o cálculo do percentual exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 54% para o executivo e 6% para o legislativo municipais. Verificou-se que há o cumprimento desses percentuais tanto no executivo quanto no legislativo, havendo ainda folgas orçamentárias.

Ao realizar o levantamento das despesas totais de Barreiros nos exercícios de 2011-2013 e as projeções para 2014-2016, como exige a nova lei, constatamos ao comparar esses valores com a Receita Corrente Líquida, que Barreiros é capaz de bancar seus gastos com sobras financeiras se mantidos os gastos nos patamares atuais.

O distrito de Barreiros, que contava em 2010 com 104 200 habitantes, segundo o Censo do IBGE, contra os 209 804 habitantes totais do município de São José-SC, mesmo tendo menos de 50% dos habitantes do município e podendo enfrentar dificuldades de aprovação no plebiscito, teria condições financeiras, segundo os dados levantados, de cumprir com os mínimos constitucionais em saúde e educação e dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (gastos com pessoal e limite de dívidas).

### **Distrito de Jacaré**

Com base nos dados do Tribunal de Contas de São Paulo, o levantamento dos gastos com pessoal, custeio, investimentos e dívidas vencíveis e restos a pagar, retratou que o distrito de Jacaré teria apresentado nos anos de 2011 até 2013 gastos bastante volúveis desses itens (variando, p.e., em custeio, de R\$ 52 milhões em 2011, para R\$ 62 milhões no ano seguinte e retornando a R\$ 53 milhões em 2013) e a projeção para os anos seguintes até 2016 mostra a mesma tendência.

Ao realizar o levantamento dos gastos constitucionais de 25% da Receita Corrente Líquida em educação e 15% da Receita Corrente Líquida em saúde, constatamos que os gastos proporcionais realizados pelo distrito de Jacaré entre 2011 e 2013 condizem parcialmente às obrigações da Constituição Federal de 1988. Enquanto os gastos de saúde giraram na casa de 21%, os gastos com educação não passaram de 22,76%, ficando assim abaixo do mínimo obrigatório.

Ainda os gastos proporcionais realizados pelo distrito de Jacaré entre 2011 e 2013 com pessoal no executivo municipal (os dados do legislativo não estão disponíveis), mostrou que o valor proporcional com relação à Receita Corrente Líquida está condizente com a Lei de Responsabilidade Fiscal é de 54%.

Os cálculos das despesas totais proporcionais do distrito de Jacaré nos exercícios de 2011-2013 apontam para uma significativa diferença entre os gastos levantados e a Receita Corrente Líquida apresentada, havendo déficit orçamentário nos três anos levantados. Nesse ponto, as pesquisas encontraram dificuldades em tentar estabelecer uma reavaliação dos gastos mostrados devido ao fato dos dados presentes no site do Tribunal estarem já mostrados sob as denominações da Lei de Responsabilidade Fiscal e não haver explicação do porque dos gastos com pessoal, por exemplo, não estarem contabilizados na planilha de gastos totais e sim em planilha em separado, o que nos levou a realizar a somatória desse valor aos gastos totais.

O distrito de Jacaré, que contava em 2010 com 30 192 habitantes, segundo os dados do Censo do IBGE, ante os 41 604 habitantes totais de Cabreúva-SP, contava com 72,57% da população. No entanto, o distrito de Cabreúva não pode requerer emancipação uma vez que feriria o artigo 6 do PL 104/2014 que prevê como condição necessária a criação de Município ter “área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação *ambiental* ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações” [grifo nosso]. Segundo o Decreto n. 43.284, de 3 de julho de 1998, em seu artigo primeiro, declarou “áreas de proteção ambiental as regiões *urbanas e rurais* dos Municípios de Cabreúva e Jundiá, respectivamente”. [grifo nosso] Além disso, os cálculos efetuados por nós nesse levantamento indicaram que as receitas do distrito de Jacaré não seriam suficientes para fazer frente aos gastos obrigatórios do mesmo.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO

A metodologia adotada nesse estudo tem o foco na possibilidade de emancipação de distritos. Por essa via, numericamente constatamos a possibilidade inicial de emancipação/desmembramento de 312 novos municípios.

Sob esse aspecto, relembramos que os estudos apresentados pela UBDNMU - União Brasileira em Defesa da Criação de Novos Municípios - de que 188 municípios poderiam ser criados (se mantidos os parâmetros do PL 98/2002) e o levantamento do IPEA junto aos sites das assembleias legislativas (exceto de 7 estados que respondem por mais de 40% da população do país) indicou 363 possíveis emancipações (pelos mesmos parâmetros). Assim o número inicialmente calculado nessa pesquisa, de 312 possíveis emancipações (vale lembrar que esse dado se refere aos parâmetros mais rígidos do PL 104/2014) está mais próximo dos dados relatados pelo segundo estudo. Mas cabe lembrar que o IPEA não contabilizou sete estados e o levantamento dessa pesquisa o fez para todo território nacional. Lembra-se também que ao retirar os distritos sedes de municípios ficam apenas 194 distritos potencialmente emancipáveis. E, ao retirar desses aqueles distritos que possuem população muito inferior ao total do município, são apenas 15 áreas que realmente podem se emancipar.

Quando acrescentamos alguns dos dados do EVM, usando dois distritos como parâmetro (Barreiros-SP e Jacaré- SP) dentro do universo desses 15, verificamos a viabilidade de emancipação do primeiro e não viabilidade do segundo. Desse modo nota-se que a nova legislação é extremamente restritiva quanto a criação de novos municípios. Haverá, portanto, a partir da sua sanção, estabilidade no quadro territorial brasileiro, no que diz respeito a malha municipal. O presente trabalho serviu assim, para esclarecer com dados científicos, as discussões acerca das emancipações municipais

no país e contribuir com a análise da legislação tão aguardada e longamente discutida nas esferas dos poderes Legislativo e Executivo federal.

## REFERÊNCIAS

- NUNES, J. de C. *Do Estado Federado e sua organização municipal*. Biblioteca do pensamento político republicano. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1920.
- AVELLAR, H. A.; TAUNAY, A. D. *História Administrativa do Brasil*, vol. I, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.
- BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. *Da Subchefia para Assuntos Jurídicos sobre o PLS 98/2002. Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Msg/Vet/VET-505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Msg/Vet/VET-505.htm)>. Acessado em: 13/11/13.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. *Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 98, de 2002 – Complementar*, ao PLS nº 98, de 2002 – Complementar, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Relator Senador Valdir Raupp. Brasília, 2013. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/136266.pdf>>. Acessado em: 12/09/13.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. *Parecer 311/2014*. ANEXO. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências. Relator Senador Valdir Raupp. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=148777&tp=1>>. Acessado em 20/04/2014.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. *Parecer 311/2014*. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências. Relator Senador Valdir Raupp. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=148777&tp=1>>. Acessado em 20/04/2014.
- BREMAEKER, F. E. J. de. Limites à criação de novos municípios: A Emenda Constitucional nº 15. *Revista de Administração Municipal*, v. 43, nº 219, p.118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- CASRO, I. E. de. *Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CIGOLINI, A. A. *Território e divisão política. Mapeamento da potencialidade de criação de municípios no Brasil*. Curitiba, 2011.
- TOMIO, R. de L. C. *Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-Legislativo nos Estados: Estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.
- MELLO, D. L. de. *O Município na organização nacional: bases para um reforma no regime municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.
- PRADO JUNIOR, C. *Evolução política do Brasil - Colônia e Império*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1933.
- SACHSIDA, A; MONASTERIO, L; BROWN, I. M. L. *Nota Técnica nº 6. Criação de municípios depois do PLS 98/2002: uma estimativa preliminar*. IPEA, Brasília, 2013.