

**Título** Plebiscito: a efetividade e aplicação do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal na visão do Supremo Tribunal Federal e os seus reflexos de natureza política e urbana nos municípios (anexo)

**Autor** *Fernanda de Castro Santos Oliveira*

**Ano**

**Orientador** Dr. Diogo R. Coutinho

**Resumo  
da  
Monografia**

Sumário

INTRODUÇÃO

1. Breve introdução aos Municípios: Seus poderes e limites

1.1. Constituição de 1988: Município ente da Federação

1.2. Noções gerais de Municípios

1.3. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios

1.4. A Emenda Constitucional nº 15/96

1.4.1. Iniciativas para regulação do dispositivo

1.5. Finanças municipais

2. Pesquisa jurisprudencial – Parte I: RELATO DAS DECISÕES

2.1. ADI nº 3013 – 12/05/04

2.2. ADI nº 2994 – 12/05/04

2.3. ADI nº 2967 – 19/03/04

2.4. ADI nº 2632 – 05/02/04

2.5. ADI nº 2632-MC – 07/11/02

2.6. ADI nº 1034 – 24/03/97

3. Pesquisa Jurisprudencial – Parte II

3.1. Análise crítica da jurisprudência a partir das decisões escolhidas

CONCLUSÃO

## BIBLIOGRAFIA

## ANEXO

### Introdução

O presente estudo visa transpor o entendimento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal sobre o tema “Autonomia Municipal” e os reflexos políticos e urbanos de suas decisões, no período posterior a promulgação da Carta de 1988, tendo em vista o art. 18, § 4º, CF. Possibilita assim uma melhor compreensão de como tal tema repercuti no mais alto tribunal do país. Desse modo, a finalidade deste ensaio será a de proporcionar uma abordagem atenta a esses reflexos políticos, sociais, urbanos e culturais.

O trabalho partirá do seguinte questionamento: qual o entendimento do STF sobre o tema “Autonomia Municipal” no tange ao cumprimento e à efetividade do art. 18, § 4º, CF, que prevê a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios apenas mediante plebiscito? Ainda: quais os reflexos políticos, sociais e urbanos das decisões na realidade dos Municípios?

Versa o art. 18, § 4º, da Constituição Federal:

“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, 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.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/96).

Para que a hipótese de trabalho acima suscitada pudesse ser objeto de reflexão e, possivelmente, de demonstração, partiu-se inicialmente de uma análise jurisprudencial, esta detalhada e sistematizada. Assim, a partir da escolha do tema “Autonomia Municipal” iniciou-se a busca no site do STF[1] obtendo-se, assim, um ementário. Após leitura deste ementário, visando delimitar mais o âmbito de estudo, extraiu-se o tema em tela: Plebiscito no que concerne a alterações de limites municipais. A partir disso, ainda no site do STF, foi feita uma pesquisa utilizando a palavra “plebiscito”. Nesse primeiro acesso foram encontradas 158 ementas, dentre elas 112 pertencentes ao período anterior à promulgação da Carta de 1988. Dos 46 acórdãos disponíveis à leitura, 7 eram inúteis por tratarem de plebiscito noutro contexto que não o de alteração de limites territoriais ou por apenas fazerem menção art. 18, § 4º, CF, porém, sem tratá-lo profundamente.

A partir da análise dos acórdãos ligados ao tema[2], realizada seguindo a sua sucessão cronológica, pôde-se extrair algumas constatações, dentre elas, a principal: há questões subjacentes àquelas tratadas nos acórdãos, estas de natureza política, econômica, social e cultural. E mais, o STF não julgava apenas as formalidades referentes à vulneração do preceito constitucional supracitado, mas sim, decidia a questão acreditando haver questões subjacentes à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios que poderiam vir a prejudicar os Municípios que surgiram e, conseqüentemente, a população residente ali.

Sendo assim, partindo do pressuposto de que deverá haver plebiscito em caso previstos no art. 18, § 4º, CF, realizou-se uma ampla pesquisa jurisprudencial em torno das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, procurando, acima de tudo, extrair delas a problemática subjacente, visto que é pacífica a jurisprudência do STF no sentido de que em casos em que haja alteração de limites territoriais entre municípios devem ser respeitados os requisitos do art. 18, § 4º, CF. Por esta razão, foram utilizadas como fontes a jurisprudência do

STF, textos doutrinários, recortes de noticiários e publicações do TRE[3].

Para um melhor entendimento das características principais das decisões, reservou-se um item denominado “Breve introdução aos Municípios: Seus poderes e limites”, no qual é dado um panorama geral do Município como ente federativo, versando sobre seus poderes, funções, atribuições, competências, limites e finanças. Esse item tem por intuito facilitar o entendimento dos acórdãos e das decisões proferidas.

Na seqüência, exponho a “PESQUISA JURISPRUDENCIAL – PARTE I: RELATO DAS DECISÕES”. Neste item, foram selecionados seis acórdãos para serem relatados, nos quais, intrínseco está a existência de questões alheias ao mero cumprimento do dispositivo constitucional em tela. Em seguida, vem a “PESQUISA JURISPRUDENCIAL – PARTE II”, sendo aqui analisados os acórdãos no que dizem respeito aos motivos que motivaram aquelas decisões – os referidos assuntos subjacentes. Este capítulo tem por base os conceitos e informações presentes no primeiro item.

Por fim, na Conclusão serão resumidas as principais constatações a que se chegou ao longo do trabalho realizado.

## 1. Breve introdução aos Municípios: Seus poderes e limites

Serão apresentados neste capítulo temas como um panorama geral sobre Municípios no que concerne às suas competências e atribuições, além de uma breve explicação concernente às suas finanças.

### 1.1. Constituição de 1988: Município ente da Federação

Nas Constituições anteriores à de 1988, o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico para muitos doutrinadores que a Federação brasileira os compreendia também.

A Constituição, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, liquidou com esta questão, inserindo, expressamente no seu art. 1º e também no art. 18, o Município como ente federativo.

A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Quanto ao Município, sua competência está expressa nos arts. 29 e 30, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência. O Município é, pois, autônomo, como, aliás, está expressamente dito no art. 18.

O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29: o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do Município, generalizando a forma adotada pelo Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito.

## 1.2. Noções gerais de Municípios

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme o art. 18 da Constituição de 1988, compreende a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. Nesta classificação o constituinte incluiu os Municípios como entidade federativa, por apresentarem estes autonomia constitucional.[4]

Entre os entes federativos deve existir repartição de competências, com a finalidade de garantir a harmonia e o pacto federativo. Isso porque, no Estado Federal convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado.[5]

No que concerne aos municípios, cabe dizer, primeiramente, que estes são entendidos como "a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura".[6] Trata-se, portanto, de pessoa jurídica de Direito Público interno, com determinada autonomia configurada através de auto-governo e auto-administração. A primeira é cristalizada por poderes próprios, como o Executivo (Prefeito) e Legislativo (Vereadores) e a segunda pelo exercício de competências, como por exemplo, administrativas e tributárias.

Como qualquer entidade federativa, o Município sofre fiscalização financeira e orçamentária. Sua viabilização se dá por controle externo pela Câmara dos Vereadores, com auxílio dos Tribunais de Contas, ou até mesmo pelos próprios cidadãos; e por controle interno da administração, que, com base na Lei nº 4.320/64, analisa a legalidade, a fidelidade e a execução de seus atos administrativos.

Quanto à competência, podemos destacar o chamado "interesse local" como forma de delimitação, apesar de muito pouco precisa sua definição pela Constituição. Por esse motivo, "interesse local" é um conceito problemático, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar.[7] Além desta competência legislativa exclusiva, o município pode legislar de forma suplementar – art. 30, II CF –, e possui competência administrativa própria – art. 30, CF –, além da competência administrativa comum – art. 23, CF.

Ainda sobre o supracitado ente federativo, vale dizer que a Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988 e fixava instruções para a realização da consulta plebiscitária, estabeleceu novas regras a serem respeitadas pelo Estados-membros no tocante à criação de novos municípios. De acordo com a Emenda citada:

"Art 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei".[8] [9]

Neste sentido, fato importante é a necessidade de consulta prévia às populações dos municípios diretamente interessados, mediante plebiscito, este entendido como consulta direta a população de determinada área sobre assunto de seu interesse. O processo se dá através de votação, estando qualificados a votar indivíduos vinculados ao assunto, ou seja, "às populações dos Municípios envolvidos". Incluem-se aí também os estrangeiros residentes na área interessada. Se a aprovação for por maioria absoluta, a proposta é encaminhada para a Assembléia Legislativa Estadual, para efetivar a criação, por meio de lei ordinária. Vale lembrar que a criação do município é feita pelo desmembramento de parte de outro município ou pela fusão de dois ou mais já existentes.

Tendo isso em vista, pode-se dizer que o município, dentro da organização político-administrativa brasileira, é uma unidade autônoma da Federação e a sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento far-se-á por lei estadual, antecedida da divulgação dos estudos de viabilidade da nova unidade e dependente de aprovação em consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos. É o que dispõe a Constituição.

### 1.3. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios

Até a promulgação da Carta de 1988, o tema da criação de novos municípios era objeto de dispositivo da Constituição Federal que, embora prevendo a consulta às populações locais, estipulava a obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em lei complementar. Assim dispunha a Carta de 1967, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

“Art.14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de Municípios.

“Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em Distritos dependerão de lei”.

Em obediência a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia os referidos requisitos mínimos de população e renda pública, bem como dispunha sobre a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios. Esses requisitos, que eram uniformes para todo o país, compreendiam: população estimada superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitorado não inferior a dez por cento da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Comprovado o atendimento a tais exigências, a Assembléia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município.

Considerando ainda insuficientes os requisitos para criação de novos Municípios, a União baixou o Ato Complementar no 46, de 07/02/69, pelo qual nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser feita sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Durante 10 anos, até a Emenda Constitucional no 11, de 12/10/79, nenhum Município foi criado no Brasil.

Três leis complementares[10], posteriormente, praticamente devolveram a criação de Municípios à situação anterior, alterando matéria sobre plebiscito, sobre ano de criação do Município, devolvendo aos Estados algumas atribuições na matéria e tornando obrigatória, pelas Câmaras Municipais, a aprovação da criação ou supressão de Distritos, Subdistritos e Municípios, assim como o desmembramento do território municipal para anexação a outro Município.

A Constituição de 1988 devolveu aos Estados a competência para fixar requisitos mínimos de população e renda pública na expressão do art. 14 da Constituição de 1967 mantendo a exigência de consulta prévia às populações para a criação de Municípios.

O Constituinte de 1988, movido por um ideal de descentralização, alterou radicalmente esse cenário, como bem demonstra uma simples leitura do § 4º do art. 18 da Carta Magna de 1988, que estatuiu:

“Art. 18, § 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.”

Com isso, cessava a interferência do Poder Central. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios foram deixados inteiramente a cargo dos respectivos Estados, obedecidos requisitos definidos em lei complementar estadual.[11]

Na prática, essa opção revelou-se danosa. As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao

atendimento de interesses ilegítimos – lê-se, políticos –, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais.

Os números são eloqüentes: em 1980, existiam no País 3.974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984, o que significa um crescimento de cerca de 3%. Em janeiro de 1988, existiam 4177 Municípios. Em janeiro de 1990 foram instalados 315 novos Municípios. A instalação destas novas comunas não foi fruto da nova regra estabelecida no § 4º do art. 18 da Constituição[12]. Já em janeiro de 1993, foram instalados 493 novos Municípios, enquanto que em 1996, a Contagem de População realizada pelo IBGE apontava a existência de 4.974 municípios instalados e outros 533 aguardando instalação[13], ou seja, um acréscimo de aproximadamente 22% desde 1984. Em Janeiro de 1997, foram instalados 533, passando, então, o Brasil a contar com 5.507 Municípios, segundo critério do IBGE[14]. Ainda segundo o IBGE, por ocasião do Censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Em 2004, são 5.560 municípios.

Vide o gráfico:[15]

Desnecessário mencionar que o PIB nacional – assim como a arrecadação de receitas públicas – não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado.[16]

#### 1.4. A Emenda Constitucional nº 15/96[17]

A consciência de que a situação estava atingindo níveis insustentáveis levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. A partir de então, o § 4º do art. 18 da Constituição Federal passou a estatuir:

“Art. 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

Como se pode depreender da leitura do dispositivo, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios continuam consumando-se mediante lei estadual, porém, passa a haver a exigência de uma lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos. O dispositivo constitucional demanda, ainda, uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Embora não se especifique a esfera legislativa, nem tampouco o nível hierárquico dessa última norma legal exigida pelo § 4º do art. 18, a interpretação corrente é de que se trata de uma lei ordinária federal, entendimento esse que encontra paralelo em outros dispositivos da Carta Magna onde aparecem redações similares[18].

Acerca dessa matéria, assim se manifestou o jurista Ives Gandra Martins:

“Sobre exigir lei complementar federal, determinou, o constituinte, que estudos de viabilidade municipal devem ser apresentados e publicados na forma da lei ordinária, para apenas depois poder convocar um plebiscito, condicionando, portanto, o surgimento de uma nova unidade federativa, a sua viabilidade política, econômica e social”.[19]

Há quem defenda, ainda, que a norma legal exigida para disciplinar os estudos de viabilidade municipal seria da

esfera estadual. Essa tese é questionável do ponto de vista jurídico, uma vez que, nos casos em que a Carta Magna quis remeter um determinado tema à esfera estadual, o fez explicitamente, como ocorre no próprio § 4º do art. 18 em análise. Além disso, a tese não resiste ao exame da lógica. Afinal, a Emenda Constitucional nº 15/96 nasceu da constatação de que o modelo anterior, que deixava para os Estados a definição dos requisitos a serem observados para a criação de novos municípios, gerava uma série de problemas.

#### 1.4.1. Iniciativas para regulação do dispositivo

A aprovação da Emenda 15/96, exigindo a edição de leis para a plena eficácia do dispositivo constitucional, motivou a apresentação de várias proposições no Congresso Nacional.

Foram inúmeras iniciativas de projetos de lei[20], os quais, a par de dispor sobre o período em que seriam aceitos os processos de criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, e sobre a disciplina dos estudos de viabilidade municipal, ainda avançam sobre questões relacionadas à realização do plebiscito e à instalação do município eventualmente criado. É de interesse registrar que, guardadas as devidas especificidades, boa parte dessas proposições inspiraram-se na Lei Complementar nº 1/67.

#### 1.5. Finanças municipais[21]

Importantes transformações no cenário político-administrativo do País foram introduzidas com a Constituição de 1988. Os efeitos práticos, que se fizeram sentir nos anos seguintes, mostraram que os Governos Municipais tiveram reforçada a sua autonomia, assumindo um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

As receitas arrecadas por um município refletem o seu grau de autonomia. Quanto maior o volume de tributos arrecadados, menor a dependência das transferências provenientes dos governos estadual e federal. Ou seja, quanto maior a população de um município, maior a sua receita tributária.[22]

Vide a tabela:[23]

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios. As finanças municipais se viram reforçadas através do crescimento na participação das transferências constitucionais e não pela ampliação da sua capacidade tributária.[24] Os ganhos financeiros dos Municípios provocaram uma redução relativa dos recursos do Governo federal e dos Estados. Este fato fez com que ambos procurassem uma solução para a nova situação, que foi encontrada na transferência de parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos.

De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os Municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.

As duas inovações tributárias introduzidas pela Constituição de 1988 não surtiram efeito significativo. A primeira

delas foi a criação de um Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC), que acabou sendo extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993. A segunda foi a destinação aos Municípios da Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter vivos (ITBI) que antes era partilhado meio a meio com os Estados; entretanto, como os Municípios perderam sua participação no ITBI causa mortis, também partilhado meio a meio com os Estados.

Quanto às transferências constitucionais[25] os ganhos dos Municípios se deram em duas frentes: através do fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a principal transferência da União para os Municípios; e através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal transferência dos Estados para os Municípios.

Vide a tabela:

Quanto ao FPM, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993; enquanto que, em relação ao ICMS, este não só evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União.

Obviamente que o ganho financeiro em favor dos Municípios provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. Isto fez com que estas esferas de Governo reagissem no sentido de procurar encontrar uma solução para a nova situação em que se encontravam.

Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas competências para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios, tais como: (i) a criação de novas contribuições e o aumento de alíquotas daquelas existentes, já que elas não seriam compartilhadas; (ii) a adoção de uma farta renúncia fiscal com os impostos que constituem o FPM; (iii) a apropriação de importantes recursos através da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); (iv) a desoneração do ICMS sobre os produtos primários e semi-elaborados, a chamada Lei Kandir; e (v) a intensificação do processo de cobrança das dívidas do passado.

## 2. Pesquisa jurisprudencial – Parte I: RELATO DAS DECISÕES

Apresentados alguns conceitos importantes para a compreensão deste trabalho, seguir-se-á agora a elaboração de uma das partes fundamentais deste texto. Serão apresentados, neste momento, os resultados obtidos após a análise de decisões emitidas pelo Supremo Tribunal Federal acerca do entendimento do colendo Tribunal sobre o tema: “Plebiscito: a efetividade e aplicação do art. 18, § 4º, Constituição Federal, na visão do Supremo Tribunal Federal; e os seus reflexos de natureza política e urbana aos municípios”. Durante esta análise, buscou-se descobrir a posição dos Ministros em relação à efetiva realização dos Plebiscitos nas alterações de limites territoriais.



O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar, contra dispositivos de Lei do Estado da Bahia. A Lei nº 8.264/02 desmembrou o município de Salinas da Margarida do município de Jaguaripe.

O partido alega afronta ao § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, que determina a realização de consulta prévia à população diretamente interessada, por plebiscito, na hipótese de desmembramento de municípios. Sustenta, ainda, que para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios o mesmo dispositivo constitucional prevê a necessidade de lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, que ainda não existe.

Diz o PSDB que o desmembramento de Salinas da Margarida causará prejuízos irreparáveis ao município de Jaguaripe.[27] Alega que, no aspecto econômico, haverá substancial redução de receitas públicas provenientes dos tributos que deixarão de ser arrecadados. Além disso, a cota de transferência do Fundo de Participação dos Municípios cairá de 1% para 0,6%, afetando a administração local.

A Ação foi distribuída à ministra Ellen Gracie, do STF. A Ministra julgou procedente a ação, por entender vulneração ao art. 18, § 4º, CF. Segundo ela, pesquisas de opinião, abaixo-assinados e declarações de organizações comunitárias, favoráveis à criação, à incorporação ou ao desmembramento de município, não são capazes de suprir o rigor e a legitimidade do plebiscito exigido pelo § 4º do art. 18 da Carta Magna. Além disso, o descumprimento da exigência plebiscitária tem levado o Supremo Tribunal Federal a declarar, por reiteradas vezes, a inconstitucionalidade de leis estaduais "redefinidoras" dos limites territoriais municipais.[28]

## 2.2. ADI nº 2994[29] – 12/05/04

O procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, no Supremo Tribunal Federal, questionando a Lei nº 8.264/02, do estado da Bahia. A lei impugnada trata da redefinição dos limites do município de Salinas da Margarida, que passou a incorporar alguns distritos do município de Jaguaripe, além de outros. Segundo Fonteles, a lei contraria o disposto no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, pois de acordo com a certidão do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, não foi realizado plebiscito no município de Jaguaripe, de forma que a população diretamente afetada fosse consultada.

Fonteles pede que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei baiana, pois “é evidente o prejuízo irreparável ou de difícil reparação, uma vez que a produção de efeitos pela norma alvejada tem gerado enormes problemas para os municípios afetados”.

Segundo o procurador, alguns funcionários públicos do município estão sem receber seus salários, pois a prefeitura de Jaguaripe não os paga e, da mesma forma, não o faz a prefeitura de Salinas da Margarida. Além disso, “os eleitores não sabem onde votar no pleito do próximo ano, pois, apesar de residirem em Salinas, ainda possuem domicílio eleitoral em Jaguaripe”.

A Ação foi distribuída à ministra Ellen Gracie. Esta julgou a ADI 2994, juntamente com a ADI 3013, procedentes. [30]

## 2.3. ADI nº 2967[31] – 19/03/04

O Partido Progressista – antigo PPB – ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade, com medida cautelar, contra dispositivo da Lei nº 7.993/02, do estado da Bahia, referente

aos limites geográficos do município de Seabra (art. 1º, 4º tópico, Lei estadual 7.993/02-BA).

A lei, segundo o partido, “acarretou o desmembramento do município de Seabra, bem como a incorporação da área desmembrada ao município de Barra Mendes”, além de afrontar diretamente a Constituição Federal no artigo 18, § 4º - que preserva a integridade territorial dos municípios.

Na ação, o PP afirma que “o deputado Jurandy Oliveira, na tentativa de legitimar a alteração dos limites municipais, declarou que os limites intermunicipais inseridos na área em questão regulamentada até o ano de 1953, já não atende à dinâmica do espaço, requer correção e atualização”.

Entretanto, defende o Partido Progressista, “na prática operou-se o desmembramento de vários povoados do município de Seabra, quais sejam, Palmeira dos Mendes, Lagoinha, Olhos D’Água de Antônio Francisco, Mata do Mendes, Serrinha Baixio da Aguada, Baixio do Angical, Areião e Araquã, correspondendo a um contingente populacional de aproximadamente 1500 habitantes”, além de outros municípios vizinhos que, por força da referida lei, foram agregados ao território do município de Barra Mendes.

Desta forma, alega-se, é entendimento pacífico que qualquer alteração de áreas entre municípios, retirando parte de um e integrando a outro, caracteriza hipótese de desmembramento, atraindo incidência constitucional. [32] Por fim, o partido requer que seja concedida medida cautelar para sustar a eficácia do artigo 1º, quarto tópico, da Lei nº 7993/02, da Bahia, e que sejam notificadas a Assembléia Legislativa e o governador do estado para prestarem informações.

A Ação foi distribuída ao ministro relator Sepúlveda Pertence. Este alegou, primeiramente, que há décadas o STF tem admitido a viabilidade da ADI para controle de constitucionalidade das leis de criação de Municípios.[33]

Em defesa à Lei, Pertence diz que o art. 18, § 4º, CF é de eficácia contida, ou seja, tem aplicabilidade imediata, integral, plena, mas que pode ter reduzido seu alcance pelo legislador infra-constitucional. Desta forma, é lícita a propositura da referida Lei, já que o Ministro entende que a lei extraordinária em questão não desmembrou município, apenas corrigiu os limites entre os municípios.

Entretanto, o relator afirma que deve haver plebiscito e estudo de viabilidade municipal, sendo o argumento da falta de plebiscito suficiente para legitimar o pedido de inconstitucionalidade da lei impugnada.[34]

Portanto, o Tribunal julgou procedente o pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Partido Progressista, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, quarto tópico, da Lei 7.993/2002, do Estado da Bahia, que, a pretexto de corrigir os limites geográficos do Município de Barra de Mendes, subtraíra parte do município adjacente.

#### 2.4. ADI nº 2632[35] – 05/02/04

O Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB – ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, contra dispositivo da Lei estadual nº 7.993/2002 da Bahia.

A norma corrigiu os limites do município Barra do Mendes (BA), mas para isso, desmembrou-se vários municípios vizinhos. Entre eles, o de Ibipeba, cujos interesses a ação visa resguardar, pedindo a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, 1º tópico, da lei.

Segundo argumenta o PSDB, a alteração dos limites municipais proposta pela Lei nº 7.993/92 não observou a Constituição, que exige consulta prévia das populações dos municípios mediante realização de plebiscito.

O partido diz que a saída de vários povoados dos limites do município de Ibipeba corresponde a uma população de aproximadamente 5 mil pessoas. Isso representa um terço do total do número de moradores. Com isso, haverá grandes perdas de receitas tributárias e prejuízo na transferência do Fundo de Participação dos Municípios, que será reduzido em 40%.

Votou o Ministro Sepúlveda Pertence e Carlos Britto. Como dito, o Ministro Sepúlveda Pertence já proferiu seu voto quando julgou a ADI 2967, julgando procedente a ação, a fim de declarar inconstitucional o art. 1º, 1º tópico, da Lei.[36] O Ministro Carlos Britto acompanha o Ministro relator apenas enfatizando que o plebiscito é uma modalidade de Democracia Direta, ou Participativa, presente na Constituição Federal. Conforme Britto, a Carta Brasileira conferiu esta espécie de democracia para que a população dispensasse qualquer mediação ou representação.

## 2.5. ADI nº 2632-MC – 07/11/02

O Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB – propôs, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, contra dispositivo da Lei estadual nº 7.993/2002 da Bahia, que, a pretexto de corrigir os limites territoriais do município de Barra do Mendes, incorporando-lhes áreas desmembradas do município de Ibipera.

Votou o Ministro Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Gilmar Mendes. Indaga Ilmar Galvão: “dentro do período determinado por lei complementar federal”[37] não pressupõe a existência de lei federal apenas para dizer o período temporal em que ocorre o desmembramento? À esta, responde Sepúlveda Pertence: “Essa lei complementar não existe”. Existe, sim, para efeito de criação de município – Lei Complementar nº 1/69 –, e não para desmembramento. Entretanto, a Lei Complementar nº 1, está sob a égide da Constituição anterior.

Em suma, os Ministros divergem quanto a Lei federal, mas a não ocorrência de plebiscito já se faz suficiente para deferir a cautelar, visando suspender, até a ação definitiva, a eficácia do art. 1º, 1º tópico, da Lei baiana.

## 2.6. ADI nº 1034 – 24/03/97

O procurador-geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, no Supremo Tribunal Federal, questionando o art. 1º, XXXIV, da Lei 498/92, do estado do Tocantins. A lei impugnada redefine os limites do município de São Bento do Tocantins, fixados no art. 1º, XXXIV, da Lei nº 251/91 – essa lei estabelece limites de 50 municípios criados pelo art. 10 do ADCT da Constituição Estadual do Tocantins –, sem prévia e devida consulta plebiscitária. Segundo o requerente, a lei contraria o disposto no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, pois não foi realizado plebiscito no município de Araguatins, de forma que a população diretamente afetada fosse consultada.

O art. 1º, XXXIV, da Lei 498/92, anexou a São Bento do Tocantins áreas dos municípios de Itaguatins, Tocantinópolis e Araguatins, englobando povoados que não participaram de consulta prévia, como por exemplo, os povoados de Macúba e Novo Sítio, ambos pertencentes a Araguatins.

Votou a Ação os ministros Marco Aurélio, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Néri da Silveira. Marco Aurélio entendeu a ADI imprópria, por se tratar, a lei impugnada, de ato normativo de natureza concreta, que visava apenas corrigir situação anômala envolvendo certas regiões. Desta forma, não cabe ADI, visto que este remédio constitucional só é passível de uso mediante ato normativo de natureza abstrata. Segundo o Ministro, não houve no caso em tela qualquer figura versada no preceito constitucional evocado (art. 18, § 4º, CF), houve, sim, correção de limites territoriais na tentativa de dar-lhes contornos organizacionais. Desta forma, nega-se de apreciar a matéria de fundo, desconhecendo a ADI. O Ministro Ilmar Galvão vota conforme o ministro Marco Aurélio, desconhecendo a ADI por entender que a lei impugnada é ato normativo de natureza concreta, já que esta visa apenas propor uma linha divisória entre dois municípios.

Maurício Corrêa pede vista após o voto do Ministro Marco Aurélio e julga procedente a ADI, por concordar com os argumentos postos pelo requerente, de que a lei impugnada fere a autonomia municipal e mais, prejudica os

novos municípios com áreas e população diminuídas quanto ao recebimento do FPM e ICM, visto que quanto menos habitantes houver, menor será o repasse destes impostos ao município.

Néri da Silveira julga a ADI procedente alegando que, a nova lei, ainda que sob o rótulo de modificar ou corrigir limites, está, efetivamente, deslocando parcela do território de outros municípios não envolvidos, sem o aval da população dos mesmos.

Portanto, a ADI foi conhecida por maioria e julgada procedente por unanimidade.

### 3. Pesquisa Jurisprudencial – Parte II

Após o relato das decisões efetuado acima, pode-se verificar com clareza a posição do Supremo a respeito do tema “Plebiscito: a efetividade e aplicação do art. 18, § 4º, Constituição Federal, na visão do Supremo Tribunal Federal; e os seus reflexos de natureza política e urbana aos municípios”. Deste modo, tendo em vista proposta de trabalho, é essencial a elaboração de um texto crítico acerca do entendimento dos Ministros exposto no capítulo anterior. Esta é a proposta metodológica deste capítulo: elaborar um raciocínio valorativo a respeito da tese construída e aceita pelo Supremo Tribunal Federal nos casos que se referem ao tema estudado.

#### 3.1. Análise crítica da jurisprudência a partir das decisões escolhidas

Uma simples leitura do Capítulo 2 deste trabalho já é suficiente para demonstrar, não só a posição do Supremo Tribunal Federal quando julga casos em que haja possível violação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, como também, extrair as questões subjacentes a esse desejo de criação, desmembramento, fusão e/ou incorporação de Municípios. Desta forma, é de fácil percepção as questões intrínsecas e os reflexos políticos, sociais, culturais e urbanos das decisões proferidas pelo Tribunal.

No entanto, é importante ressaltar que nos acórdãos estudados, tais questões, ainda que facilmente percebidas, não são tratadas de forma explícita. É fato, portanto, que nas discussões presentes nas decisões do STF, o cerne dos problemas presentes nas referidas ações tange as questões políticas e urbanas desses Municípios, e não apenas ao cumprimento ou não das formalidades previstas no art. 18, § 4º, CF.

Como pôde ser constatado após a leitura das ADIs, é de consenso do STF[38] a observância das formalidades presentes no artigo supracitado, logo, não é possível que a discussão do tema se atenha, meramente, ao que tolhe os aspectos formais da criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios, precisando, com isso, ser feita uma reflexão e pesquisa a respeito dos impactos políticos, sociais, culturais e urbanos provenientes de qualquer alteração dos Municípios, dentre eles: recolhimento de impostos e alteração da receita dos municípios envolvidos, criação de Câmaras nos municípios criados, expansão política dos partidos políticos envolvidos nas alterações municipais, etc.

Feitas as colocações acima, cabe tecer uma reflexão acerca dos temas que foram extraídos do teor dos acórdãos lidos.

Inerente à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento dos municípios estão questões que refletem em aspectos sociais, culturais e, principalmente, econômicos. Isso ocorre pois a intensa criação de municípios e o aumento das receitas postas à disposição destes tiveram conseqüências indesejáveis tanto do ponto de vista econômico quanto do social, porque aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos, desestimulando a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, sem estimulá-la nos pequenos; além disso, beneficiaram a pequena parte – não necessariamente a mais pobre – da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e prejudicaram a maior parte da mesma população,

que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos; e ainda, aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custeios de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento.

No que se refere aos aspectos culturais – quase ausentes nos acórdãos lidos –, está compreendido a necessidade de adequação ambiental, a manutenção das relações com os núcleos vizinhos, a identificação dos bens e valores do patrimônio cultural relevantes para a comunidade e a garantia de preservação da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural das áreas urbanas envolvidas.

Nos acórdãos estudados, nota-se que a proliferação de pequenos municípios foi muito acentuada[39], no país e em suas várias regiões, e que isso gerou revolta por parte de algumas entidades, que vieram a ajuizar ADIs pedindo a inconstitucionalidade de leis estaduais "redefinidoras"[40] dos limites territoriais municipais, em sua maioria, alegando que as alterações municipais causariam prejuízos irreparáveis ao município em questão no que concerne aos aspectos econômicos – redução de receitas públicas provenientes dos tributos deixarão de ser arrecadados – e, conseqüentemente, aos aspectos sociais – a redução da receita acarretaria a diminuição de investimentos no setor social.

Uma constante citação dos acórdãos, quando explorado os reflexos econômicos das alterações nos limites territoriais dos municípios, era o repasse, por parte da União, do FPM (Fundo de Participação do Município). O FPM consiste numa transferência constitucional – Art. 159, I, b, CF –, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes[41], para isso, são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual[42] [43]. Pelo referido imposto ser distribuído por critérios per capita é que se faz preocupante o surgimento desenfreado de municípios no país, pois isso levaria aos municípios pequenos arrecadarem mais que os maiores, desta forma, faltando recursos a estes, quando comparado àqueles. Além disso, as alterações de limites municipais trariam como conseqüência o prejuízo aos municípios que tiveram sua área subtraída e, conseqüentemente, sua população diminuída, pois sendo o FPM distribuído por cabeça, quanto menor o número de habitantes, menor também seria o repasse do referido imposto.

Aprofundando-se nos efeitos produzidos pela criação, desmembramento, fusão e/ou incorporação de Municípios, vale dizer que com a proliferação destes houve o crescimento dos recursos fiscais tornados disponíveis para os municípios, especialmente em relação aos recursos dos estados e da União. Além disso, para custear suas despesas – inclusive, as despesas com sua própria administração –, os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais – via o Fundo de Participação dos Municípios –, e esses, não são gerados nos municípios pequenos, mas, tipicamente, nos grandes.

Outra conseqüência importante é que, dentro de suas respectivas regiões – exceto no Sudeste[44] – e no Brasil como um todo, os municípios muito pequenos, especialmente os do grupo com até 5 mil habitantes (micromunicípios), dispõem de mais recursos financeiros per capita do que quaisquer outros. Essa situação não se explica nem pelo melhor desempenho arrecadador dos municípios pequenos nem pelas transferências de impostos estaduais. São os recursos federais, repassados pelo FPM, com forte viés favorável aos micromunicípios, que proporcionam a esses sua situação privilegiada.

É válido falar que nos últimos anos o processo de descentralização política, com intensa criação de municípios e proliferação dos pequenos municípios, tem implicado uma transferência de renda tributária cada vez maior para esses micromunicípios pelo simples fato de que eles proliferam e de que há uma cota mínima, por estado, para o recebimento do FPM pelos municípios. Dessa forma, as populações beneficiárias da descentralização política e do federalismo municipal são as que habitam os pequenos municípios. Arelado a isso está o mito de que os municípios menores são aqueles cujas populações são as mais pobres, logo, a transferência tributária maior seria justificada.

Ainda extraíndo os reflexos político-econômicos dos acórdãos, vale dizer que a desmembramento de municípios para criação de outros acarreta ainda gastos também com o legislativo municipal. Isso porque uma conseqüência direta da intensa criação de municípios é o aumento do número de vereadores (e de prefeitos, vice-prefeitos, assessores e burocratas em geral) e, por conseguinte, dos gastos municipais com o Legislativo (e

com a administração, em geral).

O conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados. Em relação à União, a diferença é ainda maior: ou seja, os municípios gastam relativamente mais de suas receitas com o Legislativo do que o fazem os estados e a União.

Vide o gráfico e a tabela:

Além disso, na medida em que municípios gastam proporcionalmente mais de sua receita (do que estados e a União) em administração, então o aumento na proporção de recursos fiscais apropriados pelos municípios, em relação aos estados e à União implica que uma parcela maior dos recursos tributários globais mobilizados pelas três esferas de governo está sendo destinada ao pagamento de salários de prefeitos, vereadores e burocratas em geral e, portanto, uma proporção menor desses mesmos recursos está sobrando para financiar a prestação direta de serviços públicos e o investimento dos vários níveis de governo.

## CONCLUSÃO

Após reflexão sobre o presente texto, pôde-se chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, nas questões envolvendo a efetividade e aplicação do art. 18, § 4º, Constituição Federal, na visão do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar que a alteração de limites territoriais entre municípios importa desmembramento, somente sendo este possível depois de viabilizado o cumprimento de todos os requisitos do art. 18, § 4º, CF, na redação da EC nº 15/96. Inafastável, outrossim, a exigência de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos.[45]

Quanto aos reflexos de natureza política, social, cultural e urbana aos municípios decorrentes destas decisões, conclui-se que, embora o STF se atenha a decidir, nas questões referentes ao preceito supracitado, pelos aspectos formais, ou seja, vulneração ou não do art. 18, § 4º, CF, esse Tribunal reconhece a existência de questões subjacentes a esse tema presentes nos acórdãos, ainda que, muitas vezes, sem entrar no mérito. Isso é evidente, visto que o STF julgou procedente diversas ADIs nas quais o principal argumento dos requerentes era de que a alteração dos limites territoriais acarretaria prejuízos econômicos, sociais e culturais – esses, aspectos subjacentes. Mesmo sem fazerem um estudo aprofundado e versarem veementemente a respeito, os Ministros aceitaram tais argumentos e se mostraram convencidos por eles.

Em seguida, pôde-se concluir que é de suma importância ater-se não só ao real cumprimento do preceito constitucional, como também ao que tem de intrínseco ao seu efetivo cumprimento. Tendo em vista que o preceito constitucional em questão traz os requisitos necessários à criação, à fusão à incorporação ou ao desmembramento, não se pode esperar que questões de ordem políticas, sociais, financeiras e culturais não estejam presentes.

É sabido que o surgimento discriminado de municípios traz benefícios e prejuízos aos municípios envolvidos. Benefícios àquele que incorporará área ao seu território e prejuízo àquele que perdeu área. Tais conseqüências afetam diretamente as finanças do Estado e da União, devendo ser analisadas, visto que muitos dos municípios que surgem tem população inferior a cinco mil habitantes, os quais, na sua maioria, não possuem condições sócio-econômicas de auto-sustentabilidade. Tais municípios, em geral, não possuem receita própria,

dependendo, quase que exclusivamente, de repasses tanto estaduais quanto federais, acarretando despesas para os respectivos governos, pois a criação de um novo município gera despesas com folha de pagamento, gastos com instalação da sede, mobiliários, materiais e equipamentos, criando, no curto prazo, um endividamento do mesmo, já que, provavelmente, terão que recorrer a financiamentos.

Outra conclusão importante acerca do tema, é a necessidade de efetivar o art. 18, § 4º, da Carta Magna, no que tange aos Estudos de Viabilidade Municipal, assim como permitir um maior controle das condições dos novos municípios que venham a ser criados ou que resultem de fusões e incorporações. Com relação ao conteúdo desses estudos, certo seria que o mesmo abrangesse aspectos relativos a viabilidade sócio-ambiental e urbana, onde deveriam ser verificadas características urbanas do núcleo onde se pretende instalar a sede do novo município, sua adequação ambiental, as relações com os vizinhos, a identificação dos bens e valores do patrimônio cultural relevantes para a comunidade e a garantia de preservação da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural das áreas urbanas envolvidas. Além disso, deveria ser verificada também a viabilidade econômica, ou seja, verificar a capacidade do novo município de dispor de arrecadação suficiente para fazer frente às suas despesas básicas de custeio e a terceira seria a viabilidade político-administrativa, onde deve ser informada a estrutura com que se pretende adotar o novo município comparando-a com a população da área.

Esse estudo é de grande importância visto que a ausência dele corrobora com o surgimento desenfreado dos municípios que não possuem receita própria, dependendo quase que exclusivamente de repasses estaduais e federais. Alguns sequer têm condições de arcar com as despesas mínimas de sua instalação e folha de pagamento.

Por fim, ainda visando efetivar o dispositivo supracitado, cabe ressaltar a necessidade de lei federal regulamentado o mesmo. Durante duas décadas a criação de novos municípios foi disciplinada pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia requisitos de caráter basicamente quantitativo, como número de habitantes e de eleitores, mínimo de casas existentes no centro urbano e montante mínimo de arrecadação. Atendidos tais requisitos, a Assembléia Legislativa do respectivo Estado determinaria a realização de plebiscito para a consulta à população da área a ser elevada à categoria de município e, obtido resultado favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores, editaria a lei de criação do município.

A partir de 1988 essa lei perdeu sua eficácia por força da nova Constituição Federal, que no seu art. 18, § 4º, delega aos estados a missão de estabelecer requisitos e editar leis complementares autorizando ou não a criação de novos municípios. Com isso, criou-se um caminho para que muitos novos municípios fossem criados com base em motivos que nem sempre estavam ligados ao interesse público, mas se prendiam a demandas dissociadas de critérios técnicos que demonstrassem a viabilidade da criação de municípios.

## BIBLIOGRAFIA

Raul Machado Horta, Repartição de competências na Constituição Federal de 1988.

Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 1ª edição, Ed. Rev. dos Tribunais, 1957.

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988, 3º vol. – tomo I – arts. 18 a 23. 2ª ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 2001.

José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 23ª edição, 2004

## Recortes de noticiários

Internet:

Sites consultados:

- STF – Supremo Tribunal Federal: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

---

[1] [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[2] 35 lidos. O total 46 engloba muitas ADI com pedido de Medida Cautelar. Sendo assim, não se fez necessário ler essas ADI-MC, visto que as ADIs principais haviam sido lidas.

[3] [www.tre-ap.gov.br](http://www.tre-ap.gov.br)

[4] A doutrina passou a discutir se o município tem, realmente, natureza de ente federativo. Para José Afonso da Silva, "não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados". Neste sentido, os autores que o acompanham nesta posição justificam que, como os municípios não possuem representação no Senado Federal, não têm um Poder Judiciário Próprio, nem um território – uma vez que integram os Estados –, não se caracterizam como entes federativos. Por outro lado, o mestre Celso Ribeiro Bastos, arrimado em Hely Lopes Meireles demonstra que o município, devido a importância que destaca na federação, tem, certamente, natureza de ente federativo.

[5] Cfr. Raul Machado HORTA, Repartição de competências na Constituição Federal de 1988, pág 5.

[6] Art. 87 da Constituição de Alagoas, transcrita por Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed. pág.70, Ed. Rev. dos Tribunais, 1957.

[7] "(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (...) Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais)" Hely Lopes MEIRELLES, Direito municipal brasileiro, p.122.

[8] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/96.

[9] Redação anterior a Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/96: "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”.

[10] Lei Complementar no 28, de 19/11/75; Lei Complementar no 32, de 26/12/77 e Lei Complementar no 39, de 10/12/80.

[11] Desde então, o processo de emancipação de novos municípios se acelerou e, no período de 1988 a 2001, o total de municípios cresceu quase 40%.

[12] Eram Municípios que já estavam criados e aguardavam oportunidade de realização de eleição de Prefeitos e Vereadores, o que aconteceu em 15/11/89, em cumprimento ao art. 4o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[13] A data de referência da Contagem é 1º de agosto de 1996.

[14] O critério do IBGE inclui Fernando de Noronha e Brasília. O primeiro é território estadual, pertencente ao Estado de Pernambuco. Brasília é sede do Governo do Distrito Federal. Portanto, o Brasil tem 5505 Prefeituras e igual número de Câmaras Municipais.

[15] Vide Anexo: Mapa I – Evolução da malha Municipal

[16] Dados do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

[17] Sobre o tema versou o juiz relator Anselmo Gonçalves na Resolução TRE/AP nº 128/97: “A aplicabilidade dessa nova regra constitucional é imediata, revogando-se o sistema anterior, de modo que, enquanto não for editada a Lei Complementar Federal referida no texto inovado, que contém norma constitucional de eficácia limitada, tem-se a impossibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Dessa nova disciplina somente se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação do novo município”.

[18] Entre os exemplos possíveis, pode-se citar o parágrafo único do art. 175 da CF, que prevê a regulação por lei (“lei disporá...”) de matéria relacionada à prestação de serviços públicos, exigência que resultou na chamada Lei das Concessões.

[19] BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra – Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988, 3º vol. – tomo I – arts. 18 a 23. 2ª ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 2001.

[20] Exemplos: Projeto de lei complementar nº 130/96, Projeto de lei nº 2.105/99 e Projeto de lei complementar nº 41/03.

[21] Dados do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

[22] O conjunto dos municípios com mais de 500 mil habitantes, que correspondem a 0,5% do total de municípios, respondia por 61% da arrecadação tributária total do país, enquanto que os municípios com até 5 mil habitantes, que correspondem a 25,6% de todos os municípios, eram responsáveis por 0,7% das receitas tributárias do país.

[23] Análise da tabela: Quanto maior a população de um município maior era a sua receita tributária. De fato, enquanto cerca de 61% das receitas tributárias produzidas pelos municípios com mais de 500 000 habitantes eram geradas por 27% da população brasileira, os municípios com população entre 20 000 e 100 000 habitantes, que concentram 29,2% dos municípios, eram responsáveis por apenas 10,7% dessas receitas. Os grandes centros urbanos, com grande número de estabelecimentos produtivos, produziram sinergias que tiveram como resultado o aumento da arrecadação tributária desses municípios.

[24] As receitas vindas de transferências constitucionais, que são os recursos destinados aos municípios e que têm como origem principal a União e os estados federados, têm um comportamento oposto ao das receitas tributárias. Enquanto as receitas estavam fortemente concentradas no Sudeste, as transferências correntes beneficiam as regiões menos desenvolvidas do país, como Norte e Nordeste, funcionando como o principal

mecanismo de redistribuição de recursos.

[25] Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. (Fonte: base de dados do Tesouro Nacional)

[26] ADI 3013 e 2994 foram julgadas simultaneamente.

[27] "...o surgimento, pelo desmembramento efetuado, de inúmeros prejuízos à população e às finanças do Município lesado (Jaguaripe- BA),..." (ADI 3013, pág. 226).

[28] Precedentes: ADI 2.812, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 09.10.2003, ADI 2.702, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado 05.11.2003 e ADI 2.632-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.08.2003.

[29] ADIs 3013 e 2994 foram julgadas simultaneamente.

[30] Argumentos anteriormente expostos.

[31] ADIs 2632 e 2