

O DIREITO MUNICIPAL E A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS: O CONTROLE DO MOVIMENTO EMANCIPATÓRIO

Juliana de Almeida Machado², Milena dos Santos Garcez³, Aldemir Berwig⁴

¹ Projeto de pesquisa desenvolvido no curso de Direito da UNIJUÍ..

² Acadêmica do curso de graduação em Direito da UNIJUÍ, no 8º semestre.

³ Acadêmica do curso de graduação em Direito da UNIJUÍ, no 8º semestre.

⁴ Professor Doutor do curso de graduação em Direito da UNIJUÍ.

INTRODUÇÃO

Em uma hierarquia bem definida de normas e legislações vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, as leis devem estar de acordo com o que determina a Constituição Federal, pois esta é suprema a todas as demais. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu no § 4º do art. 18, os requisitos para a criação de municípios. No entanto, em função da emancipação de muitos novos municípios, foi percebido pelo legislador a necessidade de uma nova regulamentação para a matéria, tendo em vista a realidade. Para que a matéria fosse regulamentada e se tivesse a redução no movimento emancipatório, houve a necessidade de alterar a norma constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 15/1996 e posteriormente a Emenda Constitucional nº 57 de 2008, bem como o Projeto de Lei Complementar nº 199/2015.

A partir desse contexto é que se busca compreender qual é o entendimento acerca da criação de novos municípios no Brasil.

METODOLOGIA

Quanto aos objetivos gerais, a pesquisa é do tipo exploratória. Utilizando para sua elaboração a coleta de dados em fontes bibliográficas disponíveis em meios físicos e na rede de computadores. No desenvolvimento da referida pesquisa, foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, observando os seguintes procedimentos:

A seleção de bibliografia e documentos afins à temática e em meios físicos e na internet, interdisciplinares, capazes e suficientes para para que o pesquisador construa um referencial teórico coerente sobre o tema em estudo, responda o problema proposto, corrobore ou refute as hipóteses levantadas e atinja os objetivos propostos na pesquisa;

A leitura e fichamento do material selecionado;

E por fim a realização de reflexão crítica sobre o material selecionado;

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir do ano de 1988, com a Constituição Federal Brasileira, os basilares fundamentais para a estruturação e funcionamento das organizações no país foram definidas em seus artigos, bem como definições de direitos, garantias e obrigações para com a sociedade e seus cidadãos.

Para se construir a explicação do questionamento de pesquisa, precisa-se buscar na lei suprema algumas disposições, sobre como ocorre o processo de criação dos municípios. Com base na redação original do art. 18, § 4º da CF/1988, ficaram definidos os requisitos para a criação de novos municípios, conforme expresso a seguir:

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

(...)

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

Este procedimento simplificado para criação de novos municípios, acabou por intensificar um movimento extremista, o chamado movimento emancipatório, de modo que em um período curto de tempo, ocorreu a proliferação de entes municipais.

Então o legislador percebeu a necessidade de alteração da Constituição Federal, onde não ficasse apenas sob a esfera estadual a responsabilidade para regulamentar os parâmetros para a emancipação. A alteração aconteceu por meio da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, resultando na atual redação do parágrafo 4º do art. 18 da CF/1988, mantida a redação original do caput, que segue:

§ 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 EC nº 15/96).

Com a norma atualizada e adequada à realidade nacional, se possibilitou o controle deste movimento emancipatório e uma nova definição de processo para criar estes entes. Porém, com o tempo surgiram contradições, e por consequência alguns processos de arguição

de inconstitucionalidade de leis estaduais que emanciparam novos municípios. Essas arguições foram propostas por meio de Recursos Extraordinários ou Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Então, novamente o legislador precisou se posicionar quanto ao tema, sendo necessária novamente a edição de uma Emenda Constitucional, possibilitando um período para que se finalizasse os processos de emancipação em transcurso. Para tanto, foi redigida a Emenda Constitucional nº 57 de 2008, que expõe segundo ADI 4711:

Em 2008, o Congresso Nacional ampliou esse regime transitório e aprovou a Emenda Constitucional nº 57, por meio da qual convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação, nos termos do art. 96 do ADCT. Consolidou-se, assim, o novo marco constitucional da matéria. (STF, 2021, p. 20).

Desta maneira, o movimento aconteceu, foi mapeado e controlado pelo legislativo, sempre atento às necessidades, para que haja uma sintonia entre o público e o privado. Onde se possibilite a todos direitos e deveres, e não apenas alguns sejam beneficiados com privilégios, buscando sempre beneficiar a população como um todo, sustentando a tripartição dos poderes. Como forma de controle foi proposto e está em tramitação, por iniciativa do Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar nº 199/2015, que dispõe o seguinte:

Dispõe que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios dependerão de Estudos de Viabilidade Municipal – EVM, plebiscito junto às populações dos Municípios envolvidos e lei estadual. Os EVM devem ficar à disposição do cidadão por 120 dias e devem abordar a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, e socioambiental e urbana. Altera a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para determinar que, nos casos de fusão ou incorporação, o cálculo da quota do Fundo de Participação dos Municípios destinada ao município resultante será alterado progressivamente, ao longo de 23 anos.

Este projeto de lei complementar deverá, também, definir o período no qual será possível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, conforme determina o atual § 4º do art. 18 da CF/1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contudo, após uma breve contemplação de fatos que serviram como base para controle do movimento emancipatório, pode-se conceituar como movimento emancipatório, o período de intensificada emancipação de vários novos municípios. Período este, em que era apenas pré-requisito em especial para a criação de municípios, uma lei estadual e outros mais requisitos e que, mais tarde foram alterados pelo legislador diante da necessidade da definição de novos critérios.

Para tanto, o controle dos movimentos emancipatórios ocorreu por meio de dispositivo legal, através do art. 18, parágrafo 4º da CF/1988 com a exigibilidade de cumprimento de alguns pré-requisitos e criação de lei estadual. Em 1996, pelo texto da Emenda Constitucional nº 15, com o intuito de se ter uma redução no movimento emancipatório, também estabeleceu-se a necessidade de definição do período de emancipação por lei complementar federal.

Com o processo transitório das alterações na legislação e da alta demanda ao judiciário, voltado ao processo de municípios criados neste período, uma nova atualização foi necessária, por meio da Emenda Constitucional nº 57 de 2008, que ampliou o regime transitório até o ano de 2006 e por fim, fica refém da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 199/2015, que vai liberar o período no qual será possível dar início ao procedimento para criação de municípios.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Movimento Emancipatório. Inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar nº 199**. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554. Acesso em: 26. mar.2023.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.711**. Rio Grande do Sul j.08 set. 2021. Rel. Min.Roberto Barroso. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=adi%204711&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 20 mar. 2023.