

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS

UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JANDERSON LEITE ALVES

O PROCESSO DE MUTABILIDADE DIVISIONAL INTERNA NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DA PARAÍBA.

SOUSA

2014

JANDERSON LEITE ALVES

O PROCESSO DE MUTABILIDADE DIVISIONAL INTERNA NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DA PARAÍBA.

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof. MSc. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira

Sousa

2014

O PROCESSO DE MUTABILIDADE DIVISIONAL INTERNA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DA PARAÍBA.

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

Orientador: Prof. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira

Examinador Interno

Examinador Externo

À minha Mãe, Maria José, com amor.

Aos meus irmãos, que trabalharam muito para que eu
chegasse onde estou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter aumentado minha Fé em seu nome e por ter me dado força e discernimento para enfrentar os obstáculos que encontrei nessa caminhada. Toda Honra e toda Glória seja dada a ti, senhor.

Ao príncipe da Paz, nosso senhor Jesus Cristo, que esteve e estará, sempre, comigo e com minha família nos protegendo e nos levando ao caminho da salvação.

À nossa senhora, pela sua interseção junto a seu filho Jesus Cristo.

À minha linda e gloriosa Mãe, Maria José, um verdadeiro anjo que Deus colocou na minha vida, que através de pequenos gestos me fez amá-la mais e mais, obrigado por todas as dificuldades que a senhora enfrentou para criar, sozinha, eu e meus irmãos, obrigado por me fazer um homem, obrigado por tudo minha Mãe, de todo meu coração, te amo. Salmos 126:6. “Aquele que sai chorando, levando a semente para semear, voltará com cânticos de júbilo, trazendo consigo os seus molhos”.

A meu irmão e Pai Janailson Leite, o qual desde criança me criou como um filho e não me deixou faltar nada em momento algum, patrocinador dos meus estudos e exemplo de homem trabalhador e honesto que saiu de casa aos 18 anos dirigindo um caminhão para ajudar minha mãe a nos criar. Tenho a ti, toda admiração e gratidão por tudo que tens feito por mim, sem você e sem nossa mãe eu não teria chegado até aqui.

A meu Irmão Jonathas Leite, que durante muitos anos me ajudou muito, patrocinando, também, meus estudos e me dando força com grandes gestos de incentivos para que eu não desistisse do meu sonho, o estudo. Te Agradeço de todo coração por tudo que fizeste por mim, por cada ato, cada gesto, meus sinceros agradecimentos.

A meu querido irmão Jamerson Leite, que nasceu comigo e desde sempre esteve ao meu lado, o qual sempre me ajudou da forma que pôde, que sempre teve o instinto de proteção sobre mim. A distancia e a saudade que sentimos um do outro só fez aumentar o amor que sinto por você meu irmão. Admiro a bondade que existe em teu coração e te amo muito.

A meu irmão caçula Joalysson Leite, o qual estive ao meu lado em todos os momentos de vitória na minha jornada, torcendo e comemorando juntos. Obrigado pela força, te amo.

À minha linda e amada namorada e, se Deus quiser, futura esposa, os mais sinceros agradecimentos meu amor. Obrigado por tudo que enfrentastes junto comigo, por nunca ter me deixado só, mesmo estando tão longe. A distância serviu para amadurecer nossa relação e para me mostrar o quanto te amo e o quanto não sei viver sem você. Enfrentamos muitas dificuldades, o que me fez perceber, cada vez mais, que tu és a mulher certa. Peço a Deus que nos ilumine para construirmos uma família sólida e feliz. Obrigado por tudo, te amo muito minha guria.

À minha avó, Otaciana Pereira Leite, por toda sua torcida e sua bondade para com minha pessoa.

Aos meus sobrinhos, José Martin, Eduardo, Maria Luiza, Maria Clara, Pedro e Mariana Vitória, pequenas e lindas crianças que amo muito, e em especial a Martin, o qual tenho como filho. Que meus esforços sirvam de exemplo. Obrigado por existirem, amo muito vocês.

Aos meus amigos Breno Falcão e em especial a Severino Júnior, que há nove anos me acompanha e me dá forças em meus estudos sempre acreditando na minha perseverança e minha capacidade. Agradeço a vocês por estarem sempre firmes em nossa amizade, apesar da distância.

Aos meus queridos e amados amigos George Borges e Luã Alencar. Deus colocou vocês em minha vida e além de amigos nos fizemos verdadeiros irmãos, obrigado por todo companheirismo e por toda bondade que existe em seus corações, vocês foram essenciais na minha vida estudantil e peço a Deus que não nos afastemos jamais, apesar da distância que iremos enfrentar daqui para frente. Como forma de agradecimento deixo esta passagem Bíblica, Eclesiastes 6:14 “ Amigo fiel é proteção poderosa, e quem o encontrar, terá encontrado um tesouro”.

À minha cunhada e grande amiga Deise Moreira, agradeço pelos incentivos, pela força e por toda torcida que você teve por mim em minha carreira acadêmica. Sem esquecer, também, das minhas cunhadas Erica e Elisângela, as quais acreditaram em mim e me deram força para seguir.

À minha tia Vera, a qual tomou para si a obrigação de me ajudar financeiramente nos estudos e me incentivar nessa jornada. Meus mais sinceros

agradecimentos, sua ajuda foi crucial para que eu chegasse onde estou. Que Deus continue iluminando seus caminhos.

A meu tio Edvan Pereira Leite, que por algum tempo me incentivou no que pôde e por ser um grande exemplo de homem e de honestidade a ser seguido.

A minha tia Stela Leite e meu tio Nivaldo Barbosa, que mesmo distantes, nunca deixaram de torcer e comemorar a cada vitória em minha vida. Obrigado pelo patrocínio aos meus estudos e por sempre acreditarem em minha capacidade, cada ato de bondade de vocês fundamental na minha caminhada.

À minha querida prima soraya e toda sua família, que torceram sempre pela minha vitória nessa dura caminhada. Agradeço de coração cada ato de bondade para com minha pessoa.

À minha prima Nadjane e seu esposo, Carlos Antônio. Agradeço toda intenção de vocês em me ajudar e por toda torcida que tiveram sobre minha caminhada.

Agradeço a Francisco Pinto (kiko) e a minha prima Erenilde, sua esposa, que por tantas vezes me deram carona de Boa Vista para Patos e que sempre me incentivaram e torceram por mim.

Minha gratidão ao professor Eduardo Jorge, inexprimível em palavras pela amizade e pelo miraculoso auxílio prestado para minha graduação. Também pela dedicação exemplar ao seu trabalho. Deus o abençõe eternamente.

Agradecimento em especial ao professor nmPadre Paulo, que com toda sua inteligência e sua bondade nos ensinou também o necessário não só nos estudos acadêmicos, mas também os ensinamentos para a vida. Muito obrigado por suas belas palavras Padre Paulo, que Deus te ilumine sempre.

“Ao chefiar um Estado de mil carruagens, respeite o cargo que ocupa e seja de confiança; economize no uso dos recursos e ame o povo, e empregue o povo quando for conveniente”.

Confúcio, em “Os Analectos”, capítulo 1, verso 5.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a criação de municípios após a promulgação da Constituição de 1988, demonstrando a emancipação de Cidades ocorrida nos últimos anos no Estado da Paraíba, em especial, a Cidade de Boa Vista, localizada no Cariri Paraibano. O Estado Federal permitiu maior grau de descentralização do poder, pois se organiza mediante a existência de mais de um centro de poder detentor de autonomia política, administrativa e legislativa e, logo assim, os municípios ganharam status de entes federativos. Desta forma, com a criação desses novos entes no País, estes tiveram acesso direto aos recursos repassados pelos respectivos Estados e pela União, principalmente, no que diz respeito ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que acabou por aproximar o cidadão à administração pública, podendo assim, melhor serem atendidas suas demandas. Devido à desenfreada criação de municípios, o Congresso Nacional elaborou, em 1996, a Emenda Constitucional nº 15, na tentativa de frear o elevado número de criação de municípios ocorrida no Brasil. No intuito de verificar o processo de criação de municípios no País, investigamos as repercussões da emancipação na vida local de Boa Vista: a relação dos cidadãos com a aproximação dos entes públicos. Para a execução deste trabalho, fizemos um levantamento de dados junto ao IBGE, foi feito também pesquisas bibliográficas e desenvolvemos uma pesquisa de campo no município selecionado com entrevista aos gestores públicos e à população.

Palavras-chave: Federalismo, Fundo de Participação dos Municípios, emancipação de novos municípios.

ABSTRACT

This work aims to analyze the creation of municipalities after the promulgation of the 1988 Constitution, demonstrating the emancipation of cities that occurred in recent years in the State of Paraíba, in particular the city of Boa Vista, located in Cariri Paraíba. The Federal State allowed a greater degree of decentralization of power, because it is organized by the existence of more than one power center holder of political, administrative and legislative autonomy, and so soon, municipalities gained status of federal entities. Thus, with the creation of these new entities in the country, they had direct access to the resources passed by the respective states and the Union, especial lywithregard to the Municipalities Participation Fund (FPM), which eventually bring citizens closer to public administration, and may there for bee better met their demands. Due to the unbridled creation of municipalities, the National Congress drafted in 1996, Constitutional Amendment N^o 15, in an attempt to curb the high number of municipalities creation that occurred in Brazil. In order to verify the process of creation of municipalities in the country, we investigated the effects of emancipation in the local life of Boa Vista: the relationship of citizens with the approach of public entities. For the execution of this work, we conducted a survey of data from the IBGE, was also one literature searches and developed a field survey in the municipality selected by interview with public managers and the public.

Keywords: Federalism, the Municipalities Participation Fund, emancipation of new municipalities.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	12
2	O FEDERALISMO E O FOMENTO À CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	14
	2.1 A posição do Município no Federalismo brasileiro.....	16
	2.2 O fomento aos novos municípios.....	21
3	A MUTABILIDADE DIVISIONAL INTERNA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	26
	3.1 Criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios até a elaboração da emenda nº 15	26
	3.2 A criação de municípios a partir da Emenda Constitucional nº 15, de 1996 	28
	3.3 A Declaração de Omissão Legislativa Regulamentar e suas controvérsias 	30
	3.4 A solução encontrada pelo Legislativo na tentativa de convalidação dos “municípios inconstitucionais”	33
4	A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NA PARAÍBA.....	36
	4.1 A intensa criação de municípios no Estado a partir da década de 1990...37	
	4.2 Considerações sobre a vida local em Boa Vista, localizado no Cariri Paraibano.....	41
5	CONCLUSÃO	45
	REFERENCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

O Estado Federal é de suma importância para o país, pois permite maior grau de descentralização do poder, organizando-se mediante a coexistência de mais de um centro de poder detentor de autonomia. O Estado Federal é dotado de soberania e os Estados-membros dispõem, tão somente, de autonomia. Sendo assim, os Estados ao abdicarem de uma parcela de autonomia para a formação de uma Federação, inexistente o direito de secessão, não se conservando, assim, a soberania estatal. Portanto, não é admitido a indissolubilidade do vínculo federativo, só se admitindo a modificação territorial com a manifestação do povo e nos exatos termos previstos pela Constituição, configurando-se, desta forma, a mutabilidade divisional interna.

Em decorrência dessa mutabilidade tem-se acompanhado, há tempos, discussões, principalmente no Congresso Nacional, que dizem respeito à criação de novos municípios no Brasil. Inúmeras Propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas no sentido de alteração na redação do § 4º do art. 18 do texto constitucional.

Atualmente tramitam no Congresso Nacional propostas de alteração da atual redação do § 4º do art. 18 da Constituição, visando a criação de novos municípios no Brasil. Estas propostas pretendem atribuir aos Estados a competência para elaboração de legislação visando organizar e regulamentar os estudos de viabilidade municipal, grande ferramenta que possibilita a análise das verdadeiras condições para criação de novos entes federativos, seja de modo originário ou ainda através da elevação de distrito à estatura de municípios.

Entretanto, existe um grande problema na criação de novos municípios, ou seja, o que se tem percebido é que na realidade a maioria dos municípios brasileiros, aliada a uma estagnação econômica, têm vivido, em sua quase totalidade, somente dos recursos destinados pelo Fundo de Participação dos Municípios em virtude de sua baixa capacidade arrecadatória e pouca eficiência administrativa, motivo este que leva o Congresso Nacional a retardar a votação de tais propostas de Emenda ao Artigo 18 § 4º da Constituição para evitar uma proliferação desenfreada de novos municípios.

Nesta pesquisa será feito um estudo relativo ao desmembramento e criação de Municípios antes e depois da elaboração da Emenda Constitucional 15/96 e conseqüentemente a situação de municípios criados antes da elaboração da emenda constitucional 57 de 2008, que convalidou todos os atos de criação de municípios publicados até 31 de dezembro de 2006 no Brasil e também uma análise das decisões judiciais no país referente ao tema.

Será realizado, em seguida, um estudo da promoção do desenvolvimento econômico social no estado da Paraíba e em especial na cidade de Boa Vista, localizada no cariri Paraibano, com o intuito de analisar a capacidade de desenvolvimento e auto-sustentabilidade deste Município, demonstrando que, o território ao ser recortado aproxima a população ao poder Público, ou seja, devido à descentralização de recursos, repassados por transferências fiscais, torna-se possível o atendimento à população local, como por exemplo, a construção de escolas, postos de saúde, pavimentação, saneamento básico, mais empregos, transportes. População que, antes da emancipação, eram esquecidos pelo poder público.

2 O FEDERALISMO E O FOMENTO À CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Brasil adota o federalismo como forma de Estado desde o fim do século XIX, onde baseia seu sistema de organização do poder político no modelo norte-americano.

O Federalismo tem sua origem nos Estados Unidos. Cada entidade componente da confederação mantinha sua soberania, o que acabava por enfraquecer o pacto que tinha como objetivo principal preservar a soberania de cada antigo território colonial.

A partir do momento em que as colônias, cada qual dotada de soberania e autonomia próprias, decidiram se unir e formarem uma Confederação evidenciou-se o enfraquecimento desta devido ao motivo de que cada Estado da Confederação preservar sua soberania o que dificultava as deliberações em grupo, gerando debates inconclusivos acerca de inúmeros temas, como a imposição de uma política tributária nacional e a formação de um Tribunal Supremo. Além desses, outros problemas acabaram por enfraquecer a Confederação inicialmente pactuada e culminou com a reformulação do pacto federativo e consequentemente a realização da Convenção da Filadélfia de 1787.

Sendo assim, os Estados abdicaram de sua soberania em favor da União, mas mantiveram sua autonomia, fazendo nascer o Estado Federal em sua concepção clássica, conforme destaca Paulo Gustavo Gonet Branco(2009 p. 847-848):

Os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Passaram, por outro lado, a compor a vontade da União, por meio de representantes do Senado.

Conclui-se que do ponto de vista da formação do Estado Federal norte-americano, vê-se que a sua estruturação tem como base a união de Estados

(Estados-membros) para a formação da União. Com isso, passa-se a ter só um ente dotado de soberania, que é o próprio Estado Federal, e não mais os Estados considerados isoladamente.

O Estado Federal permite maior grau de descentralização do poder, pois se organiza mediante a existência de mais de um centro de poder detentor de autonomia política, administrativa e legislativa. O pressuposto do federalismo é a repartição de responsabilidades governamentais de modo a assegurar a integridade do Estado nacional.

Portugal e Espanha são exemplos recentes de estados unitários descentralizados e tem como características comuns a autonomia político-administrativa, a qual será exercida dentro dos limites da Constituição destes países sem afetar a integridade e a soberania da Federação.

Após a experiência americana, vários outros países aderiram a essa nova forma de repartição de competência e gerência dos poderes no âmbito territorial, assumindo assim, a característica de que a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo, ou seja, ao país como um corpo só, já aos Estados-Membros é atributo a autonomia, o que acaba importando na descentralização do poder.

Sob esse aspecto, soberania deve ser entendida como poder não subordinado ou condicionado a qualquer outro, ou seja, poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Autonomia, por sua vez, vista como autodeterminação limitada pelo poder soberano, desta forma, governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

A autonomia dos Estados-membros pode ser entendida como descentralização administrativa e política, de tal modo que a esses entes federados seja assegurada, pela própria Constituição, competência para a organização plena de sua estrutura. Permite-se com tal autonomia que os Estados-membros sejam responsáveis diretos pela formação de órgãos próprios (autonomia administrativa) e pela elaboração e execução de suas leis (autonomia política), inclusive de sua própria Constituição, cuja origem é um poder constituinte derivado.

O Brasil, antes de se tornar uma Federação era um Estado Unitário, dividido em regiões administrativas e sem autonomia, com centralização absoluta de poder nas mãos do Imperador. Com a decisão política de adoção da forma de governa

federalista, o País percorre o caminho inverso daquele traçado pelos Estados Unidos da América para a formação da Federação.

Diferentemente dos Estados norte-americanos, originariamente soberanos, onde se reuniram para a formação de uma Confederação e, posteriormente, de uma Federação, o movimento no Brasil partiu de um Estado Unitário, já consolidado e soberano, que se dividiu geograficamente em inúmeros territórios, e entregou a tais entes parcelas de autonomia.

O Federalismo no Brasil faz parte de um processo histórico oriundo da Proclamação da República e consolidado com a Carta Constitucional de 1891. A partir de então, embora em um processo avesso à formação do federalismo clássico (norte-americano), o país vem desenvolvendo sua forma de Estado em consonância com a evolução de suas próprias instituições.

Até antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Federação Brasileira sempre se pautou no modelo dual de repartição de poderes – União e Estados-membros – pendendo sua concepção de Estado para a ótica da centralização de competências.

Ou seja, pautava-se no modelo de federalismo clássico, em que, era formado por duas esferas de poder distintas, autônomas e hierarquicamente independentes, quais sejam, a União e o Estados. Nesse modelo, é por meio da junção dos Estados-membros que se forma a União e o Estado Federal. Eventuais divisões geográficas dentro desse federalismo clássico constituem, apenas, unidades administrativas, não dotadas de autonomia e competências exclusivas.

Após a elaboração da Carta Magna de 1988 o País não adotou tal padrão e de forma inovadora erigiu o Município à categoria, nominalmente expressa no texto constitucional, de ente federativo, atribuindo-lhe competências somente concebíveis, em u federalismo clássico, a Estados-membros. Instituiu-se, pois, um federalismo de três níveis – União, Estados e Municípios.

2.1 A posição do Município no Federalismo brasileiro

No que diz respeito à participação dos municípios na Federação, há uma divergência doutrinária patente. Muitos afirmam que é típica do Estado Federal a

participação das entidades federadas na formação da vontade federal e, desta forma, os municípios não mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a união. Ademais, a intervenção nos municípios está a cargo dos Estados Membros, ou seja, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipótese em que o município compõe um dos polos da lide.

Assim preleciona Silva (2006, p. 110):

[...] os municípios não se enquadram como ente da Federação, pois não possuem representação no Senado Federal, não possuem um Poder Judiciário próprio e nem mesmo território (vez que integram os Estados).

Parte desta corrente afirma que a regra constitucional do Brasil se distancia do modelo clássico de Federação, em que há apenas dois níveis de distribuição de poder (União e Estados). Põe em debate a questão de que se seria admissível um federalismo de três níveis ou se o Município, apesar da expressa previsão constitucional, continuaria sendo uma simples divisão administrativa dos Estados.

Vários são os autores que aderiram à ideia de que o Município é ente federativo, a doutrina aponta inúmeras razões, conforme destaca Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p. 865):

Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e coma União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.

Segundo preleciona Raul Machado Horta (1995, p. 622):

A ausência do Município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional Brasileiro. Trata-se de

regra geral nas Constituições dos Estados Federais, o que confere singular eficácia a esse princípio universal da organização federativa.

Em sentido estrito, o que se nota da corrente doutrinária que nega a qualidade de ente federativo dos Municípios brasileiros é a tendência de generalização do conceito de Estado Federal. Ou seja, eles querem que seja seguido o mesmo modelo de Federação inaugurado pela Constituição Norte-Americana de 1787, inclusive suas peculiaridades (especialmente o fato de só existir dois níveis de poderes: União e Estados-membros), de tal modo que se passa a crer que sem o atendimento das características clássicas do federalismo norte-americano, não se teria uma forma de governo típica do federalismo.

Apesar de não poder-se negar a importância do modelo norte-americano de Federação, principalmente pelo fato de ter sido o marco inaugural dessa forma de governo e por que dele partem todos os traços gerais de um Estado Federal, não se pode, ao mesmo tempo, afastar-se da noção de que o sistema norte-americano nada mais é do que um modelo de organização estatal a ser seguido, e não uma imposição conceitual.

É bem sabido que o processo de formação dos Estados Modernos não é uniforme e está diretamente relacionado com o desenvolvimento social e político de que cada nação. A especificidade de cada país condiciona e deve determinar a noção de federalismo que ali se aplica. Como pontuado pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

A forma federativa de Estado - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição.(ADI 2024).

Contudo, estes argumentos tornam-se frágeis e fundam-se em análises de peculiaridades do sistema federativo brasileiro que a reforçam pela excepcionalidade das regras.

A priori, não se pode caracterizar o Senado Federal do Brasil como entidade legislativa de representação direta dos Estados na formação da vontade federal, como ocorre em Estados Federais típicos. Na realidade, de acordo com as regras

constitucionais, esta Casa funciona apenas como órgão de composição do sistema bicameral, ora como revisor, ora como elaborador de leis. Como o texto da Magna Carta não traz regras claras e específicas sobre a divisão de competência entre Senado e Câmara dos Deputados, a atuação das duas Casas acaba por se equiparar, resumindo-se em editor e revisor de textos legislativos.

Desta forma, se o Senado Federal Brasileiro não cumpre sua função clássica de representação dos Estados-membros na formação da vontade federal, a ausência de representantes dos Municípios nesta Casa não pode ser considerada como do Federalismo. E, ainda mais, o bicameralismo, instituído na Lei Maior de 1988, não é único dos Estados Federais, pois existe também em Estados Unitários, como ocorre França.

Também não se pode afirmar que o Supremo Tribunal Federal seja, somente, uma Corte de resolução de conflitos entre Estados-membros, pois sua competência inclui também, como instância revisora, a resolução de conflitos individuais, sejam eles de natureza penal ou civil. Desta forma, nossa Suprema Corte não desempenha as mesmas funções de órgãos semelhantes em Federações clássicas.

Contudo, Corrente contrária afirma que com o advento da Constituição de 1988, os municípios ganharam *status* de integrantes da federação, pois além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, detém também o poder de auto-organização, por meio de Lei Orgânica. Preleciona Paulo Bonavides (1996, p. 314):

[...] não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

Desta forma, é de se considerar que os autores que fazem parte dessa corrente encaram a questão com os “olhos voltados” para a Constituição Federal, ou seja, segundo eles, a partir da promulgação da Constituição de 1988, os Municípios adquiriram autonomia constitucional e, por conta disso, não devem de ser excluídos da Federação.

É esse, portanto, o primeiro fundamento para a aceitação do Município como ente federado. Com base nele, Hely Lopes Meirelles é categórico ao afirmar que (2008, p. 47):

O Município Brasileiro sempre fez parte da Federação. E a Constituição de 1988 assim o declarou em seus arts. 1º e 18, corrigindo essa falha.

Outro ponto importante a ser destacado, na opinião desses autores, é a descentralização de poder, característica principal do federalismo, que é a repartição de competências entre pessoas jurídicas de direito público interno, a fim de que essas, separadamente e em união com as demais, exerçam a direção política e administrativa do Estado Federal.

Na Carta Magna atual, os Municípios detêm, realmente, de competências legislativas exclusivas bastante plausíveis, que lhes permite atuar de forma ampla dentro da noção de "interesse local". A autonomia desses entes, sob o olhar da constituição, inclui a auto-organização dos poderes Executivo e Legislativo, com a elaboração e execução de leis, eleição de seus membros, a prestação de serviços públicos, instituição e arrecadação de impostos, e o que seja relevante ao desenvolvimento local, sem conflitar com as normas da constituição.

Mas o principal argumento na ideia dos doutrinadores que aceitam o município como ente federativo é que estes, assim como os Estados Membros, adquiriram o poder de autoconstituição, ou seja, podem promulgar sua própria Constituição, mais conhecida como Lei Orgânica, sem intervenção da União ou dos Estados. Assim aduz BONAVIDES (1996, p. 314):

Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o município regido por lei orgânica, votada por quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal – requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.

O Texto Constitucional declara como cláusula pétrea a forma federativa do Estado, sendo assim, não se admite a reforma da Constituição no sentido de retirar o Município do rol de entes federados, muito menos é de se permitir a redução de suas competências legislativas e administrativas, pois consistiria em uma alteração indireta do sistema federativo posto constitucionalmente.

Desta forma, frente à autonomia assegurada aos Municípios, nota-se que a Constituição de 1988 institucionalizou um federalismo de três níveis, do qual fazem parte não só a União e Estados-membros, mas, também, de forma inovadora, os Municípios.

Diante dessas razões, não resta dúvidas de que a Constituição de 1988 instituiu um federalismo tridimensional, buscando a descentralização de poderes e competências, e, também, a ampliação das atribuições legislativas e executivas municipais, o que acaba com a possibilidade de conceituar o Município apenas como uma simples divisão política do Estado-membro, sendo essencial considerá-lo como ente federativo integrante do Estado Federal Brasileiro.

Todavia, o que se percebe é uma forma inovadora de Federalismo implantado no País, em que, a divisão constitucional de competências legislativas e executivas no Brasil é manifestamente desequilibrada, com ranços notórios de centralização política, oriundos do processo histórico de formação da nação. Ou seja, existe uma enorme gama de competências exclusivas da União, principalmente no que diz em relação à matérias tributárias e legislativas, relegando-se aos Estados e Municípios tarefas executivas, especialmente de prestação de serviços públicos. Em resumo, a União tem o poder de regulamentar as matérias de maior repercussão social e importância econômica, bem como instituir e recolher os principais impostos, enquanto aos demais entes federados restam obrigações de caráter essencialmente positivo, ligadas à prestação de serviços públicos essenciais, sem que, contudo, sejam-lhes asseguradas fontes próprias de recursos.

2.2 O fomento aos novos municípios

É de extrema importância frisar que o número de novos municípios e o tamanho destas unidades constitutivas influenciam diretamente os cenários políticos

de uma federação. Sendo assim, no nosso País, não basta distribuir apenas responsabilidades e competências, mas também é necessário o fomento e o repasse de recursos financeiros em quantidade necessária e adequada, devendo existir uma relação de equilíbrio e equivalência. Este se torna o ponto principal da organização federativa. Se não houver a necessária equidade, pode acontecer o fato de não se conseguir atingir uma administração satisfatória e adequada, pelo motivo da falta de recursos, o que acaba por acarretar a solicitação de recursos financeiros de outras fontes, formando-se aí uma extrema dependência financeira com a União e com o Estado componente da federação, como aduz Arretche (2001, p. 25):

Um Estado somente pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governos forem simultaneamente de coordenação e mútua dependência, princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas.

O FPM, Fundo de Participação dos Municípios, principal e mais importante fonte de recursos destinados aos municípios, foi criado em 1965, nos governos militares, no sentido de evitar o aumento da participação dos municípios nos tributos federais — Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR) —, para desestimular a criação e proliferação de novos municípios, o que acabou acarretando na diminuição do percentual de participação nos referidos tributos que passou de 15% para 5% entre 1961 e 1969. Só a partir de 1970 é que iniciou um aumento gradativo desse fundo até atingir 22,5%.

Diante de um importante fortalecimento da esfera municipal e do maior repasse de volume de recursos disponíveis a este ente governamental, vários municípios foram criados. Havia no Brasil, em 1987, 4.180 municípios, e em 1997 esse número foi aumentado para 5.507. Ou seja, foram criados 1.327 municípios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 1996.

No tocante ao tema da desigual arrecadação de tributos, é necessário levar em consideração as disparidades históricas de investimentos no Brasil, em relação a uma maior concentração de investimentos econômicos e sociais nas grandes cidades. Ademais, há que se considerar os avanços sociais e a oferta de serviços públicos nos novos municípios, onde antes eram apenas distritos esquecidos pelo município matriz, e que atualmente, após a emancipação, apresentam consideráveis

melhorias após sua criação, principalmente nos serviços básicos de educação e saúde.

Após emancipado, o novo município adquire acesso direto aos recursos repassados aos municípios pelos respectivos estados e pela união federal, como o FPM, que deve ser calculado com base na quantidade da população do município. O cálculo do FPM é calculado segundo arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). No tocante ao repasse dos Estados aos Municípios o cálculo é deve ser feito com base no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Neste sentido, a quantidade de habitantes torna-se um elemento crucial para a administração municipal, pois o volume de recursos está relacionado à demografia. O principal rapasse de recursos aos municípios é o FPM, que a partir de 1º de janeiro de 2008, fio atribuído coeficiente individual aos municípios, exceto as capitais, segundo o número de habitantes.

O FPM é dividido em três grupos:

-FPM – Capitais corresponde a 10% do conjunto dos recursos do FPM. O rateio se realiza entre as capitais conforme a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado;

-FPM - Reserva corresponde a 3,6% do conjunto dos recursos do Fundo. Os valores são distribuídos entre os municípios que não são capitais e que possuem mais que 142.633 habitantes. O rateio se realiza conforme a populações dos municípios participantes e o inverso da renda per capita dos Estados a que pertencem os municípios; e,

-FPM – Interior corresponde a 86,4% dos recursos do FPM. Estes recursos são distribuídos para todos os municípios do interior simplesmente tendo como critério a população dos respectivos municípios. Os municípios da Reserva também participam do rateio dos recursos do FPM - Interior.

Importante ressaltar que os recursos do FPM não são distribuídos linearmente de acordo com os critérios estabelecidos. Nos três grupos verifica-se que o valor recebido pelo município não é proporcional a sua população. No FPM - Interior, as populações dos desses municípios são enquadradas em faixas, que privilegiam municípios menores e cada uma dessas faixas correspondem a um coeficiente de participação que estipula a parcela de recursos que o respectivo município tem

direito a receber. O coeficiente de participação mínimo é de 0,6, que dele fazem parte todos os municípios que com população abaixo de 10.088 habitantes. Já o coeficiente máximo é de 4, e dele participam os municípios que têm população acima de 156.216 habitantes.

Após estabelecidos os coeficientes de participação de cada município, estes serão somados e a participação de cada município será determinada pela relação entre o seu coeficiente individual e a soma dos coeficientes. Quando um novo município é criado, os coeficientes individuais de todos os outros municípios permanecem os mesmos, porém, como o total dos coeficientes aumentou, a participação percentual de cada município reduz-se.

Observa-se que desde 1985, a intensa criação de novos municípios no país tem feito parte de um crescente processo descentralização. A partir de 1984 a 1987, foram criados novos 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Sendo assim, entre 1984 e 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.

Desses 1.405 municípios criados no Brasil, 1.329 (94,5%) não passam de 20 mil habitantes, e são considerados pequenos, já 1.095 (78%) desses municípios criados são muito pequenos, e 735 (52%) são micromunicípios.

Desta forma, esse movimento acabou por alterar significativamente a estrutura municipal do País no sentido da redistribuição dos municípios por tamanhos da população. No momento presente, a proporção dos municípios com menos de 5 mil habitantes no total de municípios do Brasil é de 25,4%.

Grande consequência desse elevado número de municípios muito pequenos e, em especial os que têm menos de 5 mil habitantes (micromunicípios), é que, no Brasil como um todo, estes dispõem de mais recursos financeiros per capita do que os outros municípios maiores. Isso se dá por causa dos recursos federais, que são repassados pelo FPM, que acabam favorecendo, principalmente, os micromunicípios, que proporcionam a esses sua situação privilegiada.

Isso ocorre pelo motivo de não haver a geração de novos recursos. Ou seja, as receitas do novo município virão de um deslocamento de outros municípios, dentro do mesmo Estado.

Desta forma, parte da receita do novo município é formada por recursos deslocados de outros municípios, que não são o município-mãe, o que acaba afetando localidades que não participam diretamente do processo.

Em resumo, quando se é instalado um novo município, não é feito simplesmente uma redistribuição da receita do FPM entre o município-origem e o recém-criado. O que acontece é que, a receita do Fundo de Participação do Município que pertence a todos os municípios do Estado, será redistribuída, de acordo com um critério populacional, que beneficia as localidades de menor porte e com menos habitantes. Ou seja, aumentando-se o número de municípios, diminui-se a receita do FPM das localidades já existentes.

Ao analisar os objetivos do FPM, preleciona Sérgio Prado (2003, p. 65):

É muito importante ressaltar o pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. (...) Assim, o Fundo teve sempre o caráter de um certo tipo de “renda mínima” fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades.

Conclui-se que a elevada criação de municípios após a Constituição de 1988, aliada a sucessivas Leis Complementares que buscam a conservação das devidas parcelas de recursos do FPM de certos municípios e Estados, acarretaram na variação da renda mínima de pequenos municípios em relação a municípios de diferentes Unidades da Federação. De outra forma, no que conduz a Constituição Federal, os critérios de rateio do FPM devem ter como principal objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Municípios, entretanto, esse preceito Constitucional não vem sendo respeitado, pois há populações com alto nível de desenvolvimento humano que recebem mais recursos per capita do FPM do que populações com níveis de desenvolvimento humano bem inferiores.

3 A MUTABILIDADE DIVISIONAL INTERNA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Ao analisar, historicamente falando, o processo de formação de municípios no Brasil a partir da Promulgação da Constituição de 1988, percebe-se que se deram várias formas de alterações Constitucionais na matéria que diz respeito a este tema, o que acabou, por sua vez, situações jurídicas desconfortáveis para os municípios recém-criados como também para o poder Judiciário e o Legislativo.

3.1 Criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios até a elaboração da emenda nº 15

Até antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988 os municípios não eram entes federativos e a criação de novos municípios era tema ressaltado pela Constituição Federal que, embora previsse a consulta às populações locais, requeria a obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em Lei complementar. O art. 14 da Constituição de 1967 determinava:

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.

A Lei Complementar nº 1, de 09/11/1967, regulamentou este dispositivo, que exigia, para a criação de novos municípios, população mínima de 10 mil habitantes ou cinco milésimos da população estadual, centro urbano constituído, eleitorado não inferior a 10% da população, mais de 200 casas edificadas e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos.

Regulamentação advinda em 1969 tornou ainda mais rígida o quadro territorial do Estado, pois determinou que quaisquer alterações só poderiam ser feitas com autorização prévia do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Esta medida inviabilizou por completo a criação de novos municípios no período ditatorial. Sendo assim, sob essa legislação, nenhum novo município foi criado.

Com o advento da Constituição de 1988 aumentou-se o poder dos municípios, que adquiriram autonomia política, administrativa e financeira, e dos Estados, que passaram a ter liberdade para criar seus municípios, de acordo com os critérios e condições estabelecidos em lei complementar estadual, competente também para definir o período de realização desses procedimentos. Não eram exigidos estudos prévios de viabilidade municipal

A Constituição de 1988, com a intenção de tornar o processo de criação de municípios mais democrático, em sua redação original, determinou que aos Estados coubesse fixar os requisitos mínimos para a criação de municípios, por meio de lei complementar.

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. (BRASIL, 1988)

O fato é que, devido à flexibilização decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram sendo criados, a partir da década de 1990 muitos municípios no País. Essa intensa criação de municípios não é um fenômeno recente, nos últimos cinquenta anos a quantidade de municípios quase que quadruplicou. Embora esse crescimento não tenha acontecido de forma uniforme e no mesmo ritmo em todas as décadas. Como aponta Fabrício Ricardo de Limas Tomio, (2002, p. 19):

Períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceriam a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-1985),

devido a suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios.

Essa onda emancipatória já se era de esperar, devido ao longo período de mais de duas décadas de governo militar centralizador, em que nenhum novo município pode ser criado. Essa intensa criação de municípios novos foi consequência direta do novo viés de descentralização política.

Após essa nova determinação, à cada unidade federativa ficou facultado a edição dos seus próprios requisitos, à revelia dos dispostos na Lei Complementar 01/1967, o qual perdera sua eficácia até então. Exemplo disso foi o estado do Maranhão, onde o único requisito para a criação de um novo município, de acordo a Lei Complementar Estadual 17/93, era que o novo município tivesse um mínimo de mil eleitores.

Isso acabou por tornar-se uma grande preocupação com a frequente fragmentação territorial da federação em municípios muito pequenos e com uma elevada carência de estruturas básicas para seu funcionamento, sem condições de sobrevivência autônoma.

3.2 A criação de municípios a partir da Emenda Constitucional nº 15, de 1996

Devido a grande proliferação de municípios foi necessário que o Congresso Nacional aprovasse, no ano de 1996, a Emenda Constitucional Nº 15, para mudar a redação do §4º do art. 18 da Constituição de 1988 de modo a tornar o processo emancipatório mais dificultoso e introduzir critérios mais rigorosos para a formação de municípios, entre eles a exigência de Lei Complementar Federal e a apresentação de Estudos de Viabilidade Municipal. Foram explicitados os grandes motivos para essa mudança constitucional na justificação apresentada na Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 1996, no Senado Federal :

O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro

que envolve suas criações, fato este lamentável. Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação dos municípios. Contudo, o texto do §4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao consentimento dos abusos, hoje observado, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios. A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva. Aceitamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política. Assim, nesta proposta de emenda à Constituição, estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal. Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito. (SENADO, 1996).

A alteração o § 4º do art. 18 da Constituição Federal dificultou e tornou mais complexo o processo de criação de novos municípios, devido a três mudanças importantes no processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, que foram a exigência de lei complementar federal para determinar o período de realização desses procedimentos e que, antes da consulta prévia às populações dos municípios envolvidos, dever ser realizado, apresentado e divulgado, na forma da lei, estudos de viabilidade municipal, assim como incluir no plebiscito a população de todas as áreas envolvidas

A nova redação dada pela emenda, assim dispõe:

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 [grifo nosso], 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.

Portanto, a nova norma traz imposição no sentido de que, para a criação de municípios novos, os Estados realizassem além do plebiscito de consulta às populações dos municípios envolvidos diretamente, também a divulgação de estudo de viabilidade técnica municipal que observaria a forma prevista em lei, e o período estabelecido por Lei Complementar Federal.

Desta forma, após 1996 não foi possível criar novos municípios, pelo motivo de não existir a lei federal exigida para determinar o prazo em que esses entes podem ser criados. Os processos de emancipação que já estavam em andamento foram executados quando adveio a Emenda nº 15, de 1996, pois a situação desses foi resguardada por lei. A Lei nº 10.521, de 18/07/02, assegurou a criação de municípios em que o processo de emancipação foi iniciado antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15.

3.3 A Declaração de Omissão Legislativa Regulamentar e suas controvérsias

Após a década de 1980, vem ocorrendo importante mudança no nosso País no que diz respeito na forma de interpretação da Constituição e sua aplicação ao mundo dos fatos, ou seja, uma nova posição do direito constitucional, relatada pela doutrina e confirmada pela jurisprudência. Assim preleciona Luiz Roberto Barroso (2007, p. 3):

No Brasil, o renascimento do direito constitucional se deu no ambiente da reconstitucionalização do país, por ocasião da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Sem embargo de vicissitudes de maior ou menor gravidade no seu texto, e da compulsão com que tem sido emendada ao longo dos anos, a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado democrático de direito. Mais que isso: a Carta de 1988 tem propiciado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país.

Segundo Barroso, a normatividade da Constituição não é mais apenas declaradora de princípios, mas uma norma dotada de obrigatoriedade, e, portanto, contendo formas de coação. Desta forma, já que a Constituição é a norma mais importante na hierarquia das leis, o que não está de acordo com ela deve ser declarado inconstitucional, pelo o Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle de constitucionalidade.

No que diz respeito às criações dos municípios não tem sido assim, pois ao se fazer uma análise do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, nota-se, claramente, que a criação de novos municípios está suspensa por tempo indeterminado até que Lei Federal seja elaborada determinando o prazo para serem criados.

Entretanto, esta Lei Complementar Federal que regulamenta o § 4º do art. 18 da Constituição Federal ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. Este dispositivo é uma norma de eficácia limitada e por isso fica sem aplicação até que Lei Federal complementar seja aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo poder Executivo.

Ainda chegou a ser aprovado, em 2003, no Congresso Nacional, o projeto de lei nº 41 que trazia a regulamentação da já citada norma constitucional, porém foi vetado inteiramente pelo Presidente da República, onde foi alegada a contrariedade ao interesse público e a sua inconstitucionalidade. Destaca-se os apontamentos feitos pelo Ministério das Cidades, chamado pelo Presidente da República a se manifestar:

A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à condição de componentes da estrutura federativa (arts. 1º e 18). A sua autonomia, nos campos político (auto-organização e governo próprio), normativo, administrativo e financeiro, passou a ser reconhecida pela própria Lei Fundamental. Se antes eles eram organizados pelos Estados-membros, hoje são as normas constitucionais que lhes outorgam a autonomia. E as linhas básicas de instituição dos Municípios, como proclamado pela nossa Corte Constitucional, seu regime jurídico e as normas regentes de sua criação interessam não apenas ao Estado-membro, mas à estrutura do Estado Federal. Tais normas regentes, por conseguinte, não podem se limitar à definição do período próprio para o processamento. Se assim se fizer, estará frustrada a razão de ser da Emenda Constitucional no 15, de 12 de setembro de 1996, pois que a primitiva redação do § 4º, do art. 18 da Constituição Federal, já outorgava aos Estados-membros que por Leis Complementares estabelecessem os requisitos para a criação de novos municípios.

Assim o que se deseja é que a Lei Complementar Federal, no interesse da Federação, defina o período e os critérios mínimos reclamados pelo dispositivo constitucional conforme o magistério da nossa Corte Suprema. Não nos parece suficiente, nesse ponto, a necessária observância pelos demais entes federativos, por simetria, dos princípios constitucionais maiores. A criação de municípios diz respeito à dimensão populacional e territorial e à sustentabilidade financeira das novas unidades, entre outros critérios. Se não é adequado que se mantenha congelado o processo de criação de municípios, também não é salutar que se prive a Federação de regramentos mínimos que devem orientar tal processo de criação. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003)

Em razão da ausência de edição da referida lei complementar para regularizar o dispositivo Constitucional, o STF se posicionava, até maio de 2007, no sentido de decretação de nulidade de todas as leis criadoras de novos municípios que foram elaboradas após a emenda nº 15.

Entretanto, no dia 09 de Maio de 2007, o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.682-3 Mato Grosso, o qual pretendia declarar a inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional pelo motivo da mora do legislador em elaborar a Lei Complementar do então emendado art. 18, §4º da Constituição Federal, julgou procedente o pedido e reconheceu a omissão do Congresso Nacional e estabeleceu, assim, que o legislativo adotasse medidas, num prazo de dezoito meses, em relação ao assunto.

Com base nos Princípios da segurança jurídica e do interesse social o Supremo resolveu usar da modulação dos efeitos da pronúncia de inconstitucionalidade, ou seja, julgou as leis estaduais como inconstitucionais, mas manteve a vigência dessas pelo prazo de 24 meses, tempo necessário para que os legisladores dos estados suprimissem suas irregularidades, de acordo com a Lei Complementar que seria elaborada pelo Congresso Nacional em até 18 meses.

Em síntese, a partir de 2007, o STF passou então a considerar todas as normas estaduais que criaram municípios após 1996 como inconstitucionais até o momento em que o Legislativo Federal regulamentasse a norma Constitucional do referido artigo da Constituição Federal no prazo de 18 meses, porém não foi decretada a nulidades dessas normas estaduais, pois a obrigação de elaborar a referida Lei Complementar era do Congresso Nacional e não dos Legisladores estaduais.

3.4 A solução encontrada pelo Legislativo na tentativa de convalidação dos “municípios inconstitucionais”

Como já era de se esperar, o Congresso Nacional, após 11 anos, ainda não teria regulamentado o §4º do art. 18 da Constituição, mesmo depois de ser declarada a inconstitucionalidade por omissão no Supremo Tribunal Federal.

Porém, na tentativa de afastar a inconstitucionalidade por omissão e assim resolver a questão, o Legislativo Federal incluiu no texto da Emenda Constitucional nº 57, de 18 de Dezembro de 2008, a convalidação dos atos de criação de municípios elaborados até 31 de Dezembro de 2006, sem ao menos ser verificado os requisitos constitucionais.

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: 'Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. (BRASIL, 2008).

Apesar de ter sido resolvida a questão dos municípios criados após a emenda nº 15 de 1996 até o ano de 2006, a Constituição Federal ainda exige a elaboração de Lei Complementar Federal, porém o legislativo ainda não o fez. Sobre a Emenda Constitucional nº 57 de 2008 manifesta-se Cláudio Colnago (2009):

[...] a emenda constitucional n. 57, no que pretendeu convalidar o vício de inconstitucionalidade reconhecido pelo STF é o de uma inconstitucionalidade chapada, como diria o Ministro aposentado Sepúlveda Pertence. Melhor seria que o legislador reformador tivesse editado a lei complementar federal, de forma a sanar o vício para os casos futuros. Da forma como ficou, o problema não foi resolvido, já que o instrumento utilizado pelo Congresso foi manifestamente inadequado.

É notório que a referida Emenda contrariou a Constituição Brasileira no sentido de ignorar o requisito da existência da Lei Complementar para municípios novos serem criados, e nesse sentido entende Uadi Lamêgo Bulos (2009, p. 76):

Em vez de editar a Lei Complementar Federal, a Emenda Constitucional 57/2008, num único dispositivo, convalidou o estado de inércia legislativa, algo que, formalmente falando, não poderia ser feito, porque não é dado a Emendas Constitucionais a atribuição de invadirem o campo reservado às Leis Complementares.

Vale ainda ressaltar a posição do doutrinador Pedro Lenza (2009):

(...) em vez de editar a Lei Complementar Federal, a Emenda Constitucional 57/2008, num único dispositivo, convalidou o estado de inércia legislativa, algo que, formalmente falando, não poderia ser feito, porque não é dado a Emendas Constitucionais a atribuição de invadirem o campo reservado às Leis Complementares.

Na verdade o Legislativo Federal acabou que realizando uma verdadeira manobra para "constitucionalizar" os municípios "inconstitucionais" criados por leis estaduais e este ato deve ser repudiado dentro do nosso ordenamento jurídico, pois afrontou brutalmente a nossa Constituição.

Como já visto anteriormente, o artigo 18, §4º, da Constituição de 1988 ainda carece de regulamentação, pois o Congresso Nacional resolveu, se assim pode dizer, a questão parcialmente. O Poder Legislativo continua omissos, pois, atualmente, nenhum Município pode ser criado no Brasil, de acordo com as regras Constitucionais. Preleciona Luís Roberto BARROSO (2009, p. 264):

Normalmente, o legislador tem a *faculdade* - e não o dever - de legislar. Insere-se no âmbito próprio de sua discricionariedade a decisão acerca da edição ou não de uma norma jurídica. De regra, sua inércia não caracterizará um comportamento inconstitucional. Todavia, nos casos em que a Lei maior impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma reguladora da atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará um caso de inconstitucionalidade por omissão.

Fica então demonstrado que, quando for elaborado qualquer ato normativo deve-se respeitar a Constituição, pois o requisito da existência de Lei Complementar

para a criação de municípios no Brasil contrariou totalmente as normas Constitucionais ao ser editado a EC 57/2008.

No que seja à regra do art. 18, §4º, CR/88 era obrigação do poder Legislativo Federal atuar na criação de Lei complementar, mas o mesmo manteve-se inerte por vários anos e ainda assim o continua até hoje e consequência disso foi a conhecida “constitucionalização”, como manobra, de vários municípios “inconstitucionais” por todo o país, validando leis tidas como inconstitucionais dos Estados que criaram novos municípios em seus territórios o que acabou por caracterizar-se como uma ofensa direta à Constituição Brasileira.

4 A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NA PARAÍBA

Durante o século XIX, a Paraíba foi organizada internamente através da intensa criação de municípios por todo Estado. Esse processo intensificou-se ainda mais no século XX, diante do modelo republicano, o qual foi instituído na Carta de 1891, ordenada sob o federalismo. Percebe-se então, que a criação de municípios na Paraíba não advém da atualidade e sim de tempos mais remotos. Este tema já era discutido recorrentemente na República o que acabou caracterizando o grau de descentralização e de divisão de poderes e responsabilidades dentro dos estados brasileiros.

Neste sentido, assinala Márcio Antônio Cataia (2001, p.123):

A partir da Constituição de 1946 os municípios obtêm maiores autonomias, apesar de as Leis Orgânicas Municipais continuarem a ser feitas pelos estados federados. Pela primeira vez o município consta como um ente federativo e pela primeira vez é fixada com clareza as atribuições dos municípios, fato essencial à sua autonomia.

A grande questão é que, a fragmentação territorial ocorrida na Paraíba entre os anos 1950 e 1960 obedecia a uma prática com finalidades eleitoreiras, buscando por grupos oligárquicos tradicionais e assim ocupando os novos territórios criados no Estado. Prática esta, que também não foi esquecida, por muitos, nos dias atuais, como bem expõe em suas palavras Wilson Seixas (1959, p. 22-23):

Veja por outra, inesperadamente, surgem nos legislativos estaduais, projetos de lei visando a emancipação de pequenos e pobres distritos, que jamais estariam em condições de representar uma unidade político-administrativa capaz de viver por conta própria, a não ser em função da receita que a quota de dez por cento do imposto de renda lhes vai proporcionar, quota que se considera o salário mínimo dos municípios. A ideia que fazemos de municipalismo não é esta. Não pretendemos, todavia, fazer dos Municípios verdadeiros núcleos eleitorais para gáudio de grupos políticos em detrimento de interesses mais altos que se relacionem com a vida administrativa municipal, mas também com a do próprio Estado. A interpretação, entretanto, que se deve dispensar ao conceito de autonomia para os Municípios brasileiros, teria o nobre objetivo de fortalecer as condições econômicas das Comunas,

capazes de atender, com alguma eficiência, às necessidades coletivas.

Os maiores números de municípios criados no Estado da Paraíba ocorreu na década de 1950, 73 no total. Na década de 1960 foram criados 57 novos municípios. Sendo assim, em apenas 20 anos o número de municípios criados na Paraíba aumentou expressivamente e passou de 41 em 1950 para 171 no final dos anos 60.

Entretanto, verifica-se uma estagnação no processo de criação de novos municípios no estado da Paraíba, como também em todo o País, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, devido ao centralismo político que caracterizava o regime militar, os quais governavam o Brasil. Sendo assim, nenhuma nova localidade municipal foi criada no Estado da Paraíba nesse período.

4.1 A intensa criação de municípios no Estado a partir da década de 1990

Não só na Paraíba, mas no país inteiro, verificou-se um intenso fenômeno emancipacionista, onde foram criados mais de mil novos municípios após a Constituição de 1988.

Na Paraíba, em especial, foram criados novos 52 municípios, o acabou dando novos recortes administrativos ao Estado. Esses Municípios foram elaborados a partir da Lei Complementar nº 24/1990, o qual sofreu algumas alterações feitas pela Lei Complementar nº 16/1993. Legislação esta, que exigia alguns requisitos para um distrito ser elevado a município, quais são:

- 1) centro urbano constituído com, no mínimo, 120 domicílios;
- 2) número de eleitores não inferior a um terço da população;
- 3) população não inferior a dois mil habitantes;
- 4) a existência de equipamentos públicos essenciais – cartório, sub-delegacia, posto médico e posto telefônico.

O processo de criação tem início quando um deputado propõe um projeto de Decreto. Logo após, é solicitado ao TRE, pela Assembleia Legislativa, a realização

de um plebiscito para consultar a população do respectivo distrito. O projeto deve conter informações comprovadas por órgãos competentes, como por exemplo, o número de habitantes tem que ser comprovado pelo IBGE e, por fim, deve apresentar também, uma representação com pelo menos, cem assinaturas dos habitantes do distrito.

Após o cumprimento de todos os trâmites do processo, nenhuma proposta de emancipação foi vetada pelo Executivo do Estado, o então Governador Cícero Lucena, e as criações dos novos municípios no Estado da Paraíba foram aprovados em conjunto, por unanimidade, no ano de 1994. No entanto, foram instaladas formalmente no ano de 1997, após as eleições de 1996.

É importante ressaltar que, nos plebiscitos realizados para a consulta da vontade da população distrital em relação à emancipação, verificou-se, na maioria desses distritos, a vontade desses habitantes tendentes à emancipação, como por exemplo, a cidade de Boa Vista, onde 90,56% da população votaram pela emancipação do então distrito pertencente a Campina Grande, como também a cidade de Amparo, o qual obteve 92,78 de maioria dos votos, entre muitos outros.

Esses elevados números de habitantes que votaram pela emancipação, talvez se dêem pelo motivo de, muitas vezes, serem esquecidos pelas suas cidades “mães”, faltando, assim, infraestrutura básica, atividades de política pública, educação e saúde para a respectiva população, o que acabou por alimentar o desejo de uma administração mais próximo de suas carências.

A criação de novos municípios na Paraíba na década de 1990 foi uma bandeira levanta por alguns parlamentares que proporam e apoiaram a emancipação de alguns distritos. Entre eles, destacam-se os Deputados Carlos Dunga, que atuou no Agreste; Pedro Medeiros, na Borborema e José Lacerda, na Zona da Mata e no Sertão. Anieres Barbosa da Silva (2006, p. 64), em sua tese de Doutorado, assim preleciona:

Podem ser considerados os principais articuladores do último festival emancipatório na região. Vale ressaltar que os referidos deputados têm na região as suas bases de sustentação política: o primeiro é irmão de Paulo Romero Medeiros e de Valter Marcene Medeiros, prefeitos reeleitos nas eleições de 03 de outubro de 2004, respectivamente nos municípios de São José dos Cordeiros e São João do Cariri; o segundo é pai de Paulo Marques Castro Júnior, ex-prefeito de Alcantil (1997-2004) e ex-presidente da Amcap, e de

Carlos José Castro Marques, atual prefeito do município de Boqueirão.

Essa onda emancipatória influenciou vários debates em relação o tema. Várias pessoas se opuseram à criação dos municípios argumentando que as emancipações não foram elaboradas em meio a uma dinâmica de crescimento das populações distritais mas sim em meio ao atendimento de interesses meramente políticos e eleitoreiros. Nesse sentido, mais uma vez, entende Anieres Barbosa da Silva (2006, p. 139):

Fortaleceu, por um lado, o poder de grupos que atuam em nível do Estado e que têm a região como sua base de sustentação, a exemplo do Deputado Federal Carlos Dunga (PTB) e do Deputado Estadual Pedro Medeiros (PSDB). Por outro lado, reproduziu o poder político local, seja pela emergência de novas lideranças ou, então, pelo fortalecimento de grupos tradicionais já existentes, visto que ambos enxergaram nos movimentos emancipatórios o lugar comum ou o espaço ideal, segundo a concepção weberiana, para alcançarem seus objetivos políticos, isto é, o controle, a dominação e a apropriação do território, tendo por base um discurso que manipulou anseios de uma coletividade a partir de uma falsa crença de luta por interesses comuns.

Por outro lado, há aqueles que se manifestam a favor da criação das novas unidades municipais, inclusive os próprios habitantes das localidades que foram emancipadas, e defendem seus argumentos no abandono dos distritos pelo “município-mãe”, aduzindo que a emancipação lhes traria recursos próprios e que melhor seriam atendidas suas demandas.

Em resumo, deve-se levar em conta a necessidade das populações locais dos distritos, que muitas vezes são esquecidos pelos municípios maiores, do qual fazem parte, e acabam sendo prejudicadas pela falta de uma administração mais próxima de suas realidades e, conseqüentemente, a falta de políticas públicas.

O que se quer passar aqui é que, quando da criação de um novo município, se este for entregue nas mãos de um administrador de qualidade, diferentemente daqueles que desejam sua emancipação somente para fins eleitoreiros, as novas cidades poderão sim crescer com uma adequada e eficaz prestação de serviço público voltado para a população daquele município recém-criado.

A grande questão é no que diz respeito ao repasse de recursos feitos por transferências governamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios, os programas de rendas mínimas e os benefícios previdenciários, dos quais estes novos municípios dependem exclusivamente para o desenvolvimento urbano.

As transferências governamentais significa a chance de desenvolvimento para os centros urbanos na maioria dos municípios recém-criados da Paraíba, pois estes, por não ter nenhuma outra fonte renda dependem somente destas.

O curioso é que, na maioria dos municípios, especialmente os que se encontram no cariri do Estado, a receita dos benefícios previdenciários repassados pelo INSS, é maior que até mesmo o próprio FPM repassado ao município, e isso significa muito no crescimento urbano da cidade, pois é uma renda que faz com que o dinheiro gire dentro da cidade, principalmente no início do mês, que é quando os beneficiários recebem seu benefícios.

Esses benefícios previdenciários são também conhecidos como “economia sem produção” e nesse sentido entende Gustavo maia GOMES (2001, p. 149):

A rigor, o termo economia sem produção só se aplica aos aposentados, pois os benefícios dessa categoria constituem uma transferência de renda, ou seja, são pagos sem a exigência de qualquer contrapartida contemporânea de prestação de serviços produtivos. Enquanto tais, portanto, os aposentados não produzem nada, mas se apropriam, não obstante, de uma parte da renda nacional. No Semi-Árido, o peso relativo dessa parcela é bastante alto, não porque os aposentados recebam assim tanto dinheiro, mas porque a economia local produz muito pouco.

Ao final, o que se pode entender é que, se não fossem essas rendas, já citadas anteriormente, a maioria das cidades paraibanas, e em especial, as cidades do cariri, não teriam como sobreviver após sua emancipação, pois estas (vale salientar que não são todas) não detém de nenhuma outra fonte de autônoma que gere desenvolvimento para o local.

4.2 Considerações sobre a vida local em Boa Vista, localizado no Cariri Paraibano

O município de Boa Vista está localizado e na Microrregião Agreste Paraibano do Estado da Paraíba. Sua Área é de 477 km² representando 0.8443% do Estado. A sede do município tem uma altitude aproximada de 493 metros e fica a aproximadamente 170 Km da capital. O acesso é feito, a partir das rodovias BR 230 e BR 412.

Foi fundada em fins do século XVII, quando Teodósio de Oliveira Lêdo fundou o sítio Santa Rosa, situado as margens do rio com mesmo nome, cerca de 8 léguas ao poente de Campina Grande.

A Fundação do, então, sítio Santa Rosa foi de extrema importância para o valor sócio econômico do povoado como também para Campina Grande. Dessa forma, aos poucos, Boa Vista foi construindo o seu espaço urbano, e só em Novembro de 1887 foi elevada à condição de Distrito de Campina Grande. Porém, houve um pequeno espaço de tempo em que Boa Vista pertenceu a Cabaceiras, entre os anos de 1918 e 1948, onde passou a se chamar de Lêdo.

A partir da metade do século XX, grande parte da população passou a lutar pela emancipação do Distrito de Boa Vista, pois acreditavam que o local teria mais chances de desenvolvimento, o que veio a acontecer em 29 de abril de 1994, onde foi empossado, no dia 01 de Janeiro de 1997 seu primeiro Prefeito Constitucional, o Sr. Edvan Pereira Leite, que governou durante dois mandatos. Rege-se pela Lei Orgânica 37/97 e pela Lei Complementar 001/99 que altera alguns dispositivos da Lei 37/97.

A cidade hoje, segundo dados do IBGE, possui aproximadamente 6.227 habitantes e ocupa o 11º lugar no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na Paraíba, sempre se caracterizou economicamente pela agricultura de subsistência e pela pecuária leiteira. Já na década de 1960 houve um grande desenvolvimento no setor de transportes de cargas, o qual escoava as mercadorias produzidas na região para todo o País.

Por ser um lugar rico em vários tipos de minérios raros no mundo, a partir da década de 1980, Boa Vista passou a desenvolver-se industrialmente. Ou seja,

devido a incentivos fiscais as empresas de ramo conseguiram desenvolver-se ainda mais. O produto de bentonita do tipo sódica e cálcica natural, ali encontrado, são os melhores usados pelas indústrias de fundição nos processos de fabricação de peças de ferro fundido, aço e ligas não ferrosas. São também utilizados nos fluidos de perfuração de poços de petróleo, na indústria de tintas, entre outros.

A cidade de Boa Vista cumpre o seu papel no quesito de infraestrutura, pois 80% de suas ruas são pavimentadas, sendo 60% em paralelepípedos e 20% em asfalto, e também detém de um serviço de saneamento básico que alcança 70% da população. Possui também, 4 empresas atuantes na extração de minérios e que geram vários empregos para a população da cidade, e conseqüentemente, fazendo com que o dinheiro circule dentro do próprio município.

O município recebeu, no ano de 2013, o repasse governamental relativo ao FPM, o valor de R\$ 5.136.700,09, ou seja, um coeficiente de repasse de 0,6, coeficiente este, que é destinado aos municípios com população abaixo de 10.088 habitantes, como já citado em capítulos anteriores. Ou seja, os repasse do Fundo de Participação do Município ficou melhor repartido quando se comparado ao tempo em que a cidade pertencia à Campina Grande, pois o FPM repassado a este era pouco em relação à população àquela época e acabava que não chegava até à população dos distritos mais distantes, como por exemplo, Boa Vista e, hoje, o município tem acesso direto a essa renda e, sendo assim, é melhor distribuído entre à população local.

Vale destacar, também, que, segundo dados do IBGE, no ano de 2013 o município alcançou o 4º lugar no ranking dos maiores PIBs estadual per capita, maior que o de João Pessoa e Campina Grande, ficando atrás somente de Cabedelo, Conde e Caaporã, possuindo o PIB per capita de 15.655,00 e um crescimento de 10,1% no PIB total. Isto se deve, principalmente, às indústrias que atuam na extração de minério ali instaladas.

Após a emancipação da cidade foram ali criadas escolas municipais, creches, brinquedotecas, o posto de saúde foi melhorado com todo aparato necessário para seu funcionamento, como por exemplo, ambulâncias que, antes de ser elevado a município contava somente com uma e hoje conta com cinco ambulâncias para o transporte de pacientes, foram adquiridos também, vários ônibus escolares que deslocam os alunos dos sítios para a cidade e também para Campina Grande; foi instalado também o Conselho Tutelar.

O governo municipal, entre 2010 e 2012, em parceria com o governo estadual e federal, para tentar diminuir os efeitos da seca, construiu mais de 200 cisternas nas casas da zona rural e ainda abastece estas, com recursos próprios da prefeitura, utilizando de cinco caminhões “pipas” que são alugados à prefeitura.

A administração pública pôde investir em cursos preparatórios para qualificar mão de obra para poder ser usado nas indústrias que ali existem e, conseqüentemente, estas não precisam contratar mão de obra de outras cidades o que acaba por gerar e aumentar a economia dentro do próprio município.

Com a Instalação da Prefeitura naquela cidade foram realizados concursos públicos e muitos dos aprovados são filhos da terra. Ou seja, foi dado mais oportunidade à população que ali possuem seu domicílio e, assim, a cidade teve oportunidade de crescer, pois grande parte dos salários ganhos pelos trabalhadores que moram naquela localidade são gastos lá mesmo e, conseqüentemente, o comércio da cidade cresceu com a instalação de lojas, mercadinhos, bancos, entre outros.

É perceptível a satisfação, no que diz respeito à emancipação, na opinião de todos os moradores, comerciantes, gestores, funcionários públicos.

De acordo com a opinião dos moradores mais velhos, os quais ali viviam no tempo em que a cidade ainda era Distrito pertencente à Campina Grande, percebe-se o reconhecimento destes em relação à evolução do município: as melhorias relativas às demandas na educação e na saúde, como a criação e reforma de várias escolas na zona urbana e na zona rural; a viabilidade na participação de programas sociais estaduais e federais; a construção de novas casas populares para a população mais carente, a partir do poder público municipal; a substituição de casas de taipa por casas de tijolo e cimento; a construção e reformas de praças e a pavimentação de ruas; saneamento básico; a geração de empregos, através de empresas privadas e órgãos públicos; a instalação do Conselho Tutelar.

Nesse sentido aduz Marcos Mendes (1994, p. 11-12):

Existem alguns bens e serviços públicos que, além de beneficiar as áreas em que são ofertados, produzem “externalidades” positivas sobre uma área significativa do país ou até mesmo sobre todo o território nacional. É o caso da educação e da saúde. Ao oferecer educação formal à população de um Município, o Governo Local não estará beneficiando apenas aqueles indivíduos que freqüentam a

sala de aula. Estará beneficiando todo o país, na medida em que uma população melhor educada significa uma mão-de-obra mais qualificada e produtiva, cidadãos mais conscientes e com maior participação e responsabilidade política. Esses benefícios transcendem as fronteiras do Município e atingem todo o país.

Admiti-se, portanto, que os novos municípios contribuem progressivamente na melhoria da qualidade de vida dos habitantes daquelas localidades, levando-se em consideração as dificuldades enfrentadas pelas populações distritais.

Em resumo, percebe-se que a emancipação de municípios pode sim ser um benefício trazido para as populações diretamente ligadas, ou seja, principalmente as populações dos distritos que almejam a emancipação, porém, tudo deve ser feito com cautela, ou seja, deve-se ser realizado, antes, um estudo de viabilidade técnica para que seja analisado os aspectos daquela localidade e as possibilidades de crescimento apresentadas ali. E principalmente, que não seja requerida a emancipação do Distrito apenas com fins eleitoreiros.

5 CONCLUSÃO

O Brasil, após a elaboração da Carta Magna de 1988, de forma inovadora erigiu o Município à categoria, nominalmente expressa no texto constitucional, de ente federativo, atribuindo-lhe competências somente concebíveis, em um federalismo clássico, a Estados-membros. Instituiu-se, pois, um federalismo de três níveis – União, Estados e Municípios.

Desta forma, os municípios ganharam *status* de integrantes da federação, pois além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, ganharam, também, o poder de auto-organização, por meio de Lei Orgânica.

Sendo assim, após a elaboração da Carta Magna e, conseqüentemente, do Art. 18 Parágrafo 4º, vários novos municípios no País foram sendo criados de forma desenfreada, pois o citado artigo passava aos Estados o poder de elaborar Lei para a criação de municípios.

Com a repartição territorial interna dos Estados, acabou sendo também repartido os repasses fiscais feito aos municípios, em especial o FPM, o que prejudicou, em alguns casos, muitos municípios dos quais os distritos foram desmembrados. Porém, já em relação aos novos entes emancipados, melhorou a situação, pois estes passaram a receber incentivos fiscais somente para essas localidades e assim poder ter uma melhoria na infraestrutura das novas cidades.

A criação de municípios deve ser feita após a elaboração de lei estadual, e somente quando for divulgado os Estudos de Viabilidade técnica e consulta feita previamente às populações envolvidas através de plebiscito. Deve ser também, obedecidos os prazos definidos em lei complementar federal, de acordo com o que aduz o art. 18, §4º da Constituição Federal, a qual ainda não foi elaborada pelo Congresso nacional.

Portanto, a criação de novos entes federativos depende de Lei Complementar ainda não editada para que, assim, seja suprida a omissão legislativa e, conseqüentemente, ser validada as Leis estaduais criadora de entes municipais.

A convalidação dos municípios criados após a Emenda nº 15, editada para desenfrear a exagerada emancipação de distritos, re 57/2008, não supriu a omissão legislativas. O fato de a emenda 57/2008 convalidado os municípios criados após 1996, até então considerados “ilegais”, não deve ser considerado como precedente

para serem criados novos entes municipais, pois estes ainda dependem da edição de Lei Complementar Federal.

A partir da década de 1990 se deu um crescimento exagerado na criação de municípios no interior paraibano, como em todo o país. Um desses municípios recém-criado foi a cidade de Boa Vista, localizada no Cariri Paraibano, e o que se pode concluir é que, após a emancipação do então distrito, o local evoluiu economicamente falando, como também em infraestrutura e percebe-se também que a população da localidade está satisfeita, pois puderam ter uma administração mais próxima de suas demandas.

Ao final, conclui-se que a criação de novos entes municipais é uma evolução no País, pois estreita a relação dos cidadãos com os gestores públicos e melhora a qualidade de vida daqueles em que antes eram esquecidos pelos municípios matriz dos quais faziam parte quando distritos, através de repasses fiscais feitos diretamente a estes municípios.

REFERENCIAS

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, Renvan, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª. edição, revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 57, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **RESPOSTA AO SENADO**. Disponível em: < <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 00022, de 1996**. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A Criação de municípios após a Constituição de 1988**. São Paulo: Revista brasileira de Ciências Sociais, 2002. Disponível em : [http: <http://www.scielo.br/scielo.php>](http://www.scielo.br/scielo.php). Acesso em 10 Jan/2014.

BRASIL. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. ADI 2024/ MS. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00128.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CATAIA, Márcio Antônio. **Território nacional e fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

COLNAGO, Cláudio. **Os Municípios Inconstitucionais e a tentativa de sua convalidação**. Vitória: 2009. Disponível em: Acesso em: 05 jan 2014.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: em: 05 fev. 2014.

GOMES, Gustavo maia. **Velhas Secas em Novos Sertões**: Continuidade e mudança na Economia do Semi-Árido e dos Cerrados Nordetinos. Brasília: IPEA, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ª edição. Ed. Saraiva, São Paulo: 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**: Gilmar Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Marcos J. **Propostas para um novo federalismo fiscal**: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Publicações Braudel Papers, do Instituto Fernand Braudel e Economia Mundial, associado à Fundação Álvares Penteado. Disponível em <<http://www.braudel.org.br>> Acesso em: 15 fev. 2014.

PRADO, S. **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. Coleção Federalismo no Brasil. São Paulo, Edição FUNDAP/FAPESP/IPEA (2003).

SEIXAS, Wilson. **O municipalismo e seus problemas**. João Pessoa: A Imprensa, 1959.

SILVA, Anieres B. **Relações de poder, fragmentação e gestão do território no semi-árido nordestino**: um outro olhar sobre o Cariri Paraibano. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **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) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.