

Criação de Municípios

FRANCISCO MACHADO VILLA

(Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios)

NÃO têm sido poucas as manifestações contrárias à política da excessiva fragmentação territorial, que determina não raro a instituição de municípios destituídos das condições básicas imprescindíveis a uma existência autônoma. Essa política, de acentuado caráter negativo, adquiriu maior impulso com a promulgação da Constituição Federal de 1946, por efeito, como se sabe, do parágrafo 4.º de seu art. 15, que manda a União entregar aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza. O motivo de semelhante política, após o advento dessa Carta, é óbvio. Visa a canalizar para o Estado, através dos cofres municipais, contingentes pecuniários de certo modo apreciáveis, os quais, nas mais das vêzes, não recebem aplicação conveniente, devido a falhas na orientação administrativa.

Os Estados que se destacam, na adoção de semelhante critério, são sabidamente Minas Gerais e São Paulo. A primeira dessas unidades federadas, em virtude da recente divisão territorial, operada em 1953, passou a contar com 485 municípios, e a segunda com 435. O cotejo com o número de unidades comunais, resultantes das divisões territoriais anteriores, dá uma idéia bem clara da progressão dessa política fracionista.

No quinquênio 1939-1943, Minas Gerais possuía 288 municípios; no de 1944-1948, passou a ter 316; no de 1949-1953, 388 unidades comunais, para dispor presentemente do número de municípios indicado acima, isto é, criando, na última divisão territorial, quase cem municípios.

Por sua vez, São Paulo dispunha, no quinquênio 1939-1943, de 270 municípios; no quinquênio 1944-1948, subiu a 305 o número de suas unidades locais; no quinquênio 1949-1953, êsse número elevou-se a 369, para atingir presentemente a cifra já mencionada, por terem sido criados, na última divisão territorial, quase 70 municípios.

Favorece, sem dúvida, semelhante fracionamento territorial exagerado a liberalidade constitucional ou legal no estabelecimento dos requisitos essenciais para a emancipação municipal, especialmente os referentes à população e à renda mínima. Um exame mesmo rápido de tais requisitos, fixados nas Constituições de alguns Estados, permite ajuizar da procedência dessa assertiva.

Em Minas Gerais, por exemplo, vigoram as seguintes condições :

- I — população mínima de 10.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 100.000,00;

III — existência, na sede, de pelo menos 200 moradias, edifícios com capacidade e condições para o Governo Municipal, instrução pública, pôsto sanitário e matadouro, bem como terreno para cemitério.

Note-se que, nesse Estado, segundo a sua Constituição, é obrigatória a transformação, em Município, de um distrito, logo que esta circunscrição reúna os requisitos mínimos exigidos para tal, em vez de condicionar-se a criação de Município também a fatores outros, como seja, a vontade de vida autônoma, expressa pelas populações das áreas interessadas.

Quanto a São Paulo, exigem-se, a respeito, os seguintes requisitos :

- I — população mínima de 4.000 habitantes;
- II — renda mínima de Cr\$ 200.000,00, a qual será reduzida à metade quando a sede do Município distar, por via férrea ou de rodagem, 25 quilômetros, pelo menos, da sede do Distrito a ser elevado a Município.

A Lei Orgânica Municipal do Estado do Rio de Janeiro prescreve as seguintes exigências :

- I — população mínima de 20.000 habitantes;
- II — condições favoráveis de desenvolvimento;
- III — renda mínima anual de 200.000 cruzeiros relativa a impostos municipais.

Em Santa Catarina fixam-se as seguintes condições :

- I — população mínima de 20.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 300.000,00.

Em Pernambuco :

- I — população superior a 10.000 habitantes;
- II — prédios de alvenaria na sede em número superior a 200;
- III — renda anual, proveniente de impostos, superior a Cr\$ 50.000,00.

No Maranhão :

- I — população mínima de 10.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 50.000,00.

Em Goiás :

I — oferecer o local designado para a sede as condições imprescindíveis à vida e ao desenvolvimento da cidade, principalmente sob o ponto de vista de salubridade ou fácil saneamento;

II — na zona sul do Estado:

- a) população mínima de 7.000 habitantes;
- b) renda municipal mínima de Cr\$ 100.000,00 anuais;
- c) duzentas moradias na sede;

III — na zona norte do Estado:

- a) população mínima de 5.000 habitantes;
- b) renda municipal anual mínima de Cr\$ 40.000,00;
- c) cem moradias na sede.

Creemos ser desnecessário transcrever os requisitos vigorantes em outros Estados da Federação, requisitos êsses que são, de modo geral, menos rigorosos nas demais unidades federadas. Tais critérios tão diversos têm facilitado a formação de unidades municipais sem vitalidade econômica, sem condições de efetivo desenvolvimento, e que não raro se vêem impossibilitadas de se descentralizar em distritos, como é o caso de Maranhão e Piauí e está acontecendo em São Paulo e Minas Gerais, onde já predominam os Municípios com um só distrito.

O Estado do Rio Grande do Sul, no concêrto das demais unidades da Federação, sempre ofereceu um exemplo singular de equilíbrio e prudência na adoção do critério para a criação de Municípios. Para só nos fixarmos no momento atual, verifica-se que os constituintes estaduais sul-riograndenses de 1947 procuraram preservar a tradição do Rio Grande do Sul, a respeito, mantendo um elevado limite mínimo de condições fundamentais para a emancipação de uma área territorial, para a sua constituição em Município. Assim, a Constituição Estadual de 8 de julho de 1947 estabeleceu como condições mínimas essenciais à criação de Municípios as seguintes :

Art. 139 :

- I — população mínima de vinte mil habitantes;
- II — receita tributária anual não inferior a seiscentos mil cruzeiros;
- III — possibilidade de desenvolvimento;
- IV — prévia anuência da maioria da população da área a ser emancipada, manifestada em plebiscito, pelo voto secreto, nos termos da lei eleitoral, no que lhe fôr aplicável.

Parágrafo único. Não se permitirá a criação se, com o desmembramento, algum dos Municípios deixar de preencher qualquer dos requisitos dêste artigo.

Acresce que pelo art. 46, inciso IV, da Carta Estadual citada, cabia aos Municípios interessados resolverem sobre aos desmembramentos que viessem a sofrer, tocando à Assembléia Legislativa somente a atribuição de aprovar as resoluções das Câmaras Municipais, sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios e aos acôrdos nesse sentido celebrados.

Posteriormente, pela emenda constitucional n.º 2, de 2 de dezembro de 1952, êsse critério sofreu alteração, com as seguintes conseqüências essenciais :

- 1.º) o requisito da população foi tornado menos rigoroso, passando a ser de 12.000 habitantes o mínimo exigível;
- 2.º) foi deixada para a lei ordinária a fixação da renda mínima, devendo, porém, ser tributária e suficiente à manutenção dos serviços municipais;
- 3.º) foi mantida a exigência de possibilidade de desenvolvimento, e também
- 4.º) a da prévia anuência da maioria da população da área a ser emancipada, manifestada em plebiscito;
- 5.º) foi revogado o mencionado inciso IV do art. 46, retirando-se às Câmaras Municipais a competência para resolverem sobre incorporação, subdivisão ou desmembra-

mento de municípios e aos Municípios a celebração de acôrdos nesse sentido, e atribuindo-se à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a iniciativa, não privativa aliás, de propor a alteração da divisão territorial, para a criação de municípios;

6.º) foi respeitado, porém, o princípio da autodeterminação das populações locais, como se viu do item 4.º: eliminando-se uma forma de democracia indireta (resoluções das Câmaras Municipais), mas mantendo-se uma fase em que se traduz um postulado de democracia direta (o plebiscito), levando-se o respeito àquele princípio até o ponto de estabelecer a referida emenda, como norma rigorosa, a não incorporação ao novo município das áreas que se manifestarem contra sua criação, desde, porém, que a sua exclusão não prejudique as condições exigidas para essa criação, e deu-se preferência, para essa exclusão, às áreas populacionais que apresentarem maior percentagem de votos contrários à criação de novos municípios. Quer dizer, atendeu-se ao princípio democrático da predominância da vontade da maioria, e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se como limite à vontade da população contrária à criação do município o mínimo representado pelos requisitos exigidos para essa criação, por se ter em consideração, antes de tudo, a regra de interesse público segundo a qual o que deve prevalecer, no caso de alterações territoriais das comunas, são os fatores de conveniência geral e não os desejos locais contrários, os quais, não raro, se alicerçam em motivos particularíssimos e por vêzes sentimentais. Isto é, o que deve importar realmente é a criação do município, desde que determinada área territorial reúna as condições essenciais exigidas para uma vida independente e a favor da emancipação se manifeste a maioria das populações interessadas.

A lei ordinária que, a seguir, dispôs sobre a alteração da divisão territorial do Estado — a de n.º 2.116, de 24 de setembro de 1953 — manteve o mesmo critério na fixação da renda mínima, isto é, estabeleceu o quantum de Cr\$ 600.000,00, já exigido anteriormente, esclarecendo de modo explícito e minucioso, no art. 8.º, que esta renda deve provir “de impostos e taxas atribuídos à competência dos municípios, *excluídas as cotas e devoluções previstas nos arts. 15 § 2.º e 4.º e 20 da Constituição Federal*”. Quer dizer, procedeu com as cautelas não adotadas pela quase totalidade dos Estados neste particular, evitando que, como acontece nesses Estados, no cômputo da renda mínima anual, para a criação de município, se incluam os montantes das cotas e devoluções constitucionais. A inclusão dessas cotas determina, evidentemente, um enfraquecimento da exigência da renda mínima local, contribuindo, assim, para o surgimento de municípios pobres de recursos financeiros próprios e condenados a viver numa talvez irremediável estagnação administrativa.

Quanto ao requisito, de caráter mais subjetivo, da possibilidade de desenvolvimento, estatuíu, no art. 10, que tal possibilidade será auferida pela “apropriada conjugação de índices, números e valores estatísticos oficiais, relativamente à produção agrícola, pastoril, industrial, riquezas naturais, situação comercial, social e educacional, meios de transporte, rendas públicas, área territorial e densidade demográfica das áreas emancipandas”, e em parágrafo único dêsse dispositivo, dispôs que os índices a que se refere o artigo provar-se-ão, inclusive, com certidões das Agências-Modelo de Estatística, que tiverem jurisdição nas áreas emancipandas.

Aqui cabe uma observação, no sentido de frisar-se que o exame dos índices mencionados não deve circunscrever-se ao âmbito restrito das áreas emancipandas, sendo conveniente, como aliás parece que é do pensamento dos legisladores sul-riograndenses, que tal exame seja realizado em função das condições gerais da região, onde se achem situadas as áreas populacionais, que se querem emancipar. Isto porque, como é óbvio, o Município não pode isolar-se da região onde se encontra localizado, seus problemas desbordam seus limites territoriais, ligando-se aos de outros Municípios limítrofes ou não, de modo que uma determinada região forma como que um tecido orgânico, onde se processam ações e reações que influem, com maior ou menor intensidade, na vida das células municipais que a constituem.

Quanto à iniciativa de promover tanto a criação, como a supressão ou alteração de municípios, a precitada lei, em seu art. 13, entregou-a democraticamente às populações interessadas, as quais deverão manifestar a sua vontade em petição assinada, pelo menos, por um quinto dos eleitores de cada distrito, subdistrito ou zona interessada, e dirigida à Assembléia Legislativa ou ao Governador do Estado, com acompanhamento dos documentos que a lei enumera.

Graças a semelhantes condições essenciais, de certa forma justificadamente rigorosas, o Rio Grande do Sul conta com um número pequeno de Municípios — apenas 92 — em confronto principalmente com os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Porém, tôdas as suas unidades locais desfrutam de uma plena vitalidade econômica, possuem elementos positivos de desenvolvimento que não se encontram, de um modo generalizado, nos municípios de outros Estados da Federação. Essas características qualificam o Estado do Rio Grande do Sul como a unidade federativa dotada, entre nós, de vida municipal mais equilibrada e rica, em sua generalidade.

2. Não é preciso acentuar a importância das questões ligadas à criação de municípios. Este assunto tem sido pôsto em relêvo, especialmente em congressos de municípios, e ainda agora constitui um dos itens do Congresso de São Lourenço. Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de medidas que corrijam a política de pulverização territorial, que traz como fruto o debilitamento da vida municipal, com conseqüências óbvias nas condições de existência das populações do interior, as quais se vêem sobrecarregadas com novos ônus, resultantes da instituição de novos serviços, sem receberem, todavia, em retribuição, maiores benefícios. Não raro até as circunstâncias de vida no município recém-criado são piores do que as que se verificavam no antigo distrito, vila ou povoado. Há municípios que ficam condenados a uma vida vegetativa, arrastam-se numa estagnação estéril e prolongada, procurando um equilíbrio difícil devido à deficiência incontornável de renda. Tais condições só podem agravar o pauperismo reinante em extensas áreas demográficas do país, com

os efeitos já conhecidos na saúde e na capacidade de trabalho do homem do interior. Municípios dêsse tipo não podem, sem dúvida, cumprir as finalidades para que foram instituídos. Existem como instituição jurídica, sem base na realidade, pois não estão aptos, sequer, a atender os serviços mais essenciais, reclamados pelas necessidades elementares das comunidades locais.

Tudo isso está na consciência dos que se ocupam com os problemas municipais. A causa de situações como essas se encontra — não é demais repetir — na ausência de um critério racional e justo, que deve orientar a ereção, em Município, de uma determinada área territorial e populacional. O critério positivo mais indicado será aquêlê que determine a obrigatoriedade de fixação de condições essenciais mínimas, para êsse fim, adaptadas ao padrão da região onde se localizem as áreas interessadas em se emanciparem, de modo a evitar-se o rompimento do equilíbrio de vida nessa região e o aparecimento de entidades municipais sem capacidade de progresso. Deve ser levada em conta uma série de fatores geográficos, econômicos, demográficos, ecológicos, financeiros e sociais, específicos a cada região. Ao lado, assim, do estabelecimento de requisitos fundamentais mínimos, relativo à população e à renda, deve-se tornar obrigatório um estudo das condições existentes na região, para verificar-se, sobretudo, as possibilidades de desenvolvimento do Município a ser criado.

Entretanto, não basta, em nosso entender, um exame das características de ordem estritamente material, para o fim em referência. Não se deve esquecer, como, aliás, já tivemos ocasião de frisar, em outro trabalho, que o Município não esgota a sua importância simplesmente nos fatores físicos que entram na sua formação. Com efeito, sabe-se que para a criação de um Município, é necessário atender às exigências estabelecidas em lei. Mas, se do preenchimento dessas condições legais, surge o Município, isto é, uma circunscrição territorial com certo número de habitantes e determinada renda, não menos verdade é que somente êsses requisitos de natureza objetiva não são suficientes para caracterizar, em tôda a sua extensão, a comunidade local. O Município não vive apenas graças a essas condições, as quais, embora formando a base material da existência municipal, não esgotam a totalidade dos elementos formadores dessa chamada célula do organismo nacional. Quando se cria um Município, deve exprimir-se nesse ato, não só a realidade de uma situação condicionada pela lei, mas igualmente a vontade realizada de um grupo populacional, cuja unidade de aspirações, que se traduzirão, em termos finais, no voto, fornece o conteúdo espiritual, de essência política, para o movimento tendente a fazer reconhecidos, a favor dêsse grupo, o direito e a capacidade de autodeterminação. Devem refletir-se na emancipação, assim sendo, os desejos de um agrupamento populacional de assumir as responsabilidades de um governo próprio, significando isto uma plena consciência dos deveres a serem cumpridos, ao

lado do sentimento de direitos que devem ser defendidos. É fácil de compreender que uma comunidade que se emancipa contrai uma série de compromissos irredutíveis, de cujo cumprimento dependerá o destino do novo Município. Da emancipação, pela qual se reconhece a maturidade de um grupo da população para reger os seus próprios interesses, percebidos, automaticamente, pela consciência coletiva, graças aos laços de vizinhança, decorre a séria obrigação de se estabelecer as condições necessárias para que o novo Município possa sobreviver e progredir, afirmando a sua personalidade no tempo e no espaço. Quer dizer: nasce para a comunidade emancipada o dever de assegurar a subsistência do Município como *realidade viva*, tudo fazendo, de maneira ininterrupta, para que ele não venha a se tornar uma célula morta da nacionalidade.

Ora, essa consciência vital de responsabilidade deve preexistir ao ato formal de criação de um novo Município e o seu meio de revelação deve encontrar-se na manifestação plebiscitária. As áreas populacionais interessadas não podem deixar de ser consultadas, a fim de demonstrarem o seu desejo de auto-administração, pois é a resposta à consulta plebiscitária que irá indicar, precisamente, as aspirações de um grupo populacional para viver e trabalhar em comum, traduzindo aquela unidade espiritual em que também assenta, embora imponderavelmente, a capacidade de desenvolvimento da nova unidade comunal.

3. No regime constitucional vigente, cabe, sem dúvida, aos Estados-membros a iniciativa das medidas brevemente mencionadas acima, numa análise superficial do assunto. Com efeito, sabe-se que, pelo sistema de distribuição de competência adotado pela Constituição Federal, as atribuições da União são as enumeradas em cláusula expressa, detendo os Estados-membros todos os poderes não vedados explícita ou implicitamente, isto é, os poderes remanescentes. De modo que, para se firmar determinada atribuição, o que importa fazer é verificar se ela se acha enumerada em cláusula constitucional como pertencente à competência da União.

Em caso negativo, e não se incluindo a atribuição na órbita do interesse municipal, cabe ela, por via de consequência, aos Estados-membros.

No art. 5.º da referida Carta, em que se contêm as atribuições reservadas à União, não figura a de organizar e criar Municípios. E como a criação de Municípios se inscreve, evidentemente, no círculo de interesse dos Estados-membros, antes de se incluir no das entidades locais, segue-se que

incumbe às unidades federadas a atribuição de criar Municípios.

Da competência para criar Municípios decorre, como é óbvio, a de estabelecer as condições essenciais para que determinada área territorial e populacional se institua em Município. Tais condições serão fixadas nas Constituições ou em leis ordinárias, respeitados sempre os princípios indeclináveis da Constituição Federal, concernentes à autonomia municipal (art. 28, e respectivos incisos e parágrafos). No Rio Grande do Sul, porém, a fixação dos mencionados requisitos só pode ser objeto de disposição constitucional, salvo a condição relativa à renda mínima, que a emenda n.º 2, de 2 de dezembro de 1952, como registramos, deixou à esfera da lei ordinária. Essa diferença repousa na regalia outorgada aos Municípios sul rio-grandenses de elaborar a sua Carta própria, prerrogativa não concedida aos Municípios dos demais Estados e que confere à autonomia dos Municípios do Rio Grande do Sul uma característica política mais consentânea com o conceito verdadeiro de autonomia municipal.

As medidas em referência deverão ter, essencialmente, por objetivo: a) estabelecer condições mais rigorosas à criação de municípios, especialmente em relação à renda mínima, especificando-se como tal apenas a renda de tributos, com exclusão da denominada renda externa, isto é, as cotas e devoluções previstas na Constituição; b) exame das possibilidades de desenvolvimento da área a emancipar-se, procedendo-se a um minucioso levantamento de todos os fatores locais e regionais de que dependerá o progresso da área emancipanda e dos municípios pertencentes à região, e que, de certo modo, possam sentir a influência da criação de novo município; c) realização de consulta plebiscitária às áreas populacionais interessadas na criação de municípios, a fim de que se afirme o princípio de autodeterminação das populações, nessa matéria de seu interesse; d) conferir às áreas populacionais interessadas a iniciativa de requerer a promoção do processo emancipacionista, com a apresentação de provas documentadas do preenchimento das condições mínimas exigidas pela lei respectiva.

Em sua substância e sem a intenção de apresentar propriamente sugestões concretas sobre o assunto, mas tão-só com o objetivo de contribuir para despertar a atenção para matéria tão importante, tais são os objetivos de providências a serem recomendadas aos Poderes dos Estados-membros, até que, mediante reforma da Constituição Federal, a União estabeleça, a respeito, normas gerais imperativas, para defesa da vida municipal.