

## Emancipação municipal em Santa Catarina\*

Fernando João da Silva\*\*  
Isa de Oliveira Rocha\*\*\*

### Resumo

O Estado de Santa Catarina nas últimas décadas passou por acelerado processo de fragmentação do seu território com uma grande quantidade de emancipações de novos municípios. O processo evolutivo da divisão político-administrativa catarinense relaciona-se com a formação sócio-espacial, cujos diferentes momentos econômicos e políticos deixaram marcas na legislação. A Constituição do Brasil de 1988 intensificou a fragmentação dos estados, legando-lhes a prerrogativa de criar municípios por leis complementares. Com vistas à contribuição sugere-se uma nova maneira de análise dos processos das anexações municipais, diferenciando-as das emancipações de municípios.

**Palavras-chave:** Santa Catarina; Emancipações municipais; anexações; Metodologia.

---

\* O artigo, com modificações, é parte integrante da dissertação defendida no Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (MPPT/UDESC), sob o título “A Divisão Político-Administrativa do Estado de Santa Catarina: do passado ao presente”.

\*\* Técnico da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina - SPG/SC (fernandjs@spg.sc.gov.br).

\*\*\* Professora orientadora do Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - MPPT/UDESC (isa.rocha@udesc.br).

## **Abstract**

The state of Santa Catarina has been through an accelerated process of subdivision, with several municipal emancipations in the last decades. The evolutionary process of the municipal emancipation inside Santa Catarina relates directly to its social space formation and to the different economic and political moments of wich left legislative changes. The Brazilian Constitution of 1988 intensified this subdivision process by giving the states the autonomy to create administrative divisions by state's complementary laws. This paper suggests a new way to analyze the processes of municipal annexation, trying to differentiate it from municipal emancipation.

**Key words:** Santa Catarina; Municipal emancipation; Annexation; Methodology.

## **Introdução**

Santa Catarina, apresentando 1,12% da área total do Brasil, tem 5,26% do número total de municípios do país, o que significa dizer que há concentração de pequenos municípios no território Barriga Verde.

A evolução da divisão político-administrativa municipal catarinense relaciona-se com os períodos políticos e econômicos nacionais (RANGEL, 2005), refletindo a formação sócio-espacial (SANTOS, 1979) do Brasil meridional, da gênese dos primeiros povoados no século XVII até as emancipações municipais da atualidade. A perspectiva geográfica de relação/complementaridade existente entre Sociedade e Natureza (MAMIGONIAN, 1999) são fundamentais para a compreensão do processo de fragmentação municipal do território catarinense, tendo em vista a presença de duas grandes regiões – Litoral e

Planalto – determinantes no processo de povoamento (PELUSO, 1991).

O relevo influenciou a forma de ocupação de Santa Catarina, resultando em distintas formações sociais regionais (VIEIRA e PEREIRA, 1997): regiões com predomínio de pequenas propriedades, localizadas na área costeira, no interior dos vales da vertente Atlântica e do oeste catarinense, e região com domínio de grandes propriedades na porção leste do Planalto.

As áreas de relevo mais acidentado, determinando a ocupação com pequenas propriedades (zonas coloniais), com maior densidade demográfica e desenvolvimento de diversificada pequena produção mercantil, apresentam a criação de numerosos pequenos municípios; isto é, o número elevado de municípios catarinenses relaciona-se com a presença predominante de pequenas propriedades. Nas áreas dos latifúndios agropastoris do planalto (relevo mais aplainado), com menor densidade populacional, verifica-se a presença de menor número de municípios e com áreas territoriais maiores. (MAMIGONIAN, 1986; ROCHA, 2004)

Santa Catarina, acompanhando o contexto brasileiro, passou por um acelerado crescimento do número de municípios, principalmente na segunda metade do século XX. A Ilustração 1 apresenta o processo de desmembramento e a origem de cada município catarinense. A configuração territorial do Estado permanece a mesma desde 1944, sendo possível verificar que o desmembramento foi sendo intensificado a partir dos núcleos iniciais.

A legislação que regulamenta a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios nem sempre foi clara, gerando uma série de documentos legais e cartográficos, muitas vezes conflitantes, causando inúmeras dúvidas entre as prefeituras no que diz respeito aos seus espaços territoriais. Por outro lado, a legislação estadual teve de se adaptar à legislação federal, implicando na reorganização da divisão político-administrativa.



Com a Constituição Brasileira de 1988 estrutura-se o Arquivo Gráfico Municipal de Santa Catarina (AGM/SC), que visou dirimir as questões territoriais municipais. Conforme o Artigo 12 § 2 e § 4 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “Os Estados e os Municípios deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes” e “Se, decorrido o prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, os trabalhos demarcatórios não tiverem sido concluídos, caberá à União determinar os limites das áreas litigiosas” (BRASIL, 2000, p. 197).

Assim, foi estabelecida competência à Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento de Santa Catarina (SEPLAN/SC) – especificamente à Subsecretaria de Estudos Geográficos e Estatísticos (SUEGE) – atual Secretaria de Estado do Planejamento (que assumiu os trabalhos daquela, quando da mudança administrativa do Estado) para resolver as questões de limites municipais existentes, ou seja, desenvolver o Arquivo Gráfico Municipal de Santa Catarina (AGM/SC). Para tanto, a referida secretaria firmou Convênio de Cooperação Técnica e Científica com o IBGE.

A Constituição de 1988 permitiu intensificar a criação de municípios no Brasil, legando aos Estados a prerrogativa de criar municípios, por meio de leis complementares, requisitos mínimos para a emancipação municipal em seus respectivos territórios. Segundo Tomio (2002), a pleora de novos municípios no Brasil gerou preocupação ao executivo federal, que em 1996 promulgou a Emenda Constitucional (EC) nº 15, limitando a autonomia estadual no que diz respeito à criação de novos municípios e, conseqüentemente, a anexação de áreas.

O presente artigo analisa a emancipação municipal em Santa Catarina e propõe uma nova metodologia de análise para subsidiar os processos de anexações de áreas municipais do país.

## **As Leis Complementares e a emancipação municipal e anexação de área em Santa Catarina**

A evolução do processo de emancipação municipal no Brasil apresenta características diferenciadas, principalmente à luz da legislação que estabelece os critérios para sua institucionalização. Os diferentes períodos políticos vivenciados pelo país deixaram marcas nas constituições com reflexos diretos nas constituições estaduais e nas leis complementares que regulamentam as normas para a emancipação e que passaram por diferentes alterações.

O aumento considerável do número de municípios no país ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, quando o município foi elevado à categoria de ente federativo. Com o objetivo de conter o elevado número de emancipações, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional/96, estabelecendo a necessidade de nova regulamentação.

A discussão sobre a emancipação municipal e as anexações de áreas refere-se, principalmente às condições dos municípios para atender às demandas sociais e de infra-estrutura de suas comunidades. E, de acordo com as constituições brasileiras, compete ao Estado, unidade federada, o processo emancipatório e a criação de municípios.

Na Constituição de 1988:

Art. 18, § 4<sup>o</sup> “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<sup>1</sup>, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a

---

<sup>1</sup> Já se passaram quase um quarto de século (2012) e a lei complementar federal ainda não foi aprovada.

divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”<sup>2</sup> (BRASIL, 2000)

Evidenciando o critério população, a Constituição de Santa Catarina de 1989 estabelece:

Art. 110. O Município é parte integrante do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

§ 1<sup>o</sup> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei.<sup>3</sup> (SANTA CATARINA, 2011)

A Lei Complementar n<sup>o</sup> 01, de 06 de janeiro de 1989,<sup>4</sup> que “Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências” para Santa Catarina, apresenta:

Art. 1<sup>o</sup> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, em Santa Catarina, preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, obedecidos os requisitos previstos nesta Lei, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Art. 2<sup>o</sup> Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, aos seguintes requisitos:

---

<sup>2</sup> Conforme redação da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 15, de 1996.

<sup>3</sup> Parágrafo conforme redação da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 038, de 20 de dezembro de 2004.

<sup>4</sup> Até a edição desta lei complementar era a Lei Complementar n<sup>o</sup> 1/1967 que estabelecia os critérios para emancipação municipal.

I – população estimada<sup>5</sup> não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes;

II – eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído com, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) casas;

IV – geração, no último exercício, 1/1000 (um milésimo) da receita estadual de impostos;

V – satisfação, ainda, das exigências complementares abaixo:

a) – ser distrito há mais de cinco anos;

b) – ter condições apropriadas para a instalação da Prefeitura e da Câmara de Vereadores;

c) – não interromper a continuidade territorial do município de origem.

Parágrafo único – Não será permitida a criação do município, desde que esta medida importe, para o município ou municípios de origem, a perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

Ainda, atendendo a Constituição Catarinense de 1989, o Governo do Estado promulga a Lei Complementar nº 29, de 21 de junho de 1990, que “Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências.” Essa Lei, mais completa que a anterior, acrescenta no artigo 1º “[...] e só poderão ocorrer no período compreendido entre 30 (trinta) e 06 (seis) meses anteriores à data das eleições.” Isto significa que serão ilegais qualquer criação, incorporação, fusão e desmembramento<sup>6</sup> fora desse período.

---

<sup>5</sup>Significa que o número real de habitantes é inferior a cinco mil habitantes, trabalhando-se com uma projeção.

<sup>6</sup> Esta Lei complementar conceituou: “Art. 1º [...]. § 1º Criação de Municípios é a emancipação de parte ou partes da área de território municipal, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia por lei estadual. § 2º Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra no território incorporado. § 3º Entende-se

Essa lei complementar recebeu várias alterações, como: o estabelecimento do número mínimo de 5.000 habitantes para emancipação; o número de eleitores nunca inferior a 30% da população; o centro urbano com 200 casas ou prédios; manifestação das Câmaras de Vereadores e dos Prefeitos Municipais dos Municípios envolvidos em caso de criação, fusão, desmembramento e incorporação; a distância mínima de cinco quilômetros entre a sede do distrito emancipado e o perímetro urbano do município de origem ou outro próximo; e outros.

Em substituição a Lei Complementar nº 29/90 e suas alterações a Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995, que “Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências” é a que atualmente estabelece os critérios nos processos de emancipações e anexações; até o presente momento (2012) sofreu quatro alterações: a) A Lei Complementar nº 139, de 19 de julho de 1995; b) A Lei Complementar nº 207, de 08 de janeiro de 2001; c) A Lei Complementar nº 235, de 16 de agosto de 2002, alterou o artigo 16, estabelecendo, no caso de criação de município, o sufrágio de 15%<sup>7</sup> dos eleitores inscritos no município do plebiscito, mas está sob Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal sob o nº 2896; d) A Lei Complementar nº 250, de 23 de outubro de 2003<sup>8</sup>.

---

por fusão a reunião de dois ou mais municípios, que perdem, todos eles, a sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município. § 4º Entende-se por desmembramento a separação de parte de um Município, para anexar-se a outro ou constituir um novo Município.” (Lei Complementar nº 29, 1990)

<sup>7</sup> A mudança de 50% para 15% foi por interesse na criação dos municípios de 2003 (Balneário Rincão e Pescaria Brava).

<sup>8</sup> A presente alteração é consequência da Emenda Constitucional nº 034, de 21/10/03, onde o art. 110 foi acrescido do § 3º “O Município sede da Capital do Estado não poderá sofrer processo de fusão, incorporação ou desmembramento.”

Dentre os vários requisitos exigidos na Lei Complementar nº 29/90 para emancipação municipal destaca-se no art. 2º, V “ser Distrito há mais de 05 (cinco) anos.” Para a criação de distrito foi necessário organizar os critérios, que foram estabelecidos através da Lei Complementar nº 30/90<sup>9</sup>.

De acordo com dados da Diretoria de Estatística e Cartografia (DEGE-SPG/SC), Santa Catarina apresenta um total de 457 distritos, sendo 293 sedes municipais e outros 164 que, em princípio, seriam o “estoque de localidades emancipáveis”<sup>10</sup>.

Após a Lei da Consolidação da Divisas Intermunicipais (2000) alguns municípios pleitearam alteração de seus limites, tanto de origem política, quando atendia interesses da municipalidade, quanto por solicitação das comunidades que geralmente se viam distantes da sede municipal e abandonadas, ou mesmo por identidade com o município vizinho, ou ainda por ser mais próximo dele ou por receber de lá o atendimento às suas necessidades de município.

## **Iniciativas para regulação da Emenda Constitucional nº 15/96**

Até a promulgação da Constituição de 1988, as normas que tratavam da criação de novos municípios eram regulamentadas pelo Decreto Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967. Os parâmetros restritivos estancaram o processo emancipatório em todo o Brasil.

A Constituição Federal de 1988, marcada pela democratização, permitiu um clima favorável à maior participação da população na organização do próprio Estado e, conseqüentemente, a prerrogativa de estipularem os requisitos

---

<sup>9</sup> Essa Lei permanece em vigor, atendendo a Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995, que substituiu a Lei Complementar nº 29, de 21 de junho de 1990.

<sup>10</sup> Expressão usada por Tomio (2002).

mínimos para emancipação municipal em seus respectivos territórios (BRAGA e PASTEIS, 2003).

A liberação dos critérios para emancipação propiciou uma verdadeira explosão municipalista: de 3.974 municípios em 1980 salta para 5.507 em 2000, representando um acréscimo de 1.533 novos municípios.

A rápida expansão do número de municípios, sobretudo em períodos próximos de eleições municipais, muitos com questionável sustentabilidade econômica, provocou o estancamento das emancipações com a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que dá nova redação ao artigo 18, § 4º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo condições ao processo emancipatório de efetuar e divulgar previamente um estudo de viabilidade e de consulta plebiscitária envolvendo toda a população do município em questão.

A Emenda Constitucional nº 15/96 conseguiu reduzir consideravelmente a criação de novos municípios no Brasil e, de acordo com Braga e Pasteis (2003), existem estados, como o de Pernambuco, onde a própria legislação estadual vem impondo barreiras mais restritivas à emancipação. Entretanto, o Estado do Rio Grande do Sul dobrou o número de municípios nos últimos dez anos com base em parecer do Procurador Geral daquele Estado, Paulo Torelli, de que a regulamentação estadual disciplina a matéria enquanto a lei federal não for regulamentada.

Segundo dados da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, de 1990 a 2012 foram protocolados 28 pedidos de emancipação. Destes, apenas dois, Pescaria Brava e Balneário Rincão, foram criados em 2003. Os demais, 26 distritos, estão arquivados e suspensos até que seja regulamentada a lei complementar federal que regulamentará a Emenda Constitucional nº 15/96.

No dia 15 de outubro de 2008<sup>11</sup>, o Senado aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98/2002,<sup>12</sup> que disciplina novos

---

<sup>11</sup> Em 03 de setembro de 2008, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara havia apresentado proposta aprovada na forma de

critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no país, estabelecendo como critérios: a regionalização da população, isto é, o mínimo de cinco mil habitantes para as regiões Norte e Centro-Oeste, sete mil habitantes para a região Nordeste e dez mil habitantes para as regiões Sul e Sudeste; eleitorado igual ou superior a 50% de sua população; núcleo urbano constituído; arrecadação superior a media de 10% dos municípios do Estado; área urbana não situada em reserva indígena, de preservação ou pertencente à União, e continuidade territorial, entre outros. O Projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados para análise.

A importância a todo esse processo dá-se devido ao prazo de 18 meses estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal para que o Congresso Nacional edite a Lei Complementar em cumprimento da norma constitucional imposta pelo artigo 18, § 4<sup>o</sup> da atual Constituição Federal. Consequentemente, toda a proposta convalida as criações e instalações de municípios no período de 13 de setembro de 1996 a 31 de dezembro de 2007, daí o esforço político em tal solução, para não prejudicar os municípios já criados e instalados e fortalecer o poder local no pacto federativo. A presente proposta resultou na Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 57/2008.

Em Santa Catarina a EC n<sup>o</sup> 57/2008, proporcionou a regularização de dois municípios criados em 2003: Balneário Rincão, pela Lei n<sup>o</sup> 12.668, de 13/10/2003, desmembrado de Içara; e Pescaria Brava, pela Lei n<sup>o</sup> 12.690, de 25/10/2003, desmembrado de Laguna. A partir das eleições de 2012 tais municípios definem seus administradores (prefeitos, vereadores), efetivando sua instalação em 2013; totalizando, então, 295 municípios em Santa Catarina.

---

substitutivo elaborado pela Deputada Angela Amim (PP-SC) ao Projeto de Lei n<sup>o</sup> 1.121/07, do Deputado Marcelo Melo (PMDB-GO).

<sup>12</sup> O texto aprovado é um substitutivo do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE).

### As emancipações municipais

O suposto aumento das receitas destinadas aos municípios, concedido pela Constituição de 1946, permitindo-lhes maior autonomia política e financeira, intensificou o processo de emancipação. No entanto, com o período militar, as regras do processo de emancipação tornaram-se mais severas, reduzindo muito o número de municípios criados. Somente a partir dos anos setenta é que a luta pela redemocratização começa a ter resultados com a busca da descentralização fiscal e política, ganhando maior força nos anos oitenta e culminando com a Constituição de 1988 (Tabela 1).

**Tabela 1:** Evolução do número de municípios do Brasil e Santa Catarina (1871 – 2010)

ANO	BRASIL	SC	%
1871	618	11	1,77
1900	1121	26	2,31
1930	1446	36	2,48
1960	2766	102	3,68
1970	3952	197	4,98
1991	4491	217	4,83
2000	5507	293	5,32
2010	5565	293	5,26

Fonte: IBGE (2000 e 2012) e documentos internos da SPG/SC.

Elaboração: Fernando João da Silva.

Com a Constituição de 1988 os municípios se beneficiam como ente da federação, pois crescem os recursos fiscais oriundos das transferências efetuadas pelos Estados e pela União,

principalmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>13</sup>; além de instituírem sua Lei Orgânica.

De acordo com Simões (2004), é necessário cautela ao analisar a intensidade do processo emancipatório, tendo em vista que a quantidade e o ritmo do processo variam de estado para estado, devido à existência de dinâmicas diferenciadas no que se refere à disputa em torno da hegemonia política local. Segundo Gomes e Dowell (2000), a conversão de distritos em municípios ocorre porque suas populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, pela transferência do monopólio anteriormente de Brasília e porque lhes aumentam o status e os recursos financeiros. Para Braga e Pasteis (2003), as causas do movimento emancipatório são complexas, envolvem interesses políticos e econômicos que nem sempre proporcionam desenvolvimento urbano ou melhorias na qualidade de vida da população emancipada.

As causas mais comuns e prováveis que levam os distritos a buscarem sua emancipação política são: interesses políticos eleitoreiros; votos para os defensores da emancipação; descaso por parte da administração do município de origem, muitas vezes privando os distritos de serviços básicos, como saneamento, postos de saúde, existência de atividade econômica local forte, com infraestrutura de serviços tão satisfatória que justifica sua independência<sup>14</sup>.

Percebe-se que nem sempre as necessidades para emancipação são as mesmas: elas divergem de acordo com as características de cada lugar, demonstrando que leis iguais para um

---

<sup>13</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é formado com parcelas (22,5%) do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR.

<sup>14</sup> Dentre os moradores das localidades, surgem lideranças que, muitas vezes, com interesse de projeção política, desvirtuam o processo para que se busque a emancipação, ocorrendo casos em criação de municípios onde os critérios não são cumpridos integralmente.

território com a extensão do Brasil, de realidades diversas, são barreiras à eficiência do processo de fragmentação territorial.

Do final da década de 1980 até meados da década de 1990 Santa Catarina editou várias leis complementares, facilitando a criação de muitos municípios, quase esgotando o seu “estoque de localidades emancipáveis”.

Segundo Tomio (2002), a intensidade emancipacionista em Santa Catarina deveu-se à combinação das variáveis estoque e interação executivo/legislativo. Se tomarmos como referência o requisito que exige população mínima de cinco mil habitantes para emancipação e compararmos com a população (Censo 2000)<sup>15</sup> dos 94 novos municípios (criados a partir de 1988), constatamos que 72 não atendem a esse requisito. Portanto, 76,59% dos novos municípios não cumpriram as condições exigidas pela legislação. Na Tabela 2, pode-se observar o número total de municípios no Estado com população inferior a 5.000 habitantes, nos 30 anos entre 1980 e 2010.

**Tabela 2:** Número de municípios de Santa Catarina com menos de 5000 habitantes (1980 – 2010)

ANO	1980 (CENSO)	1991 (CENSO)	2000 (CENSO)	2007 (CONTAGEM)	2010 (CENSO)
TOTAL DE MUNICÍPIOS – SC	197	217	293	293	293
MENOS DE 5000 HABITANTES	37	104	106	109	108
%	18,78	47,92	36,17	37,20	36,86

Fonte: Dados Estatísticos – SPG/SC. Elaboração: Fernando João da Silva.

Para justificar essas emancipações, encontramos as seguintes explicações: a) certidão de população fornecida pelo IBGE

<sup>15</sup> Toma-se como base o Censo de 2000 porque os municípios criados a partir de 1988 foram instalados em 1989, 1990, 1993 e 1997.

superestimada para a década de 1980, pois o Censo de 1991 e 2000 revelam que as populações desses municípios não atingiram, em sua grande maioria, cinco mil habitantes; b) área do território do novo município, cuja base utilizada para cálculo da população nem sempre foi a mesma após a sua criação, o que justifica a republicação de lei de criação de alguns municípios, alterando suas áreas, devolvendo aos municípios-mãe ou vizinhos as áreas “emprestadas” para viabilizar o novo município, como é o caso de Zortéa, criado pela Lei nº 10.051, de 29/12/1995, alterada pela Lei nº 10.310, de 30/12/1996, só instalado em 01/01/1997. Convém salientar que houve casos de perímetro urbano alterado para atingir o número mínimo de habitações no centro urbano.

A lei também estabelece que os municípios-mãe não podem perder requisitos que a Lei Complementar exige. No caso, alguns municípios perderam o número mínimo de cinco mil habitantes.

A distância de cinco quilômetros entre o perímetro urbano da sede do município de origem ou de município próximo também não foi obedecida, como ocorreu com União do Oeste e Jardinópolis. Os distritos de São Luiz e Jardinópolis, do município de Coronel Freitas, uniram-se para formar um só município, União do Oeste<sup>16</sup>. Porém, com a sede ficando no então distrito de São Luiz, a situação desagradou aos “políticos interessados” no distrito de Jardinópolis. O descontentamento levou à criação do então município de Jardinópolis<sup>17</sup>, que já não era mais distrito e o perímetro urbano de ambos era um só.

Com a Emenda Constitucional nº 15/96, as emancipações foram proibidas. Dos 26 pedidos de emancipação municipal arquivados na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, dois processos entraram ainda na vigência da Lei Complementar nº 29/90, que exigia população mínima de 1.708 habitantes (dados do

---

<sup>16</sup> Lei de criação nº 1.104, de 04/01/1988 e instalado em 01/06/1989. Santa Catarina [Coletânea de Documentos]

<sup>17</sup> Lei de criação nº 8.546, de 20/03/1992 e instalado em 01/01/1993. Santa Catarina [Coletânea de Documentos]

Censo de 1980 para o município de Santa Rosa de Lima) e 24 processos na vigência das Leis Complementares nº 37/91 e nº 135/95, que exigiam população mínima de cinco mil habitantes. No entanto, dos 26 processos apenas dois distritos apresentam população superior a cinco mil habitantes; quatro, população superior a dez mil habitantes de acordo com o Censo de 1991, e oito distritos não apresentam população porque não existiam em 1991.

De acordo com Gomes e Dawell (2000), a descentralização com as novas emancipações e o aumento de receita para os novos municípios trazem problemas tanto do ponto de vista econômico quanto social. Destacam, ainda, como consequência da emancipação, o aumento no número de vereadores, prefeito, vice-prefeito, assessores e outros, onerando consideravelmente o Legislativo e a administração. Ocorre o desvio de recursos que poderiam ser aplicados com maior intensidade nos investimentos e gastos com a prestação de serviços públicos à comunidade.

É preciso que os processos emancipatórios sejam analisados considerando a sustentabilidade econômica do futuro município, não permitindo que sejam criados municípios somente para receber repasses federais e estaduais, ou, simplesmente, satisfazer determinados grupos que pleiteiam a formação de novos núcleos de poder.

Espera-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04/04/2000, cujo objetivo principal é adequar as despesas à capacidade de arrecadar, motive as administrações municipais a atuarem de maneira mais eficaz.

### **As anexações municipais**

As anexações de áreas ou alteração de limites municipais vêm ocorrendo ao longo da história, como pode-se verificar na antiga Lei nº 122, de 27 de abril de 1839:

Artigo 1º Os moradores da Pescaria Brava, e Rio do Siqueira, ficam pertencendo ao Districto da Cabeça do Termo da Villa de Santo Antonio dos Anjos da Laguna, e

desmembrados do Districto da Freguesia de São João Baptista de Imaruhy.

Artigo 2<sup>o</sup> Os dous Districtos depois de feita a desmembração, ficarão tendo por commum divisa o Rio do Siqueiro. [...]. (Santa Catarina, S/D)

A Lei n<sup>o</sup> 159, de 4 de maio de 1841, é mais detalhista, pois além da anexação já estabelece que uma comissão, incluindo representantes das duas câmaras municipais dos municípios envolvidos, analise as localidades enfatizando as comodidades da população para emitir seu parecer:

Artigo 2<sup>o</sup> Para ter logar a divisão ordenada no artigo antecedente, nomeaà o Presidente da Provincia uma Commissão de trez membros, em que entrará hum Vereador da Camara de São Miguel, e outro da de Porto Bello. Esta Commissão examinando as localidades, distancias, estado dos caminhos, e tendo attenção ás commodidades dos Povos, dará o seu parecer ao mesmo Presidente, que em vista d'elle marcará definitivamente os limites. [...]. (Santa Catarina, S/D)

Mais recentemente, entre os anos de 1989 a 2010 foram realizadas no Estado de Santa Catarina 156 anexações de áreas municipais, das quais 26 efetivadas durante a elaboração do Arquivo Gráfico Municipal de Santa Catarina (AGM/SC)<sup>18</sup>, 119 alterações (limites de acordos) efetivadas pelo AGM/SC, sete posteriores à Lei n<sup>o</sup> 11.340/2000 e quatro posteriores à Lei n<sup>o</sup> 13.993/2007. É, portanto, um grande número de anexações de áreas no período.

Há que se considerar que as anexações iniciam com o abaixo-assinado de comunidades, ligadas histórica e culturalmente pelo município vizinho e, principalmente, prejudicadas no atendimento de necessidades básicas pelo seu próprio município,

---

<sup>18</sup> A Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, através da Diretoria de Estatística, Geografia e Cartografia, publicou em 2004 a obra *Consolidação das Divisas Intermunicipais de Santa Catarina - 2004*.

como saúde e educação. Porém, como se sabe, cada municipalidade só pode atuar dentro de sua territorialidade, e quando não o faz está desrespeitando seu municípe e agindo contra a lei, podendo o prefeito ser penalizado.

É importante lembrar que os municípios recebem verbas federais e estaduais para a saúde, educação e, entre outros, o Fundo de Participação dos Municípios, de acordo com o número de habitantes de seu município. Para que a distribuição seja correta é necessário que cada município esteja com suas divisas definidas claramente, o que nem sempre ocorre.

Ao realizar os seus recenseamentos, o IBGE utiliza os setores censitários, geralmente coincidentes com os limites municipais, distritais, bairros e outros. Portanto, as divisas intermunicipais precisam estar legalmente corretas para que as informações censitárias não sejam prejudicadas, com reflexo nos dados municipais.

O relevo catarinense também apresenta características diferenciadas, principalmente entre as municipalidades da Vertente do Atlântico e do Interior. Relevo acidentado, onde determinados limites intermunicipais estabelecidos legalmente não refletem a realidade local, quando transformam-se em “limites de fato”.

Embora tenha solucionado grande parte das anexações, o Arquivo Gráfico Municipal de Santa Catarina constatou que permanece o uso de “limites de fato”, muitas vezes reconhecido pelas municipalidades; verificando-se, assim, a necessidade de uma revisão constante das divisas intermunicipais catarinenses.

### **Nota final: proposição de legislação sobre anexação de áreas**

A partir de 1960 a divisão político-administrativa do Estado assume um caráter diferenciado: os municípios passam a ser criados por leis próprias e não mais por leis de caráter geral. No período de 1960 a 1967, o território de Santa Catarina foi marcado por um crescimento acelerado no número de municípios, impulsionados pela política de transformação no país e,

principalmente, no estado com o Plano de Metas do Governo (PLAMEG).

No entanto, nos 15 anos de intervalo entre 1967 e 1982, só ocorreram duas emancipações no ano de 1982, evidenciando o poder centralizador da ditadura militar. Isso significa que o processo de criação de município no Brasil e em Santa Catarina relaciona-se aos sucessivos períodos de centralização e descentralização federativa. Nos períodos de centralização política havia maior rigidez na legislação, tendo como consequência um baixo número de novos municípios. Nos períodos de descentralização política a legislação se abrandou, permitindo maior número de fragmentação territorial.

Nas últimas décadas, principalmente após a Constituição Federal de 1988, o Brasil apresentou um acelerado processo de fragmentação do espaço territorial dos estados. Seguindo o modelo nacional, ao longo de sua evolução Santa Catarina sofreu inúmeras alterações na sua composição político-administrativa, estando hoje com 293 municípios instalados e, 295 em 2013.

As sucessivas alterações ocorridas nas leis complementares de Santa Catarina mostram que foram mais permissivas com a emancipação do que a Lei Complementar Federal, pois à medida que o estoque de localidades emancipáveis diminuía, legisladores alteravam a legislação ampliando a permissividade das exigências legais, dando ao Estado de Santa Catarina a característica de ter grande número de pequenos municípios.

Posto isto e considerando a necessidade de revisão constante dos limites intermunicipais, pretende-se aqui propor alguns critérios para a instituição de Lei de Anexação Municipal. Para esta proposta entende-se que desmembramento<sup>19</sup> (de área) refere-se à criação de um novo município, enquanto *anexação* significa

---

<sup>19</sup> A Lei Complementar 135/1995 define o desmembramento como separação de parte de um município para anexar-se a outro ou constituir um novo município.

incorporar área a outro município, não visando a criação de um novo município.

A Lei da Consolidação estabelece, em seu artigo 2<sup>o</sup>, a sua atualização quinquenal. Esta deveria ter ocorrido em 2005, mas em função dos processos aguardando julgamento, foi republicada somente em 2007, com a denominação de Lei da Consolidação das Divisas Intermunicipais do Estado de Santa Catarina, Lei n<sup>o</sup> 13.993, de 20 de março de 2007. Essa nova lei contempla as alterações ocorridas nesse intervalo (2000 – 2007), de acordo com o Parágrafo único do mesmo artigo, incluindo as decisões de acórdãos e ações de inconstitucionalidade.

Art. 2<sup>o</sup> A divisão territorial consolidada pela presente Lei compreende os 293 (duzentos e noventa e três) municípios catarinenses e será atualizada quinquenalmente a partir do ano de 2005.

Parágrafo único. Dar-se-á a atualização parcial sempre que houver alteração de fronteiras municipais durante o interstício fixado no *caput*, devendo ser reeditados os memoriais descritivos e mapas cartográficos dos municípios envolvidos, contemplando-se neles as alterações ocorridas. (Lei n<sup>o</sup> 11.340, de 08/01/2000)

Algumas alterações ocorreram após a primeira Lei da Consolidação (2000), incluindo aquelas que aguardam julgamento e as novas alterações ocorridas após a segunda Lei da Consolidação (2007).

Esta proposta visa impedir que muitos municípios permaneçam com seus limites de maneira equivocada e ilegal, pretendendo disciplinar a sua regularização.

Assim, propõe-se que uma Lei de Anexação ou Retificação de Divisa deverá estabelecer:

- a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano;
- plebiscito quando a área a anexar-se for superior a 10% (dez por cento) da área do município de origem;

- período para a realização das anexações, levando em conta as eleições municipais;
- a exigência de abaixo assinado das pessoas domiciliadas na comunidade que pleiteia a anexação;
- a regulamentação da criação da Comissão de Anexação;
- a exigência de Laudo Territorial, com mapa, descrição dos limites e percentual de área em relação à área do município de origem, respeitando as condições do relevo e a continuidade territorial, fornecido pela Diretoria de Estatística e Cartografia da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina;
- a exigência da manifestação favorável das Câmaras de Vereadores e dos Prefeitos dos Municípios envolvidos;
- critérios de acordo com a Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995, que não inviabilizem o município de origem;
- que quando tratar-se de legalização de limite de fato, que envolva atendimento nas áreas de saúde, educação, energia elétrica, telefonia, abastecimento de água e outros, necessidade de documentação legal dos respectivos órgãos.

Nossa preocupação maior, com a proposta de regulamentação do processo de anexação municipal, é evitar equívocos com a falta de legislação. Assim é possível barrar ou diminuir a emancipação de comunidades insustentáveis administrativamente.

Portanto, a idéia de regulamentação do processo de Anexação ou Retificação de Divisa visa propiciar melhorias a determinadas comunidades que, abandonadas por más administrações, recorrem ao município vizinho, ou mesmo a emancipações, como solução para suas carências. Tal preocupação foi encaminhada (por Fernando João da Silva) ao Grupo de Trabalho Interfederativo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, para que o processo de Anexação seja diferenciado do processo de Emancipação.

### **Referências bibliográficas**

BRAGA, Roberto e PATEIS, Carlos da S. Criação de Municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. **Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**. Ano IX, nº 17, jan-jun de 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2000.

GOMES, Gustavo Maia e Dowell, Maria Cristina Mac. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social**. Brasília: IPEA, 2000.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. Coleção Digital: Publicações. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: Fev 2012.

MAMIGONIAN, Armen. Indústria. In: Santa Catarina. GAPLAN/SC. **Atlas de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

\_\_\_\_\_. Tendências atuais da Geografia. **Geosul**: 28 v. 14. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

PELUSO JÚNIOR, Victor Antônio. **Aspectos Geográficos de Santa Catarina**. Florianópolis: FCC/ EDUFSC, 1991.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

ROCHA, Isa de Oliveira. **O Dinamismo Industrial e Exportador de Santa Catarina**. 425 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVA, F.J. da & ROCHA, I. de O. Emancipação municipal em Santa ...

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Arquivo Gráfico Municipal**. [Coletânea de Documentos dos Municípios do Estado de Santa Catarina]. Florianópolis: SPG, (S/D).

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2011.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SILVA, Fernando João da. **A Divisão Político-Administrativa do Estado de Santa Catarina: do passado ao presente**. 254 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Centro de Ciências da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. **População, Federalismo e criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul**. 2004. Disponível em [http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_40.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_40.pdf).

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Ver. Brás. Ci. Soc.** São Paulo, v 17, n. 48, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000100006&script=sci_arttext). Acesso em: Fev 2012.

VIEIRA, Maria Graciana. E. D.; PEREIRA, Raquel Maria F. A. Formações socioespaciais catarinenses: notas preliminares. *In.*: **Anais do congresso de História e Geografia de Santa Catarina**. Florianópolis: CAPES/MEC, 1997.

Recebido em novembro de 2011

Aceito em novembro de 2011