



CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE ITAITUBA - LTDA
FACULDADE DE ITAITUBA – FAI
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

IZABEL RAIMUNDA SOUSA SANTOS
JAYNE LIRA DA COSTA

**A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: Omissão
legislativa e a impossibilidade da criação de novos municípios**

IZABEL RAIMUNDA SOUSA SANTOS
JAYNE LIRA DA COSTA

**A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: Omissão
legislativa e a impossibilidade da criação de novos municípios**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Itaituba – FAI para obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Thiago Moraes Pereira.

SANTOS, Izabel Raimunda Sousa; COSTA, Jayne Lira

A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: Omissão legislativa e a impossibilidade da criação de novos municípios.

Izabel Raimunda Sousa Santos. Jayne Lira da Costa. Itaituba: FAI, 2023

70 f.: il

Orientador: Thiago Morais Pereira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Faculdade de Itaituba, 2023.

Omissão legislativa. 2. Emenda Constitucional. 3. Lei Complementar federal. 4. Criação de Municípios. I Morais, Thiago. II Faculdade de Itaituba – BR – Pará/2023.

IZABEL RAIMUNDA SOUSA SANTOS

JAYNE LIRA DA COSTA

**A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: Omissão
legislativa e a impossibilidade da criação de novos municípios**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Itaituba – FAI para obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Thiago Morais Pereira.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: _____ Nota: _____

Prof. Thiago Morais Pereira, Esp.

Avaliador: _____ Nota: _____

Prof. _____, _____

Avaliador: _____ Nota: _____

Prof. _____, _____

Resultado: _____ Média: _____

Data: 09 de outubro de 2023

AGRADECIMENTOS

A Deus, o patrocinador dos meus sonhos, eu, Jayne, agradeço. A Ele, que até aqui me sustentou, sejam dadas toda honra e glória.

Aos meus pais, Jairo e Vanilza, sem os quais eu não teria feito o curso de Direito, meus principais incentivadores, obrigada pelo apoio imensurável, espero ser capaz de retribuir tudo o que fazem por mim.

Às minhas amigas, Leiticia, Jhully e Yaritsa, que sempre acreditaram em mim e no meu potencial.

Obrigada, vovó Francisca, minha eterna Chiquita, você sempre me considerou capaz e inteligente e, se estivesse aqui e bem, vibraria pela vitória da sua netinha.

À minha parceira de monografia e amiga querida, Izabel, agradeço pelo companheirismo em cinco anos de curso e nesta etapa derradeira.

A vocês, Amilton e Ágatha, eu, Izabel, agradeço por toda compreensão pela minha ausência, mesmo eu estando tão perto, não só para conclusão dessa monografia, mas por todos os objetivos que tenho, que são apoiados e incentivados diariamente. Obrigada pelo apoio incondicional e por me fazerem acreditar em meu potencial, no final das contas é tudo por vocês.

Agradeço também aos meus pais que tanto fizeram por mim e ainda fazem, todo amor do mundo eu sinto por vocês.

Aos meus irmãos, por sempre acreditarem nas minhas conquistas e à minha amiga Jayne, por toda dedicação para conclusão desse trabalho. Meus sinceros agradecimentos.

Ao nosso orientador, professor Thiago Moraes, muitíssimo obrigada, depositou em nós sua confiança, guiando-nos no processo com diligência e disciplina. Gratas por enxergar além de nossa realidade, despertando – nos esperança de uma carreira de sucesso.

RESUMO

O presente trabalho, ante à omissão do Poder Legislativo Federal na elaboração de lei complementar que regule o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, trata da problemática de criação de municípios no Brasil. Inicialmente, será abordado o processo legislativo brasileiro, salientando as espécies de procedimentos legislativos e espécies normativas. Na sequência, pontua-se o município como ente federativo após a Constituição de 1988, bem como o crescimento dos movimentos emancipacionistas ocorridos na década de 1990, que culminou na Emenda Constitucional nº 15/96, cuja redação alterou o texto do art.18, § 4º, da CRFB/88. Essa emenda trouxe requisitos mais rígidos, que dificultaram o nascimento de entes municipais, sobretudo por conta da exigência de formulação de lei complementar federal que estipule o período para criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, que até hoje segue sem edição. A ausência da referida lei desencadeou o surgimento de municípios em desacordo com o texto constitucional, sendo as leis estaduais que os conceberam objetos de ação direta de inconstitucionalidade, a exemplo da ADI nº 2.240/2007. Entretanto, para suprir a omissão legislativa, foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, como a ADI nº 3.682/2008, acarretando a Emenda Constitucional nº 57/2008, a fim de convalidar a criação de municípios ocorridas até o ano de 2006. Por fim, houve a análise de projetos de Lei Complementar destinados a suprir a omissão legislativa destacada, mas que padeceram sob o veto presidencial.

Palavras-chave: municípios.

ABSTRACT

This work, given the omission of the Federal Legislative Branch in drafting a complementary law that regulates article 18, §4º of Federal Constitution, addresses the problem of creating municipalities in Brazil. Initially, the Brazilian legislative process will be addressed, highlighting the types of legislative procedures and normative types. Next, the municipality is highlighted as a federative entity after the 1988 Constitution, as well as the growth of emancipationist movements that occurred in the 1990s, which culminated in EC n.15/96, whose wording changed the text of art.18, §4º of the CRFB/88. This amendment introduced stricter requirements that make it difficult for municipal entities to form, mainly due to the requirement to formulate a complementary federal law that stipulates the period for the creation, merger, incorporation and dismemberment of municipalities, which remains unedited to this day. The absence of said law triggered the emergence of municipalities in disagreement with the constitutional text, with the state laws that created them being objects of direct unconstitutionality action, such as ADI nº 2.240/2007. However, to overcome the legislative omission, direct actions of unconstitutionality due to omission were filed, such as ADI nº 3.682/2008, resulting in EC nº 57/2008, in order to validate the municipalities created until 2006. Complementary Law projects to make up for the legislative omission, but which suffered under presidential veto.

Keywords: municipalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1 PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO	10
2.2 ESPÉCIES DE PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS	11
2.2.1 Procedimento legislativo ordinário	11
2.2.1.1 Fase introdutória	12
2.2.1.2 Fase Constitutiva	13
2.2.1.3 Fase Complementar	14
2.2.2 Procedimento legislativo sumário	15
2.2.3. Procedimento legislativo especial	16
2.3. ESPÉCIES NORMATIVAS	16
2.3.1 Emendas Constitucionais	16
2.3.2 Leis Complementares	18
2.3.3 Leis Ordinárias	19
2.3.4 Leis Delegadas	19
2.3.5 Medidas Provisórias	20
2.3.6 Decretos Legislativos	21
2.3.7 Resoluções	21
2.4 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL	22
2.5 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO	31
2.6 O PROCESSO CRIACIONISTA	34
2.7 CRESCIMENTO DOS MOVIMENTOS EMANCIPACIONISTAS	37
2.8 OS EFEITOS DA EC 15/96 NO CENÁRIO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	39
2.9 OMISSÃO LEGISLATIVA FRENTE À CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	42
2.9.1 A inexistência da lei complementar federal e a atuação do STF	44
2.9.2 A EC nº 57/2008 e a convalidação de Municípios diante da ausência de legislação	47
2.9.3 O veto presidencial sobre projetos legislativos incipientes	49
2.9.3.1 Projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional	51
2.9.4 A premente impossibilidade de criação de novos municípios no Brasil	52
3 MÉTODO E INSTRUMENTO	57
4.RESULTADO E DISCUSSÃO	58

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da colonização do Brasil, os municípios brasileiros desfrutaram de autonomia política e administrativa específica. Isso se devia às grandes distâncias que separavam essas comunidades dos centros de decisão governamentais, o que as obrigava a assumir responsabilidades administrativas significativas (LEWANDOWSKI, 2009).

Antes da Constituição Federal de 1988, apesar de sua autonomia, os municípios não eram considerados formalmente como parte do pacto federativo, ao contrário dos Estados e da União. Porém, a Carta Política classificou os municípios como parte da Federação, unindo-os de forma indissolúvel aos entes federativos já definidos.

Através desses apontamentos, observa-se a complexidade da Federação brasileira, em que os municípios desempenham um papel significativo. Reflete-se, assim, a diversidade e as singularidades do país, que engloba grandes distâncias culturais e geográficas.

O ordenamento jurídico brasileiro, a datar da promulgação da Constituição Federal de 1988, prevê que a criação de novos municípios deve ser regulamentada por meio de uma lei complementar federal que determine o período para o rearranjo territorial brasileiro, conforme estabelecido no § 4º do art. 18 da CRFB/88, cuja eficácia é limitada. Logo, é dever do Poder Legislativo Federal, com a colaboração do Poder Executivo Federal, cobrir a lacuna da lei.

No entanto, a tarefa legislativa é um tema jurídico que suscita debates profundos e indagações complexas. Aborda-se, aqui, a respeito da falta de norma ou regulamentação para dar cumprimento a uma disposição constitucional, concebendo um conjunto normativo gerador de incertezas e impasses jurídicos.

Um dos contextos em que essa missão legislativa se torna especialmente relevante no cenário brasileiro diz respeito à criação de novos municípios, prevista no §4º do art. 18 da CRFB/88. No entanto, até o momento, a lei complementar regulamentadora não foi promulgada. Esse vazio normativo levanta questões cruciais sobre a impossibilidade de criação de novos municípios no Brasil e desencadeia uma série de consequências jurídicas e políticas que precisam ser abordadas.

Ao longo deste estudo, serão examinados os antecedentes históricos que levaram à necessidade de regulamentação dessa matéria, a intervenção do governo

central por meio da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, as expectativas e desafios associados à criação de novos municípios, as ações judiciais que decorreram da ausência da lei complementar federal, assim como as soluções possíveis para essa questão que exige a atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Este trabalho tem como propósito fornecer uma análise acerca da omissão legislativa vinculada à criação de municípios no Brasil. Apreciar-se-á a figura do Município como ente federativo e a mora legislativa para edição da lei complementar regulamentadora que permita a criação desse ente, ante diversas tentativas de tirar a limitação do art. 18, §4º, da CRFB/88 em vinte e sete anos.

Serão considerados os aspectos sociais, políticos e legais da problemática, com discussão das alternativas propostas para resolver o impasse normativo, cuja ambição é garantir a efetivação dos princípios constitucionais de descentralização e autonomia municipal. Para tanto, lançou-se mão de pesquisa exploratória e descritiva, apontando conceitos doutrinários e legais. Ademais, em virtude da investigação se estear em leis e julgados da Suprema Corte, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, debaixo de uma abordagem qualitativa.

Os estudos sobre o tema e a estrutura deste trabalho se baseiam nas monografias “Omissão Legislativa e a impossibilidade de criação de novos municípios ante a inexistência de lei complementar regulamentadora”, de Fábio Eller Simões (2016), da Universidade Federal de Rondônia; e “A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro”, de Arthur Felipe Bastos (2016), da Universidade Federal Fluminense.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A priori, cumpre desenvolver o conceito de processo legislativo e seus aspectos gerais para fins de melhor compreensão do tema proposto. A palavra processo deriva do latim *processus*, cujo significado é “marcha adiante”. Partindo disso, Trindade (2017, p. 25-26) afirma que, no âmbito da teoria geral do Direito:

[...] processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim (produção de uma norma jurídica de decisão). Em palavras simples: processo é o mecanismo de produção de normas jurídicas. [...] Com base nisso, podemos definir o processo legislativo como o mecanismo de elaboração das leis e demais espécies normativas; o processo de formação das leis (em sentido amplo).

A seu turno, Silva (2022, p. 528) assevera:

Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, vetos) realizados pelos órgãos legislativo visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.

O processo legislativo, pois, ditará a forma e o conteúdo das leis do ordenamento jurídico. Desse modo, a Constituição Federal de 1988 traz em seu corpo legal, mais precisamente no art. 59, um rol de espécies normativas (que serão objeto de análise posterior), razão de ser do processo legislativo, que as regulará. São elas os decretos legislativos, resoluções, emendas constitucionais, medidas provisórias, leis complementares, leis ordinárias e leis delegadas.

Além das espécies constitucionais, existem como objeto do processo legislativo as decisões judiciais e as decisões administrativas. Estas dizem respeito aos atos administrativos, que são normas concretas para fins de interesse público, atendendo às prerrogativas da Administração Pública ao caso concreto; já aquelas correspondem às normas jurídicas concretas, como decisões interlocutórias, sentenças e acórdãos. Dependendo da espécie normativa, diferentes procedimentos serão observados, devendo ser seguidos com rigor.

A função legislativa, ou seja, a função de estabelecer direitos e criar obrigações, normalmente cabe ao Poder Legislativo e, excepcionalmente, é exercido

através dos poderes Executivo e Judiciário. Doutro ponto de vista, desta vez sociológico e não jurídico, o processo legislativo faz alusão aos agentes verdadeiros e concretos que propulsam e orientam os legisladores a executarem o encargo de legislar.

Outro aspecto a se considerar é o procedimento, que não se confunde com o conceito de processo. Trata-se o procedimento de um fator do processo, a ordem seguida por ele. A depender da tramitação da proposição em curso de formação, o processo tomará rumos diversos, o que leva a crer que há muitos procedimentos, delineados a seguir.

2.2 ESPÉCIES DE PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS

Trazendo termos do Direito Processual Civil, os procedimentos podem ser comuns e especiais, o comum sendo a regra, empregado na aprovação das leis comuns, ditas ordinárias. Subdivide-se em ordinário e sumário.

Quanto aos procedimentos especiais, vale destacar a lição de Trindade (2017, p. 28):

[...] regulam a tramitação que não segue totalmente os padrões da aprovação de uma lei ordinária comum. Assim, qualquer diferenciação substancial no trâmite de uma proposição legislativa significa que se trata de um procedimento especial (específico, não comum). Temos então como procedimentos especiais: a) leis orçamentárias (embora sejam leis ordinárias, a matéria de que tratam é tão específica que determina várias diferenças de tramitação); b) emendas constitucionais; c) leis complementares; d) leis delegadas; e) medidas provisórias; f) decretos legislativos; g) resoluções; h) decretos autônomos.

2.2.1 Procedimento legislativo ordinário

É entendido como a tramitação integral do projeto de lei ordinária, considerado o mais completo e mais amplo, passando por todas as fases possíveis, sem prazo predefinido, tendo, ainda, a discussão em plenário. O processo legislativo ordinário constitui-se das fases introdutória, fase constitutiva e fase complementar (MORAES, 2020).

2.2.1.1 Fase introdutória

Esta fase inicial corresponde à iniciativa de lei, que, para Moraes (2020, p. 709), “é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva”.

A Constituição entrega aos membros do Congresso Nacional, formado por deputados federais e senadores da república, a possibilidade de apresentarem projetos de lei. Trata-se da iniciativa parlamentar. De outro lado, a iniciativa extraparlamentar confere poder ao Chefe do Executivo, Ministério Público, aos Tribunais Superiores e até aos cidadãos (através de iniciativa popular), a legitimidade para exercer a capacidade legiferante.

No que tange à iniciativa, esta pode ser exercida de forma exclusiva ou concorrente. Na forma concorrente, será exercida por mais de um legitimado, pertencente a vários legitimados ao mesmo tempo. A iniciativa exclusiva difere quanto à reserva de propositura de lei, que, neste caso, é inerente ao cargo ocupado ou órgão. Existem ainda os casos de iniciativa exclusiva extraparlamentar, deixando claro que a reserva não se restringe aos parlamentares. O art. 61, §, 1º, I e II, da CRFB/88, estabelece o rol de assuntos da iniciativa privativa do Presidente da República, revestido de indelegabilidade.

O que determinará em qual Casa do Congresso será dado início às deliberações é a iniciativa, ou seja, se partiu da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a saber as chamadas casa principal (a que iniciará o projeto) e a casa revisional (a que revisará o projeto). Se o projeto de lei foi enviado por membros do Senado, começará nessa Casa, sendo que, nos demais casos, as deliberações principais ocorrerão na Câmara dos Deputados, inclusive quando de iniciativa do Presidente da República. Por essa razão, a Câmara assume distinta posição em relação ao Senado, visto que, diante de conflito sobre a adesão de uma norma, prevalece em grande parte a posição adotada pela Câmara (TAVARES, 2022).

É válido inferir que o processo legislativo começa com a propositura de projeto de lei na respectiva Casa, por quem de direito detenha competência definida constitucionalmente.

2.2.1.2 Fase Constitutiva

Segunda fase do processo legislativo, abrange, em âmbito federal, a deliberação e votação do projeto submetido ao Congresso Nacional. Existe a fusão de decisões do Legislativo e Executivo, este por meio da sanção ou veto.

Aqui, Moraes (2020, p. 716) menciona:

[...] uma vez apresentado o projeto de lei ao Congresso Nacional, haverá ampla discussão e votação sobre a matéria nas duas Casas, delimitando-se o objeto a ser aprovado ou mesmo rejeitado pelo Poder Legislativo. Além da atividade legislativa, na chamada deliberação parlamentar, caso o projeto de lei seja aprovado pelas duas Casas Legislativas, haverá participação do chefe do Poder Executivo, por meio do exercício do veto ou da sanção (deliberação executiva).

Em razão da adoção do sistema bicameral, os projetos de lei passam pelas duas casas, a Casa Iniciadora e a Revisora. O processo de deliberação, antes de ir para as mãos do Executivo, precisa ser apreciado e votado pelas Casas do Congresso. Nas mãos do parlamento, o projeto passa pela Casa Iniciadora, onde será analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Redação e pelas comissões temáticas, momento que serão analisadas a constitucionalidade e o mérito. Diante da aprovação nas comissões e nas Casas, o projeto será encaminhado ao plenário da Casa deliberativa principal, onde será votado.

Nas comissões, far-se-á análise de admissibilidade do projeto, seguindo para votação em plenário, o que não acontecerá se ocorrer aprovação pela comissão nas hipóteses de dispensa do plenário, respeitando-se o regimento interno da Casa, ensinamento observado no art. 58, § 2º I da CRFB/88.

Quando o projeto chega ao órgão revisor, há três possibilidades: aprovar, emendar ou rejeitar o projeto. Se aprovado, o projeto é enviado para o Executivo; se emendado, retorna à Casa Iniciadora para votação da emenda; em caso de rejeição do projeto, ele é arquivado, e seu conteúdo não poderá ser objeto de novo projeto de lei na mesma sessão legislativa, conforme previsto no § 5º do art. 60 da CRFB/88: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL, 1988).

Só depois de finda a deliberação parlamentar é que o projeto de lei aprovado nas Casas será enviado, pela Casa concluinte da votação, ao chefe do Executivo, que, aquiescendo, o sancionará.

A sanção do Presidente poderá ser expressa ou tácita. A primeira ocorre quando o chefe do Executivo, recebendo do projeto, anuir formalmente no prazo de quinze dias. Não se manifestando dentro do prazo constitucional, ocorrerá a sanção tácita.

É possível, além disso, que, dentro do prazo de deliberação, o Presidente da República rejeite ou vete o projeto total ou parcialmente. Diz-se total quando o veto abranger o projeto inteiro, e parcial quando se tratar de texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Verifica-se essa disposição no art. 66 da CRFB/88:

Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto (BRASIL, 1998).

A recusa em sancionar o projeto precisa de fundamentação, seja por inconstitucionalidade (chamado veto jurídico), seja por inconveniência ao interesse público (veto político). Segundo Ferreira (2012, p. 198), o veto jurídico concerne a um motivo puramente jurídico, que é a desconformidade com a Constituição, enquanto que o político tem relação com a avaliação de vantagens e desvantagens. Mesmo o veto presidencial não é cingido de absolutismo. O Poder Legislativo possui a faculdade de derrubar o veto, no prazo de trinta dias, por sessão conjunta das duas Casas.

2.2.1.3 Fase Complementar

Fase final do processo legislativo, na fase complementar acontece a promulgação e a publicação da lei. Em primeiro lugar, a publicação atesta a existência da lei, validando-a e dotando-a de executoriedade, além de garantir o nascimento da norma. Nesse sentido, aponta José Afonso da Silva (2022, p. 533) que “o ato de promulgação tem, assim, como conteúdo a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória”. Portanto, partindo-se deste ensinamento, promulga-se a lei, e não o projeto, visto que, no momento da promulgação, o projeto transforma-se em lei.

É o Presidente da República quem promulga a lei, no prazo de quarenta e oito horas a contar da sanção do projeto. Se assim não for feito (p. ex. na hipótese de

sanção tácita ou derrubada de veto pelo Congresso), o Presidente do Senado Federal realizará a promulgação; na omissão deste, no prazo de quarenta e oito horas, o Vice-presidente do Senado a fará.

Após a promulgação, a lei será publicada, passando seu conteúdo a ser conhecido por todos, observando-se o período após o qual a lei deverá ser cumprida, a chamada *vacatio legis*, a depender do contido no texto da norma. Regra geral, o período é de quarenta e cinco dias contados da publicação, prazo previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 1º, *caput*). Entretanto, se houver previsão de vigência expressa na lei, tal comando prevalecerá, entrando em vigor na data da publicação ou em data futura, estabelecida no texto normativo. Logo, a publicação faz presumir que a lei é conhecida por todos, no sentido de que ninguém escusar-se-á de cumpri-la alegando não a conhecer.

2.2.2 Procedimento legislativo sumário

Aplicável também às leis ordinárias, o procedimento sumário diferencia-se do ordinário pelo prazo estabelecido para que o Congresso analise a matéria apresentada. Por essa razão, o procedimento é chamado também de regime de urgência constitucional. Prevê a Constituição Federal o seguinte:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código (BRASIL, 1998).

A Constituição Federal indica que o projeto de lei será iniciado pelo Presidente da República (iniciativa concorrente ou privativa), sendo necessário que este solicite ao Congresso Nacional a urgência na análise. Nas palavras de Silva (2022, p. 535):

Se o Presidente solicitar a urgência, o projeto deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta e cinco dias, a contar de seu recebimento. Se for aprovado pela Câmara, terá o Senado Federal igual prazo para sua apreciação. O prazo total é, pois, noventa dias para o pronunciamento de ambas as Casas, mas, se o Senado emendar o projeto, as emendas deverão ser apreciadas pela Câmara em dez dias, com o que o prazo total fica dilatado para cem dias. Se a Câmara e o Senado não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (BRASIL, 2001).

2.2.3. Procedimento legislativo especial

Corresponde ao processo de criação de emendas constitucionais, leis delegadas e complementares, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Segue-se um trâmite especial, que será delineado pontualmente.

Quanto às leis complementares e medidas provisórias, nos dizeres de José Afonso da Silva (2022, p. 536),

[...] só diferem do procedimento de formação das leis ordinárias na exigência do voto da maioria absoluta das Casas para sua aprovação (art. 69), sendo, pois, formadas por procedimento ordinário com quórum especial.

2.3. ESPÉCIES NORMATIVAS

O artigo 59 da CRFB/88 indica as espécies normativas, que são: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

2.3.1 Emendas Constitucionais

A Constituição pode ser modificada formalmente, com a possibilidade de alteração do texto constitucional, por meio das chamadas emendas constitucionais, cuja proposição se dá por iniciativa dos legitimados aludidos no art. 60 da Carta Magna. Esse dispositivo também traz as limitações destes legitimados.

Segundo Pedro Lenza (2021, p. 472), as emendas “são fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador, por meio do qual se altera o trabalho do poder constituinte originário, pelo acréscimo, modificação ou supressão de normas”.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a possibilidade de modificação das normas constitucionais por meio de um processo legislativo especial e mais complexo que o processo legislativo ordinário, definiu a Lei Maior como rígida, firmando a ideia da supremacia da ordem constitucional. Para que se possa modificar a Constituição por meio de emendas constitucionais, deve-se seguir um rito diferenciado, com normas e limitações expressamente previstas.

O art. 60 da Constituição Federal estabelece as regras a serem seguidas para a modificação do texto constitucional, bem como a limitação quanto ao exercício do poder constituinte derivado, adverso ao poder constituinte originário, que é ilimitado.

Os limites formais relacionados a esta espécie normativa podem ser observados na fase de iniciativa, quando o art. 60 da CRFB/88 traz o rol de legitimados que podem deflagrar a propositura de Emenda Constitucional.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II – do Presidente da República;
III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (BRASIL, 1988).

Nota-se que a lista dos legitimados a propor emendas constitucionais é mais restrita que o rol de legitimados para propor leis ordinárias e complementares. A não observância do rol especificado ensejará vício formal subjetivo, passível de inconstitucionalidade.

A limitação de conteúdo (ou limitação material) está prevista no art. 60, § 4º, da CRFB/88, onde estabelece:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Referem-se às chamadas cláusulas pétreas, o núcleo expressamente inalterável da Constituição, inclusive por meio de emendas, limitando materialmente o poder de reforma. Assim, veda-se qualquer proposta de emendas constitucionais

tendentes a abolir ou restringir direito incluído no rol de cláusulas pétreas, nada impedindo que esses direitos sejam ampliados.

No que diz respeito às limitações circunstanciais, foi determinado pelo poder constituinte originário a vedação da alteração do texto constitucional em situações de vulnerabilidade, em função da gravidade e anormalidades presentes. Assim, a Constituição não poderá ser emendada em contextos de instabilidade política e fragilidade do país.

2.3.2 Leis Complementares

As leis complementares estão previstas no art. 50 da CRFB/88 e são tratadas como espécie normativa diferenciada, com processo legislativo próprio e reserva de matéria.

Segundo Miguel Reale (*apud* Alexandre de Moraes, 2020) são *tertium genus* de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, tampouco devem comportar a revogação (perda da vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente.

Para Moraes (2020), a razão de ser da lei complementar baseia-se no fato de que o legislador constituinte entendeu que determinadas matérias, apesar de sua evidente importância, não devem ser regulamentadas pelo próprio texto constitucional, sob pena de imobilizar futuras modificações. Porém, é uma matéria com grande relevância para se findar em constates mudanças por meio do processo legislativo ordinário.

As principais diferenças entre lei ordinária e lei complementar incidem em dois aspectos, um do ponto de vista material e outro do ponto de vista formal.

Na concepção material, somente matéria taxativamente prevista na Constituição Federal poderá ser matéria de lei complementar, ficando as demais matérias a cargo de lei ordinária. As condições de regulamentação da Constituição por meio de lei complementar estão previstas na Constituição. Sempre que o constituinte originário pretender que determinada matéria seja regulamentada por lei complementar, assim o requererá de forma expressa.

Quanto ao aspecto formal, a grande diferença entre lei complementar e lei ordinária está no quórum de aprovação do respectivo projeto de lei. Enquanto a lei

complementar é aprovada pelo quórum de maioria absoluta, as leis ordinárias o serão pelo quórum de maioria simples ou relativa (LENZA, 2021, p. 608).

Por fim, vale ressaltar que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, ainda que seja exigido quórum de maioria absoluta, procedimento de votação mais rígido e situações expressamente previstas na Carta Magna para a lei complementar.

2.3.3 Leis Ordinárias

A lei ordinária tem caráter residual, ou seja, será matéria de lei ordinária tudo o que a Constituição Federal não estabeleça que seja regulamentado por outra norma. É caracterizada por sua generalidade, podendo tratar de qualquer assunto, observadas as ressalvas previstas na Constituição.

Conforme Lenza (2021, p.617) no tocante às leis ordinárias, o campo material por elas ocupado é residual, ou seja, tratam do que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo e resoluções.

Ademais, o §1º do art. 68, CRFB/88, determina temas que devem obrigatoriamente ser disciplinados por leis ordinárias, sendo insuscetíveis de delegação.

2.3.4 Leis Delegadas

A lei delegada caracteriza-se como exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições, na medida em que a sua elaboração é antecedida de delegação de atribuição do Poder Legislativo ao Executivo, através da chamada delegação *externa corporis* (LENZA, 2021).

O Poder Legislativo pode conceder ao Presidente da República, mediante solicitação, com limitação temporal e material, autorização para que edite lei, nos estritos limites estabelecidos na autorização. Esse tipo de norma recebe o nome de lei delegada, já que existe nessa situação uma delegação de função típica, respeitando o princípio fundamental que protege a separação dos poderes.

O Presidente deve atuar dentro dos limites estabelecidos, caso em que, exorbitando, o Congresso Nacional poderá sustar tais atos. Apesar de existir essa

possibilidade legal, é pouco usada, levando em conta ser mais eficaz a edição de medida provisória.

2.3.5 Medidas Provisórias

O art. 62 da Constituição Federal determina que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Uma vez editada, a medida provisória permanecerá em vigor pelo prazo de 60 dias e será submetida, imediatamente, ao Poder Legislativo, para apreciação, nos termos dos 12 incisos do art. 62, incluídos pela Emenda Constitucional nº 32/01, que disciplinam o processo legislativo especial das medidas provisórias.

A EC nº 32/01 alterou o novo prazo constitucional para a vigência das medidas provisórias. O prazo será contado a partir da publicação da medida provisória, mas ficará suspenso nos períodos de recesso do Congresso Nacional (MORAES, 2020).

Essa espécie normativa deve ser submetida, de imediato, ao crivo do Congresso Nacional, nos termos do art. 62, *caput*, CRFB/88. Caberá ao Congresso Nacional a decisão final sobre as medidas provisórias, seja para rejeitá-las, seja para convertê-las em lei. Trata-se, portanto, de espécies normativas temporárias, uma vez que foram instituídas para durar, no máximo, por 60 (sessenta) dias, prorrogáveis uma vez por igual período, nos termos do § 7º do art. 62 da Constituição. As medidas provisórias perderão seus efeitos caso não sejam convertidas em lei.

A Constituição traz alguns assuntos que não podem ser alvo de edição de medida provisória, cujo rol encontra-se disposto no § 1º do art. 62, CRFB/88:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. (167, § 3º;)

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. Sendo assim, medidas provisórias que versem sobre os assuntos acima mencionados são

inconstitucionais e podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário (BRASIL, 1988).

2.3.6 Decretos Legislativos

Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas no art. 49 da CRFB/88.

Constituem, assim, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cujo procedimento não é tratado pela Constituição Federal, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo (MORAES, 2020).

Importa frisar que os decretos serão discutidos nas duas casas legislativas, no sistema bicameral e, se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional.

2.3.7 Resoluções

Resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas utilizado, em regra, para regulamentar questões internas e procedimentais em matéria de competência do Congresso Nacional, de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Excepcionalmente, porém, também prevê a constituição de resolução com efeitos externos, como a que dispõe sobre a delegação legislativa (MORAES, 2020).

Conforme Anna Cândida da Cunha Ferraz (*apud* MORAES, 2020) as resoluções subdividem-se em espécies, dependendo da finalidade pretendida. Poderão ser atos políticos (resolução senatorial que referenda nomeações), ato deliberativo (fixação de alíquotas), ato de coparticipação na função judicial (suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal) e ato-condição da função legislativa (autorização ao Executivo para elaborar lei delegada: habilita a produção da lei delegada).

A Constituição não estabelece o procedimento para sua elaboração, assim como não o faz em relação aos decretos legislativos, estando as regras previstas no regimento interno das casas legislativas ou do Congresso Nacional.

Dar-se-á discussão e votação nas respectivas casas. Uma vez aprovado, será promulgada e publicada pelo presidente da casa; em caso de resolução do Congresso Nacional, pelo presidente do Senado Federal.

2.4 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Feitos os apontamentos acerca do processo legislativo brasileiro, prossegue-se para a história dos municípios brasileiros. No decurso do período colonial no Brasil, o sistema administrativo municipal muito difere daquele que se conhece hoje. O processo de origem dos municípios em terras brasileiras iniciou no século XVI, posteriormente à chegada dos portugueses.

O Brasil se dividia em capitanias hereditárias, partes de terras regidas por donatários que recebiam licenças do rei de Portugal, D. João III. Entretanto, as capitanias, pouco eficientes na administração e desenvolvimento do país, foram o estopim para que, a partir do século XVIII, surgissem municípios brasileiros.

Por iniciativa da Coroa portuguesa, a criação desses entes intentou estabelecer uma estrutura administrativa mais eficiente e centralizada no país. Em 1709 nasceram os primeiros municípios brasileiros, a começar nas áreas litorâneas e de grande produção agrícola, tais quais o Nordeste e o Sudeste.

Segundo o raciocínio, Nelson Nery (2014, p. 44) aponta que:

O Município, durante o período colonial no Brasil, teve por base as Ordenações reinóis, sendo constituído de um presidente, três vereadores, um procurador, dois *almotacéus*, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juízes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos homens-bons.

Inicialmente, fundaram-se vilas, destinadas a proteger as terras e a população de ataques piratas e de povos aborígenes. Um capitão-mor, responsável pela administração da justiça e pela arrecadação de impostos, governavam-nas.

As freguesias, unidades básicas de organização territorial e religiosa da colônia, representavam a subdivisão dos municípios nascituros. O pároco era o responsável por liderá-las, com a função precípua de administrar os assuntos religiosos e assegurar a ordem e a moralidade na comunidade.

Entretanto, a ideia centralizadora das capitanias freou a expansão municipalista, solapando as expectativas autonômicas dos povoados incipientes, os

quais se desenvolviam conforme o amparo da Igreja Católica, não pelo suporte dos donatários (MEIRELLES, 2017). Apesar disso, é incontestável a influência dos municípios do período colonial para a organização político-administrativa brasileira que viria a ser hoje, além de realizarem obras públicas, estabelecerem posturas, fixarem taxas, nomearem juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoueiros-menores (MEIRELLES, 2017).

Ao decorrer do tempo, as vilas cresciam em população e força econômica. Os vereadores, eleitos pelos moradores locais, compunham as Câmaras Municipais junto com um juiz de fora, designado pelo rei. Essa estrutura política consolidou-se ao longo do século XIX e se tornou o fundamento da organização territorial do Brasil.

As Câmaras Municipais simbolizaram importante progresso na administração municipal na colônia. Possuíam prerrogativa para aprovar leis, regularizar o comércio e a edificação de construções, também gerenciavam as finanças locais. Eram responsáveis pela escolha dos representantes para o Conselho Ultramarino, órgão incumbido da administração colonial.

Apesar desses avanços, os municípios no Brasil colonial ainda eram muito limitados em termos de representação política e participação popular. Apenas os homens brancos e ricos tinham o direito de votar e serem eleitos para as Câmaras Municipais, excluindo grande parte da população brasileira da participação política. Cabe observar, porém, que a eletividade das Câmaras contribuiu, no período colonial, para a existência de uma ligação entre os representantes e a sociedade local favorecida. Em geral, havia escassez de receita, a qual era composta pelos tributos concernentes ao gado dos açougues, taxas das balanças, taxa do celeiro público e multas por infrações de posturas municipais (COSTA, 2014).

Ademais, vários municípios encaravam a problemática do nepotismo e corrupção, em que famílias poderosas com frequência controlavam as Câmaras Municipais. Isso fomentou instabilidade política e econômica na colônia, contribuindo para a independência, em 1822, do Brasil. Assim instrui Meirelles sobre as Câmaras (2017, p. 36):

Julgavam injúrias verbais, e não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar "juntas do povo" para discutir e deliberar sobre interesses da

Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.

É válido ressaltar que a criação de municípios refletiu conflitos existentes entre as elites locais e a Coroa portuguesa, a qual muito interferia, em benefício próprio, na administração dos municípios.

Prosseguindo o limiar histórico, a Constituição Imperial de 1824, outorgada por D. Pedro I, o imperador, foi a primeira constituição brasileira, assentando a estrutura político-organizacional do país durante o período imperial. Inseriu-se um sistema político - administrativo concentrado no poder do Império, possuindo autodeterminação para escolher juízes, governadores e outras autoridades locais no território pátrio, até mesmo nos municípios. A Constituição de 1824 instituiu, para mais, a divisão do Império em províncias, cada uma contendo uma Assembleia Legislativa, com representantes eleitos municipalmente.

Entidades subordinadas ao poder central, os municípios não tinham autonomia política e administrativa significativa, governados por uma Câmara Municipal, composta por vereadores eleitos pelos cidadãos com renda suficiente para pagar impostos. No entanto, apesar de a Câmara Municipal deter poderes para administrar o município, estabelecer impostos, aprovar leis locais e eleger os representantes da província na Assembleia Legislativa, seu poder era limitado, já que suas decisões poderiam ser anuladas pelo Império.

No sistema político imperial, demasiado centralizado e autoritário, o Imperador fruía poderes quase absolutos. As eleições para as Câmaras Municipais eram controladas pelas elites locais e muitos municípios enfrentavam a persistente corrupção e nepotismo. Além disso, aqueles dependiam financeiramente do governo central, que impunha impostos e controlava seus gastos.

A dependência financeira balizava a capacidade municipal de empreender políticas próprias e de investir em infraestrutura e serviços públicos. Tal fenômeno é chamado por Costa (2014, p. 46) de doutrina da tutela, em que “[...]os Municípios eram comparados às pessoas civis de capacidade limitada e, por conseguinte, deveriam ter competência limitada.”

A instituição da República, ocorrida no final do século XIX, no ano de 1889, trouxe mudanças significativas à organização política do país. A nova Constituição,

datada em 1891, dividiu o Brasil em estados e municípios, dando mais autonomia político-financeira a esses últimos. Houve, então, um importante avanço na democratização da política local e no alicerçamento de uma identidade municipal brasileira. A primeira Constituição republicana do Brasil (BRASIL, 1891) firmou a organização do país em um sistema federativo e a obrigatoriedade de eleições municipais livres e diretas, em que todos os cidadãos maiores de 21 anos tinham o direito de votar e ser votados para cargos municipais.

Verificaram os republicanos:

[...] que os Estados, no regime federativo, são autônomos, como também os Municípios, com a só diferença de que o Estado-membro participa da soberania da União, porque a integra como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local, outorgada pela Constituição (MEIRELLES, 2017, p. 38).

Mapa ilustrando a quantidade municípios que surgiram entre 1891 e 1934:



Figura 1 - Mapa dos municípios brasileiros criados entre 1891 e 1934. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013)

Avançando no tempo, a Constituição de 1934 conservou a estruturação federativa, em que, no governo local, os municípios eram entidades autônomas. Todavia, algumas mudanças em relação à Constituição de 1891, no que diz respeito aos municípios, ocorreram, “[...] passou a Constituição de 1934 a discriminar as rendas pertencentes aos Municípios” (MEIRELLES, 2017, p. 39).

Uma das principais mudanças foi a inclusão do princípio da autonomia municipal na Constituição. O artigo 13 estabeleceu que “Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]” (BRASIL, 1934), “[...] prevendo a necessária eleição de prefeitos e vereadores, bem como a arrecadação de impostos próprios e a organização de seus serviços” (NUNES; SERRANO, p. 159, 2019). Contudo, as inovações ocorridas vigoraram até 1937, quando instalou-se o Estado Novo.

Outrossim, essa Constituição estatuiu a eleição de prefeitos por voto direto e secreto, não mais por indicação ou nomeação, além de os vereadores serem eleitos mediante voto proporcional, garantindo mais representatividade às diferentes correntes políticas que havia nos municípios.

Abaixo, observa-se mapa ilustrativo mostrando a quantidade de municípios criados entre 1934 e 1937 no Brasil:

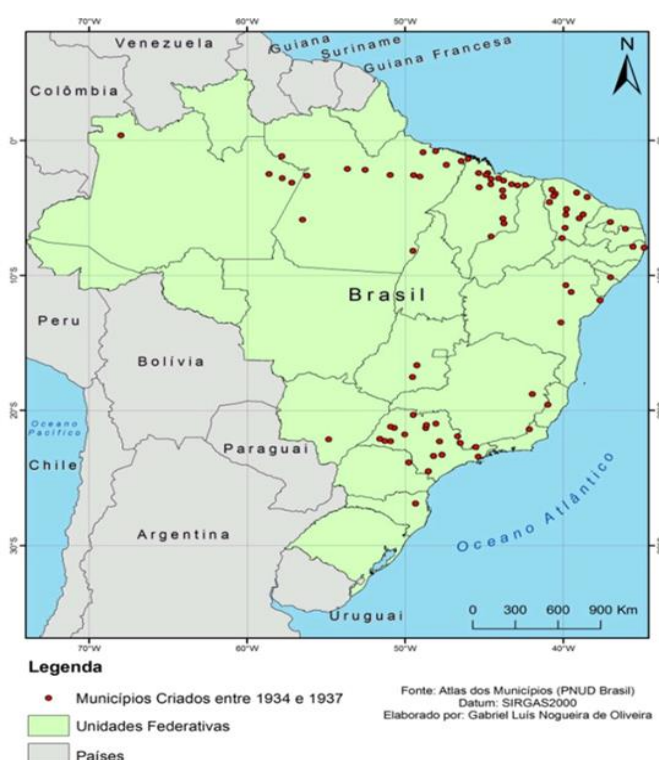


Figura 2 - Mapa dos municípios brasileiros criados entre 1934 e 1937. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013)

A seu turno, a Constituição de 1937, outorgada pelo governo de Getúlio Vargas, foi marcada por um período de centralização do poder político e supressão de direitos e garantias individuais.

No que se refere aos municípios, restringiu sua autonomia e poder de decisão, extinguiu as Câmaras Municipais, concentrando todo o poder nas mãos dos prefeitos, nomeados pelo Presidente da República e não mais eleitos diretamente pela população.

Vigorou durante o Estado-Novo o Decreto-lei n. 1.202, que, conforme ensina Nelson Nery (2014, p. 48), “culminou o sistema de tutela, pois os munícipes foram privados de qualquer órgão de representação local, como ainda tiveram sua administração sujeita a um rígido controle, prévio e posterior”.

Outra mudança significativa foi a diminuição do número de municípios, que foram unificados em um sistema de subprefeituras. O objetivo era garantir uma maior centralização e controle do poder, em detrimento da autonomia municipal. Determinou-se que os municípios deveriam seguir as leis e diretrizes impostas pelo governo federal, sem possibilidade de questionamento ou contestação.



Figura 3 - Mapa dos municípios brasileiros criados entre 1937 e 1946. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013)

Já as Constituições de 1946 e 1967 representaram importantes marcos na evolução do sistema municipal brasileiro, consolidando – lhes a autonomia e ampliando seus poderes e responsabilidades. Houve, no período, intenso apelo ao municipalismo, a fim de garantir a autonomia política. Os constituintes ergueram forças para implantar a teoria da separação dos poderes, no âmbito municipal, sem se referirem ao Poder Judiciário, somente quanto ao Legislativo e Executivo (COSTA, 2014).

A Constituição de 1946 cimentou a autonomia dos municípios, dotando-os de personalidade jurídica própria e competência legislativa e administrativa, deixando de serem meras extensões do poder central. A partir de então, os municípios foram considerados importantes para o desenvolvimento econômico-social das regiões brasileiras.

Permitiu-se, ainda, que fossem representados nas Assembleias Legislativas dos estados. Aumentou-se, assim, sua participação no processo político e a liberdade para definir políticas públicas próprias e atendimento às demandas locais, como saúde, educação e saneamento básico, figurando novo entendimento sobre a expressão “interesse local”.

Entre 1946 e 1967, observou-se uma criação expressiva de municípios:



Figura 4 - Mapa dos municípios brasileiros criados entre 1946 e 1967. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013)

A Constituição de 1967, em vigor à época da Ditadura Militar Brasileira, por sua vez, solidificou o que a de 1946 adotou, embora de maneira menos incisiva. Preservou-se a autonomia dos municípios e seu poder de decisão sobre políticas públicas, sendo incentivados a desenvolver projetos e ações que atendessem às demandas locais. Com isso, os municípios foram responsabilizados pela prestação de serviços públicos essenciais, o que exigiu a criação de estruturas administrativas e o aumento dos investimentos em serviços sociais.

Em 1969, editou-se a Emenda Constitucional nº1. Além de alterar essa Carta Política, ela reforçou a tarefa a ser desempenhada pelo Poder Executivo, mantendo a configuração formal da Federação e as atribuições municipais. Entretanto, em vista da conjuntura histórica que a envolvia, pairava uma “realidade constitucional centralizadora” (NUNES; SERRANO, 2019, p. 162).

Ilustração do quantitativo de municípios criados entre 1969 e 1988:



Figura 5 - Mapa dos municípios criados entre 1969 e 1988. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013).

Na Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam ainda mais autonomia e responsabilidade, reconhecidos pela primeira vez como entidades federativas ao lado dos Estados e da União.

A Lei Maior de 1988 estabeleceu que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, além de receberem uma parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), recursos que são fundamentais para financiar as políticas públicas locais.

Hodiernamente, os municípios desempenham missão fundamental na gestão dos serviços públicos de sua localidade, no desenvolvimento econômico e social das regiões brasileiras e no fortalecimento da democracia. A trajetória desse ente na história brasileira, do período colonial à Independência, retrata as constituições de cada época e o insistente esforço munícipe para o alcance da autonomia, que logrou êxito com a Constituição de 1988, conquanto, no plano material, muitas áreas reclamem liberdade econômica de fato (NUNES; SERRANO, 2019).

Abaixo apresenta-se imagem com o número de municípios no Brasil criados após 1988:



Figura 6 - Mapa dos municípios criados após 1988. Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD – Brasil, 2013)

2.5 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

Segundo Ferreira Filho (2020, p. 62) conceitua-se Município, no Direito Constitucional brasileiro, como “entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida”.

Antes da Constituição Federal de 1988, o Brasil era formado a partir da composição de estados, Distrito Federal e Territórios. Nesse sentido, a CRFB/88 inovou ao promover a descentralização política do Brasil, quando, em seu primeiro artigo, outorgou aos municípios brasileiros o *status* de entes federados de terceiro grau e lhes revestiu de competências próprias.

Segundo Meirelles (2017, p. 44) a atual constituição tem por característica “[...] a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29-31, 156, 158 e 159 [...]”, isso porque os municípios organizam, legislam e administram a si próprios. Nesse sentido, o art. 18 da Carta Magna delinea a organização político-administrativa da seguinte forma: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Em seguida, o art. 29 da CRFB/88 traz a autonomia municipal de fato, descrevendo em seu corpo que o ente será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias e aprovação por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará. A possibilidade de os municípios elaborarem suas leis orgânicas, consideradas “constituições municipais”, foi uma novidade trazida pela CRFB/88, sempre em consonância com a Lei Maior e com as constituições estaduais respectivas.

Assim, ficou estabelecido que os municípios não estão subordinados ao estado onde se localizam, tampouco à União, no que tange ao desenvolvimento de suas atribuições e atividades, podendo legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB/88), o que representa uma mudança significativa em relação às constituições passadas, que tratavam a legislatura municipal como de “peculiar interesse” (SIMÕES, 2016).

Por óbvio, ainda que debaixo da justificativa do interesse local, a legislação municipal deve respeitar os princípios constitucionais acaso aplicáveis, em obediência à simetria. Como exemplo, tem-se a Súmula 646 do Supremo Tribunal Federal, onde

a Corte firmou entendimento de que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser feita de forma que afete princípios da livre concorrência (*apud* MENDES; BRANCO, 2012).

Ainda sobre autonomia, os arts. 156, 158 e 159, § 3º, da CRFB/88, dispõem sobre impostos e tributos municipais, ampliando a participação dos municípios no trato das contas, o que simboliza outra inovação trazida pela Constituição de 1988.

Há de se esclarecer que a autonomia real dos municípios depende, nos dizeres de Filho (2020, p.54),

[...] da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema de repartição de rendas. A técnica para isto preferível corresponde à divisão horizontal de competências. Consiste em reservar certa matéria tributável a um poder (União ou Estado-Membro) que dela aufere recursos exclusivos. Disto decorre que, na sua matéria tributável, um poder não sofre ingerência de outro (o que reforça a sua recíproca independência). E especificamente beneficia a autonomia estadual sujeita ao expansionismo do Poder Central. Tal técnica, porém, apresenta como inconveniente o fato óbvio de que a diferença de condições econômicas entre regiões de um mesmo todo faz com que a mesma matéria tributável seja rendosa para um Estado e não o seja para outro. Com efeito, um imposto sobre produção agrícola, por exemplo, não renderá num Estado industrializado e assim por diante. Por isso, modernamente, tem-se acrescentado a essa repartição horizontal um sistema de redistribuição análogo à divisão vertical. Ou seja, prevê-se que do produto dos tributos uma parcela seja redistribuída a poder outro que não o que recebeu o poder de dispor sobre aquela matéria tributável. Isto diretamente, ou por meio de um sistema de fundos. Esta solução, na prática, atenua as desigualdades entre os Estados, mas frequentemente os sujeita a condicionamentos ou pressões por parte da União.

Apesar de o artigo inaugural da Constituição Federal estabelecer que o Município é ente federativo, existem concepções contrárias a esse entendimento, tomando por base a Teoria Geral do Federalismo, que entende como componentes de federação apenas o Estado Federal e os Estados Membros. Com isso, nascem correntes inferentes em que não há federação de Municípios, mas sim de Estados.

Para Gilmar Mendes (2012, p.1.136), embora a corrente que não percebe o município como ente federado tenha ganhado significativas adesões, há pontos relevantes a serem considerados:

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 com a 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.

A seu turno, Nelson Nery (2014, p.74) assevera:

A Federação vem a ser o Estado soberano integrado de Estados-Membros autônomos, mas vinculados definitivamente à União, que tem a responsabilidade pelo governo nacional, enquanto cabe àqueles a Administração descentralizada em suas áreas territoriais. Observe-se que, quanto à política externa e ao governo nacional, a federação acaba se comportando como um Estado unitário, posto que surge como um só, submetido diretamente ao poder central. Já quanto às suas unidades federadas, apresenta-se quase como uma confederação, apenas com esses tendo sua competência limitada pela Constituição Federal.

Todavia, ao observar a Constituição, fica claro que o texto confere aos Municípios a condição de entidade federativa, atribui-lhe competências e específicas rendas que lhe são próprias, pondo com isso um ponto final na discussão doutrinária quanto à natureza do Município.

Vale ressaltar que a desconsideração do município como ente da federação partiu, para alguns, da omissão textual da EC nº 1/69, que, em seu art. 1º, vigorou com a seguinte redação: “O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1969).

Por oportuno, registre-se que as competências e poderes municipais e da União o são em semelhantes termos, sendo enumerados constitucionalmente, enquanto aos Estados, restam poderes remanescentes. Nas palavras de Filho (2020, p. 62), ainda, “Sua competência, pois, impõe-se, ainda que implícita, aos poderes estaduais remanescentes e até aos poderes da própria União.” Parte tal concepção do descrito no art. 102, III, c, da CRFB/88, visto que, segundo o texto legal, impor-se-á, quanto ao que lhe for competente legal e administrativamente, a regra local sobre a federal (BRASIL, 1988).

2.6 O PROCESSO CRIACIONISTA

Antes da CRFB/88, a pauta de criação de novos municípios recebia tratamento diferente do que se vê hoje. Pela Constituição de 1967, havia a consulta às populações locais, além de tal Carta Política estipular um quantitativo mínimo populacional e renda pública previsto em lei complementar. Vejamos:

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 (BRASIL, 1967).

Atendidas essas formalidades, a Assembleia Legislativa do Estado em questão designava a realização de plebiscito, e, no caso de parecer positivo, editava-se a lei de criação do município. O art. 15 dessa Carta Política lecionava que a criação, tal qual a divisão em distritos, dependia de lei estadual (BRASIL, 1967).

A Lei Complementar Federal nº 1 de 1967 passou a impor estimativa populacional superior a 10 mil habitantes ou não menor do que cinco milésimos da população estadual, além de eleitorado não abaixo de 10% da população, assim como o número de casas não inferior a 200 (duzentas) no centro urbano edificado, além de arrecadação correspondente a cinco milésimos, no último exercício, da receita estadual de impostos. Após constatação do cumprimento de tais requisitos, a Assembleia Legislativa do respectivo Estado podia determinar a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editar a lei de criação do novo município.

Conforme ensina Costa (2014, p. 78-79),

A lei estadual, criando o Município, só seria admitida se o resultado do plebiscito fosse favorável pela maioria absoluta dos eleitores, tornando ainda mais rígida a criação destas entidades. Já decidiu o Supremo Tribunal que os eleitores consultados são exclusivamente os da “população de área desmembrada.

Quando direcionado o olhar para a Constituição de 1988, o art. 18, § 4º, diz que, através de lei estadual, dentro de período estipulado por lei complementar federal, far-se-á a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a depender de consulta prévia feita por plebiscito na população dos municípios envolvidos. Para mais, o artigo mencionado expõe a necessidade de

“Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (BRASIL, 1996).

Grosso modo, os municípios criam-se por emancipação distrital ou de povoado, que alcançará status de pessoa jurídica de Direito Público Interno. Outorga-se, pois, através de lei estadual, a autonomia municipal.

É atribuição do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) regular o trâmite da consulta plebiscitária, seguindo a letra do art. 3º da Lei Complementar nº 1 de 1967, feita por resolução. Segundo o texto legal, devem os votantes residir a tempo superior a um ano na região, sendo a votação realizada com cédula oficial contendo “sim” ou “não”, para aceite ou recusa da criação no novo ente. Hodiernamente, outros requisitos podem ser acrescentados, embora os plebiscitos sejam indispensáveis, segundo decisão da Corte Suprema.

Devido ao caráter político que carrega, o plebiscito, junto ao referendo e iniciativa popular, está sujeito ao controle de constitucionalidade. Caso a Assembleia Legislativa determine a execução de plebiscito fora dos moldes legais ou se a consulta fugir aos ditames de resolução do TRE, a lei que cria o Município pode ser declarada nula.

Na ordem constitucional atual, antes da alteração textual promovida pela EC nº 15/96, o art.18, §4º, da Carta Magna de 1988 estatuiu o seguinte:

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

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

A redação primitiva atribuída ao art. 18 foi motivada pela descentralização administrativa pungente à época, cessando a interferência do poder central, emanado pela União. Obedecendo-se aos requisitos previstos pela lei complementar estadual, seriam criados, incorporados, fundidos e desmembrados municípios através de iniciativa e pelo interesse dos estados.

Ainda que visasse a descentralização, com fins de atribuir autonomia de fato aos entes federativos, o que se notou com a redação liberal do constituinte foi a produção de débeis requisitos emancipatórios. Isso facilitou os movimentos de

emancipação pela Federação, fazendo nascer novos municípios, muitos sem interesses legítimos a serem atendidos e incompatíveis com os critérios técnicos de viabilidade municipal. Outro fator negativo advinha da falta de receita própria para fazer frente às demandas e necessidades de manutenção dos entes municipais, tornando-os dependentes das receitas estaduais e federais.

Dessa forma, a autonomia municipal não era efetivamente conquistada, o que fere o texto constitucional e a própria natureza jurídica dos entes federados.

A modificação legislativa trazida pela Emenda Constitucional nº 15/96, que alterou a redação do art. 18 da CRFB/88, visou “dificultar” a criação de novos municípios, visto que o nascimento de entes sem estrutura para se manter foi deveras danoso.

A exigência do Estudo de Viabilidade Municipal e o condicionamento de período fixado pelo legislador foram os artifícios utilizados. Para Filho (2020), isso se traduz em uma intromissão do poder federal no assunto. Segundo o doutrinador, a fim de remediar a situação, a Emenda Constitucional nº 57/2008 ratificou a condição dessas entidades, na hipótese de lei estadual que criasse município tivesse sido publicada até 31 de dezembro de 2006, junto à observância dos requisitos exigidos na legislação estadual ao tempo da criação. Para isso, a emenda mencionada introduziu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o 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, 1996).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu, através do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.650/DF de 2011, que não só as pessoas do território a ser emancipado, mas toda a população local, precisa ser consultada via plebiscito. Outrossim, além da criação, outras formas de modificação territorial dos municípios estão elencadas na Constituição, sendo elas o desmembramento, anexação, incorporação e fusão:

O desmembramento ocorre quando uma parte do território de um Município dele se separa para constituir um novo Município, havendo aí a criação, ou para se juntar a outro. A anexação vem a ser a junção da parte desmembrada de um território a um Município já existente. Por outro lado, a incorporação acontece quando um Município se une a outro, perdendo sua personalidade jurídica e se extinguindo como pessoa jurídica, para beneficiar ao outro com

maior território e população. Por fim, a fusão trata-se da união de dois ou mais Municípios, que perdem suas personalidades jurídicas primitivas, para constituírem um novo Município, sendo uma nova pessoa jurídica de Direito Público interno (COSTA, 2014, p. 80).

Para o autor supracitado, dificilmente ocorre anexação, incorporação e fusão. Isso porque, diante do cenário já comentado, de facilidade de proliferação de municípios antes da EC nº 15/96, acabava por afastar a opção por elas. Contudo, quando inviável a criação de município, fazem-se oportunas as demais espécies de modificação territorial.

2.7 CRESCIMENTO DOS MOVIMENTOS EMANCIPACIONISTAS

A criação de Municípios passou a enfrentar obstáculos no país em razão do crescimento de movimentos emancipacionistas, quando houve a fragmentação de muitos municípios brasileiros. Esse fato gerou, entre 1988 e 1996, a criação de mais de 1.000 municípios no Brasil, chegando-se à margem de 5.500 até a promulgação da Emenda Constitucional nº 15/96 (IBGE, 2011), momento em que a Constituição passou a exigir a elaboração de legislação de âmbito nacional que regulamentasse a criação de novos entes, disciplinando o tema e dispondo sobre os Estudos de Viabilidade Municipal (ARAÚJO; FERNANDES, 2015), dando ao §4º do art. 18 da CRFB/88 seu texto hodierno.

A grande maioria das emancipações ocorreram após a promulgação da Constituição de 1988, trazendo no texto originário do art. 18, § 4º, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ia por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, dependendo de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

Considera-se que, na Constituição anterior (BRASIL, 1967), conforme menção anteposta, constavam critérios mais rígidos para emancipação de municípios, inseridos através da Lei Complementar nº 1 de 9 de novembro de 1967, cuja aplicação era em âmbito nacional. Todavia, com o advento da Constituição de 1988, possibilitou-se a criação desenfreada de municípios no Brasil sem qualquer interferência do poder central, deixando a cargo dos Estados a criação, incorporação, fusão e desmembramento municipal. Promoveu-se, assim, o surgimento de municípios sem

condições de alcançar autonomia financeira. Os entes tornaram-se autônomos, mas não dispunham de receita própria compatível com a demanda necessária à sua sustentabilidade, dependendo das verbas mínimas repassadas pela União e pelos Estados para pleno funcionamento da sua estrutura administrativa.

Entre a segunda metade dos anos de 1980 até o ano de 2010, foram criados mais de 1.500 municípios no Brasil (IBGE, 2011). Nesse período, o intervalo de tempo com maior intensidade de emancipações políticas foi a década de 1990, quando criaram-se mais de 1.000 municípios no país, ocorrendo, logo em seguida, na primeira década do século XXI, um arrefecimento forçado nesse processo pela interveniência do Governo Federal. Na verdade, as criações de novos entes estão represadas desde 1996. Entre 1988 e 2000, surgiram 1.438 municípios, sendo que a grande maioria deles, em número de 1.145 (76%), possuía menos de 10 mil habitantes (FERNANDES; ARAÚJO, 2015).

Tabela 1 - Evolução do número de municípios no Brasil entre 1940 e 2013

Ano	Nº de municípios	Taxa de crescimento entre os períodos (%)
1940	1.574	-
1950	1.889	20,0
1960	2.766	46,4
1970	3.952	42,9
1980	3.991	1,0
1991	4.491	12,5
2000	5.507	22,6
2010	5.565	1,1
2013*	5.570	0,1

Fonte: Adaptado de Bremaeker (1991); os dados de 2000 e 2010 são do IBGE; Espaço & Geografia, vol. 22

O supercrescimento do número de municípios, ocorrido na década de 1990, se deu no contexto de vinculação eleitoral das emancipações municipais, partindo de lideranças locais e deputados estaduais e destes para o executivo estadual, com o objetivo de captar os votos do eleitorado dos estados.

Dessa forma, a partir de 1988, os pequenos municípios tiveram incentivos institucionais para buscar sua emancipação por duas razões principais: a primeira diz respeito às regras existentes de transferência de recursos, que tornavam possível os municípios se emanciparem, calçados em recursos oriundos de transferências, mesmo sem garantia de tributação local; a segunda diz respeito ao fato de a Constituição ter remetido as regras de criação de novos municípios integralmente para a esfera estadual (FERNANDES; ARAÚJO, 2015).

Diante do cenário que se desenvolveu, foi imprescindível uma nova abordagem governamental federal que coibisse os movimentos de emancipação, resultando, para esse fim, na edição da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, conforme delineado a seguir.

2.8 OS EFEITOS DA EC 15/96 NO CENÁRIO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 15/96, a União passou a deter a competência de, mediante lei complementar, estabelecer as normas gerais do processo de emancipação, restando aos Estados a função de elaborar leis especiais para criação de Municípios, observados os requisitos previstos na legislação federal (BRASIL, 1996).

Conforme já exposto, da década de 1990 a início dos anos 2000, a alta dos movimentos emancipacionistas gerou uma situação delicada, chamando atenção do Congresso Nacional, que se viu no dever de buscar solução para a situação instalada, o que o fez através da Emenda Constitucional nº 15, de novembro de 1996.

O que se observa da nova redação do § 4º do art. 18 da CRFB/88, em comparação com a redação anterior, é a permanência da consecução mediante lei estadual da criação, fusão, desmembramento e incorporação de municípios. Entretanto, agora, exige-se, complementarmente, lei federal que atempe períodos para isso, além da elaboração de Estudo de Viabilidade Municipal. Veja-se a alteração:

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por **lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos **Estudos de Viabilidade Municipal**, apresentados e publicados na forma da lei (Grifos nossos) (BRASIL, 1996).

Nesse contexto, aos olhos do texto constitucional acima citado, são requisitos para a emancipação municipal, em complemento com os que, segundo Meirelles (2017), poderão ser aditados pelo Estado a fim de atender às conveniências da administração e às peculiaridades regionais ou locais:

- 1) Existência de lei estadual que afirme o processo;

- 2) Existência de lei federal complementar que delimite o período da criação ou emancipação do município;
- 3) Existência de lei ordinária federal que disponha os requisitos, propositura e publicação do Estudo de Viabilidade Municipal;
- 4) Consulta plebiscitária às populações dos municípios envolvidos.

Esse texto constitucional é impróprio por faltar-lhe abstração e generalidade (SIMÕES, 2016), características das normas jurídicas, que respectivamente se definem como sendo preceito de ordem geral, de aplicação obrigatória a todos sob igual condição jurídica e à qualidade da norma de atender o máximo de situações semelhantes possíveis, encontrando comum denominador (NADER, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 733/DF de 1992 teve o seguinte entendimento acerca do tema:

Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Municípios, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade (STF, 1992, p. 2).

Importa notar, baseado no que foi dito, que a lei estadual em questão não atenderá a um número indeterminável de municípios ou de casos futuros (SIMÕES, 2016), mas somente ao caso concreto e presentemente, fazendo uso da casuística. Logo, a lei terá efeitos jurídicos concretos e determinados, dotada de caráter político, observando os apontamentos constitucionais e infralegais.

Outro requisito trazido pela EC nº 15/96 foi a obediência ao período previsto em lei federal complementar para criação de municípios. Anteriormente à emenda, aos Estados era atribuída a competência de prever tal período, em que o plebiscito seria feito (BRASIL, 1988). Por esse motivo, acarretava-se inquietação quanto a uma instabilidade na ordem da Federação, a citar a carência de gestão de política pública estável e questões fiscais dos entes emergentes (SIMÕES, 2016).

Retirando dos Estados o dever de legislar sobre isso, revogou-se das constituições estaduais e legislação ordinária estadual as disposições acerca do tema. Assim, a mudança constitucional enrijeceu o processo de criação de municípios.

Ante a inércia do Poder Legislativo, que até o presente momento não editou a lei complementar federal, é inútil haver consulta por plebiscito com as populações dos

municípios envolvidos, já que, diante da ausência de normativa federal, não há como novos entes surgirem. Partilha de tal concepção Ferrari (2005), entendedora de que a falta de lei regulamentadora implica impossibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, além de sua instalação.

Diante da falta de disposição normativa, o Estudo de Viabilidade Municipal é visto pela doutrina majoritária como objeto de Lei Ordinária Federal.

É o que defendem Martins e Mendes (2001, p. 218):

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

Semelhantemente, Alexandre de Moraes (2020) reitera a existência de lei ordinária federal como requisito indispensável para os estados-membros, na qual estarão descritas as formalidades de cunho genérico exigidas, acompanhando o Estudo de Viabilidade Municipal.

A despeito do entendimento majoritário, muitos dos projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional concebem por correto tratar o Estudo de Viabilidade Municipal em lei complementar em um só dispositivo. Nesse viés, o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI nº 2.381/RS, de 20 de junho de 2001, através de Sepúlveda Pertence, ministro relator, percebeu que

[...] o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos o que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. (STF, 2001, p. 1).

Válido é apontar que, à luz da Suprema Corte, ainda com base na ADI nº 2.381/RS: “É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso” (STF, 2001).

É correto afirmar que, na classificação de Silva (2015), a EC nº 15/96 é norma de eficácia limitada, não se remetendo à lei, mas representa uma finalidade que não impõe ao legislador a tarefa de atuá-la. Embora assim seja, pede a norma uma “política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados” (SILVA, 2015, p. 84).

No caso em tela, a eficácia depende da lei integrativa infraconstitucional, a lei complementar federal que ainda não foi editada.

Isto posto, a questão dos estudos de viabilidade não possui norma regulamentadora especificada no corpo constitucional, sequer a hierarquia dessa, passível, porém, de trato conjunto pelo legislador em uma só norma, qual seja, a lei complementar federal, junto com o aspecto temporal.

Antes da EC nº 15/96, a constituição também antevia a consulta prévia mediante plebiscito. Entretanto, principalmente no que tange ao desmembramento de municípios, o termo “populações diretamente interessadas” restringia a consulta às pessoas do ente a ser criado, não incluindo as do território remanescente.

Assim professa José Nilo de Castro (2006), adepto da interpretação anterior à emenda, julgando por correto que, na criação de novo município, considera-se somente a população do ente emergente. Na compreensão de José Afonso da Silva (2022), haveria consulta às populações envolvidas, abarcando os municípios implicados no rearranjo territorial.

Com a entrada em vigor da emenda, adotou-se a posição de Silva, posto que, na prática, adotava-se a postura de José Nilo de Castro. Para reforçar, a Lei nº 9.709 de 1998, em seu art. 7º, pacificou a causa, até porque, na dicção de Ferreira (2005), não há razões para colocar restrição onde a constituição não pôs:

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada (BRASIL, 1998).

Atualmente, diante da clareza do texto do art. 18, §4º, da CRFB/88 não restam dúvidas de que a consulta plesbicitaria far-se-á com a população de todos os municípios envolvidos, tanto do originário quanto do derivado.

2.9 OMISSÃO LEGISLATIVA FRENTE À CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Conforme a definição do Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis (2023), omissão é ação ou efeito de não dizer ou não fazer algo, preterição, ausência de ação, inércia, falta, lacuna, lapso, abstenção de um ato ou de cumprimento de um

dever legal. No âmbito jurídico, a omissão refere-se ao ato ou efeito de não fazer aquilo que moral ou juridicamente se deveria fazer.

A omissão legislativa, pois, ocorre quando Poder Legislativo deixa de editar normas ou leis necessárias para regulamentar determinada matéria ou situação. Isso gera insegurança jurídica, violação de direitos fundamentais, dificuldade na resolução de conflitos e falta de direcionamento para a atuação de órgãos públicos ou de particulares.

É fundamental analisar o objeto da mora legislativa, qual seja, a falta de regulamentação de norma constitucional, antes de abordar o tema em si. Para isso, far-se-á breve análise da eficácia das normas constitucionais, que, em regra, possuem eficácia plena, produzindo algum tipo de efeito jurídico de imediato.

A doutrina jurídica costuma distinguir essa eficácia das normas em três espécies: plena, contida e limitada. Segundo Lenza (2021), as normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que, no momento em que a Constituição entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional. As normas constitucionais de eficácia contida têm aplicabilidade direta e imediata, mas, possivelmente, não integral e a sua restrição pode se concretizar não só através de lei infraconstitucional, mas também em outras situações, pela incidência de normas da própria Constituição. Já as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional.

Conforme a classificação de Lenza (2021), as normas constitucionais de eficácia limitada são as que se relacionam com a omissão legislativa, uma vez que dependem da atuação do legislador ordinário para que possam surtir seus efeitos de modo efetivo. É, dessa forma, papel do Poder Legislativo, na sua função típica, promover a força normativa de leis pendentes de regulamentação.

A omissão do legislador poderá ser total ou parcial, podendo a parcial ser relativa ou parcial propriamente dita, conforme preleciona Lenza (2021):

A omissão poderá ser total ou parcial: total, quando não houver o cumprimento constitucional do dever de legislar; parcial, quando houver lei integrativa infraconstitucional, porém, de forma insuficiente. A inconstitucionalidade por omissão parcial, por seu turno, poderá ser parcial propriamente dita ou parcial relativa. Por omissão parcial propriamente dita, a lei existe mas regula de forma deficiente o texto. Por fim, a omissão parcial

relativa surge quando a lei existe e outorga determinado benefício a certa categoria mas deixa de concedê-lo a outra, que deveria ter sido contemplada.

Todavia, embora o Legislativo possua a prerrogativa de elaborar leis, visto que se insere no âmbito de discricionariedade do legislador, essa faculdade não é absoluta e ilimitada.

Há mora legislativa pela *inertia deliberandi* do legislador, quando, no silêncio ou abstenção, este deixa de cumprir obrigação imposta pela Constituição Federal de editar lei para regulamentar preceito constitucional. Essa obrigação pode ser expressa, quando a própria Constituição impõe ao Legislativo a missão de elaborar uma norma reguladora, ou implícita, quando o exercício de um direito garantido depende da edição de norma infraconstitucional que o regule.

Portanto, feita a conceituação de omissão legislativa, prossegue-se ao exame das sequelas deixadas pela não regulamentação do §4º do art. 18 da CRFB/88, que é o cerne deste estudo.

2.9.1 A inexistência da lei complementar federal e a atuação do STF

Com a ausência da lei complementar federal, vários municípios foram criados inconstitucionalmente, sendo alvos de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, menciona-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.240/BA, na qual a Suprema Corte entendeu por não decretar a nulidade dos entes municipais, fixando-se o prazo de 24 meses para a correção da situação. Essa ação é um modelo importante para a compreensão do cenário, sendo crucial destacar sua ementa:

ADI nº 2.240/BA. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de

autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia. (STF, Pleno, ADIn 2240, rel. Min. Eros Grau, DJe 03.08.2007)" (STF, 2007, p. 1-2)

Posteriormente, a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.682/MT, do ano de 2007, em face do Presidente da República e do Congresso Nacional, buscando que lei complementar fosse editada para regulamentar o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, a fim de evitar a ocorrência de inúmeros prejuízos que estariam sendo causados em vários Estados, dada a inviabilidade de emancipação que tal omissão ocasionava. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência

de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (STF - ADI: 3682 MT, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-096 DIVULG 05-09- 2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007) (STF, 2007, p. 1-2).

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal declarou o estado de mora em que se encontrava o Congresso Nacional. Para tanto, designou o tempo razoável de 18 meses para que se tomassem todas as providências necessárias para a regulamentação do art. 18, § 4º, da Carta Magna. Levou-se em conta que o prazo de 24 meses dado pela ADI nº 2.240/BA, para que as leis estaduais que criavam municípios ou alterassem seus limites territoriais continuassem vigendo, não foi cumprido.

Segundo o Ministro relator Gilmar Mendes, apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando regulamentar do art. 18, § 4.º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional (STF, 2007).

Nesta senda, a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal (STF, 2007).

O Congresso Nacional, por meio de seu Presidente, em ofício ao STF, alegou não saber sobre a referida decisão que “obrigava” o parlamento a editar lei complementar, além de alertar ao Tribunal que tal decisão poderia violar o princípio da separação dos poderes, caso fosse realmente impositiva a decisão proferida, o que resultou na não elaboração da norma regulamentadora infraconstitucional (LENZA, 2021).

2.9.2 A EC nº 57/2008 e a convalidação de Municípios diante da ausência de legislação

A lacuna legal gerou diversos entraves, como a criação de municípios sem observância do art. 18 § 4º, da CRFB/88.

Por isso, diante da inércia do Poder Legislativo ante os prazos estabelecidos para a omissão (ADI nº 3.682/MT), o Presidente da Suprema Corte, mediante ofício nº 346/GP, com o inteiro teor do acórdão da ADI nº 3682/MT, encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados, destacou:

[...] não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI ns. 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios (STF, 2007).

Deixou claro, contudo, que, findo o prazo de 24 meses e não resolvida a situação dos Municípios que foram criados violando a regra contida no art. 18, § 4º, da CRFB/88, eles desapareceriam, restabelecendo o *status quo ante* (LENZA, 2021).

A fim de resolver a patente omissão, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 57/2008, acrescentando um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), convalidando os municípios criados em desacordo com o art. 18, § 4º, da Constituição Federal:

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).

Com a edição dessa emenda, 57 (cinquenta e sete) municípios criados indevidamente foram convalidados, conforme publicado no site oficial do STF (2008). Assim, municípios que tiveram suas leis de criação consideradas inconstitucionais pela Suprema Corte, agora passaram a ser legais, desde que comprovassem sua autonomia financeira e administrativa, sem prejuízo da aplicação das normas constitucionais e legais que regem o funcionamento dos municípios. Logo, os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, foram reconhecidos como válidos perante o ordenamento jurídico pátrio.

Para Lenza (2021), essa medida é ilegítima:

Percebe-se, então que a referida E.C busca convalidar o vício formal de todas as leis estaduais que criaram municípios sem a observância do art. 18, § 4º, constitucionalizando, de maneira ilegítima, leis que nasceram inconstitucionais. Parece-nos bastante complicado se aceitar que município que foram criados, alguns até, por exemplo, sem plesbício adequado, sem um rigoroso estudo de viabilidade, sejam convalidados por emenda constitucional em um gritando mecanismo de constitucionalidade superveniente.

Todavia, o sistema jurídico brasileiro não adota a constitucionalidade superveniente ou convalidação do ato inconstitucional. Ao contrário, acata-se o princípio da nulidade do ato inconstitucional, segundo o qual uma declaração julgada contrária à Lei Maior tem efeito *ex tunc*, não tendo validade qualquer atuação durante a vigência desse ato.

No mesmo sentido é o entendimento do Min. Celso de Mello no RE 346.084, para o qual a superveniência de emenda à Constituição, derivada do exercício do poder de reforma pelo legislativo, não tem o condão de convalidar legislação inconstitucional anterior, sob pena de violação dos princípios da nulidade do ato inconstitucional, da supremacia da Constituição e da segurança jurídica. Assim, a EC nº 57/2008, ao pretender convalidar os atos inconstitucionais por ausência da Lei Complementar exigida pelo art. 18, § 4º, da CRFB/1988, afrontou esses princípios, verdadeiras vigas mestras do ordenamento pátrio (FERREIRA; CAMPANELLI, 2012). Nessa senda:

Constitucionalidade superveniente – Art. 3.º, § 1.º, da Lei 9.718, de 27.11.1998 – EC 20, de 15.12.1998. O sistema jurídico brasileiro não contempla a figura da constitucionalidade superveniente. (RE 346.084, Pleno, j. 09.11.2005, rel. Min. Ilmar Galvão, rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, DJ 01.09.2006) (STF, 2005, p. 1).

No julgado apontado, assinala o Ministro Celso de Mello:

Se o Poder Público quiser proceder de acordo com o teor de superveniente emenda à Constituição, deverá produzir nova legislação compatível com o conteúdo resultante do processo de reforma constitucional, não se viabilizando, em consequência, a convalidação de diploma legislativo originariamente inconstitucional. Cumpre advertir, por isso mesmo, que a superveniência de emenda à Constituição, derivada do exercício, pelo Congresso Nacional, do poder de reforma, não tem o condão de validar legislação comum anterior, até então compatível com o modelo positivado no texto da Carta Política (STF, 2005, p. 116-117).

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar um caso concreto referente a criação de um município após a edição superveniente da referida emenda, acabou aceitando os termos da Emenda Constitucional nº 57/2008.

Mesmo com a validação de atos de criação de municípios inconstitucionais, a *inertia deliberandi* persiste e somente uma lei complementar poderá regulamentar o referido dispositivo da Constituição Federal, o que permitiria a efetividade do texto constitucional.

2.9.3 O veto presidencial sobre projetos legislativos incipientes

Ante a falta da norma regulamentadora, o Poder Legislativo Federal elaborou projetos de lei complementar instituindo o período para a criação de municípios. Entretanto, o Poder Executivo Federal sempre apresentou resistência quanto aos projetos criados, inibindo-os através de veto político.

Algumas das tentativas traduziram-se no Projeto de lei Complementar nº 2105/99, Projeto de Lei Complementar nº 41/2003, Projeto de Lei Complementar nº 416/2008, Projeto de Lei Complementar nº 104/2014 e Projeto de Lei Complementar nº 137/2015.

O primeiro a trazer o período para criação de municípios e a dispor sobre o Estudo de Viabilidade Municipal em um único texto legal, aprovado pela Câmara do Deputados em junho de 2013 e vetado em novembro do mesmo ano, foi o PL nº 416/2008. O projeto regulamentava a criação de municípios, assentando critérios de

viabilidade financeira, plebiscito e população mínima. O texto legal contou com 319 votos a favor e 32 votos contra, estabelecendo o período de criação de municípios:

Art. 6º O procedimento para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Município será realizado no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice- Prefeitos, na forma do inciso III do art. 29 da Constituição Federal, e o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais.

§ 1º Os atos iniciados e não encerrados no período a que se refere o caput ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos.

§ 2º São nulos os atos realizados fora do período de que trata o caput (BRASIL, 2008).

Segundo o Projeto de Lei supracitado, o quantitativo de população deveria ser, pelo menos, igual ao mínimo regional, com uma média retirada a partir da exclusão dos 25% municípios mais populosos e os 25% menos populosos. Ademais, o projeto estabeleceu que o estudo de viabilidade seria feito sob a abordagem das vertentes urbana, socioambiental, econômico-financeira e político administrativa, cuja análise concluiria se a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios seria viável ou não, impugnável por qualquer pessoa junto à Assembleia Legislativa. Diante da aprovação do estudo pelos deputados estaduais, realizar-se-ia plebiscito através de requerimento feito ao Tribunal Regional Eleitoral, ocorrendo, preferencialmente, junto às próximas eleições gerais.

Contudo, Dilma Rousseff, à época Presidente da República, vetou integralmente o PL nº 416/08, mesmo com a aprovação da Câmara dos Deputados, sob alegação de contrariedade ao interesse público. O despacho presidencial, publicado em 13/11/2013, trouxe as seguintes razões de veto:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 98, de 2002 - Complementar (n 416/08 Complementar na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4 do art. 18 da Constituição Federal".

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar conforme as seguintes razões:

A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o que prejudicará

principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional. (BRASIL, 2013, p. 2)

Como alternativa ao projeto de lei vetado, surgiu o Projeto de Lei Complementar 104/2014, de criação do senador Mozarildo Cavalcanti. O projeto trouxe regras claras para que se comprovasse a viabilidade municipal, que repousava nas estruturas econômico-financeira, político administrativa e socioambiental e urbana do município nascituro, consultada a população envolvida. Exigia o PL nº 104/2014, também, a observância quanto à população mínima do novo município ou do que perdesse parte territorial, que deveria ser de doze mil na região Nordeste, sei mil no Norte e Centro-Oeste, vinte mil no Sul e Sudeste.

Ainda assim, a ex-presidente Dilma Rousseff vetou mais uma vez a segunda tentativa de regulamentação do art. 18, §4º, da CRFB/88. Eis a razão do veto:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 104, de 2014 - Complementar (nº 397/14 - Complementar na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar pelas seguintes razões:

"Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas. Mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes (BRASIL, 2014, p. 2).

O veto político, que novamente se apoiava no desatendimento ao interesse público, foi mantido pelo Congresso Nacional, arquivando o PL nº 104/2014.

2.9.3.1 Projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional

Desde 2015, está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 137/2015, cujo teor dispõe sobre o "procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art.

18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências” (BRASIL, 2015). Com esse projeto, é a terceira tentativa legislativa para regulamentar a matéria, ao tratar do Estudo de Viabilidade Municipal e do período de criação de municípios em uma só norma, purgando-se a mora legislativa. Contudo, a proposição segue sem conclusão:

Segundo o projeto, para que o procedimento seja iniciado, é preciso que ao menos 20% dos eleitores residentes na área geográfica que queira se emancipar ou desmembrar e 3% dos eleitores residentes em cada município envolvido na fusão ou incorporação requeiram a alteração junto à Assembleia Legislativa do respectivo Estado. A base de cálculo dos eleitores residentes será o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente ao número total de eleitores cadastrados na última eleição (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2015).

As últimas notícias acerca PL nº 137/2015 datam de 02 de agosto de 2023. No ensejo, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) apresentou o REQ nº 2337/2023 (Requerimento de Inclusão de Matéria na Ordem do Dia), pelo Deputado Cobalchini (MDB/SC), que "Requer a inclusão na Ordem do Dia do Projeto de Lei Complementar nº 137/2015".

O que se observa ao longo dos sete anos desde sua elaboração é a protelação para o andamento do projeto. Isso é notório quando se analisa as informações de tramitação, com diversos pedidos por parte de parlamentares para inclusão daquele na Ordem do Dia, seguido da não apreciação da matéria em face do encerramento da Sessão, até mesmo o requerimento de retirada de pauta da matéria.

2.9.4 A premente impossibilidade de criação de novos municípios no Brasil

Conforme já apontado neste estudo, o poder constituinte derivado reformador, através da EC nº 15/96, trouxe à Constituição Federal a imposição de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios fariam sujeitos à existência de Lei Complementar Federal, que definiria o período para realização das alterações territoriais. É oportuno apontar que a necessidade de norma regulamentadora faz com que a referida emenda tenha eficácia limitada, isto é, sinaliza a dependência de lei complementar federal para a produção de seus efeitos.

Examinando a EC nº 57/08, responsável pela convalidação dos municípios criados sem respaldo constitucional, Lenza (2021) depreende a inegabilidade de que

os entes municipais surgidos após a data de 31 de dezembro de 2006 sofrerão com o vício formal de inconstitucionalidade, por conta de que o Congresso Nacional (do qual o autor pede urgência de ação), ainda editou a lei complementar regulamentadora. No entanto, a omissão legislativa não impediu vários estados de criar novas municipalidades, resultando, segundo Fernandes (2017, p. 936), na declaração de inconstitucionalidade com impronúncia de nulidade:

Aqui, uma observação é pertinente. Certo é que vários Estados continuaram, mediante lei estadual, a criar novos Municípios sem a observância do descrito no art. 18, §4º, da CR/88, após a Emenda nº 15/96. Ou seja, inúmeros Municípios foram criados, mesmo sem a edição da lei complementar, abrindo a possibilidade de criação dos mesmos. Com isso, várias ADIs foram ajuizadas, questionando a constitucionalidade das leis estaduais criadoras desses Municípios, que nitidamente afrontaram o texto constitucional. O STF declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais (por contrariarem a CR/88 no seu art. 1, §4º), porém, não pronunciou a nulidade das mesmas (declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade).

O STF semelhantemente adotou esse entendimento ao julgar a ADI nº 2.240/BA. No julgado em questão, a Suprema Corte observou o princípio da segurança jurídica em benefício da preservação do município de Luís Eduardo Magalhães, situado no estado da Bahia.

O Partido dos Trabalhadores (PT) foi o autor da ação, argumentando sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia, que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. Na ocasião, apenas a população do Distrito de Luís Eduardo Magalhães manifestou-se sobre a criação do município, e não toda a população envolvida, assim como a publicação dos estudos de viabilidade posterior ao plebiscito, comprometendo o processo formal estabelecido no art. 18, § 4º, da CRFB/88. Logo, a lei estadual que criou o município padecia de inconstitucionalidade formal objetiva.

Todavia, conforme o entendimento do relator da ação, o Ministro Eros Grau, apesar dos vícios formais na criação do município Luís Eduardo Magalhães, havia a chamada existência de fato deste como ente federativo autônomo. O Tribunal, então, não devia se adstrir a um exame de subsunção para declaração de inconstitucionalidade, mas considerar que o município atuava, em todas as suas atribuições, como tal.

No caso do Município de Luís Eduardo Magalhães --- que existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política --- estamos diante de uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo, porém instalada pela força normativa dos fatos (STF, 2007, p. 15).

Em razão disso, estavam diante de exceção, fruto da mora legislativa causada pelo Poder Legislativo Federal (STF, 2007, p.16), que é uma violação à ordem constitucional:

A exceção manifesta-se inicialmente em razão de omissão do Poder Legislativo, omissão que impede, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Essa omissão consubstancia uma moléstia do sistema, um desvio do seu estado normal [...].

Fala-se, pois, de município putativo, já que, segundo o relator, há uma realidade material tangente ao município criado, e o desfazimento da lei estadual que lhe criou ameaçaria, além do princípio da segurança jurídica, o princípio federativo. A putatividade, nesse caso, obstaría os efeitos inconstitucionais da Lei Estadual nº 7.619/2000, e a sua anulação representaria “reserva do impossível”:

Basta a observação de PONTES DE MIRANDA, para quem a putatividade é um obstáculo aos efeitos da anulação, pela conferência fictícia de validade. Ficção que suprime o impedimento e faz desaparecer o vício ou causa anulatória [cf. LAURENT 12 e por AUBRY et RAU13, citados por YUSSEF CAHALI] (STF, 2007, p. 14-15).

O Ministro Eros Grau votou pela improcedência da ADI nº 2.240/BA, por crer que desestimularia a criação de novos entes federados, mas salientou a necessidade de se sanar a mora legislativa que acontece de forma recorrente. Entretanto, não foi o voto vencedor, tendo, inclusive, se retratado posteriormente.

O Ministro Gilmar Mendes divergiu, votando pela inconstitucionalidade da lei estadual, fazendo observações semelhantes às do relator Eros Grau. Segundo Mendes, o princípio da nulidade e da segurança jurídica deveriam ser ponderados, junto com o conferência de declaração de inconstitucionalidade da norma estadual:

Não há dúvida, portanto, - e todos os Ministros que aqui se encontram parecem ter plena consciência disso - de que o Tribunal deve adotar uma fórmula que, reconhecendo a inconstitucionalidade da lei impugnada - diante da vasta e consolidada jurisprudência sobre o tema -, resguarde na maior medida possível os efeitos por ela produzidos. Assim sendo, voto no sentido de, aplicando o art. 27 da Lei n.º 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade

sem a pronúncia da nulidade da lei impugnada, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, lapso temporal razoável dentro do qual poderá o legislador estadual reapreciar o tema, tendo como base os parâmetros que deverão ser fixados na lei complementar federal, conforme decisão desta Corte na ADI 3.682 (STF, 2007, p. 52).

Esse foi o entendimento prevalecente. Optou-se na Suprema Corte, por unanimidade, pela procedência da ADI nº 2.240 e aplicação do art. 27 da Lei nº 9.868/99, modulando os efeitos da decisão em consideração à segurança jurídica, decidindo que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade tivessem eficácia em momento fixado pelo Tribunal, qual seja, no lapso temporal de 24 meses. Findo o prazo, a lei reputar-se-ia nula, mesmo que instituísse nova entidade municipal federativa.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a medida eficaz para resolver essa celeuma jurídica é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO). Nesse sentido, versa o art. 103, § 2º, da CRFB/88:

Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias (BRASIL, 1988).

Por outro lado, conforme apontado anteriormente, a ação já foi ajuizada em ocasiões semelhantes, como a ADI nº 3.682/MT, que impugnou a inércia legislativa para regulamentar o § 4º do art. 18 da CRFB/88, cujo prazo de 18 meses para confecção da norma não foi observado pelo Congresso Nacional. Como alternativa, o Poder Legislativo Federal, ao invés de editar a Lei Complementar, conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal, criou a EC nº 57/2008, convalidando os municípios criados à margem da Constituição Federal.

A mais recente tentativa para compelir o Poder Legislativo Federal a sanar a omissão legal foi a ADO nº 70/PA, do Estado do Pará, proposta pelo Governador Helder Barbalho. A ação se firmou sobre o apontamento do lapso temporal de vinte e cinco anos desde a EC nº 15/1996,

[...] o que vem obstaculizando a homologação de resultados de consultas plebiscitárias, para a criação de novos entes municipais, como do Distrito de Moraes de Almeida, a partir de parcela atualmente circunscrita ao Município de Itaituba/PA, e do Distrito de Castelo dos Sonhos, a partir de parcela territorial do Município de Altamira/PA (MPF, 2022, p. 4).

Um dos pedidos feitos na ADO foi:

c) (...) para declarar a inconstitucionalidade por omissão e a reiterada mora inconstitucional do Congresso Nacional, com violação ao princípio federativo (arts. 1º, caput, 18, caput, e 60, § 4º, I, da Constituição); ao dever do ordenamento territorial em nível estadual (art. 25); à soberania popular (art. 14, I); e, ainda, ao regime democrático (art. 1º, caput), no sentido de que, com relação à lacuna deixada enquanto não sobrevier a Lei Complementar exigida pelo § 4º do art. 18 da Constituição, deva-se aplicar a limitação temporal alusiva ao princípio da anualidade eleitoral, logo, somente se podem realizar os atos tendentes à criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Município até um ano antes das eleições para Prefeito e Vereador (art. 16, da Constituição); d) Subsidiariamente, caso essa E. Corte entenda indispensável a concessão de - um novo - prazo prévio ao Congresso Nacional para, só após, adotar medidas judiciais integrativas, que seja conferido o tempo de 12 (doze) meses para promulgação de lei complementar que deverá regulamentar, por completo, o art. 18, § 4º da Constituição Federal, a contar da publicação do acórdão, após o que, persistindo a omissão, implemente-se unicamente a limitação temporal descrita no item anterior (*apud* MPF, 2022, p. 5).

O Procurador-Geral da República, Augusto Aras, no Parecer AJCONST/PGR nº 213148/2022 opinou pela procedência parcial do pedido, com fixação de novo prazo, último e razoável para elaboração da lei complementar mencionada no art. 18, § 4º, da CRFB/88, alterado pela EC nº 15/96. A ação segue em análise pelo STF, com autos conclusos ao relator, Ministro Dias Toffoli. Tem-se que, após vinte e sete anos, não foi regulamentado o dispositivo constitucional, o que impede que novos municípios sejam criados no Brasil.

3 MÉTODO E INSTRUMENTO

Quanto a seus objetivos, esse estudo é definido como pesquisa exploratória e descritiva. Segundo Gil (2002) pesquisas exploratórias têm a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, visando a torná-lo mais claro ou a construir hipóteses, incluindo levantamento bibliográfico.

A abordagem a ser utilizada foi qualitativa. Para Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, em que os pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, em busca de entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. Nesse viés, Vieira e Zouain (2005) afirmam que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos e aos significados transmitidos por eles. Assim, tal tipo de pesquisa busca a descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos.

As fontes da pesquisa baseiam-se em legais, pelo uso das normas jurídicas pertinentes ao assunto, como a própria Constituição Federal; jurisprudenciais, visto buscar no entendimento da Suprema Corte decisões concernentes à temática da omissão legislativa; e doutrinárias, por se apoiar nos trabalhos de juristas e estudiosos do direito constitucional.

Sendo assim, é certo reconhecer a presença da pesquisa documental e bibliográfica. Esta “busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado sobre determinado assunto, tema ou problema” (Cervo e Bervian, 1983, p. 55). Aquela, conforme Gil (2007), diferencia-se da pesquisa bibliográfica por utilizar: a) material que não recebeu, ainda, nenhum tratamento analítico, como documentos arquivados em órgãos públicos e organizações privadas; e b) documentos como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, relatórios de empresas etc.

4.RESULTADO E DISCUSSÃO

Na presente pesquisa, foram encontrados vinte e cinco artigos, dos quais dez sujeitaram-se à análise. Como critério de exclusão e inclusão, foi levado em consideração o ano da publicação, com margem de dez anos, sendo que os artigos estão compreendidos entre os anos de 2013 e 2022. Para mais, investigou-se o banco de dados de instituições renomadas, a exemplo a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro; de bibliotecas eletrônicas científicas, como *Scielo*; e de periódicos, tal qual a Revista Espinhaço e Cadernos do Leste.

Teve-se em conta também as palavras-chave percebidas nos estudos, citando como exemplos: emancipação, autonomia municipal, omissão legislativa, criação de municípios. Para melhor representação dos artigos selecionados, abaixo desenvolveu-se um quadro comparativo, onde encontra-se o ano da publicação, tipo de pesquisa, nome do artigo e autor. Além disso, observa-se o objetivo, resultados e conclusões apreendidos das pesquisas.

Quadro 1 – Artigos, autores, objetivos e resultados apreendidos

Nome/Autor/Ano/Tipo	Objetivo(s)	Resultados/Conclusões
EMANCIPAÇÕES DISTRITAIS NO BRASIL DURANTE A DÉCADE DE 1990 E O GRAU DE SUCESSO MEDIANTE ANÁLISE DO IDH – Nunes (2015) Documental, quantitativa e qualitativa	Utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por ser um indicador sintético que congrega as dimensões educação, longevidade e renda, e assim avaliar, através do método estatístico regressão logística, o quanto os municípios recém-criados evoluíram em relação aos demais.	Observou-se a necessidade de ajustar o modelo agregando a variável —área municipal, por estar implícito o fator distância entre a sede municipal e a distrital.
A APLICAÇÃO DA TEORIA DO MUNICÍPIO PUTATIVO NOS CASOS DOS MUNICÍPIOS CRIADOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15/1996 E A INCONSTITUCIONALIDADE DA SOLUÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 57/2008 - Jannotti (2015) Documental e Bibliográfico	Discussão sobre os resultados que a EC n. 15/1996 trouxe, a qual dificultou a emancipação de municípios. Também analisa o que a doutrina, jurisprudência e Poder Legislativo fizeram para sanar os municípios criados fora dos requisitos da emenda. Outro ponto a se discutir é a inconstitucionalidade da EC n. 57/2008, a qual trouxe a	Concluiu-se que o correto seria a criação da lei complementar prevista na constituição para criação de municípios. Dessa forma, garantiria a correção efetiva dos municípios ditos putativos, com efeitos retroativos quanto ao vício criacionista. A inconstitucionalidade, pois, permanece em vista da omissão legislativa, que seria suprida por lei complementar federal

	solução para corrigir a criação desses municípios.	prevista no art. 18, §4º, da CF/88.
CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E CONFLITOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL – Cigolini e Souza (2019) Documental	Exame das formas que municípios sem amparo legal foram criados e instalados, além das razões pelas quais o Poder Judiciário manteve sua existência. O debate da criação desses municípios revela uma colisão política, presente nas relações de poder e de concepção de Estado que levam à atenção sobre o sentido da divisão território nacional.	Hoje o Brasil possui 5.570 unidades de governo municipal e o potencial de criação de novos municípios dependerá, sobretudo, da criação de lei regulamentadora. Os requisitos dispostos na legislação que aprovarão o território dos potenciais municípios. Toda discussão sobre a criação dos municípios continua sem solução e sem previsão de encerramento.
A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: O EMANCIPACIONISMO BRASILEIRO E OS NOVOS DESAFIOS LEGISLATIVOS – Dantas (2015) Documental	Revelar o processo de criação de municípios no Brasil ao longo da história, compreendendo o interstício de tempo entre o Império e a atualidade.	A persistente omissão legislativa no tocante à edição de lei complementar para criação de municipalidades afasta o desenvolvimento de regiões remotas, uma vez que uma quantidade significativa de municípios foram criados por motivos diversos ao interesse da população local, mas por interesse político. Frisa-se ainda que o surgimento de um novo município provoca impactos socioeconômicos significativos.
LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS UMA PROPOSTA DE RELEITURA DO ART. 61, § 1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - Filho (2013) Documental	Estudo das possibilidades diversas de criação de políticas públicas através de iniciativa parlamentar, respeitando determinados parâmetros constitucionais.	Observa-se um aumento das previsões constitucionais que concedem exclusivamente ao Executivo a iniciativa para propor projetos de lei. Notadamente quanto ao ordenamento vigente, é de iniciativa do Presidente da República, excluindo-se outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal.
A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO – Bastos	Estuda-se de que forma acontece a criação de novos Estados e Municípios no federalismo brasileiro,	Observou-se que, ao longo dos anos tem-se discutido acerca da possibilidade de rearranjo territorial no Brasil.

(2016) Documental e Bibliográfico	aludido pela Constituição Federal de 1988	Isso ocorre, principalmente, pela existência de movimentos emancipacionistas na história, demonstrando anseios antigos.
A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E A FORMALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS: OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA – Fernandes e Araújo (2015) Documental	Objetiva verificar o desempenho do governo federal no tocante à criação de novas municipalidades, tal qual a questão de formalização de áreas metropolitanas, principalmente após a promulgação da Constituição atual.	Observa-se a ignorância do governo federal quanto a esses temas. O artigo trouxe uma narrativa analítica, sob a qual se conclui que o poder público encontra dificuldades para gerir as problemáticas federativas de governança.
EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL: PROGNÓSTICO SOBRE A CONTINUIDADE DA COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO EM NOVOS MUNICÍPIOS – Cachatori e Cigolini (2013) Documental e bibliográfico	Um prognóstico da possibilidade de novas emancipações municipais, utilizando como referência o número de Vilas (sede dos distritos), da legislação em vigor (estadual) e da legislação proposta pela regulamentação da emenda Constitucional 14/96 (Federal).	Mostrou que a potencialidade de criação de municípios depende intrinsecamente da legislação adotada, pois a depender dos critérios que ela estabelece são gerados novos estoques emancipáveis. Isso implica em dizer que os dados da presente pesquisa refletem o limite máximo, de emancipações.
CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: MOTIVAÇÕES, VANTAGENS E DESVANTAGENS - Nunes (2017) Documental	Trazer a análise das emancipações no decorrer do processo constitucional brasileiro, além de examinar as motivações, ônus e bônus da criação de novos municípios no Brasil após a CRFB de 1988.	Os diferentes seguimentos sociais não foram unânimes quanto as emancipações. Identificaram-se diversas razões de cunho político, econômico e demográfico. Estes decorrem de omissão administrativa do município originário, em virtude de desenvolvimento de atividade econômica no local, da grande extensão territorial do município de origem e pelo aumento populacional local.
A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E AUTONOMIA TERRITORIAL – Cigolini e Batista (2022) Documental e Bibliográfico	Refletir acerca da autonomia territorial quanto pressuposto para criação de novos municípios.	Apreende-se que a autonomia municipal é resultado dos interesses dos grupos sociais que ocupam o poder, cada um correspondente a um período histórico. Logo, o número de municípios criados segue a lógica de que, quanto menos

		autonomia houver, menos municípios surgirão.
--	--	--

Em meio aos artigos selecionados, o maior objetivo foi perquirir os processos pelos quais novos municípios são criados a partir da divisão de territórios já existentes, assim como os impactos sociais, psicológicos, políticos e demográficos resultantes dessa emancipação. De igual modo, buscou-se a realização de um prognóstico da possibilidade de novas emancipações municipais, com base no número de vilas sediadas nos distritos, na legislação estadual vigente e na regulamentação da Emenda Constitucional nº 15/96, que necessita de análise detalhada e específica do contexto de cada estado brasileiro. Por meio desses objetivos, os autores também evidenciaram as possíveis vantagens e desvantagens das prováveis emancipações no Brasil, com o intuito de suprir as necessidades básicas das localidades e atender ao anseio populacional dos que ali residem.

A maioria dos artigos lançou mão de análise bibliográfica e documental, principalmente fazendo retrospectiva histórica do ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, observou-se a incidência das normas infraconstitucionais, como emendas à constituição, que foram fundamentais para a sedimentação do atual contexto das municipalidades.

Os dez estudos ressaltam as dificuldades encontradas para a emancipação de municípios no Brasil. Evidenciou-se os conflitos institucionais, políticos e econômicos a serem enfrentados, como a necessidade do crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos entes recém-criados.

As pesquisas apontaram ser fundamental a participação da comunidade local que será afetada diretamente no processo de criação de municípios, com o fito de garantir decisões não arbitrárias e respeito à democracia, mediante audiências e consultas plebiscitárias. Ressaltou-se considerações relevantes acerca da análise sob o aspecto do equilíbrio fiscal e financeiro do Estado, tendo em vista a partição dos recursos e responsabilidades, acarretando influência na prestação de serviços fundamentais à população e nas finanças públicas.

Outrossim, um dos maiores desafios notados é evitar a excessiva fragmentação do território nacional, o que poderia afetar a eficiência da administração pública e o oferecimento dos serviços públicos essenciais. Acusou-se ser necessário o

estabelecimento de critérios mais rígidos a serem seguidos para criação de novos municípios.

Retrataram os artigos a evolução dos municípios no desenvolvimento constitucional e político brasileiro e sua influência nos textos das constituições já promulgadas no Brasil. Mostraram as inúmeras tentativas de busca por autonomia plena, que se consolidou após a Constituição de 1998, onde o município instituiu-se como ente federativo e parte da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro. Todavia, alguns municípios ainda são dependentes economicamente, com pouca possibilidade de se manterem e sustentar sua autonomia financeira.

Destaca-se que quatro dos artigos são oriundos de revistas jurídicas ou multidisciplinares, abrangendo, inclusive, assuntos geográficos atrelados ao direito. Quanto à autoria, nota-se ser, em sua maioria, de mestrandos, pesquisadores e doutores. Por fim, fez-se análise clara e objetiva quanto aos prejuízos sofridos pelos distritos que buscam uma emancipação, visando melhor qualidade de vida às populações ali residentes, o conflito entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no tocante à feitura de norma regulamentadora específica, mediante decisões, julgados e seu cumprimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo proposto, a criação de municípios no Brasil enfrenta desafios devido à omissão do Poder Legislativo Federal em promulgar uma lei complementar regulamentadora, conforme previsto pela Emenda Constitucional nº 15/96.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os municípios como entidades federativas, dotando-os de autonomia, concernente à auto-organização, autogoverno, autolegislação e autogestão. Não obstante, uma regulamentação específica para a criação de novos municípios nunca foi imposta, resultando em incertezas legais e disputas sobre os procedimentos a serem seguidos. A lacuna normativa deixa pendente a perspectiva de criação de novos municípios, debatendo-se com frequência a forma como isso deveria acontecer, conduzindo a desafios de cunho político e jurídico.

A falta de normatização para a criação desses entes tem gerado problemas no sistema federativo do Brasil, devido à impossibilidade de rearranjo territorial. Inclui-se no imbróglio a criação excessiva de municípios em desacordo com a Constituição Federal e a declaração frequente de inconstitucionalidade das leis estaduais que criam tais entes.

O Supremo Tribunal Federal enfatiza a importância de o Poder Legislativo cumprir seu dever de regulamentar a matéria: cuida-se que a omissão legislativa pode levar à ineficiência do texto constitucional, gerando insegurança acerca da redefinição territorial municipal.

Após a EC nº 15/96, houve várias tentativas no Congresso Nacional para editar a lei complementar que disciplinasse a criação de municípios no Brasil. No entanto, todos os projetos de lei com esse fim foram vetados pelo Poder Executivo Federal, como os Projetos de Lei nº 416/2008 e 104/2014.

Diante disso, é salutar apontar que as razões de veto, que acompanharam os projetos de lei complementar editados ao longo dos anos, suscitaram a contrariedade ao interesse público. Ora, percebe-se a atenção por parte do Executivo federal aos interesses da União, enquanto que o interesse local, atinente às áreas aspirantes a município, não é considerado. Portanto, é imprescindível indagar sobre qual interesse público se pretende proteger, se o federal ou o local.

Resta aguardar, aqui, o sistema de cooperação, não de confronto, entre o Poder Executivo e Legislativo para a feitura da norma que torne efetiva a aplicação do

art. 18, §4º, da CRFB/88, pois somente assim alcançar-se-á um resultado satisfatório para o impasse da criação de municípios no Brasil.

Com a judicialização do assunto, a Suprema Corte, na ADI nº 3.682/MT, determinou um prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional adotasse as disposições legislativas necessárias. Essa medida não foi eficaz, uma vez que o Congresso não atendeu à decisão, alegando violação do Princípio da Separação dos Poderes. Como medida saneadora provisória, elaborou-se a EC nº 57/2008, a fim de convalidar a criação dos municípios ocorrida até o ano de 2006.

Cumprir salientar que a EC nº 57/2008, embora fosse uma notável tentativa do Legislativo em regularizar tal cenário, traz em si inconstitucionalidade material, permitindo que atos ilegítimos sejam convalidados pelo Congresso Nacional, o que afronta os princípios da nulidade do ato inconstitucional, da supremacia da Constituição, da segurança jurídica e da separação de funções. Houve usurpação, pela emenda, de competência do Poder Judiciário, cingindo de validade atos contrários à Lei Maior com a derrubada dos efeitos das decisões judiciais proferidas pelo STF (FERREIRA; CAMPANELLI, 2012).

A resolução derradeira para esse conflito repousa na edição de norma complementar federal regulamentadora. Logo, o obstáculo para a criação de novos municípios continua, mesmo diante das diversas tentativas para suprir a lacuna da lei e das decisões da Suprema Corte em ações diretas de inconstitucionalidade. Em suma, o cumprimento da missão dos poderes Legislativo e Executivo federais é imprescindível, a fim de se concretizar o comando constitucional previsto no art. 18, § 4º, da Magna Carta, fundamental para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Arthur Felipe. **A Criação de Novos Estados e Municípios no Federalismo Brasileiro**. Tese (Graduação em Direito) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, 2016.

BATISTA, João Paulo Vieira; CIGOLINI, Adilar Antonio. **A criação de municípios e autonomia territorial**. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8336/7048>. Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Câmara aprova projeto que regulamenta criação de municípios**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/405756-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Dilma veta projeto que regulamenta criação de municípios**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/420882-dilma-veta-projeto-que-regulamenta-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Projeto define regras para criação, fusão ou desmembramento de municípios**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/485252-projeto-define-regras-para-criacao-fusao-ou-desmembramento-de-municipios/>. Acesso em: 11 set. 2023.4

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Nº 57, de 18 de Dezembro de 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional Nº 01, de 17 de Outubro de 1969**. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Nº 15, de 12 de Setembro de 1996**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm> Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer AJCONST/PGR Nº 213148/2022**, 31 de maio de 2022. Relator Min. Dias Toffoli. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADO000070CriaoincorporaofusoedemembramentodeMunicipios.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Despachos da Presidenta da República. **Diário Oficial da União**: seção extra, Brasília, DF, p. 02, col. 03, 13 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2013/11/13>. Acesso em: 10/09/2023.

BRASIL. Despachos da Presidenta da República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 02, 27 de agosto de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=27/08/2014>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 416/08**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/fichadetramitacao>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 397/14**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em <https://www.camara.leg.br/fichadetramitacao>. Acesso em 14 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 137/15**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/fichadetramitacao>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.240/BA**. Plenário do STF, Relator Min. Eros Grau, Brasília, DF, 09 de maio de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.381/RS**. Plenário do STF, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 20 de

junho de 2001. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/15351168>. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.650/DF**. Plenário do STF, Relator Min. Dias Toffoli, Brasília, DF, 24 de agosto de 2011. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629700>.
 Acesso em: 16 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.682/MT**. Plenário do STF, Relator Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 09 de maio de 2007. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>.
 Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 70/PA**. Plenário do STF, Relator Min. Dias Toffoli, Brasília, DF, 09 de dezembro de 2021. Disponível em:
<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADO000070CriaoincorporaofusoedemembramentodeMunicipios.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 733/MG**. Plenário do STF, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 17 de junho de 1992. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750917/acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-733-mg>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 346.084/PR**. Recorrente: Divesa Distribuidora Curitibana de Veículos S/A. Recorrida: União. Relator: Ilmar Galvão. Paraná, 09 de novembro de 2005. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261096>.
 Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 646**. Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1525>.
 Acesso em: 20 abri. 2023.

BREMAEKER, F. E. J. (1991) **Os novos municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82–92.

CACHATORI, Thiago Luiz; CIGOLINI, Adilar Antonio. **Emancipações Municipais No Brasil: Prognóstico Sobre a Continuidade da Compartimentação do Espaço em Novos Municípios**. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1202/1083>. Acesso em 25 mai. 2023.

CERVO, A. L. e BERVIAN, E. P. A. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

CIGOLINI, Adilar Antonio; SOUZA, Fernando Mendes De. **Criação de municípios e conflitos institucionais no Brasil.** Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/tp/article/view/12746>. Acesso em 25 mai. 2023.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. **A criação de novos municípios no Brasil: o emancipacionismo brasileiro e os novos desafios legislativos.** Natal: Revista Eleitoral, v. 29, p. 61-67, 2015.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yonna. **A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa.** EM: _____ e col. **O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: ArtMed, 2006.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9. Ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/NgyLDbrZFYwPb5bMLpXnnQk/?format=pdf>. Acesso em 26 mai. 2023.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Marina do Nascimento. **O Controle Concentrado De Constitucionalidade e a PEC 33.** Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_controle_de_constitucionalidade_e_pec_33_0.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; ROMEU, Luciana Campanelli. **A Emenda Constitucional 57 e a Convalidação da Declaração de Inconstitucionalidade.** Revista de Direito Brasileira. 6. ed. São Paulo, 2012.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FILHO, João Trindade Cavalcante. **Limites da Iniciativa Parlamentar Sobre Políticas Públicas: Uma Proposta de Releitura do Art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 25 mar. 2023.

FILHO, João Trindade Cavalcante. **Processo Legislativo Constitucional.** 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011) **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>. Acesso em 15 set. 2023.

JANNOTTI, Daniel Rapozo. **A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2015/pdf/DanielRapozoJannotti.pdf. Acesso em 26 mar. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2021.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Evolução do Estado Federal no Brasil**. Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 20 anos. Brasília, DF: STJ, 2009, p. 320 – 322.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2022.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 26/09/2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 45 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

NUNES, Marcos Antônio; MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. **O Município no Brasil República e o Surto Emancipacionista Após a Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/3521/1/O%20munic%C3%ADpio%20no%20Brasil%20Rep%C3%ABlica%20e%20o%20surto%20emancipacionista.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

NUNES, Marcos Antônio. **Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens**. Disponível em: <https://revistas.ufvjm.edu.br/revista-espinhaco/article/view/101/112>. Acesso em: 25 mai. 2023.

NUNES, M. A. (2015). **Emancipações Distritais no Brasil Durante a Década de 1990 e o Grau de Sucesso Mediante Análise do IDH**. Cadernos Do Leste, (15). Disponível em: <https://doi.org/10.29327/249218.15.15-7>. Acesso em: 26 mai. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988**. Cadernos Jurídicos da

Escola Paulista da Magistratura. São Paulo: 2019, ano 20, nº 52, p. 153-168. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n52_10_1_municipio_historia.pdf. Acesso em: 27 set. 2023.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013) **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas constitucionais**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SIMÕES. Fabio Eller. **Omissão Legislativa e a (Im)Possibilidade de Criação de Novos Municípios Ante a Inexistência de Lei Complementar Regulamentadora**. Tese (Graduação em Direito) Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Campus Prof. Francisco Gonçalves Quiles. Cacoal, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.