

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Fernanda Fabiana Pereira Peper

DO DISTRITO AO MUNICÍPIO:

Análise dos processos de emancipação distrital no Brasil após E.C. nº 15/1996 com enfoque
nos distritos emancipandos do Estado do Pará

Belém

2019

Fernanda Fabiana Pereira Peper

DO DISTRITO AO MUNICÍPIO:

Análise dos processos de emancipação distrital no Brasil após E.C. nº 15/1996 com enfoque nos distritos emancipandos do Estado do Pará

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof^ª. Dra. Juliana Rodrigues Freitas

Belém

2019

Fernanda Fabiana Pereira Peper

DO DISTRITO AO MUNICÍPIO:

Análise dos processos de emancipação distrital no Brasil após E.C. nº 15/1996 com enfoque nos distritos emancipandos do Estado do Pará

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof^ª. Dra. Juliana Rodrigues Freitas

Data da Defesa:

Conceito:

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Juliana Rodrigues Freitas

Prof. Examinador Nome

À minha família, minha mãe Vândria Paula Rocha Pereira, meu pai Erich Horst Peper e meu irmão Erik Matheus Rocha Peper.
Aos meus avós maternos Inocência Rocha Pereira e José Pereira Gil.
Aos meus avós paternos, que descansam em paz, Agnes Peper e Erich Peper.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus porque até aqui me susteve, mesmo nos momentos mais difíceis, e foram muitos, não deixou que eu perecesse.

Agradeço, de modo especial, à minha família. À minha mãe Vândria Paula Rocha Pereira, ao meu pai Erich Horst Peper e ao meu irmão Erik Matheus Rocha Peper, pois somente graças a eles eu puder chegar aqui. Graças aos esforços sem medidas deles, que enfrentaram dificuldades e trabalharam muito para me dar o melhor estudo. Sem o suporte deles sei que não estaria aqui hoje.

Agradeço à minha tia Vanessa Marlis pelo apoio e incentivo que me deu, mesmo a distância.

Agradeço todos os professores que tive na vida, desde a alfabetização até o último semestre da faculdade, por terem me ajudado a trilhar o meu caminho de estudos até aqui.

Agradeço à minha orientadora Juliana Freitas por ser a melhor orientadora que eu poderia ter, por nunca nos deixar desanimar, por abrir o caminho para a produção desse trabalho, mesmo com todas as minhas dificuldades, e por ser, além de uma excelente orientadora, uma boa amiga.

Agradeço à Dona Cleonice Duarte, servidora da Assembleia Legislativa do Estado do Pará por ter me aberto as portas da Comissão de Divisão Administrativa para que eu pudesse realizar a pesquisa e coletar os dados que subsidiaram esse trabalho.

Agradeço ao meu namorado que esteve ao meu lado nos momentos em que eu não sabia pensar em outra coisa além de TC e OAB, por ter suportado ouvir eu falar só nisso, por sempre dizer que eu conseguiria.

Agradeço às minhas amigas Ana Luiza Crispino, Gabrielly Diniz e Beatriz Bergamim por termos trilhado esse caminho lado a lado, enfrentando as dificuldades diárias e superando as nossas diferenças.

A todos o meu muito obrigada!

Todas as vitórias ocultam uma abdicação.

(Simone de Beauvoir)

RESUMO

Este trabalho consiste em uma análise acerca da criação de municípios, a partir da emancipação dos distritos no Estado do Pará, após a promulgação da Emenda Constitucional nº15/96, que alterou a redação do artigo 18, §4º da Constituição Federal, o qual dispõe sobre as alterações municipais supracitadas, passando a existir a exigência de uma Lei Complementar Federal que regula o período em que as referidas alterações podem acontecer e outros critérios básicos. Contudo, passados mais de 20 anos essa lei nunca foi promulgada, impedindo o nascimento de novos municípios brasileiro desde então. O objetivo é demonstrar a necessidade da edição da referida Lei Complementar Federal. Foi utilizado como subsídio para o presente estudo, a coleta de dados realizada nos processos suspensos de distritos emancipandos do Estado do Pará, na ALEPA, junto à Comissão de Divisão Administrativa. O resultado que se alcançou foi o de que a ausência normativa traz uma desordem jurídica, uma vez que inunda o Supremo Tribunal Federal de Ações Diretas de Inconstitucionalidades, uma vez que os distritos criados após 1996 são inconstitucionais, e uma desordem socioeconômica uma vez que os distritos com potencial de desenvolvimento não podem evoluir no plano do direito público interno, para além, da lacuna sistêmico-constitucional.

Palavras-chave: Município. Distrito. Emancipação. Emenda Constitucional. Inconstitucionalidade. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This work consists of an analysis of the creation of municipalities, since the emancipation of the districts in the Estado do Pará, after the promulgation of Constitutional Amendment no. 15/96, which changed the wording of article 18, paragraph 4 of the Federal Constitution, which on the aforementioned municipal changes, and the ir a requirement for a Federal Complementary Law the regulates the period in which such changes may occur and othe basic criteria. However, ater mora than 20 years this law was never enacted, preventing the creation of new brazilian municipalities ever since. The objective is to demonstrate the need to issue the aforementioned Federal Complementary Law. The data collection carried out in the suspended processes of emancipating districts of the Estado do Pará, at ALEPA, was used as a subsidy for the presente study, with the Administrative Division Committee. The result has been that normative absence brings legal disorder, since if gloods the Federal Supreme Court of Direct Unconstitutionality Actions, since districts created after 1996 are unconstitutional, and a socioeconomic disorder since districts with development potential can not evolve at the level of internal public law, beyond the systemic-constitutional gap.

Key-words: County. District. Emancipation. Constitutional amendment. Unconstitutionality. Development.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	12
3	EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL ACERCA DAS ALTERAÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS.....	21
4	ANÁLISE ACERCA DO DESMEMBRAMENTO DE MUNICIPIOS COM ENFOQUE NOS DISTRITOS EMANCIPANDOS DO ESTADO DO PARÁ.....	37
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

Até a promulgação da Carta de 1988, o tema da criação de novos municípios era o objeto de dispositivo da Constituição Federal, que, embora prevendo a consulta às populações locais, estipulava a obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em lei complementar, nos termos da redação do artigo 14 da Constituição de 1967 dada pela Emenda Constitucional nº1, de 1969. Esses requisitos eram uniformes para todo o País, e comprovado o atendimento a tais exigências, a Assembleia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município.

O Constituinte de 1988, movido por um ideal de descentralização, alterou radicalmente esse cenário, como bem demonstra o §4º do artigo 18 da Carta Magna de 1988. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios foi deixada inteiramente a cargo dos respectivos Estados, obedecidos requisitos definidos em lei complementar estadual.

As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros novos Municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais.

A consciência de que a situação estava atingindo níveis insustentáveis levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional (EC) nº 15, de 12 de setembro de 1996, alterando o §4º do artigo 18 da Constituição Federal. Assim, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios continuam consumando-se mediante lei estadual, porém, passa a haver a exigência de uma lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos. O dispositivo constitucional demanda, ainda, uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal.

Com a não promulgação de Lei Complementar Federal exigida pelo Artigo 18, §4º da Carta Magna, não há a criação de novos municípios no Brasil desde 1996, fazendo com que

potenciais distritos permaneçam sem autonomia político-econômica, impedindo potencial desenvolvimento dos mesmos.

No Estado do Pará são, atualmente, 51 distritos em processo de emancipação, dentre eles alguns conhecidos: o distrito de Icoaraci tendo como Município-Mãe Belém; Mosqueiro tendo como Município-Mãe, também, Belém, dentre outros. Portanto, em que medida a não promulgação de Lei Complementar Federal exigida pela EC nº15 afeta o desenvolvimento social dos distritos em processo de emancipação do Estado do Pará.

O objetivo central desse trabalho é demonstrar a necessidade do Poder Legislativo sair do estado de mora no qual se encontra, suprindo a ausência dessa Lei Complementar Federal, exigida pelo Artigo 18, §4º da Constituição Federal, regulando o período em que as alterações municipais poderão ocorrer, voltando a viabilizar a criação de novos Municípios no país.

Sendo assim, o primeiro capítulo tratou a respeito do Brasil como estado federal, forma de governo adotada que determina as regras adotadas no Brasil acerca da separação de poderes e divisão de competências entre os entes da federação, ponto importante a ser observado uma vez que interfere diretamente no tema do trabalho, conforme leciona José Afonso da Silva. O segundo capítulo tratou acerca da evolução legislativa e jurisprudencial acerca da criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios no Brasil, explanando o posicionamento do STF acerca do tempo no passar do tempo. O terceiro capítulo traz a conceituação dos fenômenos da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, conforme define Nelson Nery Costa, e as implicações práticas da ausência de Lei Complementar Federal que impede a criação de novos município em território brasileiro. Apresenta, também, o número de distritos no Estado do Pará que estão em processo de emancipação suspenso na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), conforme pesquisa documental realizada na ALEPA, junta à comissão de divisão administrativa, em 2016.

Para a elaboração do presente estudo, foi utilizado como método a pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados. Como instrumento para a coleta de dados foi realizada uma pesquisa documental em processos suspenso de distritos emancipandos do Estado do Pará, na ALEPA. Foi utilizada como técnica a análise textual, cuja finalidade foi esquematizar os textos lidos dos autores; a análise temática, a qual buscou a compreensão do

conteúdo da mensagem dos textos; e, por fim, uma análise interpretativa, buscando se obter uma visão própria no que se refere a ausência da Lei Complementar Federal

O resultado que se alcançou foi o de que a ausência de LCF traz uma desordem jurídica, uma vez que inunda o Supremo Tribunal Federal de Ações Diretas de Inconstitucionalidades, uma vez que os distritos criados após 1996 são inconstitucionais, e uma desordem socioeconômica uma vez que os distritos com potencial de desenvolvimento não podem evoluir no plano do direito público interno, além do que, da feita que se declara um Município inconstitucional, o mesmo deve retornar ao seu status quo, trazendo uma série de consequências no plano fático.

2 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O Brasil adotou a forma de Estado Federal, em 1889, com a proclamação da República, e a atual Constituição Federal a manteve mediante declaração conforme seu Artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” (BRASIL. CRFB, 1988) O Brasil, ao adotar tal forma de governo, foi fortemente influenciado pelos Estados Unidos, que foi o primeiro a adota-la, conforme Dalmo de Abreu resume: (DALLARI, 1998, p 255)

O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776 treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado. Poucos anos depois celebraram entre si um tratado, conhecido como *Artigos de Confederação*, aliando-se para uma ação conjunta visando, sobretudo, à preservação da independência. Já em 1643 quatro colônias haviam constituído a Confederação da Nova Inglaterra, para atuarem juntas nas guerras com os indígenas e para resistirem às ameaças da expansão holandesa na América. Em 1754 reuniu-se pela primeira vez um Congresso intercolonial, tendo Benjamin Franklin apresentado um plano de união das colônias, sem obter aprovação. Mas os Congresso continuou a reunir-se, o que influiu para que em 1776 houvesse a Declaração de Independência, assinada em conjunto pelas treze colônias. Finalmente, depois de prolongados debates, foram assinados, em 1º de março de 1781, os Artigos de Confederação, passando o Congresso a denominar-se *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*. Já não havia mais colônias e sim Estados, que se uniam numa confederação. Esta recebeu o nome de *Os Estados Unidos da América*, declarando-se que se tratava de uma união permanente.

Essa forma de Estado é caracterizada pela união de unidades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa, autonomia legislativa e tributária. Dalmo de Abreu Dallari traz em seu livro *Elementos da Teoria Geral do Estado* algumas características fundamentais do Estado Federal (DALLARI, 1998, p 257-259)

A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados. No caso norteamericano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados.

A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado. Baseando-se a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque

só regular os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua denúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição.

Na federação não existe direito de secessão. Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mais ainda que não o seja ela é implícita.

Só o Estado Federal tem soberania. Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial.

No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada.

.....
A cada esfera de competências se atribui renda própria. Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Com a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.

O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal foi constituído o poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe, embora haja algumas exceções, assegurar-se a todas as unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa do poder legislativo é o próprio povo quem se faz representar.

No Brasil a Constituição Federal de 1988, em seu Título III, dispõe sobre a organização do Estado. Este título visa estruturar concretamente o federalismo brasileiro e o modo de atuação do Estado no espaço da Federação o artigo 18, *caput*, da Constituição Federal estabelece os entes que participam da divisão político-administrativa do Brasil – União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios –, que, nos termos do mesmo dispositivo constitucional são todos autônomos. (BALERA, 2013)

Nessa forma de governo Municípios, estados e distrito federal, mantendo sua autonomia e independência, compõem uma unidade federativa que legitima um governo central federal que governa sobre todos os entes da unidade federativa supramencionados.

Nesse sistema é necessário fazer a diferenciação entre soberania e autonomia e seus respectivos titulares. O Estado Nacional brasileiro é alicerçado pela soberania, considerada como poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. O conceito de soberania está intimamente ligado ao poder político, ou seja, a soberania visa ser a racionalização jurídica do poder, na ideia da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito. (MATTEUCCI, 1991).

A autonomia para Celso Ribeiro Bastos “significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embaça.” (BASTOS, 1988, p. 232) As unidades membros da federação são titulares apenas de autonomia, concebida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 2016)

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos:

- (a) Na existência de órgãos governamentais próprios;
- (b) Na posse de competências exclusivas, que não seja incoerentemente reduzido;

Esses pressupostos da autonomia federativa estão enunciados na Constituição em seus Artigos 18 e 42 (BRASIL. CRFB, 1988):

Artigo 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.

.....
Artigo 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A divisão de competências entre a União e os Estados-membros constitui o cerne do Estado Federal, e dá origem, a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, ao mesmo tempo, aspectos federativos e unitários. É unitário, ao passo que possui um único território que, embora dividido entre os Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais. É federativo (associativo), a medida que cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõe de representantes dos Estados, conforme artigo 46 da Constituição, e também pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, conforme artigo 60, III) e enquanto

lhes é conferida competências para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Constituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações. (SILVA, 2016)

Com isso constituem-se no Estado federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a da União e a de cada Estado-membro. No Brasil, ainda há a esfera governamental dos Municípios. O Estado federal brasileiro está constitucionalmente concebido como a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme menciona o artigo 1º da Constituição. Contudo, conforme leciona José Afonso da Silva, foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Estados? A solução é: O Município é um componente da federação, mas não entidade federativa. (SILVA, 2016).

Antes de continuar a tratar acerca da competência dos entes federativos, se faz necessário falar um pouco sobre o princípio da separação dos poderes. Sendo esse um dos princípios fundamentais do Direito Constitucional, está previsto na nossa Constituição Federal em seu Artigo 2º “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL. CRFB, 1988) Conforme José Afonso da Silva leciona, Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário são expressões com duplo sentido. Apresenta, ao mesmo tempo, as funções legislativa, executiva e jurisdicional e apontam os respectivos órgãos, conforme estabelece a Constituição Federal no título *organização dos poderes*, respectivamente nos arts. 44 a 75, 76 a 91 e 92 a 135 (SILVA, 2016).

A teoria da separação dos poderes começou a ser desenvolvida por volta do século XVII, com o objetivo de proteger a liberdade individual e enfraquece o poder da Coroa dominante até então. A importância do princípio da separação dos poderes se traduz pela fala de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, O Federalista, XLVII “A acumulação de todos os poderes, legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode-se dizer com exatidão que constitui a própria definição de tirania”. Ressalta-se que a expressão separação de poderes não se confunde com divisão de poderes, pois sendo soberano o Estado, o seu poder é uno e indivisível, sendo necessário que vários órgãos exerçam o poder soberano do Estado, não se quebrando o poder do Estado por tal circunstância. (DALLARI, 1998).

A nossa Constituição Federal consagrou os poderes como sendo independentes e harmônicos entre si. Conforme ensina José Afonso da Silva, a independência dos poderes significa: a) que a investidura permanência das pessoas num dos órgãos do governo não

dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar ou outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais. A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. (SILVA, 2016)

É necessário ressaltar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder, nem sua independência são absolutas. Visando à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e associado à ideia de Estado Democrático, surgiu uma construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Dalmo de Abreu Dallari conceitua esse sistema em seu livro *Elementos da Teoria Geral do Estado* (DALLARI, 2013, p 219)

Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos *gerais* ou são *especiais*. Os *atos gerais*, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências

Sabendo-se que o federalismo se caracteriza pela autonomia que cada ente ou componente da federação possui, e que há um princípio da separação de poderes que visa o Estado Democrático, conclui-se que existe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento da atividade normativa de cada ente.

Naturalmente são inegáveis os impasses para se definir que matérias devem ser entregues à competências da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que pertencerão aos Municípios. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica. (SILVA, 2016)

O princípio que direciona a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o princípio da predominância do interesse, conforme o qual à União pertencerá aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, enquanto que aos Estados cumpre as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios competem os assuntos de interesse local. Contudo, no Estado moderno, se torna cada vez mais difícil distinguir o que é interesse geral ou nacional do que é interesse regional. Na tentativa de deslindar esse problema são aplicadas técnicas de repartição e competências, conforme leciona José Afonso da Silva (SILVA, 2016, p 482-483).

As constituições solucionavam o problema mediante a aplicação de três técnicas, que conjugam *poderes enumerados* e *poderes reservas* ou *remanescentes*, que consistem: (a) na *enumeração dos poderes da União*, reservando-se aos Estados os *poderes remanescentes*; é a técnica predominante (EUA, Suíça, Argentina, ex-URSS, México e Austrália são federações que a adotam); (b) na *atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União*, ao inverso, pois, do sistema anterior, e que é empregado quase só pela Federação do Canadá; (c) na *enumeração das competências das entidades federativas* (Índia e Venezuela podem ser indicadas como exemplos, compreendendo ambas poderes concorrentes e atribuição de poderes residuais à União). Esse sistema de enumeração exaustiva de poderes para as entidades federativas vigora também no Brasil para a repartição de rendas tributárias, com competências residual para a União (arts. 145 a 162).

À vista, porém, das dificuldades acima apontadas, da evolução do federalismo e da ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, outras técnicas de repartição de competências foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas em campos exclusivos, mutuamente limitativas, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar. É o sistema que se reconhece na República Federal da Alemanha (Constituição, arts. 70 a 75) e agora no Brasil em termos que se anotarão em seguida.

.....
A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (artigo 25, §1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (artigo 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (artigo 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União e Estados em que a competências para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou

normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Após a análise acerca da forma de governo que se trata o federalismo e sobre como é feita a repartição de competências dentro desse sistema, faz mister trazer à baila, além da competência de cada ente federativo, a atuação dentro dessa forma de governo de cada um dos componentes. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil engloba, conforme artigo 18 da CF, já visto anteriormente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A união constitui o aspecto unitário que existe em toda organização federal. O Estado Federal se forma de elementos unitários (União) e de elementos federativos (Estados). Se não existir elementos unitários, não será um só Estado Federal, e sim um conjunto de Estados dotados de soberania. Conseqüentemente, são esses elementos unitários que dão à federação sua essência de Estado soberano. A União dispõe de competência material exclusiva conforme dispõe o artigo 21 da Constituição Federal, de competência legislativa privativa conforme artigo 22 da CF, de competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios conforme artigo 23 da Carta Magna, e de competência legislativa concorrente com os Estados sobre temas elencados no artigo 24 da Constituição. (SILVA, 2016).

O Estados Federados são os elementos federativos, como dito anteriormente, a Constituição federal assegura autonomia aos Estados federados que se consolida na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de autoadministração, consoante arts. 18, 25 a 28 da Constituição Federal. A Constituição acolheu a técnica tradicional, que vem do Direito Constitucional Americano, de listar as competências da União, competindo aos Estados as competências remanescentes. No Brasil, o Estado Unitário descentralizou-se em Unidades federadas autônomas, reservando à União as competências que se entenderam convenientes, deixando o remanescente para os Estados. Das competências exclusivas dos Estados, ressalta-se a mais relevante para o este trabalho: a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, por lei estadual, segundo requisitos estabelecidos em lei complementar federal, conforme artigo 18, §4º da Constituição Federal. (SILVA, 2016)

Os Municípios brasileiros são elevados pelo sistema constitucional à categoria de entidades autônomas, ou seja, entidades dotadas autonomia. A autonomia municipal tem a sua amplitude variável dependendo da matéria que abrange. Primeiramente, existe a autonomia

administrativa, posteriormente a autonomia financeira, a qual prevê aos municípios a arrecadação e utilização de tributos. Logo em seguida existe a autonomia política, em virtude da eletividade dos agentes políticos municipais, por fim, a autonomia legislativa, que prevê a viabilidade de o Município elaborar uma Lei Orgânica Municipal. (COSTA, 2010) Sendo assim, a autonomia municipal se assenta em quatro capacidades: a) de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; e d) de autoadministração, ou seja, administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local. (SILVA, 2016). Contudo, nem sempre os Municípios brasileiros possuíram a autonomia que a Constituição Federal de 1988 conferiu a eles, nas palavras de José Afonso da Silva (SILVA, 2016, p 650)

A autonomia, que a Constituição de 1988 outorga ao Município, contém uma qualificação especial que lhe dá um conteúdo político de extrema importância para a definição de seus *status* na organização do Estado brasileiro, inteiramente desconhecido no regime anterior. Antes, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Quer dizer, a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de autoadministração, autolegislação e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local.

Veja-se a diferença fundamental da outorga da autonomia municipal: as normas constitucionais anteriores sobre ela se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los, assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e os respectivos limites. Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182). Isso significa que a ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (artigo 18, §4) e à intervenção (arts. 35 e 36)

Atualmente, o Brasil é uma República Federativa Presidencialista, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Município, em que o exercício do poder é conferido a

órgãos distintos e independentes, sujeitos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição.

São 27 entes federativos no Brasil, sendo 26 estados e o Distrito Federal onde se situa a capital da República, Brasília, divididas em 5 grandes regiões político-administrativas, sendo essas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Ressalta-se aqui, como já foi dito, que embora os Municípios sejam dotados de certa autonomia, eles são componentes da federação, mas não unidade federativa. Cada ente federativo e os municípios encontram suas competências traçadas na Constituição Federal em seus capítulos II, III e IV.

3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL ACERCA DAS ALTERAÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS

Superado esse tema passamos a análise legislativa e jurisprudencial acerca da criação incorporação, fusão e desmembramento de Municípios no Brasil. Até a promulgação da Carta de 1988, o tema da criação de novos municípios era o objeto de dispositivo da Constituição Federal, que, embora prevendo a consulta às populações locais, estipulava a obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em lei complementar. Esses requisitos eram uniformes para todo o País, e comprovado o atendimento a tais exigências, a Assembleia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município. Conforme a redação do Artigo 14 da Constituição de 1967 dada pela Emenda Constitucional nº1, de 1969 (BRASIL. CRFB, 1967):

Art 14 - Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

O Constituinte de 1988, movido por um ideal de descentralização, alterou radicalmente esse cenário, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios foi deixada inteiramente a cargo dos respectivos Estados, obedecidos requisitos definidos em lei complementar estadual, como bem demonstrava o Artigo 18 §4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL. CRFB, 1988):

Artigo 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.

As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência disso, inúmeros novos municípios foram criados.

A consciência de que a situação estava atingindo níveis insustentáveis levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, alterando o §4º do Artigo 18 da Constituição Federal, conforme demonstra a exposição de motivos apresentada para a referida EC (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, *Online*):

O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado a atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolva suas criações, fato este lamentável.

Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios.

Contudo, o texto do § 4º do artigo 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento dos abusos, hoje observados, e que levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.

A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas "a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano" deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.

Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções (sic.) que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.

Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.

Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estados de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito.

Sala das Sessões, em 29 de agosto de 1991.

Assim, com a Emenda Constitucional nº 15/1996, o Artigo 18, §4º da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação (BRASIL. CRFB, 1988):

Artigo 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, 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.

Dessa maneira, após a alteração do Artigo 18, §4º da Constituição Federal por meio da EC nº15 passou a vigorar os seguintes requisitos para o surgimento de novos municípios no Brasil:

a) Estudo de Viabilidade Municipal: Esse estudo fará uma análise do Município acerca de pontos estruturais para que Municípios que não possuem condições de auto sustentação financeira não passem a existir, surgindo com eles a dependência de outros entes de federação. O Estudo de Viabilidade Municipal será regulado na forma de lei ordinária federal. Nas palavras de Nelson Alexandre Paloni (PALONI, 2008, p 91)

A existência de muitos municípios não é um problema. A questão quantitativa por si só, não é prejudicial. O problema surge quando muitos municípios brasileiros não detém condições estruturais mínimas. O Estudo de Viabilidade Municipal é um instrumento que se prestará a diagnosticar antecipadamente tais distorções, já que não há como deter o crescimento da população e o natural desenvolvimento. Infelizmente já contamos com mais de uma década da promulgação da Emenda Constitucional 15, de 1996, sem a definição dos critérios que farão parte do referido Estudo de Viabilidade.

b) Plebiscito: Segundo Nelson Nery Costa “O *plebiscito* é a forma de consulta à população sobre determinada matéria. Cabe ao Tribunal Regional Eleitoral regular a forma da consulta plebiscitária através de resolução” (COSTA, 2010, p. 89)

c) Lei Complementar Federal: essa lei determinará critérios básicos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Dentre os critérios que serão abordados pela lei está o período no qual poderá ocorrer uma das alterações municipais prevista no Artigo 18, §4º da Constituição Federal. Esse período diz respeito ao período de eleições, para haja influência de um sobre o outro. Para demonstrar, cito o Artigo 3º, *caput*, §1º e 2º do Projeto de Lei nº 96/2008 (BRASIL. SENADO FEDERAL, PL 96, 2008, *online*)

Artigo 3º Os Procedimentos visando à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios realizar-se-ão no período compreendido entre a posse dos novos prefeitos e os vinte e quatro meses posteriores, nos termos dos incisos II e III do artigo 29 da Constituição.

§1º Os procedimentos iniciados e não encerrados no período do *caput* ficam sobrestados até a subsequente posse de Prefeitos.

§2º Os atos praticados fora do período legal são nulos de pleno direito.

d) Lei Estadual: por fim, cumpridos todos os requisitos acima expostos, haverá promulgação de Lei Estadual criando o Município.

Ocorre que, enquanto não fosse editada e promulgada Lei Complementar Federal, não poderia mais existir a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios no território brasileiro, e aqueles que sobreviessem após a EC 15/96 seriam inconstitucionais, quadro esse que perdura até os dias atuais. É de suma importância que a referida LCF seja promulgada, pois a supracitada EC converteu a eficácia do Artigo 18, §4º da CF passando a ser uma norma eficácia limitada que nas palavras de Alexandre de Moraes “são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade” (MORAES. 2016, p 11), ou seja, aquela que, para produzir seus efeitos, depende da criação de uma norma infraconstitucional, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 3682 em sua página 18, julgamento que será melhor examinado mais adiante (BRASIL. STF. ADO 3682/MT, 2007, *online*):

O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento segundo o qual o artigo 18, §4º, da Constituição da República, com a redação determinada pela EC nº 15/96, é *norma de eficácia limitada*, dependente, portanto, da atuação legislativa no sentido da feitura da lei complementar nele referida para produzir plenos efeitos.

Todavia, mesmo diante da exigência de Lei Complementar Federal e ausência da mesma, novos Municípios continuaram sendo criados pelos estados, nos moldes adotados anteriormente à alteração do Artigo 18, §4º da CF.

Com o passar do tempo, ante a inconstitucionalidade que assolava o país em face da criação de novos municípios sem o advento da LCF, houve o ajuizamento de muitas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Essas ADI's foram julgadas procedentes, declarando a inconstitucionalidade das leis que alteravam as condições municipais, forçando o retorno ao status quo desses novos municípios, acarretando no encerramento das atividades administrativas, na entrega da totalidade dos bens ao município-mãe, no fim de repasses de recursos federais e estaduais, na extinção de cargos, entre outras consequências. Faz-se adequado trazer as decisões de algumas ADI's como demonstração da posição adotada pelo STF à época, a começar pela ADI 3149/SC (BRASIL. STF. ADI 3149/SC, 2004, *online*)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.361/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DESMEMBRAMENTO DE ÁREA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS NOVOS E ANEXAÇÃO AO MUNICÍPIO DE CAMPINZAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei que se considera passível de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

Irrelevante o argumento das autoridades requeridas acerca da existência de lei complementar estadual, de 1995, que teria dispensado a consulta plebiscitária quando a área a ser desmembrada fosse inferior a um décimo da área total do município. Emenda constitucional superveniente que reserva à União a competência legislativa inicialmente atribuída aos estados-membros. Não-recepção da norma estadual que tratava da matéria.

Ofende o § 4º do artigo 18 da Constituição federal, com a redação dada pela Emenda Constituição 15/1996, lei estadual que desmembra área de município para anexá-la a outro, sem que tenha sido elaborada lei complementar federal e realizada a consulta prévia por plebiscito.

Ação Julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.361/2000

.....
Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e julgou-a procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.361, de 30 de março de 2000, do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator.

A ADI 2702/PR: (BRASIL. STF. ADI 2702/PR, 2003, *online*)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12949/00. CRIAÇÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIO. ADMISSIBILIDADE. LIMITES TERRITORIAIS. ALTERAÇÕES. HIPÓTESE DE DESMEMBRAMENTO. CONSULTA PRÉVIA À POPULAÇÃO ATINGIDA. INOBSERVÂNCIA. PROMULGAÇÃO DA EC 15/96. EXIGÊNCIA DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR.

1. Criação ou desmembramento de municípios. Ação direta de inconstitucionalidade. Adequação da via processual eleita para impugnação da lei estadual que os autoriza. Precedentes.

2. Desmembramento de município. Necessidade de consulta prévia à população interessada. Inobservância. Afronta ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes.

3. Emenda Constitucional 15/96. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, nos termos da lei estadual, dentro do período determinado por Lei complementar e após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal. Inexistência da lei complementar exigida pela Constituição Federal. Desmembramento de município com base somente em lei estadual. Impossibilidade.

Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná.

.....
Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.949, de 25 de setembro de 2000, do

Estado do Paraná, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente.

E a ADI 2812/RS (BRASIL. STF. ADI 2812/RS, 2003, *online*)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS:
DESMEMBRAMENTO: PLEBISCITO: EXIGIBILIDADE. Lei
11.599/2001, do Rio Grande do Sul. C.F., artigo 18, §4º.
I. – Seja qual for a modalidade de desmembramento, exige-se o plebiscito
ou a consulta prévia às populações diretamente interessadas, ou “às
populações dos Municípios envolvidos”. C.F., artigo 18, §4º. Lei
11.599/2001, do Rio Grande do Sul: inconstitucionalidade.
II. – ADI julgada procedente.

.....
Decisão: O Tribunal julgou procedente a ação direta para declarar a
inconstitucionalidade da Lei nº 11.599, de 11 de abril de 2001, do Estado do
Rio Grande do Sul.

No entanto, diferentemente das ADI's que vinham sendo julgadas, em 09 de maio de 2007 o STF julgou a ADI 2395/DF que versava sobre a constitucionalidade do próprio Artigo 18, §4º da Constituição, pedindo que fosse declarada inconstitucional a EC nº 15, alegando basicamente que não cabe à LCF regular o período em que acontece as alterações de Municípios em virtude disso em nada se relacionar aos pleitos eleitorais, e que a expressão “na forma da lei” usurpa a competência estadual, conforme a justificativa a qual se faz mister trazer à baila em sua integralidade (BRASIL. STF. ADI 2395/DF, 2007, *online*):

Alega-se, em síntese, que a referida Emenda violaria o princípio federativo, elevado a cláusula pétrea pelo artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal.

Segundo a requerente, a norma impugnada é inconstitucional em dois aspectos distintos.

Primeiro, por determinar que cabe à Lei Complementar Federal regular o período dentro do qual seria possível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Quanto a esse ponto, afirma-se que a emancipação, o surgimento de um novo município, é apenas uma das espécies do gênero alteração territorial. As demais espécies – incorporação, fusão e desmembramento – não teriam qualquer relação com pleitos eleitorais, fato que, ao lado do surgimento exagerado de novos municípios, seria a justificativa para a edição da Emenda Constitucional impugnada. Ademais, a própria criação de novos municípios não seria, na visão da requerente, relacionada com a realização de eleições.

Outro ponto inconstitucional refere-se à expressão “na forma da lei”, constante da parte final do dispositivo impugnado. Relembro que essa expressão se refere aos Estudos de Viabilidade Municipal. A requerente alega que, por não dispor de maneira explícita em sentido diverso, deve-se concluir que a lei referida seria uma lei ordinária federal. Nessa hipótese,

estaria configurada a usurpação da competência estadual para estabelecer os requisitos para as alterações territoriais dos municípios, uma vez mais com ofensa à cláusula pétrea da forma federativa de Estado.

Pede-se ao final:

a) que seja declarada inconstitucional a Emenda Constitucional nº 15/1996; ou

b) que seja declarada inconstitucional a expressão “dentro do período determinado por lei complementar federal”, constante do §4º do artigo 18 da Constituição, na redação dada pela EC nº 15/1996, e que se dê ao dispositivo impugnado interpretação conforme à Constituição para se declarar que a lei a que se refere a expressão “na forma da lei” – constante da parte final da norma atacada – é de competência legislativa estadual.

. Entretanto, o STF negou a procedência dos pedidos, e confirmou a constitucionalidade no novo texto dado ao Artigo 18, §4º da CF, conforme trechos do acórdão (BRASIL. STF. ADI 2395/DF, 2007, *online*):

O EXMO. SR. MINISTRO GILMAR MENDES – (Relator):

.....
A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, como todos sabem, foi elaborada com o conhecido intuito de colocar um ponto final na crescente proliferação de municípios observada no período pós-88. A redação original do artigo 18, §4º, da Constituição, criava condições muito propícias para que os Estados desencadeassem o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, por leis próprias, respeitados parâmetros mínimos definidos em lei complementar, também estadual. A justificativa apresentada na Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 1996, no Senado Federal, esclarece os motivos da mudança constitucional.

Tal justificativa da EC nº15/96 trazida pelo Ministro Gilmar Mendes já foi abordada acima, e traz a preocupação com a motivação eleitoreira do grande número de distritos que estavam sendo criados. Continuando a análise do voto, temos a manifestação da Advocacia-Geral da União que elucidou a inexistência da aludida violação ao princípio federativo uma vez que a EC dispôs que LCF deveria estabelecer genericamente o período que seria permitida a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Essa competência atribuída à União tinha apenas a finalidade de reparar o desequilíbrio entre a criação de municípios de maneira desenfreada e a falta de auto sustentabilidade da maioria deles, que muitas vezes, conforme a manifestação da AGU, tinha como único objetivo de realizar a promoção pessoal do agente político que promoveu a criação do novo Município. E por isso, a manifestação da AGU é no sentido de que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tomou o posicionamento correto de modo que a EC nº15/96 aperfeiçoa a cláusula da forma federativa

do Estado. A AGU trouxe também em sua manifestação o voto do Ministro Sepúlveda Pertence na ADI Nº 2.381 acerca do mesmo tema. O referido Ministro esclareceu que a EC nº 15/96, ao estabelecer em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal, não atingiu, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros, uma vez que ainda compete a eles a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, somente passou a existir a necessidade de se cumprir requisitos genéricos a todos o território brasileiro, e por essa natureza genérica somente cabia à União legislar sobre essa norma Nacional. (BRASIL. STF. ADI 2395/DF, 2007, *online*). Sob os argumentos analisados, a Corte, por maioria julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo e reafirmando a constitucionalidade da EC nº15/96

Após o julgamento da ADI 2395/DF, foram julgadas outras importantes ADI's, sendo uma por omissão. Elas são de relevante importância, pois este foi um momento pragmático para as decisões da suprema corte, conforme a análise a seguir, pois elas tomaram um redirecionamento a respeito do tema de criação de novos municípios após a EC nº 15/96, declarando a inconstitucionalidade das leis que criaram os municípios, sem, no entanto, a pronúncia de nulidade.

Em 09 de maio de 2007, o Supremo julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 3682/MT reconhecendo a mora legislativa do Congresso Nacional, estabelecendo um prazo de 18 (dezoito) meses para que o Congresso adotasse as providências legislativas, apresentando, pelo menos, um projeto de lei, conforme decisão do acórdão da referida ADI (BRASIL. STF. ADO 3682/MT, 2007, *online*)

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, vencidos o Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Por unanimidade, o Tribunal julgou procedente ação para reconhecer a mora do Congresso Nacional, e, por maioria, estabeleceu o prazo de 18 (dezoito) meses para que este adote todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional imposta pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que não fixavam prazo. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 09.05.2007.

Essa omissão legislativa retrata um grande problema tanto para a ordem jurídica brasileira, pois inunda o excelso STF de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, até Mandados de Injunção, quanto para o desenvolvimento socioeconômico dos Estados e suas

divisões administrativas. As falas do Ministro Gilmar Mendes em seu voto do acórdão da ADI 3682/MT sobre esse tipo de omissão, traduz, de certa forma, a problemática da questão, e ressalta a importância da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (BRASIL. STF. ADO 3682/MT, 2007, *online*).

Todos os que tónica ou sistematicamente, já se depararam com uma ou outra questão atinente à omissão inconstitucional, hão de ter percebido que a problemática é de transcendental importância não apenas para a realização de diferenciadas e legítimas pretensões individuais. Ela é fundamental, sobretudo, para a concretização da Constituição como um todo, isto é, para a realização do próprio Estado de Direito Democrático, fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, pluralismo político, tal como estabelecido no artigo 1º da Carta Magna. Assinale-se, outrossim, que o estudo da omissão inconstitucional é indissociável do estudo sobre a força normativa da Constituição.

.....
Tal como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), o processo de controle abstrato da omissão (ADIO) não tem outro escopo senão o da defesa da ordem fundamental contra condutas com ela incompatíveis. Não se destina, pela própria índole, à proteção de situações individuais ou de relações subjetivadas, mas visa precipuamente, à defesa da ordem jurídica. Não se pressupõe, portanto a configuração de um interesse jurídico específico ou de um interesse de agir. Os órgãos ou entes incumbidos de instaurar esse processo de defesa da ordem jurídica agem não como autores, no sentido estritamente processual, mas como Advogados do Interesse Público ou, para usar a expressão de Kelsen, como advogados da Constituição. O direito de instaurar o processo de controle não lhes foi outorgado, tendo em vista a defesa de posições subjetivas. Afigura-se suficiente, portanto, a configuração de um interesse usada por Triepel e adotada pela Corte Constitucional alemã, típico processo objetivo.

Outro ponto importante – um dos mais importantes, diga-se de passagem – a ser tratado na supracitada ADI é a respeito dos vários projetos de lei apresentados pelas casas legislativas. O fato de existirem tais projetos não descaracteriza a mora legislativa, verificamos a posição do STF nesse sentido no acórdão que está sendo analisado nesse momento (BRASIL. STF. ADO 3682/MT, 2007, *online*).

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do artigo 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 *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

.....
As atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (artigo 1º, *caput*, e inciso I). Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso.

Essas peculiaridades de atividades parlamentar, que afetam inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional.

Não tenho dúvida, portanto, em admitir que também a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.

No caso em questão, apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do artigo 18, § 4º, da Constituição, é possível, sim, constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar federal em referência.

Por fim, cumpre ressaltar o caráter puramente mandamental das decisões das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por omissão. Essas ações, assim como os Mandados de Injunção, buscam a expedição de uma ordem judicial ao legislador, configurando o chamado “*Anordnungsklagerecht*”, palavra em alemão que significa “ação mandamental”. Desse modo, por mais que tenha sido reconhecida a mora do poder legislativo, e extrema necessidade de que essa mora se dê por sanda, a ação mandamental não dispõe de meios coercitivos para que imponha ao Poder Legislativo que ele supra a lacuna legislativa, até mesmo em respeito ao princípio da separação dos poderes. Portanto, a decisão apenas tem o condão de pedir ao Poder Legislativo que proceda com a edição da LCF, estabelecendo um prazo impróprio, que se não for cumprido não acarreta prejuízos ao referido poder. Assim nas palavras de Gilmar Mendes na ADI 3.682/MT (BRASIL. STF. ADO 3682/MT, 2007, *online*)

A identificação da omissão inconstitucional do legislador, no juízo de constitucionalidade, tornava imperioso o desenvolvimento de novas técnicas de decisão, que se afigurassem adequadas a eliminar do ordenamento jurídico essa peculiar forma de afronta à Constituição, sem violentar a própria sistemática constitucional consagrada na Lei Fundamental. A Corte Constitucional recusou, de plano, a possibilidade de substituir-se ao legislador na colmatação das lacunas eventualmente identificadas, entendendo que a tarefa de concretização da Constituição foi confiada, primordialmente, ao legislador. Assim, tanto o princípio da divisão de

poderes quanto o postulado da democracia obstavam a que os Tribunais se arrogassem ao direito de suprir lacunas eventualmente identificadas.

Essa orientação fez com que o Tribunal desenvolvesse, como técnica de decisão aplicável aos casos de lacuna inconstitucional, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (*Unvereinbarerklärung*). Trata-se de decisão de caráter mandamental que obriga o legislador a suprimir, com a possível presteza, o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão. Essa forma de decisão, construída pela jurisprudência, foi incorporada à Lei que disciplina o processo perante a Corte Constitucional.

Essa técnica a qual se refere a citação acima – declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade – foi aplicada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que serão analisadas a seguir, como mencionado anteriormente.

No mesmo dia, 09 de maio de 2007, o Supremo Tribunal Federal julgou as ADI's 2.240/BA, 3.316/MT e 3.489/SC e no dia seguinte, 10 de maio de 2007, julgou a ADI 3.689/PA. Essas decisões marcaram um momento pragmático, pois ao contrário do que vinha sendo decidido até então, - municípios declarados inconstitucionais retornavam ao status quo -, nessas decisões o STF inaugura, no âmbito das decisões relacionadas às criações de municípios após a EC nº 15/96, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade, concedendo aos municípios objeto das quatro ADI's retro mencionadas, o prazo de 24 meses para que se aguardasse algum movimento do poder legislativo no sentido de suprir a lacuna legislativa existente, fundamentando tais decisões no Artigo 27 da Lei 9.868/99: (BRASIL. LEI 9868. 1999, *online*)

Artigo 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Adiante, será feita a análise da ADI 2.240/BA que tem como objeto a criação Lei 7.619/00 que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães no Estado da Bahia. A decisão dessa ADI declarou a inconstitucionalidade da lei sem pronunciar sua nulidade, estabelecendo um prazo de 24 (vinte e quatro) meses para esperar a colmatação na lacuna legislativa. Dentre os pontos a serem analisados do referido acórdão, será analisado, primeiramente, o Princípio

da Continuidade do Estado, levado à baila pelo Ministro Eros Grau, opondo-se, este, à declaração de nulidade.

O Princípio da Continuidade do Estado se traduz na inviabilidade de se anular uma situação fática que decorre de decisão política de caráter institucional sem que ocorra uma violação ao princípio federativo. Na ADI a situação fática é existência no plano fático do Município, possuindo este bens, servidores, receita e etc. Já a agressão ao princípio federativo se daria em virtude da derrogação da autonomia deste novo ente federativo. Nesse sentido, em seu voto, o Ministro Eros Grau explanou seu entendimento (BRASIL. STF. ADI 2240/BA, 2007, *online*)

35. Criado o Município, passou a existir e agir como ente da federação. Trata-se de um fato. Não se anulam fatos. Um ente da federação assumiu existência [plano da existência] e dessa existência resultaram efeitos jurídicos [plano da eficácia], tal como ocorre no casamento putativo e com as "sociedades em comum" [= sociedades de fato]. Impossível retornarmos no tempo, para anular essa existência, sem agressão à autonomia desse Município e, pois --- repito --- ao princípio federativo.

.....
45. Permito-me observar ainda que no caso está em pauta o *princípio da continuidade do Estado*, não o princípio da *continuidade do serviço público*. Os serviços públicos prestados pelo Município de Luís Eduardo Magalhães passariam a ser imediatamente prestados, se declarada a inconstitucionalidade da lei de sua criação, pelo Município de Barreiras, de cuja área foi destacado. Mas não é disso que aqui se cuida, senão da necessária, imprescindível afirmação, por esta Corte, do sentido normativo veiculado pelo artigo 1º da Constituição do Brasil: a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. É o princípio da continuidade do Estado que está em pauta na presente ADI, incumbindo-nos recusar o *fiat justitia, pereat mundus*.

Todavia, o Ministro Gilmar Mendes, refutando o voto do Ministro Eros Grau, que votou pela improcedência da ADI, resolveu por mitigar o Princípio da Continuidade do Estado, reconhecendo que de fato existia toda uma situação consolidada dos distritos, que não poderia ser ignorada pela Corte. Que com o surgimento de um novo ente federativo, surgiu, no plano dos fatos, uma série de situações decorrentes da prática de atos próprios do exercício da autonomia municipal, e reconheceu as graves repercussões de ordem política, econômica e social de uma decisão de inconstitucionalidade, como vinha sendo decidido até então. Contudo, o Ministro Gilmar Mendes esclareceu que a simples decisão de improcedência da ação não se traduzia em uma solução do problema enfrentado, ao contrário do que defendeu Eros Grau. Para Gilmar Mendes era necessário que o Tribunal assumisse uma decisão para

que fosse, na maior medida possível, menos gravosa à realidade concreta fundada sobre a nova entidade. Nesse sentido, resguardando o princípio da segurança jurídica, primando pela otimização entre a segurança jurídica e a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado votou aplicando o Artigo 27 da Lei nº 9.868, declarando a inconstitucionalidade contanto, sem a pronúncia da nulidade da lei impugnada, mantendo a vigência da mesma pelo prazo de 24 meses, lapso temporal o qual considerava razoável para que o legislador voltasse a reapreciar o tema. (BRASIL. STF. ADI 2240/BA, 2007, *online*)

O Ministro Eros Grau, convencido pelo Ministro Gilmar Mendes, retificou seu voto e acompanhou o Ministro Gilmar Mendes, para declarar a inconstitucionalidade da lei estadual, mas não sua nulidade, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses. Conforme já foi mencionado anteriormente, esse foi entendimento que prevaleceu no julgamento da referida ADI, cuja ementa se faz oportuno trazer na íntegra (BRASIL. STF. ADI 2240/BA, 2007, *online*).

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."

Não se faz necessário trazer ao corpo do texto uma análise minuciosa acerca das ADI's 3.316/MT, 3.489/SC e 3.689/PA, pois a mesmas explanam em suas argumentações os mesmos pontos que acabaram de ser analisados na ADI 2.240/BA. Diante disso, faz-se conveniente apenas demonstrar a decisão de cada uma a começar pela ADI 3.316/MT (BRASIL. STF. ADI 3316/MT, 2007, *online*)

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta, e, por maioria, ao não pronunciar a nulidade do ato impugnado, manteve sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses até que o legislador estadual estabeleça novo regramento, nos termos do voto reajustado do Senhor Ministro Eros Grau (Relator) e do voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, vencido, nesse ponto, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que declarava a nulidade do ato questionado. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 09.05.2007.

ADI 3.489/SC (BRASIL. STF. ADI 3489/SC, 2007, *online*)

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta, e, por maioria, ao não pronunciar a nulidade do ato impugnado, manteve sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses até que o legislador estadual estabeleça novo regramento, nos termos do voto reajustado do Senhor Ministro Eros Grau (Relator) e do voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, vencido, nesse ponto, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que declarava a nulidade do ato questionado. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 09.05.2007.

ADI 3.689/PA (BRASIL. STF. ADI 3689/PA, 2007, *online*)

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta, e, por maioria, ao não pronunciar a nulidade do ato impugnado, manteve sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses até que o legislador estadual estabeleça novo regramento, nos termos do voto reajustado do Senhor Ministro Eros Grau (Relator) e do voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, vencido, nesse ponto, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que declarava a nulidade do ato questionado. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Não votaram os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa. Plenário, 10.05.2007.

Passado um pouco mais de 1 (um) ano do julgamento das ADI's analisadas até agora, a lacuna legislativa se manteve, assim, ante a não edição da referida lei, o grande e crescente número de municípios em situação de inconstitucionalidade, e diante da necessidade de uma solução para a desordem, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 57/08 que acrescentou o Artigo 96 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a seguinte redação (BRASIL. CRFB, 1988)

Artigo 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.

Ou seja, todos as criações ou alterações municipais que ocorreram até 31 de dezembro de 2006 foram convalidadas, passando a inexistir o estado de inconstitucionalidade das mesmas. Essa EC contraria a Constituição de modo que se Carta Magna estabeleceu a exigência de Lei Complementar Federal regulando o período em que pode ocorrer a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, e houve a convalidação de

municípios criados ou alterados após essa exigência entrar em vigor, logo, conclui-se, clara desobediência ao texto constitucional.

Passados mais de 22 (vinte e dois) anos desde a promulgação da EC nº 15/96, o quadro de mora legislativa ainda perdura nos dias atuais, implicando diretamente no desenvolvimento de potenciais cidades, que possuem capacidade de auto sustentação, e se veem estagnadas no progresso por estarem adstritas à Municípios-mãe que por muitas vezes descumprem com as obrigações para com o distrito, seja pela distância em que se encontra o distrito de seu Município-mãe, seja pela má administração dos recursos ou outros diversos fatores, que assim acaba por frustrar o desenvolvimento socioeconômico dessas cidades, e por consequência do próprio país, pois se trata de um organismo cuja estrutura está totalmente interligada.

Soma-se, portanto, a ausência de lei constitucionalmente exigida para desenvolvimento jusnormativo por tempo mais do que razoável para o adimplemento, com a desconsideração do princípio federativo e da soberania popular para definir a gravidade do quadro de inconstitucionalidade retratado ao longo dessa exposição.

O advento da Lei Complementar Federal regulando a criação e Municípios colocaria um fim no cenário de inconstitucionalidade, pois visando a correção desse cenário, operaria de modo retroativo, regularizando as criações e alterações Municipais ocorrido no período pós EC 15/96.

4 ANÁLISE ACERCA DO DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS COM ENFOQUE NOS DISTRITOS EMANCIPANDOS DO ESTADO DO PARÁ

Para viabilizar a compreensão do objeto desse estudo, faz-se mister fazer uma conceituação acerca dos fenômenos da criação, incorporação, fusão e desmembramento, e também uma diferenciação dos institutos Município, distrito e cidade

Celso Ribeiro Bastos conceitua Município como “unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição da República, e subordinadamente a esta própria constituição do Estado e a Lei Orgânica dos Municípios” (BASTOS, 1993, p. 219). Para Pinto Ferreira “o Município é uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para arrecadação e aplicação de rendas.” (FERREIRA, 1990, p. 204-205). O município é a área territorial administrada que possui autonomia político-administrativa, isto é, administrada por uma prefeitura. São as várias divisões político-administrativas de um estado, e pode ser composto por área rural e área urbana.

Cidade nada mais é do que um aglomerado urbano, se este for muito pequeno será chamado de vila. Portanto, ao falarmos de cidade, estamos nos referindo a um área que apresenta grande ou média concentração de pessoas, além de ruas, bairros e equipamentos públicos urbanos, não precisando possuir autonomia político-administrativa para ser assim denominada. Dentro de um Município podem coexistir várias cidades, possuindo até mesmo nomes próprios. Nessa divisão, a cidade principal é chamada de distrito-sede ou município-mãe, a qual leva o nome do município a que pertence, e é nela que se localiza a prefeitura e demais órgãos da administração pública. As demais cidades menores são chamadas de distritos, estes não detém de personalidade jurídica própria nem sequer autonomia, possuindo natureza administrativa, sendo submetidos à tutela municipal, sem representação política oficial (COSTA, 2010).

Assim, Municípios e distritos sempre serão cidades, entretanto cidades nem sempre serão Municípios, e distritos serão sempre cidades pertencentes a um município-mãe. Um exemplo claro disso é Belém, Icoaraci e Mosqueiro. Aos três pode ser dada a denominação de

cidade, contudo Belém é a única que possui autonomia, sendo esta município-mãe ou distrito sede de Icoaraci e Mosqueiro, sendo estes distritos pertencentes ao Município de Belém.

Ocorre a criação, a qual se refere o Artigo 18, §4º da Constituição Federal, nada mais é do que quando um Município já nasce com autonomia político-administrativa, ou seja, a cidade já nasce na forma de Município. A incorporação se dá quando um Município incorpora outro, se extinguindo como pessoa jurídica. A fusão decorre da reunião de dois ou mais municípios, perdendo ambos as suas personalidades jurídica, passando a existir um novo Município. E o desmembramento advém da emancipação de um distrito em face de seu município-mãe, passando a possuir a denominação de município, ou seja, uma parte do território de um Município dele se desmembra para constituir um novo Município. (COSTA, 2010)

Em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA) em 2016, junto à Comissão de Divisão Administrativa, foram encontrados 51 processos de pedidos de emancipação distrital, suspensos, em virtude de ausência da Lei Complementar Federal exigida pelo Artigo 18, §4º da Constituição Federal. O que ocorre é que, por diversos motivos, surge na população que vive nesses distritos uma ânsia pelo desmembramento do mesmo em relação ao seu Município-mãe, na esperança de que, com a autonomia, a realidade local seja outra.

Desse modo, pessoas que se dispõem a liderar o movimento, formam uma comissão emancipatória (raros os casos em que essa comissão não é formada), e coletam dados e documentos, tais como: abaixo-assinado, mapa contendo os limites territoriais pertencente ao distrito emancipando e sua extensão territorial, o número de pessoas que vivem no distrito, a distância do distrito-sede e etc. Com os documentos em mãos, formalizam o pedido junto à ALEPA, em muitos casos, recebendo o apoio de deputados que, de alguma forma, possui alguma relação com região na qual se localiza o distrito.

As justificativas são várias, a grande maioria dos distritos ficam relativamente distantes das sedes, o suporte que recebem da administração é pouco, falta a eles infraestrutura básica, os equipamentos públicos urbanos mal existem. Outro motivo que enseja o desejo pela emancipação é a forte economia local, o grande potencial econômico do distrito.

Um estudo realizado por François Bremaeker demonstrou que o grande motivo para grande parte das emancipações distritais ocorridas até o advento da EC nº15/96 era o abandono dos distritos por parte do Município de origem. Esse estudo realizado por Bremaeker, junto aos Municípios emancipados, constatou que em 52,2% dos casos o motivo era o descaso da

administração do Município de origem, em 23,6% dos casos o motivo era a forte economia local, em 20,8% dos casos o motivo era a grande extensão territorial do Município-mãe, levando o distrito ao esquecimento em virtude da distância em que se encontrava do distrito-sede, e em 1,4% dos casos o motivo apontado era o grande aumento da população local. (BREMAEKER, 1992).

Sabe-se que os Municípios de pequeno porte demográfico acham no Fundo de Participação Municipal (FPM) o principal auxílio de recursos financeiros, em virtude do pequeno desenvolvimento econômico desses Municípios. Isso ocorre em virtude da massa de contribuintes insuficiente, sendo grande parte moradores da área rural. Isso ocasiona em uma receita limitada, pois os tributos que cabem ao Município cobrar são a grande maioria de natureza tipicamente urbana (imposto sobre serviço, imposto predial e territorial urbano, até mesmo contribuição de melhoria). Verificou-se, junto às comunidades que conseguiram se emancipar, que a maioria conseguiu resolver os seus problemas através da emancipação, pois garantiram, pelo menos, os recursos advindo do FPM. (BREMAEKER, 1996)

Ressalta-se que o processo emancipatório de distritos é nada além da expressão da vontade política da população, que encontra nisso a resolução dos problemas da comunidade. Tanto é que, mesmo os Municípios mais pobres, criados há mais tempo, nunca se ouviu falar em um único caso de arrependimento. Pelo contrário, estudos mostram que as comunidades estão satisfeitas com a nova condição. Ademais, a situação econômico-social da comunidade não é nada além do que a soma de fatores alheios à vontade da comunidade, que dependem da conjunção nacional até a condições geográficas do local. (BREMAEKER, 1996)

No Pará, os distritos emancipando são:

	Distrito	Município-Mãe	Número do Protocolo	Data	População	Estudo de Viabilidade Econômica	Distância (Km)	Manifestação Popular
1	Agrovila Sta Terezinha	Santo Antonio do Tauá	3954	08/09/99	xxxx	Não	xxxx	Sim
2	Bela Vista do Caracol	Trairão	8	06/04/2011	xxxx	Não	xxxx	Não
3	Bela Vista do Pará	Dom Eliseu	3451	12/06/1997	xxxx	Não	60	Sim
4	Belo Monte	Novo Repartimento	2364	2007	xxxx	Não	xxxx	Sim
5	Brejo do Meio	Marabá	993	14/01/1992	5804	Sim	31	Sim
6	Cachoeira da Serra	Altamira	124	10/08/2010	xxxx	Não	xxxx	Sim
7	Cairari	Moju	1992	25/03/2010	xxxx	Não	xxxx	Sim
8	Cajazeiras	Itupiranga	923	28/02/2000	7000	Sim	30	Sim
9	Canaã	Marabá	4067	2 013	xxxx	Não	xxxx	Sim
10	Casa de Tábua	Santa Maria das Barreiras	7480	22/11/2010	xxxx	Não	xxxx	Sim
11	Castelo dos Sonhos	Altamira	1896	24/03/2011	15.000	Sim	1.000	Sim

12	Cruzeiro do Sul	Itupiranga	878	xxx	xxxx	Não	xxxx	Sim
13	Emboraí	Augusto Correa	6932	31/10/2013	xxxx	Não	25,4	Sim
14	Flexal	Óbidos	5201	26/08/2013	xxxx	Não	112	Sim
15	Fordlândia	Aveiro	3452	03/07/2002	xxxx	Não	68	Não
16	Gleba Morada do Sol	São Félix do Xingu	3586	29/08/2000	8.500	Sim	xxxx	Sim
17	Gleba Sudoeste	São Félix do Xingu	3587	29/08/2000	xxxx	Sim	xxxx	Sim
18	Icoaraci	Belém	2860	18/06/2001	200.000	Sim	20	Sim
19	II Distrito de Viseu	Viseu	4286	xxxx	xxxx	Não	xxxx	Sim
20	Japim	Viseu	6256	13/09/1995	xxxx	Sim	93	Sim
21	Lago Grande do Curuai	Santarém	2524	08/06/1999	xxxx	Não	72 linha reta	Sim
22	Lindoeste	São Félix do Xingu	5976	2010	xxxx	Sim	xxxx	Sim
23	Louro do Norte	Garrafão do Norte	3453	03/07/2002	xxxx	Não	76	Não
24	Maiauata	Igarapé-Miri	1856	13/04/2005	xxxx	Não	133	Não
25	Maracajá	Novo Repartimento	5163	xxxx	xxxx	Não	50	Sim
26	Miritituba	Itaituba	4146	20/06/2010	xxxx	Não	10	Sim
27	Moraes Almeida	Itaituba	3455	03/07/2002	8.000	Sim	304	Sim
28	Mosqueiro	Belém	3456	03/07/2002	27.000	Não	72	Sim
29	Palmares de Carajás	Paraupébas e Marabá	154	02/10/2013	xxxx	Não	xxxx	Sim
30	Placas do Pitinga	Breu Branco	5976	26/06/2011	xxxx	Não	xxxx	Sim
31	Rio Preto dos Carajás	Marabá	2393	xxxx	xxxx	Não	xxxx	Sim
32	Rio Vermelho	Xinguara	2909	20/06/2001	xxxx	Não	90	Sim
33	Santa Fé do Rio Preto	Marabá	5783	26/11/2002	xxxx	Sim	xxxx	Sim
34	Santana do Capim	Aurora do Pará	3060	06/06/2002	xxxx	Sim	36	Sim
35	São Joaquim de Itaquara	Baião	4697	04/08/2011	xxxx	Não	xxxx	Sim
36	Serra Pelada	Curianópolis	5363	26/09/2011	xxxx	Não	xxxx	Sim
37	Taboca	São Félix do Xingu	1620	07/03/2012	xxxx	Não	xxxx	Sim
38	Vila Bela Vista	Floresta do Araguaia	6051	10/12/2002	9.500	Não	xxxx	Sim
39	Vila de Americano	Santa Izabel	106	23/03/2011	xxxx	Não	41	Sim
40	Vila Janari	Goianésia do Pará	3876	22/06/2011	xxxx	Não	xxxx	Sim
41	Vila Juaba	Cametá	551	24/01/2002	xxxx	Não	26	Sim
42	Vila Livramento	Garrafão do Norte	3585	29/08/2000	xxxx	Sim	xxxx	Sim
43	Vila Mandi	Santana do Araguaia	3337	20/07/1993	xxxx	Sim	84	Sim
44	Vila Nova Canadá	Água Azul do Norte	2191	08/05/2001	xxxx	Sim	xxxx	Sim
45	Vila Novo Paraíso	São Geraldo do Araguaia	1146	28/02/2002	8200	Sim	85	Sim
46	Vila Paraguatins	Marabá	2908	20/06/2002	35000	Sim	xxxx	Sim
47	Vila São José do Araguaia	Xinguara	6052	10/12/2002	6800	Não	122	Sim
48	Vila São Sebastião	Itupiranga	7241	xxxx	xxxx	Sim	xxxx	Sim
49	Vila Socorro	Tracuateua	785	25/08/1997	xxxx	Não	xxxx	Sim
50	Vila União	Marabá	4809	09/08/2011	xxxx	Sim	xxxx	Sim
51	Vitória da Conquista dos Carajás	Novo Repartimento	7369	07/11/2006	15000	Sim	150	Sim

Verifica-se, entre os distritos acima listados, que a maioria esmagadora possui manifestação popular para que a emancipação aconteça, pelos motivos listados acima. É certo que o desejo da população local não se faz suficiente para que a emancipação do distrito ocorra, embora não se tenha ouvido falar em arrependimento. É de extrema importância que seja feita uma análise criteriosa acerca de diversos aspectos do distrito, podendo se verificar,

somente com essa análise, se o referido distrito possui condições de se tornar autônomo ou não.

É inegável que a situação de abandono das comunidades interioranas, principalmente daquelas mais distantes dos Municípios-mãe, eleva em muito o seu grau de insatisfação com o meio ambiente em que vivem. Os efeitos dos problemas oriundos de dificuldades financeiras dos Governos municipais e de insatisfação da população, bem como as distorções produzidas pela legislação na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, contribuíram para o desejo das comunidades se emanciparem.

Para que o anseio popular pela emancipação não seja tão desenfreado é necessário que os Municípios brasileiros repensem as suas políticas pública e forma de distribuição de renda para ser investida. É fato que se houvesse um melhor atendimento às necessidades do povo que residem nesses distritos, com certeza haveria uma maior satisfação popular, implicando em bem menos lutas emancipatórias.

Não obstante, com a ausência da Lei Complementar Federal, os distritos que querem se emancipar estão no limbo do desenvolvimento, pois não sabem se continuarão a ser distritos ou se poderão se tornar Municípios. A ausência de uma lei, exigida pela Constituição Federal, que regula a criação de novos municípios no país, é algo sério e que merece atenção de todos. Somente quando se para pensar que há mais de 20 anos os estados brasileiros estão com sua competência legislativa para a criação de novos Municípios tolhida (competência essa definida pela Constituição, que é a norma soberana máxima de uma federação) é que é possível perceber que essa ausência de LCF se traduz na interrupção do desenvolvimento de um país.

É evidente que desses 51 distritos emancipandos do Pará, alguns, ou até mesmo maioria, não possuem capacidade para uma auto sustentação, mas é direito da população local obter uma resposta. Não existem motivos que justifiquem essa lacuna legislativa.

Dentre eles, ressalta-se o distrito de Castelo dos Sonhos, pertencente ao Município de Altamira. Castelo dos Sonhos fica cerca de 1000km de Altamira. É o distrito, no Brasil, mais distante de sua sede. Os moradores reclamam da falta de assistência da administração pública para com a cidade. Para se conseguir um alvará de autorização para funcionamento de algum estabelecimento comercial é necessário viajar 1000km. Com cerca de 15.000 habitantes, possui sistema de telefonia precário, assistência à saúde precária e coleta de lixo deficiente. Devido à distância e à falta de autonomia política e administrativa, possui um vínculo socioeconômico muito maior com o Município de Novo Progresso-PA e com o Município de

Guaratã do Norte-MT, até mesmo suas contas bancárias estão no estado de Mato Grosso em virtude do melhor acesso.

A economia local é forte, pois gira em torno da extração de madeira, a mineração de ouro, o plantio de soja e arroz. A prática de agricultura em Castelo dos Sonhos é bastante propícia, devido as suas condições climáticas. Enquanto a maioria das regiões produtoras estão na entressafra, Castelo dos Sonhos já está oferecendo o produto. O distrito conta, ainda, com forte comércio de rebanho bovino.

Este é apenas um exemplo dos vários distritos em processo de emancipação no Pará e no Brasil, emancipação esta que não se realiza em decorrência da ausência da Lei Complementar Federal, exigida pelo Artigo 18, §4º da Constituição Federal. A falta desta lei condiciona inúmeros potenciais distritos à estagnação de suas condições, permanecendo sem autonomia política, impedindo o crescimento e desenvolvimento do país, deixando esquecidos e abandonados esses distritos. Ocorre que o investimento dos Municípios-mãe em seus distritos, ainda mais em distritos tão distantes, é falho, ocasionando em distritos com boa economia que produz receita para o Estado, receita essa que não retorna para o distrito em forma de investimento, estagnando o desenvolvimento de regiões com potencial econômico.

É imprescindível que essa lei seja editada e promulgada, não só pela necessidade de dar um destino aos distritos que pretendem se emancipar, mas também em virtude da omissão que essa ausência representa, uma omissão de natureza inconstitucional. Mais de 20 anos foi tempo mais do que suficiente para que o Poder Legislativo realizasse estudos a fim de criar um projeto de lei satisfatório aos olhos do povo e do Poder Executivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho se constatou que a o Estado Brasileiro se apresenta na forma federada, que isso tem implicações direta no tema do estudo, pois essa forma de governo vem a definir como a autonomia de cada ente federativo se apresenta. Viu-se que compete aos Estados membros da federação a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, conforme artigo 18, §4º da Constituição Federal. No entanto essa norma foi alterada em 1996 com o advento na Emenda Constitucional nº 15/96, passando a exigir a promulgação de Lei Complementar Federal regulando o período no qual tais alterações poderiam ocorrer.

Essa Lei, até os dias atuais, não foi promulgada, resultando no ajuizamento de demasiadas Ações Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que os Estados continuaram criando Municípios aos moldes anteriormente utilizado. Verificou-se, através da análise da ADI 2395/DF, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu e afirmou a constitucionalidade da referida Emenda Constitucional. Foi possível averiguar que 2007 foi um ano pragmático para a Corte, pois até então seguia decidindo pela inconstitucionalidade dos Municípios Criados após a EC nº15/96 com a pronúncia de nulidade, levando esses Municípios a retornarem ao status quo.

A partir de 2007, o STF reconheceu a mora do Poder Legislativo, pois se passara quase 12 anos, assim, estabelecendo na ADO 3682/MT um prazo de 18 meses para que o Poder Legislativo apresentasse, pelo menos, um projeto de lei. E em 4 ADI's: 2240/BA, 3316/MT, 3489/SC e 3689/PA, declarou a inconstitucionalidade dos Municípios objetos dessas Ações, contudo, sem a pronúncia de nulidade dos mesmo, estabelecendo um prazo de vigência de 24 meses, tempo no qual se esperava alguma medida do legislador competente. Por fim, em 2008 foi promulgada a EC nº 57/08 acrescentando o artigo 95 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que convalidou todos os Municípios criados até 31 de dezembro de 2006, o que contrariou totalmente a Constituição.

Por fim, observou-se o grande número de Distritos no Estado do Pará que aguardam por uma resposta, seja no sentido da emancipação ou não. A ausência dessa Lei causa implicações para o desenvolvimento de distritos com grande potencial econômico, como ficou observado em Castelo dos Sonhos. Por tanto, restou evidente que a hipótese levantada acerca dos prejuízos causados pela ausência de Lei Complementar Federal, impedindo que, no Brasil,

sejam criados novos Municípios, conforme vimos através das decisões do Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

BALERA, Felipe Penteado. **Federalismo e as Possíveis Alterações no Território dos Estados Federados**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputado. Emenda Constitucional nº 15/1996. **Exposição de Motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-exposicaodemotivos-148912-pl.html> Acesso em: 01 mai. 2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em 05 abr. 2019

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm Acesso em 10 mai. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 96 de 2008**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o §4º do Artigo 18 da Constituição Federal. Disponível: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3991214&ts=1559268666673&disposition=inline> Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3682 MT**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/09/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2240 BA**. Relator Min. Eros Grau, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/08/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616> Acesso em: 01 de abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3316 MT**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/06/2007. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2248946> Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3489 SC**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/08/2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2294025> Acesso em: 01 abr. 2019

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3689 PA**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 10/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/06/2007. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469708> Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3149 SC**, Relator Min. Joaquim Barbosa, Data de Julgamento: 17/11/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/04/2005. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363323> Acesso em 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2702 PR**, Relator Min. Maurício Corrêa, Data de Julgamento: 05/11/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/02/2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266890> Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2812 RS**, Relator Min. Carlos Velloso, Data de Julgamento 09/10/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/11/2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082952> Acesso em 01 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2395 DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/05/2008 Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743> Acesso em: 01 abr. 2019

BREMAEKER, François EJ. Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional. n. 15. **Revista de Administração Municipal**, v. 43, n. 219, p. 118-128, 1996.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DALLARI. Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20º. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. **BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. Tradução de Carmem C. Variale et al**, v. 8, p. 1179, 1991.

PALONI. Nelson Alexandre. **O Estudo de Viabilidade Municipal e Seu Impacto no Desenvolvimento Nacional**. Dissertação (Mestrado) apresentada a Banca Examinadora para obtenção do título de mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2008 Disponível em <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8362/1/Nelson%20Alexandre%20Paloni.pdf> Acesso em 15 mai. 2019

PINTO. Ferreira. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SILVA. José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39º. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. A origem do Federalismo brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 25set. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17486>>. Acesso em: 22 mar. 2019.