



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DEDC), *CAMPUS XIII***  
**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO**

VIRGÍNIA DE BRITO ALMEIDA DA SILVA

**REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 57: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE LUIS  
EDUARDO MAGALHÃES**

Itaberaba

2022

**VIRGÍNIA DE BRITO ALMEIDA DA SILVA**

**REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 57: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE LUIS  
EDUARDO MAGALHÃES**

Trabalho de Conclusão do Curso, apresentado no curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia, UNEB, Campus XIII, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Fredson Timbira Dias dos Santos

Itaberaba

2022

FICHA CATALOGRÁFICA  
Sistema de Bibliotecas da UNEB

5586r

Silva, Virginia de Brito Almeida da

Regularização da situação dos municípios a partir da Emenda Constitucional nº 57: um estudo de caso do Município de Luís Eduardo Magalhães / Virginia de Brito Almeida da Silva. - Itaberaba, 2022.  
46 fls.

Orientador(a): Me. Fredson Timbra Dias dos Santos.

Inclui Referências

TCC (Graduação - Direito) - Universidade do Estado da Bahia.  
Departamento de Educação. Campus XIII. 2022.

1. Luís Eduardo Magalhães . 2. Inconstitucionalidade. 3. Criação de Municípios. 4. Constituição .

CDD: 007

VIRGÍNIA DE BRITO ALMEIDA DA SILVA

**REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 57: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE LUIS  
EDUARDO MAGALHÃES**

Trabalho de Conclusão do Curso,  
apresentado no curso de Direito da  
Universidade do Estado da Bahia, UNEB,  
Campus XIII, como requisito obrigatório  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profº. Mestre Fredson Timbira Dias dos Santos**  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB

---

**Profª. Doutora Maeve Mascarenhas de Cerqueira**  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB

---

**Profº. Doutor Josinaldo Leal de Oliveira**  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB

Aprovado em 13/07/2022

## **AGRADECIMENTOS**

Sou extremamente grata ao Pai Celestial por me proporcionar a vida, a saúde e sua força ativa durante todo o curso.

Gratidão a minha mãe Joelma Brito, meu pai Edival Almeida e meu irmão Davi Silva por sempre me darem o melhor de tudo e em tudo. Sempre me incentivando a ser melhor.

A toda família, em especial as tias Edinalia Santos e Rosana Brito, por todo apoio, incentivo e ensinamentos, vocês são espelhos pra mim. Também, Ivete Soares, Elisangela Soares e Cleomara Lima, obrigada por toda demonstração de carinho, admiração e cuidado demonstrado.

A cada hora e dia dedicados aos estudos foram momentos de renúncia a família e amigos. Externo a minha gratidão a Rômulo Silveira. Hoje não consigo definir nosso status de relacionamento, mas a admiração, o cuidado e amor demonstrado nos detalhes do nosso dia a dia foi para mim fonte de energia, de fortalecimento.

Agradeço aos docentes dessa Universidade que em muito contribuíram para a realização desse trabalho, em especial ao mestre Fredson Timbira Dias dos Santos, pela paciência e contribuição enquanto orientador.

Aos meus amigos e colegas de curso Igor Costa, Rabech Reis, Enerivalda Soares, Fernanda Freitas, Fabiana Guimarães e Tatiane Emanuela obrigada pelo compartilhamento de conhecimentos, por dividirmos as angústias e as felicidades dessa trajetória.

Apesar da frase ser clichê, hoje posso dizer, sabendo o real sentido, que não foi fácil chegar até aqui. Todas emoções passadas se transformaram no orgulho que sinto de mim mesma.

A todos minha eterna gratidão!

*“As mais brilhantes aparências podem encobrir as mais vulgares realidades. O mundo vive sempre enganado pelos ornamentos”.*

Shakespeare

## RESUMO

O presente trabalho dedicou-se ao estudo de se entender a existência de inconstitucionalidade no processo de criação do município de Luís Eduardo Magalhães. Norteados pela pergunta provocadora: quais os principais reflexos da Emenda Constitucional nº 57 na avaliação de constitucionalidade da criação do Município de Luís Eduardo Magalhães? Também, buscou-se apresentar a história e conceito do movimento municipalista, os critérios estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e pelo Pacto Federativo para a criação de municípios, além de propostas que visam modificar o art. 18, § 4º da CRFB/88 e demonstrar a necessidade de legislação específica para a criação de municípios. A metodologia aplicada na condução deste trabalho consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo utilizado vasto material bibliográfico e leis e regulamentos que dispõem sobre o município de Luís Eduardo Magalhães. O estudo possui abordagem qualitativa e é de cunho exploratório. Enquanto resultados alcançados, entendeu-se que desde que implementado o requisito de Lei Complementar pela Emenda Constitucional nº 15 e 57/1996, novos municípios foram criados e se mantêm até os dias atuais produzindo efeitos jurídicos como se criados de acordo com a norma constitucional, como é o caso do município de Luís Eduardo Magalhães. Concluiu-se que apesar da intenção do Congresso Nacional de regularizar a situação de diversos Municípios, a Emenda Constitucional n. 57 é inconstitucional e cria precedente favorável à convalidação dos atos inconstitucionais pelo Congresso Nacional, no exercício da competência reformadora, afrontando os princípios constitucionais da nulidade do ato inconstitucional, da supremacia da Constituição, da segurança jurídica e da separação de funções.

**Palavras-chave:** Luís Eduardo Magalhães. Inconstitucionalidade. Criação de Municípios. Constituição.

## ABSTRACT

The present work was dedicated to the study of understanding the existence of unconstitutionality in the process of creation of the municipality of Luís Eduardo Magalhães. Guided by the provocative question: what are the main reflexes of Constitutional Amendment nº 57 in the evaluation of the constitutionality of the creation of the Municipality of Luís Eduardo Magalhães? Also, we sought to present the history and concept of the municipal movement, the criteria established by the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB) and by the Federative Pact for the creation of municipalities, as well as proposals that aim to modify art. 18, § 4 of CRFB/88 and demonstrate the need for specific legislation for the creation of municipalities. The methodology applied in conducting this work consisted of a bibliographic and documentary research, using vast bibliographic material and laws and regulations that have on the municipality of Luís Eduardo Magalhães. The study has a qualitative approach and is exploratory. As results achieved, it was understood that since the implementation of the Complementary Law requirement by Constitutional Amendment nº 15 and 57/1996, new municipalities were created and remain until the present day producing legal effects as if created according to the constitutional norm, as is the case of the municipality of Luís Eduardo Magalhães. It was concluded that despite the intention of the National Congress to regularize the situation of several Municipalities, Constitutional Amendment n. 57 is unconstitutional and creates a precedent favorable to the validation of unconstitutional acts by the National Congress, in the exercise of reforming competence, affronting the constitutional principles of the nullity of the unconstitutional act, the supremacy of the Constitution, legal certainty and the separation of functions.

**Keywords:** Luís Eduardo Magalhães. Unconstitutionality. Creation of Municipalities. Constitution.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	09
2 MOVIMENTO MUNICIPALISTA E A INSEGURANÇA AO SISTEMA JURÍDICO .....	11
<b>2.1 Movimento municipalista: perspectiva histórica e conceito.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 O municipalismo e a constituição promulgada em 1946 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Movimento municipalista no Brasil .....</b>	<b>16</b>
3 CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS .....	21
<b>3.1 Impactos da Constituição de 1988 sobre os municípios .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Emendas Constitucionais que visam alterar o art. 18 da Constituição Federal .....</b>	<b>29</b>
4 A CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LUIS EDUARDO MAGALHÃES E O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA.....	32
<b>4.1 Tipo de pesquisa .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2 Resultados da pesquisa: análise e discussão dos dados .....</b>	<b>33</b>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	40
REFERÊNCIAS .....	42

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 23 de fevereiro é comemorado o Dia Nacional do Movimento Municipalista Brasileiro. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) o “movimento municipalista é fonte de fortalecimento dos 5.568 municípios brasileiros que hoje se beneficiam de muitas conquistas alcançadas e de lutas por seus defensores”. Através do movimento municipalista compele-se alcançar a autonomia, a valorização e principalmente a descentralização político-administrativo dos municípios para com a União e os Estados, haja visto que são eles os primeiros a serem cobrados pelo povo a solucionar as demandas da população.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em seu art. 18, §4º em conformidade com o Pacto Federativo regulamenta a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, sendo necessário Lei Complementar Federal estipulando o período para tais ocorrências, lei estadual, consulta previa mediante plebiscito às populações dos municípios envolvidos e a divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma de lei.

Desde que implementado o requisito de Lei Complementar pela Emenda Constitucional nº 15/1996 nenhuma Lei foi criada dispondo o período para criação de novos municípios. Mas, ainda assim, novos municípios foram criados e se mantêm até os dias atuais produzindo efeitos jurídicos como se criados de acordo com a norma constitucional. Esse é o caso do município de Luís Eduardo Magalhães.

Diante da afronta ao texto constitucional, o Partido dos Trabalhadores (PT) propôs a ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2240 BA) em detrimento da Lei Estadual que criou Luís Eduardo Magalhães. Todavia, o Superior Tribunal Federal (STF) julgou procedente o pedido da ADI contra a lei Estadual, porém designou a manutenção do município em prol da “segurança política” e em consideração aos princípios da segurança jurídica e da continuidade do Estado, haja visto que o município já se encontrava com 6 anos de existência com prefeito e vereadores, produzindo efeitos jurídicos.

Posteriormente, tem-se a Emenda Constitucional nº 57/2008 convalidando todos os municípios criados até 31 de dezembro de 2006. Sendo assim, todo município criado em data posterior à determinada pela EC nº 57/2008 é considerado irregular e sua a Lei Estadual inconstitucional.

Foi a partir deste contexto que este estudo buscou responder ao seguinte questionamento: Quais os principais reflexos da emenda constitucional nº 57 na avaliação de constitucionalidade da criação do Município de Luís Eduardo Magalhães-BA?

Para a discussão sobre esse tema bastante instigante, o trabalho teve como objetivo geral: Entender a existência de inconstitucionalidade no processo de criação do município de Luís Eduardo Magalhães. E, a partir dos objetivos específicos: Conceituar o Movimento Municipalista (história, conceitos, objetivos); apresentar os critérios estabelecidos pela CRFB/88 e pelo Pacto federativo para criação de municípios; apresentar propostas de emendas constitucionais que visam modificar o art. 18, §4º da Constituição; demonstrar a necessidade de regulamentação específica para criação de municípios e analisar o processo de criação e seus efeitos no Município de Luís Eduardo Magalhães.

O tema é importante, pois, a não observância do preceito constitucional sobre a instituição de novos municípios afeta de modo significativo o dia a dia da população, como o acesso à escola, hospitais, segurança pública, bancos, etc; até ao desenvolvimento econômico municipal e sua autossustentabilidade. Além disso, enfraquece todo o movimento municipalista, que busca a organização e valorização dos municípios, aqueles que tratam de forma direta com a população, causando, também, insegurança jurídica.

Para o presente trabalho foi realizada a pesquisa bibliográfica sobre o tema através da internet, em sites como o google acadêmico, o site da Confederação Nacional dos Municípios, como também seus livros, artigos e matérias publicadas. Além destes, foi também utilizado a pesquisa documental a partir de leis e regulamentos que dispõem sobre o município de Luís Eduardo Magalhães e projetos para modificar sua regulamentação.

Foi utilizada a pesquisa exploratória onde buscou-se a familiarização do tema em artigos, livros, leis e regulamentos. Também se utilizou o processo descritivo em que buscou-se descrever a realidade vivida pelos municipalistas. Utilizou-se o método

qualitativo para a apresentação dos resultados da pesquisa. Ficou demonstrado como se dá seu impacto ao movimento municipalista.

## **2 MOVIMENTO MUNICIPALISTA E A INSEGURANÇA AO SISTEMA JURÍDICO**

### **2.1 MOVIMENTO MUNICIPALISTA: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITO**

O Município é a célula do território estadual. “Não há corpo sem células, não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência da nação, existência do povo constituído, existência do Estado, sem vida municipal”. (PAUPERO, 1971, p. 40)

É denominada autonomia o direito de autoadministrar-se, autogovernar-se, autolegislar-se que é pertencido ao povo nas democracias. Ela integra cada um dos seus círculos de convivência e em cada um dos graus de sua formação - daí a diversidade. “Cada município poderá ter sua forma própria de organização. A padronização não se coaduna com a vida, que implica, por si mesma, em heterogeneidade”. (CARNEIRO, 1953, p. 12)

O Estado não necessita apenas do reconhecimento e da legitimidade da existência dos municípios, mas também não deve interferir em suas vidas. Nem sempre o governo municipal é apenas por si mesmo, pois em uma organização nacional, os municípios podem participar tanto em nível estadual quanto nacional. Portanto, a intervenção nos municípios deve ser um mecanismo especial, como possibilidade explicitamente definida no artigo 35º do texto de 1988. (BRASIL, 1988, p.12).

O estudo de viabilidade consiste em uma análise da possibilidade de criação de um município em determinada área do país, para tal é levado em consideração a apresentação e publicação desses estudos e suas peculiaridades. Os referendos envolvem grupos de interesse imediato, ou seja, as comunidades e as leis estaduais envolvidas serão responsáveis por validar ou não a criação do município.

A Lei Complementar da União deve instituir um prazo plausível para a concepção de novos municípios. Mesmo sem a Lei complementar, alguns estados prosseguiram, por meio de lei estadual, na criação de novas cidades autônomas sem o cumprimento explícito do art. 18, §4º da CRFB/88. Como resultados, várias ADIN's

foram ajuizadas, interrogando a constitucionalidade das leis que criam esses municípios, que são claramente inconstitucionais.

Dessa forma, a intervenção feita no município deve ser um mecanismo de exceção e não de regra, como, por exemplo as possibilidades definidas expressamente no artigo 35, da Carta de 1988.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, 1988).

A palavra “Municipalismo” poderá ser usada sob duas vertentes: a primeira dela para representar tanto o sistema político que reconhece a justa autonomia municipal e as legítimas prerrogativas do Município quanto para representar o movimento que defende a instauração de tal sistema.

Esse movimento é visto como uma nova fase do municipalismo, isto porque se é percebido como um movimento histórico-evolutivo, que foi sofrendo mudanças desde a primeira Constituição (1824), quando o quadro de governança política do país foi retrospectivo e as instituições municipais passaram a ter princípios de regulação. A partir daí formaram um conjunto de intelectuais da área do Direito, da Ciência Política e da Administração Pública, intitulado Municipalidade, que formularam as bases conceituais e metodológicas do papel do município enquanto entidade política e social.

Plínio Salgado elaborou em 1948 o Manifesto Municipalista, este foi lido por Goffredo Telles Junior na V Convenção do Partido de Representação Popular. No mencionado Manifesto, consciente de que os Municípios são “os elementos naturais de que se compõe o corpo da Nação”, proclamou Plínio Salgado que “a palavra Municipalismo resume a nossa política” e que “Municipalismo é o nome da nossa campanha: a campanha pelo fortalecimento dos Municípios brasileiros”, por ele chamada de “Cruzada Municipalista Nacional”. (SOUSA, 1957, p. 81)

## 2.2 O MUNICIPALISMO E A CONSTITUIÇÃO PROMULGADA EM 1946

Apesar de reger, em seu Artigo 1º, a adoção do federalismo enquanto forma de governo, a partir de 1930, pode se notar uma alternância no tipo de distribuição de poderes e no tipo de governo, conforme explica Campos (2005). Nota-se uma centralização do poder marcada pelo autoritarismo sob às classes populares e seus movimentos e partidos, resultante da Revolução de 1930. Esse acontecimento implicou em uma subordinação dos estados em relação ao poder federal, em que estes passaram a ser governados por interventores federais que, por sua vez, escolhiam os prefeitos de seus municípios.

Passada a guerra, em 1945, os poderes dos estados foram restaurados e o Estado nacional voltava a ter um caráter descentralizado. Segundo Pinto (2002), nesse período houve um ganho de autonomia dos municípios a partir do momento em que são assegurados a terem seus prefeitos e vereadores eleitos democraticamente. Outro ponto relevante relaciona-se ao município poder cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria, bem como a regulamentação de intervenções municipais.

Voltando ao contexto de 1946, a Constituição decretada apresentou importantes vitórias para o movimento por ser considerada pelos municipalistas como a mais municipalista das Constituições, isto porque foi a partir dela que foram formulados os novos instrumentos favoráveis aos municípios. Na Constituição de 1946 em seu artigo 28, de acordo com Lordello de Mello (1955), foi estabelecido a estrutura fundamental do governo municipal sob a forma de uma delimitação à faculdade dos Estados Membros de se organizarem internamente. O texto do artigo dispõe:

A autonomia dos municípios será assegurada: a) pela eleição do prefeito e dos vereadores; b) pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das suas rendas e à organização de serviços públicos locais. (LORDELLO DE MELLO, 1955, p.29).

Em termo do julgamento de autonomia municipal, no que se refere ao direito do município a sua própria administração, Mello reforça que a Constituição deu passo importante na autonomia, uma vez que, a enumeração constitucional dos tributos

pôde ser arrecadada pelo governo municipal. Dessa forma, Constituição foi ainda mais longe quando delimitou a área de competência da lei federal e dos Estados.

Esse progresso municipalismo, mesmo que de forma lenta, atinge o seu ponto mais elevado em 1946, cuja instrumento decisivo de ação se materializou na Associação Brasileira dos Municípios (ABM), estabelecida em 15 de março. A partir daí o movimento adquiriu uma direção autoconfiante, progredindo de forma rápida, podendo-se avaliar as suas proporções através da realização dos Congressos periódicos de Municipalidades, nacionais e regionais, gerando ainda sua repercussão nos congressos internacionais, onde aos municipalistas brasileiros sempre se asseguraram em coerência com os postulados interamericanos, amparando a teoria do “intermunicipalidade”, como ora ocorre em Panamá.

Além disso, a Associação Brasileira dos Municípios através da sua conceituada Revista e de grande número de publicações que aconselhou e patrocinou, veio despertar um sentido cultural nas diretrizes municipalistas, até então desdenhado ou esquecido.

Por conseguinte, passou-se a delimitar a área de alçada municipal conforme demonstrada por Francisco Brochado da Rocha (1955, p.88):

Com é o Estado que organiza os municípios, cabe-lhe respeitar a regra do artigo 28 da Constituição da República, definir a esfera da competência municipal especificando as respectivas atribuições e, pois, é o que se entende por serviço público local e peculiar interesse. (FRANCISCO BROCHADO ROCHA, 1955, p. 88).

O criador da Associação Brasileira de Municípios comandou a campanha municipalista, debatendo em todas as regiões do país as questões municipais. Preparou uma verdadeira agitação municipalista na Constituinte, e, em consequência, a Constituição Federal de 1946, hospedou no seu texto as exigências principais em matéria de discriminação de rendas, além disso, também de definição de competências.

A partir de 1964, com o regime militar, o Estado nacional brasileiro reassume o estilo centralizador e autoritário, e os estados perdem inclusive a liberdade para eleger seus governadores. Para Oliveira (2002), as conquistas alcançadas nas décadas de 1940 e 1950 foram contidas pelo regime. Nesse período, os municípios (principalmente as capitais, municípios de fronteiras e aqueles considerados como sendo de segurança nacional) passaram a ter prefeitos nomeados pela União e há

limitação das funções das câmaras municipais, que passaram a ser geridas pelo Poder Executivo. Vale ressaltar que os períodos entre constituições foram marcados por emancipações, incorporações e desmembramentos tanto de estados quanto de territórios.

O municipalismo, através da história brasileira, informou ideológica e programaticamente planos fundamentais associados à atualização do país. De uma crítica à centralização política e à deficiência de participação e representação, ele se unificou à crítica autoritário-modernizante de cunho agrarista ao sistema sócio-político da República Velha que, no Estado Novo, enxergou no município o espaço plebiscitário e pré-político por excelência.

Ao implantar a Comissão Organizadora da Associação Brasileira dos Municípios, assim se manifestou:

Há vários problemas de base cuja solução deixaria completamente resolvidos inúmeros outros, que lhes são somente reflexos. Para esses, todos os esforços devem convergir. Está entre eles, como fundamental, o da organização da vida dos Municípios em bases racionais, de forma a lhes permitir uma natural evolução pela perfeita coordenação das atividades políticas, econômicas e sociais.

A Associação Brasileira de Municípios, com base na qual foi hoje constituída a Comissão, convoca todos os prefeitos e todos os municipalistas para que, solidariamente, decidam sobre a objetividade dos ideais que nos unem e são responsáveis pelos grandes destinos da entidade patriótica.

Um reforço interessante à reforma municipal é a de Teixeira de Freitas (1948), quando ele retrata que ao traçar o seu programa de reorganização nacional em uma célebre conferência afirmou que a forma eficaz dos municípios vencerem a sua debilidade econômica, demográfica e política está em se juntar tanto de forma política quanto administrativamente por meio de consórcios intermunicipais.

De acordo com o autor daria sentido político ao consórcio intermunicipal o Conselho Governativo, formados pelos Prefeitos das Municipalidades associadas, seria esse Colégio o órgão legislativo do Consórcio ou União Municipal, competindo ao seu Presidente a função de chefe do competente departamento ou secretaria do Governo.

Este Governo, obviamente, não teria a missão apenas de estabelecer a harmonia entre si, tornar solidárias e convergentes para o fim comum, as

concretizações administrativas dos municípios associados, em ordem a lhes garantir maior eficiência. Seu objetivo seria, principalmente, obter que atendessem melhor aos recíprocos interesses das municipalidades associadas, uma vez que interdependentes se apresentam de fato, e sob muitos pontos de vista, vários dos serviços municipais, dentre eles pode-se citar o de saúde, de instrução, de rodoviação, de fomento rural, etc.

Atingido o apogeu mobilizatório de sua trajetória durante a redemocratização do país na década de 40, o municipalismo se fissa em uma vertente política representada pela criação da ABM e uma vertente tecnocrática associada ao IBAM. Na primeira dessas vertentes o municipalismo perde seu caráter militante e passa a ser uma frente nacional de políticos provincianos. Já na segunda vertente, o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano.

### 2.3 MOVIMENTO MUNICIPALISTA NO BRASIL

O movimento municipalista no Brasil é envelhecido e permeia a política, as finanças e a gestão públicas ao longo de toda a era republicana. Segundo esclarece Melo (1993, p. 1), “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”, não obstante a ambiguidade do conceito. Conforme este autor, a atuação dos municipalistas tem intensa relação com a modernização do Estado.

O histórico do municipalismo no Brasil vai de uma reprovação a ele (na República Velha, por criar uma desordem descentralizadora e por representar uma visão idealizada de uma sociedade que em sua essência é rural, conforme alguns ideólogos), ao seu acolhimento como estratégia democratizante e eficientizante das administrações (desde os anos 1970, com ênfase no período da recente redemocratização).

Num período determinante da industrialização e da urbanização do país, sob Getúlio Vargas, o municipalismo nasce de um modo que revela a incoerência entre o discurso de seus defensores e as práticas governamentais.

Na prática, entretanto, a contradição se resolve: Ainda que o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma densa centralização política, administrativa e financeira – e, portanto, contrária ao conceito de autonomia

que é subjacente ao municipalismo –, ele se baseia numa concepção plebiscitária e corporativa de representação política. (MELO, 1993).

A decolagem do municipalismo, como movimento, propriamente dito, se dá na redemocratização do segundo pós-guerra, quando o objeto aparece com força nas propostas da campanha presidencial, tendo como resultado a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o consenso entre os constituintes de 1946, independentemente de suas filiações partidária.

Medeiros (1999, p. 95), por exemplo, conferiu ao municipalismo a tarefa de se contrapor à “concentração demográfica em certos centros urbanos”, que ocasionaria “sensível desfalque nos municípios”.

A proposta conjeturava não só a ideologia redentora do ruralismo, mas também a politização crescente da questão dos desequilíbrios regionais. A tática proposta era que se realizasse o que se apelidava "acordo interpartidário específico", prevendo a realização de "convênios" (um instrumento "moderno" naquele contexto) entre o governo federal e os municípios. A ABM obteve a aprovação da Operação Município, contra a forte resistência dos representantes de São Paulo, que acreditavam que os municípios ricos não iriam se beneficiar (MARANHÃO, 1960, p 164 - 5).

Ao longo da década de 50, o municipalismo perde gradativamente seu estilo reformista e se transforma no que se poderia denominar "partido político dos políticos". A ascensão de Jânio Quadros - que nutria vínculos históricos com o movimento - à presidência, levou à criação do primeiro órgão federal de assistência aos municípios, o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM). Por outro lado, as propostas da Operação Município reemergiram com o Programa de Ação Concentrada do Ministério do Interior, durante o regime militar. Vale a menção de que a intensa mobilização municipalista do pós-guerra levou ao projeto de publicação da Enciclopédia de Municípios Brasileiros, na década de 50, projeto gigantesco de coleta e sistematização de dados realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE. (IBGE, 1958).

A criação, em 1952, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), como ente sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e tampouco com natureza partidária, foi um passo decisivo para materializar o municipalismo em sua vertente técnica engajada na modernização dos governos municipais e da gestão urbana, sem abrir mão da necessidade de fortalecer politicamente o elo frágil do federalismo

brasileiro. ABM e IBAM, atuando, até certo ponto, em reciprocidade, contribuíram para consolidar essa trajetória.

A proposta de atuação do IBAM guarda estreita relação com a proposta de reforma institucional do DASP. A diferença se dá que, no caso do IBAM, a questão era a de como compatibilizar, num contexto democrático e descentralizado, uma estratégia de reforma e modernização da administração municipal por uma instância que não era - e não podia ser - municipal. Efetivado durante o Estado Novo, o projeto do DASP, como amplamente investigado, foi inteiramente modelado na reforma do serviço público americano do início do século e nas famosas comissões de eficiência do governo *Hoover*, na década de 20 (SIEGEL, 1964).

A solidificação do IBAM e seu gradativo afastamento em relação ao ruralismo está associado com o programa de cooperação técnica em administração pública criado no âmbito do Point Four (USAID), e, também, ainda que em menor escala, com as Nações Unidas com sua contratação como diretor assistente para o IBAM abrirem-se as perspectivas de constituição de uma linha de atuação distinta do municipalismo ruralista. (MELLO, 1953)

Não tardou para que o “casamento de conveniência” entre ABM e IBAM terminasse, enquanto um estava se envolvendo em consultorias de intenso teor técnico, urbanístico e de planejamento, o outro seguindo seu rumo de articulação política. Com o IBAM cumprindo esse papel, “o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano” (MARANHÃO, 1960, p. 10).

A perda de prestígio do IBAM – que atua nacionalmente – e o aniquilamento do CEPAM são eventos emblemáticos da contradição mais recente do municipalismo no Brasil: acontecem exatamente num momento em que os municípios ganharam importância e passaram a ter acesso a mais recursos. É justamente aí que se mostra a contradição, quando mais carecem de apoio técnico, ao mesmo tempo em que podem pagar por ele (embora os pequenos, a imensa maioria, dificilmente consigam pagar com facilidade por assessorias e consultorias de alto custo).

O municipalismo da década de 1940 foi projetada na década de 1980, ultrapassando o regime militar de 1964. A democracia popular foi imbuída de descentralização federal pelo movimento municipalista, significado de implementação, renovada e reorganizada para um novo enfrentamento no contexto Constituinte. A preparação efetiva começou quando a abertura política foi reforçada com a nomeação

de novos governadores eleitos por voto popular. Isso foi em 1983, quando os municipalistas se reorganizaram por meio da Frente Nacional Municipalista (FNM), tornando-se o órgão representativo da implementação e defesa das demandas do governo local.

O movimento municipalista brasileiro pode ser dividido em duas fases: onde o primeiro se dá antes de 1988 e o segundo a partir de 1988. Isto se dá pelo fato de que a Constituição desse mesmo ano veio a ser um marco nesse movimento. Apesar do municipalismo parecer um ramo municipal do federalismo, a literatura dá conta de que ele já fazia parte da vida política local bem antes do sistema federativo ser instalado no País, ou seja, quando se quer existia, juridicamente, o Estado brasileiro. No período imperial, os municípios foram relegados à condição subordinada, sem qualquer expressão de poder. Enquanto isso, o Estado era unitário e sem qualquer estrutura federalista. Dessa forma, todo poder se concentrava nas mãos de apenas uma única pessoa: o Imperador.

No entanto, mesmo depois de se tornar uma república federalista, o Brasil levou 55 anos para vivenciar a democracia. Nessa obscuridade democrática coletiva, o municipalismo brasileiro teve uma representatividade muito inferior em relação a luta efetiva para unir a cidade. A força política dos governadores prevaleceu sobre os governos locais, colocando-os em uma posição hierárquica inferior. Os governadores viam os municípios para fins puramente eleitorais. Era uma política de reciprocidade entre os que concediam certos benefícios nos municípios, aos chefes locais, em troca de apoio eleitoral a candidatos aprovados pelo governo (LEAL, 2010).

De acordo com Marco (2003, p. 38) a inclusão dos municípios no rol dos entes federativos é elucidada a partir da Constituição de 1988, com o seguinte texto, adotando uma visão jurídica:

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988 o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado (SILVA, 1991, p. 408). Para Meirelles (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira." Porém, para José Afonso da Silva (1991, p. 438) e José Nilo de Castro (1998, p. 53), dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco.

O Município recebeu algumas competências comuns com a União, os Estados e o Distrito Federal como descrita em seu art. 23: o zelo pela guarda da Constituição e das instituições democráticas; o cuidado da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; a proteção ao meio ambiente, entre outros, mas, teve a conquista das competências privativas que se resume a de legislar em assuntos de interesse local como salienta o art. 30.

O desempenho dos municipalistas na CRFB/88 teve um extenso espectro, desde matérias de tributos a demandas de ordem política. Diversas aquisições foram obtidas, como a inserção dos municípios na ementa de entes federados, a descentralização político-administrativa e financeira e a acréscimo da autonomia dos municípios.

### **3 CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS**

Embora o município tivesse muita autonomia, principalmente autonomia administrativa, antes de 1988, não foi institucionalizado desde então. Assim, após a introdução da Constituição, os governos municipais passaram não apenas a eleger prefeitos e vereadores, mas também a gerir os serviços públicos municipais, e a principal fonte de financiamento foi o repasse federal do Fundo de Participação Municipal (FPM).

No sistema constitucional brasileiro, a autonomia municipal não é resultado da autorização final do estado-membro onde o governo municipal está localizado, mas o resultado da própria constituição brasileira.

Na concepção do finado e clássico docente Hely Lopes Meirelles (2009), os seguintes princípios asseguram a ínfima autonomia municipal: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); c) poder normativo próprio ou autolegislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); d) poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas).

Dessa forma, sobrepõem-se que a autonomia municipal apenas é menos abrangente que os demais entes federativos, mas os Municípios possuem poderes políticos suficientes para administrarem a si próprios com a tríplice autonomia (política, administrativa e financeira). Além disso, como leciona DircêoTorrecillas Ramos (2000, p.102), “nada impede a criação de Senados Estaduais, como ocorre nos Estados Unidos”.

A alusão do poder local, na figura do município, é feita apenas no Artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988). A legislação promoveu a materialização do Estado nacional enquanto federação e a definição de resoluções referentes aos

recursos a serem repassados para os estados. Além disso, é clara a elevação do município chegando ao mesmo patamar dos estados e também da União.

Segundo Pinto (2002), a Constituição de 1988 garantiu aos municípios as competências de cada uma das esferas governamentais integrantes da Federação. Além disso, garante ainda, aos municípios a sua autonomia, ao estipular que estes serão dirigidos por Lei Orgânica próprias, promulgadas pelas respectivas Câmaras Municipais. Com isso, pode-se concluir que, no que diz respeito aos assuntos de competência exclusiva, o município não fica dependente às autoridades federal ou estadual.

O efeito prático dessa autonomia, com conseqüente ganho de recursos financeiros, foi rapidamente percebido: de 1988 a 2001 foram criados 1.378 novos municípios. Gerando assim, um aumento de 33% no número total de municípios, em sua maioria pequenos, provocou inúmeras críticas, segundo as quais o acréscimo quantitativo não gerou um aumento qualitativo no atinente ao número de governos locais independentes financeiramente; dados sobre finanças municipais demonstram que 81% dos municípios têm no FPM sua principal fonte de receita (BREMACKER, 2004). Assim, isso sugere que sua autonomia é relativa, pois muitos sobrevivem em grande parte devido a transferências fiscais de outras esferas federais. Quanto menor o município, maior sua dependência.

Vale mencionar que, conforme apontaram Gomes e MacDowell (2000), a proliferação de pequenos municípios teve como efeitos contrários o proveito de uma pequena parcela da população, que mora nesses municípios e que recebe mais recursos per capita do que a maior parte que reside nas grandes cidades, e o acréscimo de gastos administrativos do setor público, igualmente altos nesses pequenos municípios, o que acabou por diminuir a quantia de recursos públicos destinados a investimentos e serviços sociais.

### 3.1 IMPACTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 SOBRE OS MUNICÍPIOS

O Brasil sempre teve um histórico de Estado centralizado e governos centralizadores, que remonta aos tempos da monarquia. Essa situação começou a mudar com a Constituição Federal de 1988. Como ordenamento jurídico fundamental,

a constituição contém a linha básica do país, estabelecendo diretrizes para o futuro da sociedade. Segundo Luís Roberto Barroso (2011, p.75):

A Constituição cria ou reconstrói o Estado, organizando e limitando o poder político, dispondo acerca dos direitos fundamentais, valores e afins públicos e disciplinando o modo de produção e os limites dos conteúdos das normas que integrarão a ordem jurídica por ela constituída.

Portanto, diante de sua supremacia, todas as manifestações normativas do Estado de Direito devem conformar-se à Constituição, não violá-la. O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define três atributos básicos do Estado brasileiro: a república, que equivale a uma forma de governo baseada no interesse público; a federação, que trata da divisão e organização política territorial do país; e a democracia, que corresponde ao sistema de governo investido na soberania do povo. Em termos de estrutura federativa, a nova carta constitucional estabeleceu um modelo federal baseado na separação político-administrativa dos poderes. (BRASIL, 1988)

Levando em conta fatores sociais, econômicos e políticos, a autonomia municipal certamente tem vantagens e desvantagens. Estar mais próximo da população local é um grande benefício, pois permite conhecer as ocupações econômicas locais e as necessidades específicas de cada região.

Outra vantagem é o maior contato entre cidadãos e eleitos, o que é um claro reforço da democracia representativa, ou seja, o povo soberano se reconhece um pouco mais no aparelho estatal que o governa, sem “brecha na legitimação democrática”.

No entanto, também existem desvantagens que não podem ser ignoradas. A descentralização do governo e a falta de fiscalização efetiva têm alimentado a corrupção, especialmente em pequenas cidades localizadas no interior remoto dos estados. Com pouca arrecadação tributária, muitas cidades não têm potencial econômico e dependem de repasses fiscais federais e estaduais para sobreviver.

Disso decorre a definição de descentralização. Entende-se aqui por descentralização, nos termos de Mohn (2006), um processo de repasse de recursos financeiros, políticos e/ou administrativos e responsabilidades aos governos estaduais e/ou municipais, que passam a exercer o controle de tais recursos de maneira autônoma, quando federações, ou sob auspício do governo central, quando em países

unitários que promovem descentralização – como ocorreu na Itália (BRUHL, 1996). Portanto, descentralização não ocorre apenas em federações, ainda que seja praticamente intrínseca a essas.

Para Campos (2005), a retomada do processo democrático após 1985 e a publicação da Constituição de 1988 foram essenciais no cenário político, pois restauraram o caráter descentralizado e democrático do país e colocaram o município enquanto ator federado unido aos estados e à União. Esse processo despertou uma maior articulação das políticas sociais e permitiu que os municípios alcançassem mais recursos e maior autonomia na gestão de suas competências.

O poder local ganha força na cena acadêmica e política mais especialmente após a Constituição de 1988, no contexto da redemocratização do Estado brasileiro e na retomada de certa autonomia aos municípios. Para Castro (2014), as crescentes exigências de movimentos organizados nos municípios, relacionadas, em parte, à cidadania, fazem com que a escala local passe a ser mais visível, uma vez que é nessa escala que as relações e práticas sociais são notadas.

Na esfera da geografia política, a escala municipal é, portanto, expressiva do fazer político no espaço e oferece um amplo campo para a geografia política moderna que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as medidas concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão. (CASTRO, 2014).

O resultado é uma condição formal que eleva os municípios a entes federativos e os beneficia por meio de maior participação no bolo tributário federal e estadual. "Além da Federação e dos estados, os municípios brasileiros têm poderes estaduais legítimos em seu território". A sua autonomia é de natureza administrativa e política. Seus interesses locais únicos e a natureza eleitoral da administração local são dois princípios que formam a base da estrutura municipal do Brasil. (KRELL, 2003, p. 42).

Assim, o Decreto Constitucional Federal de 1988 confere aos governos municipais e à Federação e aos Estados membros poderes legítimos do Estado, garantindo autonomia político-administrativa em seus territórios, conforme determina seus artigos 29 e 30.

No entanto, nessa linha de pensamento, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012) afirma que, na atual constituição, o município é uma entidade política cuja existência se prevê como necessária, com autonomia estritamente prescrita e

competência mínima. A Constituição Federal define o município como ente federado (artigo 1º), confere-lhe autoridade (artigo 30) e discrimina a renda (artigo 156). Nesse ponto, encerrado o debate doutrinário sobre a natureza do município, há quem defenda que não é um ente federativo porque é omitido do texto artístico. Artigo 1.º do CE n.º 1/696.

No que diz respeito à estrutura financeira os constituintes inseriram uma reforma essencial, reorganizando as finanças municipais, através de distinção das rendas públicas pelas três esferas de governo. Foram reservados somente aos municípios, três espécies de impostos: a) o Imposto sobre os Atos de sua Economia ou assuntos de sua competência, b) o Imposto sobre Diversões Públicas; c) o Predial e Territorial Urbano.

A Carta Magna admitiu ainda que os governos municipais lançassem mão a contribuições de melhoria, recebessem taxas e arrecadassem quaisquer outros rendimentos que fossem oriundos das atribuições e da utilização dos bens e dos serviços municipais. Além dessas fontes de rendas, competiram aos municípios parte das contribuições que eram arrecadados pela União e pelos estados, porque a Constituição decretou que:

- a) 10% do total que a União arrecadar do imposto sobre a renda será entregue aos municípios, exceto os das capitais, devendo a distribuição dessa cota ser feita em partes iguais;
- b) do imposto único federal sobre a produção, o comércio a distribuição, o consumo e a importação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e ainda, no que for aplicável aos minerais do país e da energia elétrica, 12% deverão ser entregues aos municípios, em cotas proporcionais à sua área e população, ao seu consumo;
- c) quanto a arrecadação estadual de impostos, exceto a do imposto de exportação, exceto, em município que não seja o da capital, o total das rendas municipais de qualquer natureza o Estado entregar-lhe-á anualmente 30% do excesso arrecadado;
- d) dos novos atributos que venham a ser criados pela União e pelos Estados, 40% deverão ser entregues aos municípios onde tiveram realizado a cobrança. (BRASIL, 1988).

A construção do novo Pacto Federativo esteve diretamente relacionada à redemocratização pós-1964. Segundo documentos históricos, esse processo teve início durante o regime militar, com a transição da abertura política iniciada pelo general Ernesto Geisel (1974-1979). Em 1982, ocorreram as primeiras eleições estaduais diretas. Apesar das regras rígidas do sistema eleitoral, a posição teve a

maioria dos governadores e no parlamento. Este fato teve um papel decisivo no enfraquecimento do governo central.

A redemocratização do Brasil e a nova Constituição em 1988 aumentaram as expectativas de autonomia dos governos locais. Uma das principais inovações desse novo federalismo foi a inclusão dos municípios no ente federativo, isto porque, antes, apenas os Estados, o Distrito Federal e a União eram consideradas oficialmente a Federação Brasileira. Esse fato, aliado ao processo de descentralização político-administrativa, deu uma forma completamente nova aos tratados federais do Brasil, de um lado fortalecendo os governos regionais e locais e pelo outro, enfraquecendo o governo federal.

Apesar desse movimento, de 1988 a 1993, a estrutura federativa brasileira foi pouco alterada, quase intacta sob o poder político dos governadores. Isso não começou a mudar até 1994, mas piorou, ao contrário da reivindicação do município. Isso porque, a partir desse dia, os governos locais começaram a perder poder e o governo federal recuperou o poder.

É inegável que os municípios fazem parte da ordem administrativa e política, reconhecendo sua autonomia. Além disso, essa autonomia municipal é assunto de prestígio do eleitorado federal, colocando-a entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-Membro.

A autonomia administrativa municipal é o poder dos governos municipais de organizar os serviços públicos locais sem interferência de qualquer outro ente federado, seja sindicato ou estado-membro. Para Marco Antônio Queiroz Moreira (2008, p. 63), “autonomia é prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição à entidade estatal, para que esta promova a organização de seu governo e sua administração”.

A autonomia executiva do Estado brasileiro, compreende também à competência legislativa, necessária ao pleno desenvolvimento das atividades adstritas ao interesse local. Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles (2009, p. 110):

A Constituição Federal de 1988 mantém em seu texto, além da autonomia política do Município (composição de seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao

interesse local, mais a organização e execução dos serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (ar. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX). A organização dos serviços públicos locais constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem se compreenderia que uma entidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços.

O governo municipal estabelecido pela Constituição deve fortalecer a própria Federação Brasileira. Isso porque, à medida que a capacidade das entidades locais for fortalecida, a própria Federação será fortalecida. A atual CRFB/88 confere aos municípios as mesmas condições que os demais entes federativos. Quanto aos limites constitucionais da competência tributária, todos os entes federados têm sua capacidade na Carta Magna. Portanto, nenhum ente federado pode arrecadar tributos que não estejam previstos na constituição e, portanto, nenhum ente federado pode invadir outra jurisdição tributária. Esse tratamento dado ao município indica ainda que o município é um ente federal.

Para esse fim, o sistema, estabelecido em 1988, era muito prejudicial para a UE. A descentralização excessiva é incompatível com a situação instável da economia nacional, sendo necessárias mudanças para se adequar à nova realidade política e econômica do país.

Hoje, no Brasil, o movimento municipalista enfrenta novos desafios muito diferentes das adversidades que enfrentou desde suas origens e as conquistas adquiridas na constituição de 1988. Essas dificuldades devem levar a um verdadeiro empoderamento dos cidadãos. Os municípios, sob um novo arranjo federal, superam os conflitos atuais, mascaram-se por recursos e promovem a responsabilização de cima para baixo ou de baixo para cima; um novo arranjo permite que os entes federais abordem os ainda -problema existente de promoção constitucional de direitos para os quais o governo não dispõe de formação e recursos adequados; distingue entre responsabilidades exclusivas, concorrentes e concomitantes de entidades conjuntas.

Como essas questões e as condições que as enfrentam são em grande parte novas e ampliadas, a necessidade na agenda é de municípios que precisam de renovação, cujos principais desafios específicos são comentados abaixo. Pode-se facilmente concluir que são desafios tecnopolíticos, ou seja, intensivos e exigentes ao mesmo tempo em termos de capacidades negociais e articuladoras (políticas) e gerenciais, administrativas (técnicas), é impossível imaginar que possam ser

desenvolvidos por políticos dirigentes e gestores públicos, agem isoladamente, sem diálogo contínuo, respeitoso e construtivo.

Nesse ponto, é importante mencionar a Lei Federal nº 9.882/1999, que trata das alegações de descumprimento de regras básicas da Constituição Federal. Essa questão é apreciada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal. A agência inovou os municípios porque, por meio das referidas leis, é possível controlar diretamente a constitucionalidade de leis municipais ou atos normativos no Tribunal Constitucional do Brasil, o Supremo Tribunal Federal. Esse fato constitui outra característica que fortalece a condição do município como ente federativo como parte integrante da federação.

A trajetória histórica do município, da colonização à independência brasileira, está refletida nos textos constitucionais de 1824 a 1988, a luta em curso pela efetiva autonomia dessa entidade político-jurídica na estrutura do Estado brasileiro, somente na constituição de 1988. Em muitas áreas, no entanto, no nível material, a cidade carece de liberdade econômica real para cumprir verdadeiramente sua missão constitucional.

Na atualidade, a maior parte dos autores constitucionalistas entende como o município uma entidade federada. No entanto, José Afonso da Silva (2012, p. 475) se posiciona em sentido adverso quando instrui que “[...] essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida”.

Hely Lopes Meirelles (2009, p. 46), por sua vez, percebe que o município deve sim ser considerado um ente federado, unificando nossa federação como entidade de terceiro grau. Explica o autor que “[...] diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição”. Desta forma, o município com a publicação da Constituição de 1988 não pode ser mais considerado como uma entidade simplesmente administrativa.

Maria Coeli Simões Pires (1999) ao ressaltar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 acarretou relevantes mudanças na fisionomia do Estado brasileiro afirma que estas modificações trouxeram impactos significativos no que diz respeito ao tratamento dado ao poder local. Este ganha importância no plano federativo, “[...] seja pela excepcionalidade do status a ele conferido, seja pela

sinalização – pelo menos no plano constitucional – no sentido da inversão do movimento expansionista do poder central”. (PIRES, 1999, p. 151).

Nessa discussão, apesar das ideias discordantes de José Afonso da Silva, concorda-se com a maior parte da literatura sobre o fato de os municípios serem considerados entes federativos. A autonomia municipal é um princípio constitucional sensível no atual texto constitucional (artigo 34, inciso VII, da CRFB/88), o que reforça sua importância no sistema federal brasileiro. Por outro lado, o fato de o modelo clássico de federalismo não tratar o município como ente federativo não impede, por si só, que a federalização como forma de organização estadual se transforme em cada estado de acordo com suas características.

Conclui-se que o município agrega a federação como parte integrante da República Federativa do Brasil, tendo em vista, portanto, que está devidamente adaptado à relevância política da federação brasileira. Além disso, possui peculiaridades próprias, bem como peculiaridades históricas e culturais que lhe permitem ocupar lugar de destaque como ente federativo nos tratados federais brasileiros, que, aliás, estão previstos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

### 3.2 EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE VISAM ALTERAR O ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 18 da CRFB/88 nos afirma que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Indicar as entidades federativas revela uma intenção dogmática, doutrinária, de afirmação e reafirmação federalista, mesmo sabendo, a priori, que, historicamente, a União, os Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios não são tão nivelados autonomamente. Há modalidades de competências (exclusivas, privativas, concorrentes e comuns) que distinguem, hierarquicamente, as entidades federativas.

Dessa forma, afirmar que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende as quatro entidades federativas acaba sendo uma espécie de sentença jurídica, mas ao longo da história a sua doutrina é deposto de

sentido. Além disso, há também um processo de construção do modelo de Estado Federal verdadeiramente federativo e democrático.

Com a adoção da Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996, o artigo 18, § 4º da Constituição da República, passou a originar que:

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. (BRASIL, 1996).

Podemos lembrar também, a já citada emenda de José Afonso da Silva (1992, p. 103): “A autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e autoadministração”. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica a tendência a abolir a forma federativa de Estado.

A federação, adaptada dos ensinamentos de Sampaio Doria segundo a Lei Fundamental de 1988, é a autonomia mútua da federação, estados, distritos federais e municípios sob os auspícios da CRFB/88.

De acordo com Carlos Maximiliano a Constituição da República concede autonomia estadual e municipal e é interpretada pelo direito por meio da hermenêutica, ciência que determina o sentido e o alcance das expressões jurídicas utilizadas nos textos jurídicos. De fato, a autonomia é uma característica comum a todas as federações hoje. (MAXIMILIANO, 2003)

Ocorre que, apesar de ser uma norma constitucional de efeito limitado, utilizando a classificação de José Afonso da Silva (2003), a referida lei complementar federal até o momento não foi efetivamente considerada e aprovada.

A inércia dos parlamentares no caso foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucionais diversas leis estaduais após a Emenda n. 15, e a inconstitucionalidade da omissão legislativa.

Conforme noticiado no site do Supremo Tribunal Federal, mais de 50 (cinquenta) municípios foram criados sem o cumprimento do artigo 18, § 4º da Constituição. Nesse caso, a Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, para verificar a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios promulgado inconstitucionalmente (até 31 de dezembro de 2006).

A Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008 adiciona artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para legitimar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios e em seu art. 1º diz que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescentado do seguinte art. 96: "Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação." (BRASIL, 2008).

Como regra de efeito limitado, o artigo 18, § 4º da Constituição da República, conforme redigido pela Emenda Constitucional n. 15. Para sua plena eficácia, conta com atuação legislativa no sentido de promulgar a referida lei complementar, sem a qual não seria viável estabelecer procedimentos visando à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municipalidades. (SILVA, 2003).

Ocorre que, nesse longo período (13 anos), foram criados Municípios, eleições foram realizadas, estruturação adequada dos poderes municipais, arrecadação de impostos municipais, estabelecimento de residências para todos os efeitos legais, etc. Enfim, toda uma realidade jurídica foi criada sem qualquer base legal ou constitucional.

Portanto, não tendo sido promulgada a lei complementar federal exigida pelo artigo 18, § 4º, da CRFB/88, o tribunal ajustou a declaração de inconstitucionalidade no prazo de 24 (vinte e quatro) meses e aplicou na ação direta de inconstitucionalidade n. 2.240, do estado da Bahia, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) quando a lei estadual foi declarada inconstitucional. O artigo 7.619, de 30 de março de 2000, criou o município de Luís Eduardo Magalhães, desmembrado do município de Barreiras.

Ocorrem que, além de não suprir a omissão identificada pelo STF, o Legislativo, também editou a Emenda Constitucional n. 57, cuja lei foi publicada (até 31 de dezembro de 2006) para verificar a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.

Assim, a Emenda Constitucional n. 57 violou a cláusula pétrea de separação de poderes, perpetuando a validade da declaração de inconstitucionalidade do STF, bem como os princípios da nulidade dos atos inconstitucionais, da supremacia constitucional e da segurança jurídica.

A seguir retrata-se acerca de um estudo de caso sobre a cidade de Luís Eduardo Magalhães e como se deu o processo de criação do município.

## **4 A CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LUIS EDUARDO MAGALHÃES E O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA**

### **4.1 TIPO DE PESQUISA**

Para o presente trabalho foi realizada a pesquisa bibliográfica. Durante o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas diversas fontes para obtenção de dados e informações relativas ao objeto de estudo. Segundo Freitas e Prodanov (2013, p. 54) a pesquisa bibliográfica é elaborada “a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias”.

Assim sendo, para desenvolver o referido estudo, utilizou-se o método de estudo de caso, que de acordo com Gil (2010, p. 37), afirma que “O estudo de caso pode ser considerado um delineamento em que são utilizados diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos”.

No que se refere à tipologia quanto aos objetivos, o estudo teve o enquadramento na perspectiva exploratória, a partir dos ensinamentos de Gil (2010). Já a natureza da abordagem configurou-se de cunho qualitativo, com baliza em Denzin e Lincoln (2006), que diz que a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

Quanto aos procedimentos a mesma é de natureza documental, embasada em documentos colhidos no site da Confederação Nacional dos Municípios, em leis e regulamentos que dispõem sobre o município de Luís Eduardo Magalhães e projetos para modificar sua regulamentação.

O campo empírico de estudo para pesquisa foi o Município de Luís Eduardo Magalhães. Localiza-se no extremo oeste baiano e sua população, conforme estimativas do IBGE de 2021, era de 92 671 habitantes. A cidade é a que mais cresce no interior baiano. Sendo assim o décimo nono município mais populoso do estado

da Bahia, e o segundo da região do Extremo Oeste Baiano, podendo passar Barreiras, a capital polo-regional em 14 anos.

Foi emancipado de Barreiras em 30 de março de 2000, através do projeto de Lei nº 395/1997. O nome foi uma homenagem ao filho do ex-governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, escolhido após referendo. Possui a 7<sup>o</sup> economia do Estado da Bahia, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com um Produto Interno Bruto (PIB), de R\$ 6,2 bilhões. É o maior exportador da Bahia, com participação de 16,74%, o que representa US\$ 1.281.454. O município é um dos maiores produtores de soja (569.904 toneladas na safra 2019/2020), de algodão (78.024 toneladas na safra 2019/2020) e milho (133.650 toneladas na safra 2019/2020) do Estado.

#### 4.2 RESULTADOS DA PESQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Nossa lei principal estabelece em seu artigo 18 que a República Federativa do Brasil é constituída pela Federação, Estados e Municípios, todos autônomos. O princípio do autogoverno é a referência primordial no conceito dos textos constitucionais. A forma federativa, e a consequente cisão entre entes autônomos, continua sendo um limite claro e substantivo ao poder de controle constitucional, uma indicação da disposição do poder constitucional em manter o modelo proposto. De acordo com Luís Roberto Barroso (2011, p. 173):

De forma sumária a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas de político administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; c) a participação na formação da vontade.

Essa autonomia, caracterizada pela capacidade de autogovernar, pela administração própria e pela capacidade de se autorregulamentar, respeita claramente os parâmetros constitucionais fixados pelo poder constitucional originário e pelo poder constitucional resultante.

Ao tratar do parágrafo 4º da 15ª Emenda à Constituição de 1996, diz-nos que a criação, fusão, consolidação e dissolução de municípios serão feitas por lei estadual dentro do prazo estabelecido pela lei complementar federal, e irão depender de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, exibidos e publicados na forma da lei.

Portanto, é possível que um ente federal municipal seja subdividido para criar um novo município, possivelmente até mesmo fundido ou incorporado em outro município, ou simplesmente um novo município criado pelo estado.

Além dessas exigências, os procedimentos de criação, dissolução, fusão e consolidação de municípios - com base na mencionada Emenda Constitucional nº 15/96, devem observar os prazos previstos no Ato Complementar Federal, que ainda não foi aprovado pelo Legislativo Federal. Quaisquer iniciativas destinadas a criar novos municípios sob as alterações mencionadas permanecem inviáveis. Dessa forma, a criação de novos municípios se tornará uma tarefa impossível até que o dispositivo seja regulamentado após as mudanças promovidas no §4º do artigo 18 de nossa constituição.

Em 2000, ano das eleições municipais, o município de Luís Eduardo Magalhães foi instituído pela Lei do Estado da Bahia nº 7.619, após referendo realizado em 19 de março daquele ano. Ela surgiu em decorrência do desmembramento do distrito de Mimoso do Oeste, já era denominado de Luís Eduardo Magalhães a partir da lei municipal 422 de 1998, com o município baiano de Barreiras.

No entanto, fica claro que a cidade foi criada após a Emenda Constitucional nº 15/96 e na ausência de leis complementares regulamentando o art. Artigo 18, §4º, da Constituição Federal, que por si só autorizaria a declaração de inconstitucionalidade das leis do Estado da Bahia.

Além do evidente ato inconstitucional de criação do governo municipal, ainda há diferenças gritantes nas normas constitucionais que regem o caso. Quanto à obrigatoriedade de realização de referendo com os grupos interessados, no caso foi realizado antes da publicação do Estudo de Viabilidade Econômica, em desacordo com o disposto na norma que ocorreu apenas em 28 de março de 2000, com publicação no D.O.E. da Bahia.

Além disso, no que se refere ao processo de criação de Luís Eduardo Magalhães, vale esclarecer que foi consultada apenas a população proveniente da área territorial desmembrada do município de Barreiras para a criação do novo município. Não sendo investigada a população do território que sofreu o desmembramento para concepção do novo município, pelo que não restava atendido o critério de consulta prévia à população diretamente interessada, tal qual fixado na constituição e na lei 9.709/98, no seu artigo 4º que diz em seu texto,

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. (BRASIL, 1988).

Todavia, estamos diante de um exemplo bem nítido de omissão legislativa, uma vez que a citada determinação do pertinente período não foi realizada até a presente data. Dessa forma, inviabilizando o exercício de um direito conferido pela *Lex Mater*.

Assim, Dirley da Cunha Júnior (2008) define uma norma de validade limitada ou reduzida como uma norma que, ao contrário, depende de intervenção legislativa para influenciar porque, por qualquer motivo, os componentes não lhe conferem normatividade suficiente. Ou seja, embora exale o efeito jurídico desencorajador de normas contrárias, elas têm aplicabilidade de mediação, uma vez que as normas assim classificadas necessitam de leis futuras para regular suas limitações.

Os casos em questão devem reconhecer que a inércia do poder legislativo em preencher o vazio criado pela falta de normas necessárias dificulta o exercício dos poderes constitucionais dos governos estaduais e municipais de se autogovernar e se autoadministrar sua gama de competências. O governo baiano alega, portanto, que, diante das omissões apresentadas, exerce direitos constitucionais previsíveis em sua lei orgânica e foi concebido com base no texto constitucional original.

Salientou o relator da mencionada ADI que (STF, 2007, p. 9):

O município de Luís Eduardo Magalhães existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política. Esta realidade não pode ser ignorada. Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõem seja juridicamente regular a sua

autonomia política. (ADI 2240 / Ementário 2283-2. Relator: Ministro Eros Grau. Requerente: Partido dos Trabalhadores DJ 03.08.2007).

Oportunamente, o Relator levantou o conceito de "reserva do impossível" nos fundamentos utilizados para proteger o novo ente federado, optando pela improcedência da ação. Tal instinto não deve ser confundido com Princípio da Reserva do Possível, que é uma instituição de ciência financeira que traduz em condicionantes a ideia de que a ação estatal é condicionada pela existência de recursos públicos existentes.

Assim, a mera declaração de inconstitucionalidade não tem poder para fazer desaparecer a existência pretérita do município ou a conduta decorrente dessa existência porque, como afirma Pontes de Miranda (1972, P. 18), "fora do mundo jurídico não há reversibilidade do tempo".

Este é também o entendimento de Regina Maria Macedo Neri Ferrari (2004, p. 283):

A lei inconstitucional existiu, validamente, até o momento do pronunciamento da decisão que assim considera. Dizer que a mesma é simplesmente nula, já que inválida desde o início, como se não tivesse existido, e que tal característica foi apenas constatada através de uma sentença declaratória, é esquecer que toda a lei nasce com uma presunção de validade no mundo jurídico, gera direitos e deveres no plano físico e neste não há ato humano nulo ou anulável, visto que, uma vez praticado jamais deixará de ter sido.

Há aqui um quadro de preceitos e princípios constitucionais ameaçados. O princípio da nulidade inconstitucional da lei se impõe em casos concretos, aplica-se de forma normativa, e, portanto, apenas impõe, com base na excisão do ato criado pelo dispositivo, o extermínio da cidade de Luís Eduardo Magalhães do mundo jurídico.

Sendo a lei uma norma de categoria inferior à constituição, e por ter na constituição fundamento de força e sustentação, baseia-se nesse princípio que se seu conteúdo for disposto, não é permitido coexistir em o sistema jurídico. De forma que contraria a constituição, pois só pode entrar em vigor com base na lei principal.

O Ministro Eros Grau, manifesta os fatos que provocam a reflexão da Corte sobre a decisão. Ele certifica que o município ganhou autonomia para atuar dentro de sua competência, abrigando ainda registros de nascimento, óbitos, celebrações de casamento, sendo, portanto, irresponsável crer na correção quanto à mera aplicação

da sanção à incongruência atestada. Seria este um caso em que a força impositiva dos fatos, não prevista pelo nosso ordenamento, se impõe sobre a força normativa positivada.

A República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, e do distrito Federal (Artigo 1º da Constituição Federal). Assim, observado o disposto no§ 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil e a Lei Complementar nele mencionada, a decisão política que envolva a criação de um Município poderia se existente a Lei Complementar, ser tomada. A omissão do congresso Nacional impede, no entanto, que esta decisão de caráter político, seja tomada. Daí termos no Município de Luís Eduardo Magalhães a exceção – exceção que como observei não é previsto pelo direito positivo – decorre da violação, mesmo que indireta pelo Congresso Nacional da ordem constitucional. Moléstia do sistema desvia de seu estado normal. (ADI 2240 / Ementário 2283-2. Relator: Ministro Eros Grau. Requerente: Partido dos Trabalhadores DJ 03.08.2007)

Destaca ainda:

Dirá eventualmente algum normativista radical que o Município de Luís Eduardo Magalhães jamais foi criado em termos formais. Da inconstitucionalidade da lei então, decorreria sua inconstitucionalidade institucional. Esta poderia ser tida como uma afirmação correta no mundo do dever ser. Sucede que vivemos no mundo do ser, a vida passa no mundo do ser, onde o Município existe. Somente no plano das abstrações poderíamos ignorar a realidade do mundo do ser, inclusive, nela, a existência do Município de Luís Eduardo Magalhães. Para tanto é necessário que se viva no mundo do dever ser. E o debate que se aplica a esse mundo, o mundo do dever ser, nada promete de útil. (ADI 2240 / Ementário 2283-2. Relator: Ministro Eros Grau. Requerente: Partido dos Trabalhadores DJ 03.08.2007).

Diante das circunstâncias descritas, fica evidente a necessidade de um reposicionamento da Corte Suprema em nosso ordenamento jurídico diante de casos concretos. A decisão proferida finalizou a vigência da Lei 7.619/00 como inconstitucional, mas não a declarou sua nulidade, que teve validade de 24 meses durante os quais os legisladores estaduais puderam examinar o assunto e ajustar seus desvios de volta ao mundo das legalidades. Sobre o assunto, Dirley da Cunha Júnior (2007, p. 233):

Deixou claro a Suprema Corte que a decisão que constata a existência de omissão inconstitucional e determina ao legislador que empreenda as medidas necessárias à colmatação da lacuna inconstitucional constitui sentença de caráter nitidamente mandamental, que impõe,

ao legislador o dever dentro de um prazo razoável, de proceder à eliminação do estado de inconstitucionalidade.

Até o momento, as lacunas evidenciadas no processo não foram preenchidas, e a situação descrita permanece à beira da inconstitucionalidade dada a inércia do legislativo federal.

Também podemos citar a Proposta de Emenda constitucional, PEC 188/2019, em seu art. 115 adiciona os critérios de viabilidade financeira para a criação ou dissolução de municípios e abrange a consolidação de municípios com menos de 5.000 habitantes e não arrecada o mínimo de 10% em sua receita tributária até junho de 2023. A PEC 186/2019 (PEC Emergencial) estabelece mecanismos de controle dos gastos públicos dos governos federal, estadual e municipal, e a PEC 187/2019 (PEC Dos Fundos) busca eliminar parte dos 281 recursos públicos e permitir a utilização de alguns desses recursos para dívida de pagamentos públicos.

O Ministro Gilmar Mendes (2009), ao desprender sobre o tema, adverte que, mesmo a doutrina americana tão defensora da idéia de que a expressão “lei inconstitucional” configurava uma *contradictio in terminis*, uma vez que “*the unconstitutional statute is not law at all*”, após a Grande Depressão, a partir da década de 30, adota a imperatividade de se estabelecerem exceções aos efeitos atinentes à declaração de inconstitucionalidade, especialmente em relação à condenações criminais auxiliadas em leis ou práticas consideradas constitucionais, num primeiro momento, mas posteriormente declaradas inconstitucionais, sobretudo pela Suprema Corte Americana.

Se fosse invocar a hipótese da nulidade absoluta da lei inconstitucional, certamente o Estado teria que suportar inúmeras compensações e ressarcimentos àqueles que cumpriram pena ou, de alguma maneira, tiveram as respectivas liberdades cerceadas.

Dessa forma, ainda que a lei brasileira esteja posicionada para apoiar a aplicação do dogma da nulidade, fica cada vez mais evidente a utilização de ferramentas que conscientemente proporcionam a aplicação da lei diante as repercussões das decisões proferidas, mitigando a estreita relação entre inconstitucionalidade e nulidade.

Por fim, o princípio da nulidade das leis inconstitucionais não se apaga, mas se curva diante da necessidade de concessão imposta pela segurança jurídica e manutenção pelo Estado, a partir da ideia de que o Direito é um organismo vivo.

Mutável. E dessa forma deverá se manter aberto às novas cenários que venham a desapontar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo proposto foi possível observar que com o passar dos anos, muito se tem discutido sobre a criação dos municípios e como relatado, o federalismo é a forma de Estado adotado pelo Brasil, caracterizado, sobretudo, pela descentralização e autonomia conferida aos Estados-membros e Municípios.

Com isso, foi importante destacar seu novo posicionamento ante o texto constitucional de 1988, que passou a classificá-lo como integrante da Federação. Assim como os Estados-membros, gozam de autonomia, representada pela auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

Posterior a Constituição de 1988, foi verificado grande ampliação de movimentos expansionistas, em benefício, de textos constitucionais favoráveis que conjecturavam procedimentos simples e atribuíam aos Estados o poder de decisão. Em consequência, era criada uma autonomia distorcida, visto que, mesmo autônomos, vários deles mantiveram-se dependentes de recursos da União e dos Estados. Muitos não possuíam a mínima condição para sobreviver.

Surge a emenda constitucional nº 15 que passa a exigir lei complementar federal para que houvesse viabilidade para instaurar processos propensos para a criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municipalidades. Após mais de 13 anos da mencionada Emenda Constitucional, não existiu a edição da lei complementar federal.

Diversas criações de municípios, realização de eleições, recolhimento de tributos municipais, estruturação de poderes municipais, fixação de domicílios para finalidade legal, isto é, houve a criação de realidade fáticas e jurídicas que não tinha compatibilidade com a Lei Maior.

A omissão não foi suprida conforme determinação do Supremo Tribunal Federal e a Emenda Constitucional nº 57 foi editada pelo Legislativo, com o intuito de convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, até 31 de dezembro de 2006, como publicada na lei.

Por afrontar aos princípios constitucionais da nulidade do ato inconstitucional, da supremacia da Constituição e da segurança jurídica, a emenda constitucional nº 57 é inconstitucional, sendo assim o sistema jurídico brasileiro não contempla a figura da constitucionalidade ou convalidação do ato inconstitucional.

Dessa forma, mesmo com o intuito nobre do Congresso Nacional de efetuar a regularização da situação da criação de municípios, a Emenda constitucional nº 57 é inconstitucional e institui precedente de forma adequado para convalidar os atos inconstitucionais pelo Congresso Nacional, no exercício da competência reformadora, confrontando os princípios constitucionais da nulidade do ato inconstitucional, da superioridade da Constituição, da segurança jurídica e da separação de funções.

Conclui-se assim que pelo interesse em atuar do Poder Legislativo, é necessário tanto na regulamentação ou na edição de Lei Complementar, sob a impossibilidade de concretizar um direito constitucional.

## REFERENCIAS

BAHIA. **Lei nº7.619**, de 30 de março de 2000. Cria o Município de Luís Eduardo Magalhães. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757312/acaodireta-de-inconstitucionalidade-adi-2240-ba-stf>. Acesso em: 25 maio. de 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 25 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.709**. 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal Brasília, DF: Senado Federal: 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm) Acesso em: 26 mai. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.868**. 18 de novembro de 1999. Dispõe sobre 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/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm) Acesso em: 26 mai. de 2022 ADI 127 / Relator: Min Celso de Mello, Requerente.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3682-3 MT**, Ementário 2288-2. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Requerente: Partido da Frente Liberal. Dj. 09/05/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460> Acesso em 28 mai. de 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3689, Ementário 2283-2**. Relator: Ministro Eros Grau. Requerente: Partido do MovDj. 29/06/.2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469708> Acesso em 30 mai. de 2022.

\_\_\_\_\_. **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/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm) Acesso em: 03 jun. de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 2008. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 57**, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2008.

BREMAEKER, E. **O município como ente governamental autônomo**. Séries Estudos Especiais, nº 72, Rio de Janeiro, 2004.

BRUHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 118, p. 41-52, abr./jun. 1993.

CAMPOS, F. I. **Ciência política**: introdução à teoria do Estado. Goiânia: Vieira, 2005.

CARNEIRO, Levo. **Organização dos Municípios e do Distrito Federal**. Rio de Janeiro, 1953.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **Necessidade de um Enfoque Estritamente Jurídico sobre a Modulação de Efeitos Temporais nas Decisões Proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em Controle de Constitucionalidade de Norma Tributária**. 201. Disponível em <http://www.smp.adv.br/arquivos/modulacao.pdf>. Acesso em 10 de jun. de 2022.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS. **A Organização Nacional e o Município**. Rio de Janeiro, 1946.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

\_\_\_\_\_. **Controle de Constitucionalidade**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

DENZIN, N. K; LINCOLN, I. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre, RS: Artmed, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Neri. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade** – rev., atual e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Ernani César de. PRODANOV, Cleber Cristiano. Pesquisa científica. In: \_\_\_\_\_ **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, C.; LEITE, C.; MACDOWELL, M. S. Impactos das relações Banco Central X Bancos Estaduais no arranjo federativo pós 1994: análise à luz do caso Banespa. **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 1, jan-mar 2000.

IBGE. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. 36 volumes, 1958.

LEAL, Saul Tourinho. **Controle de Constitucionalidade Moderno**. Niterói: Impetus, 2010.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Panorama da Administração Municipal Brasileira, **Cadernos de Administração Pública da Fundação**, nº 86, Getúlio Vargas, RJ, 1955.

MARANHÃO, J. **Municipalismo e ruralismo**. Rio de Janeiro: DASP/IBCA, 1960.

MEDEIROS, Rui. **A decisão de inconstitucionalidade**. Lisboa: Universidade Católica, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal**: uma proposta de projeto de lei. *Revista Jurídica Virtual*, n. 6, novembro/1999.

\_\_\_\_\_. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à lei 9.868, de 10-11-1999. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 6. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2007. t. II.

MEDEIROS, O. de. **O governo municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, M. A. B. C. Municipalismo, nationbuilding e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993. Disponível em: < [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=142&Itemid=203](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=142&Itemid=203)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MELLO, Diogo Lordello de. Técnicos em administração pública para o Brasil, **Revista do Serviço Público**, outubro, 1953.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 171, p. 199-209, jul./set. 2006.

OLIVEIRA, Yves de. **O que é Municipalismo?** Cadernos de cultura Municipalista, nº 1, Associação Brasileira dos Municípios, 2002.

PAUPERIO, A. Machado. **Teoria Geral do Estado**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

PINTO, G. J. **Município, descentralização e democratização do governo**. Caminhos de Geografia, v. 3, n. 6, p. 1, 2002.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.

RAMOS, DircêoTorrecilas. **Federalismo Assimétrico**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

SIEGEL, Gilbert B. (1964), **The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: a Study of DASP**, PhD diss., University of Pittsburgh.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros, 1992.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Política e Teoria do Estado**. São Paulo, Edição Saraiva, 1957, p. 28.