

ANDRÉ ARSLAN PEREIRA LIMA CAETANO

**FEDERALISMO BRASILEIRO: possibilidades de criação de novos entes federativos a luz da CF/88**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA  
2023

ANDRÉ ARSLAN PEREIRA LIMA CAETANO

**FEDERALISMO BRASILEIRO: possibilidades de criação de novos entes federativos a luz da CF/88**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. M.e Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS - 2023

ANDRÉ ARSLAN PEREIRA LIMA CAETANO

**FEDERALISMO BRASILEIRO: possibilidades de criação de novos entes federativos a luz da CF/88**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Banca Examinadora

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Deus é minha inspiração, minha fé e meu destino, e a Ele agradeço todos os dias por permitir que meu esforço me conduza à vitória.

Agradeço ao meu orientador Prof. M.e. Alessandro Gonçalves da Paixão, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Agradeço a Prof<sup>a</sup>. M.e Aurea Marchetti Bandeira pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte de minha formação, o meu muito obrigado.

## RESUMO

O Brasil adotou o federalismo como forma de Estado, sendo essa federação formada pela união indissolúvel de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Embora a carta magna brasileira seja clara quanto à inviabilidade de secessão dos entes federados, é possível a reorganização territorial interna dos mesmos. O presente estudo objetiva analisar as possibilidades atuais de criação de novos Estados e Municípios. Utilizando o procedimento de pesquisa teórica, bibliográfica, documental e doutrinária o presente estudo demonstrou que vigoram situações diferentes acerca da viabilidade da criação de novos entes federados, visto que é perfeitamente possível que sejam criados novos estados, bastando seguir o procedimento do art. 18 da CF: aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. No que tange a criação de municípios a situação é completamente diferente visto que com o advento da emenda constitucional de número 15 de 1996 as regras para esse processo foram modificadas necessitando agora de uma Lei Complementar Federal que autorize o procedimento, e como ela ainda não foi editada (mesmo passado quase 30 anos) é inviável o surgimento de um novo município atualmente. Foi visto ainda as vantagens e desvantagens resultantes da criação de um novo ente federado, dando enfoque em sua viabilidade financeira, uma vez que grande parte dos municípios atuais, por exemplo, dependem de repasses federais e ainda os fatores como maior proximidade entre os cidadãos daquele espaço geográfico e seus governantes locais.

**Palavras-Chave:** Federalismo. Entes Federados. Estado. Município.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I – FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO .....</b>	<b>03</b>
1.1 O conceito de Estado .....	03
1.2 Tipos de Estados.....	07
1.3 Federalismo.....	10
<b>CAPÍTULO II – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1 Federalismo Brasileiro.....	13
2.2 Responsabilidades e Competências Estaduais.....	16
2.3 Fontes de Arrecadação e Manutenção do Estado.....	18
2.4 Responsabilidades e Competências Municipais.....	21
2.5 Fontes Arrecadação e Manutenção do Município.....	23
<b>CAPÍTULO III – POSSIBILIDADES DE CRIAÇÃO DE ENTES FEDERATIVOS .....</b>	<b>26</b>
3.1 Histórico da Criação de Entes Federados no Brasil .....	26
3.2 Processo para a Criação de Estados .....	28
3.3 Processo para a Criação de Municípios.....	30
3.4 Análise dos Principais Projetos para Criação de Novos Entes Federados.....	33
3.5 Pontos Positivos e Negativos Acerca da Criação de Novos entes Federados..	35
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>

## INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel de estados, municípios e distrito federal, todos autônomos, nos termos da Constituição.

A Federação é uma forma de organização do Estado que é composta por diversas entidades territoriais, com autonomia e governo próprio para assuntos locais. Essa federação é regulada pela constituição de cada país, que estabelece a divisão do poder e a dinâmica das relações entre as unidades federadas, além de toda a moldura jurídica, como direitos e deveres que determinam a atuação dos entes federados.

Como dito, no federalismo Brasileiro, há uma união indissolúvel entre os entes federativos (art. 1º e 18); não se admitindo, por isso, o direito de secessão (segregação/separação). Contudo, essa proibição, quanto à secessão, não impede a criação de novos entes federativos, nem a alteração territorial dos entes existentes; sendo possíveis, portanto, alterações internas.

No que diz respeito a criação de Estados exige-se aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, bem como aprovação do Congresso Nacional por lei complementar, conforme disposto no art. 18, §3º, CF. O último estado criado foi o Tocantins por ocasião da promulgação da CF/88. O fim do isolamento e abandono era o grande argumento dos moradores do então norte de Goiás, que reivindicaram a separação.

Já a criação de Municípios está condicionada ao que dispõem o art. 18,

parágrafo 4º da Constituição Federal, que com a emenda constitucional nº 15/1996, passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal (que ainda não existe) e a divulgação prévia dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Com a redemocratização houve uma explosão no número de municípios criados, sendo que após a promulgação da constituição até o ano de 1996 mais de 1.300 novos municípios surgiram; de 1996 até os dias atuais, no entanto houve o acréscimo de apenas cerca de 60 novas cidades.

O assunto será abordado visando entender o porquê de não ter sido criado nenhum estado desde a promulgação da Constituição de 1988 e as motivações para que o número de municípios tivesse inicialmente progredido de maneira vertiginosa e a partir de 1996 ter caído abruptamente. As conclusões que serão expostas poderão ser utilizadas para a

Tendo em vista o pacto federativo brasileiro serão expostas as receitas e despesas de cada tipo de ente federado objetivando compreender a viabilidade econômica de novos entes federados que por ventura venha a ser criados e de igual modo será feita uma análise a respeito do impacto da criação de um novo ente federado na vida da população, verificando se isso leva objetivamente em uma melhor prestação de serviços públicos e aumento na qualidade de vida daquela área afetada.

## **CAPÍTULO I – FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

O presente capítulo tem por objetivo trabalhar a concepção de Estado, sendo-o a organização juridicamente soberana de um povo em um dado território. Dessa forma desprende-se a necessidade de compreender seus elementos formadores: Território, população e ordenamento jurídico.

O Estado, enquanto nação se organiza de diferentes maneiras, a depender das condições e necessidades de cada sociedade. Tendo por base as maneiras pelas quais este se estrutura dentro de seu território, com relação a sua descentralização político-administrativa, ensejariam a ocorrência das hipóteses de Estados Simples ou Compostos. A Federação é a forma de estado mais difundida pelo mundo, sendo inclusive a adotada em nosso país. Ela será examinada com maior riqueza de detalhes; esmiuçando suas características e peculiaridades.

### **1.1 O Conceito de Estado**

Inicialmente, pode-se dizer que o Estado é a instituição por excelência que organiza e governa um povo, soberanamente, em determinado território. É pacificada doutrinariamente a existência de três elementos formadores do Estado: População, território e governo. (FIGUEIREDO, 2014)

O estudo do Estado parte então obrigatoriamente da compreensão dos seus três elementos formadores, território, povo e governo soberano. Sendo que a soberania é o atributo do poder estatal que confere a este poder o caráter de superioridade frente a outros núcleos de poder que atuam dentro do Estado. (REALE, 2013)

José Francisco Rezek, por exemplo, demonstra que são três os elementos que constituem o estado: (1) Território, (2) população, (3) governo.

[...] O Estado ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior [...] Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências [...] já se terá visto insinuar, em doutrina, que os elementos constitutivos do Estado não seriam apenas o território, a população e o governo: a soberania seria um quarto elemento [...]Essa teoria extensiva encerra duplo erro. A soberania não é elemento distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado -, e projetando-se sobre seu suporte físico, o território. (2011, p. 193 e 259)

Na mesma linha pontua Paulo Ferreira da Cunha o entendimento pacificado quanto à existência de três elementos formadores do Estado; sendo população, território, governo:

No tocante à sua estrutura, o Estado se compõe de três elementos: a) população; b) território; c) governo [...] A condição de Estado perfeito pressupõe a presença concomitante e conjugada desses três elementos, revestidos de características essenciais: população homogênea, território certo e inalienável e governo independente. (2018, p. 142)

Passa-se então para a análise pormenorizada de cada um desses elementos constitutivos do Estado.

### *1.1.1 População*

A população é o primeiro elemento formador do Estado, sendo elemento fundamental. O povo designa o elemento subjetivo, ou pessoal, para a existência e a constituição do Estado. Sem o componente humano não há como se pensar a existência do Estado. (MELO; SCALABRIN, 2017)

O elemento população se entende, em sentido amplo e puramente formal, como reunião de indivíduos de várias origens, os quais se estabelecem num determinado território, com ânimo definitivo, e dessa forma organizam-se

politicamente. (MALUF, 2019).

Fica claro que esse elemento constitutivo do Estado não envolve a ideia de raça, A base humana do Estado forma uma homogeneidade sendo que mesmo constituída por membros de raças diversas formam como unidade política através de um lento processo de estratificação. (MALUF, 2019)

É importante fazer distinção entre povo e população. População diz respeito a todos que habitam determinado território, englobando todas as pessoas, mesmo que elas estejam temporariamente no território ou que não tenham qualquer vínculo com o Estado. Já o povo se relaciona com a nacionalidade, sendo que cada nação estabelece requisitos e critérios para que uma pessoa seja considerada nacional, sendo em regra o Jus Soli (de acordo com seu lugar de nascimento). Jus Sanguinis (de acordo com sua ascendência) ou ainda a combinação deles. (FIGUEIREDO. 2007)

### 1.1.2 Território

Território é o lugar onde há aplicação do ordenamento jurídico, a base física em que está fixado o elemento humano. É nele que o governo pode exercer a sua organização e validar suas normas jurídicas. (DALLARI, 2014)

É importante compreender como se dá a relação jurídica existente entre o Estado e território, O território é patrimônio sagrado e inalienável do povo. É o espaço certo e delimitado onde se exerce o poder do governo sobre os indivíduos. Patrimônio do povo, não do Estado como instituição. O poder diretivo se exerce sobre as pessoas, não sobre o território. Tal poder é de *imperium*, não de *dominium*. Nada tem em comum com o direito de propriedade. A autoridade governamental é de natureza eminentemente política, de ordem jurisdicional. (MALUF, 2019)

O território é formado em terra firme pelo solo, subsolo e também, pelo espaço aéreo, águas territoriais, plataforma continental e ainda o prolongamento do solo coberto pelo mar. (FIGUEIREDO, 2014)

Por fim é necessário falar acerca da importância do território em um

mundo globalizado. Em um contexto de globalização, o século XXI vivencia um momento de desterritorialização ou desconcentração, valorizando soluções destinadas à autonomia local e, contraditoriamente, ampliando a interdependência existente entre os Estados. Aliás, a crise mundial é exemplo dessa crescente interdependência entre os Estados. (MENEZES, 2008)

### 1.1.3 Governo

O elemento, do governo é uma delegação de soberania nacional, é a própria soberania posta em ação. O jurista Reale conceitua a soberania desta forma "poder de organizar-se juridicamente, fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência". (1960, p. 127)

É necessário fazer a distinção entre a soberania do estado, caracterizada pela sua independência de ação sob ótica do direito internacional público, e a soberania no estado que consiste na supremacia analisada internamente. O elemento governo engloba ambas, a independência e a supremacia do estado. (DALLARI, 2014)

O jurista Marcelo Figueiredo lembra que “a soberania nos tempos modernos deve ser entendida como aspecto jurídico do poder geral em determinado estado” (2017, p. 28) A forma de exercício do elemento governo deve corresponder a realidade sociocultural de cada nação, sendo exercida por meio de sua respectiva constituição.

A constituição brasileira, por exemplo trata da soberania logo em seu primeiro artigo, vejamos:

Art. 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:

I - a soberania;

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 2022)

O caput demonstra a soberania enquanto fundamento do Estado Brasileiro, enquanto seu parágrafo único trata da legitimação do uso do poder através do exercício da participação política do povo.

## **1.2 Tipos de Estado**

Como visto no tópico anterior o Estado caracteriza-se pela reunião dos seus três elementos: população, território e governo. As variações típicas de cada um desses elementos levam a diversas classificações do Estado.

Inicialmente, é necessário diferenciar a “forma de governo” de “forma de estado”. O primeiro diz respeito à constituição e estrutura do funcionamento do estado, dos seus órgãos políticos de gestão, já o segundo consiste na forma que o estado se organiza, o modo de exercício do poder político em função do território. (FIGUEIREDO, 2014)

É fundamental estabelecer uma distinção entre Estado Perfeito e Estado Imperfeito. O primeiro é completo em termos elementares, ou seja, contém os três elementos constitutivos com sua respectiva integridade (população, território e governo). Já o segundo também possui os três elementos constitutivos, contudo com restrições. Como quando o governo é influenciado por uma potência estrangeira mais desenvolvida na política, excluindo a possibilidade de esclarecer sua Soberania. (MALUF, 2019)

Os vários tipos de estado dividem-se em dois grupos, conforme ensina Paulo Roberto Dantas, (2012, p. 10 e 11) “Os Estados, quanto à sua forma, podem ser simples (também denominados unitários) ou compostos (também conhecidos como complexos)”.

Estado Simples é aquele que tem apenas um poder soberano (não existe domínio ou poder superior naquele território além do próprio). Em outras palavras, a instituição que não é afetada por nenhuma outra fonte de poder, sua soberania é insuperável, de forma autônoma, única em um determinado território. Também conhecido por sua centralização, ou seja, abrange de forma unitária o poder Legislativo, Judiciário e Executivo, podendo ter outras unidades administrativas

espalhas pelo território, porém sem noções de cunho político. (PINTO, 2013)

O Estado Composto pode ser caracterizado de forma comum pela síntese “Sociedade de Estados” ou “Comunidade de Nações”, onde diversos Estados independentes e soberanos se unem, basicamente por interesses em comum, normalmente unindo sua constituição, tendo ou não limitação de soberania, e dependentemente obrigados a permanecer no vínculo de união. Podendo ser caracterizados em Federação, Confederação, União Real e União Pessoal. (PINTO, 2013)

Será abordado a seguir os modelos de estado unitário e os estados compostos, com exceção da federação, que devido a sua importância terá um tópico à parte.

Estado Unitário é a manifestação da forma de estado simples, sendo caracterizado pela unidade do poder político, que se encontra enraizado em um único ente interestatal. Um governo nacional que de forma homogênea e exclusiva exerce a autoridade por toda a extensão de seu território. (ACQUAVIVA, 2010)

Acerca da modalidade de estado estudada, discorre Sahid Maluf:

ESTADO UNITÁRIO é aquele que apresenta uma organização política singular, com um governo único de plena jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam simplesmente de ordem administrativa. O Estado unitário é o tipo normal, o Estado padrão. A França é um Estado unitário. Portugal, Bélgica, Holanda, Uruguai, Panamá, Peru são Estados unitários. Embora descentralizados em municípios, distritos ou departamentos, tais divisões são de direito administrativo. Não têm esses organismos menores uma autonomia política. (2019, p:199).

Nos Estados unitários há apenas um centro de decisões e funções políticas, representado pela figura do Governo Central. Todos os cidadãos estão sujeitos a uma autoridade única, ao mesmo regime constitucional e a uma ordem jurídica. Os poderes invariavelmente localizados na Capital do Estado soberano, e os serviços públicos, de uma forma geral, competem exclusivamente ao Governo unificado, que por sua vez os exerce através de órgãos ou autoridades para os quais o governo delega, com reservas, poderes específicos. (FIGUEIREDO, 2014)

Passa-se a análise dos estados compostos, iniciando pela União Pessoal.

A União pessoal é uma forma composta de Estado, exclusiva às monarquias, pois ocorre quando o mesmo monarca ocupa o trono de dois ou mais Estados. Os Estados que se unem por união pessoal não perdem as respectivas independências, tanto no plano interior como no plano exterior, mantendo cada Estado sua vida própria, sua organização jurídico-política, sua atividade econômico-financeira, sua representação diplomática, seu poderio armado, enfim, tendo controle total sobre seus assuntos, tendo apenas o mesmo rei. No período medieval era bem comum essa prática, tendo, por exemplo, os reis da dinastia Habsburgo espanhola controlado ao mesmo tempo nações como Nápoles e Países Baixos. (MENEZES, 2008)

A união real de Estados também é exclusiva do modelo monárquico, sendo uma espécie de federação consistente na celebração, consciente e voluntária, da união de Estados em torno de um objetivo comum, sob o governo de um único soberano, guardando cada Estado a sua personalidade interna; no entanto, na vida externa estão todos fundidos num só. A união real é definitiva, diferentemente da pessoal que é transitória. O maior exemplo desse modelo foi o Império Austro-húngaro, onde o mesmo monarca era Imperador da Áustria e rei da Hungria. (FILOMENO, 2019)

A União incorporada resulta da fusão de dois ou mais Estados independentes para formar um novo Estado, conservando aqueles apenas virtualmente a designação de Estados ou reinos. De fato e de direito, os Estados assim incorporados desaparecem na constituição da nova entidade. Ex.: A Grã-Bretanha é uma monarquia formada pela incorporação dos antigos reinos da Inglaterra, Escócia e Irlanda. (MALUF, 2019)

A Confederação de Estados é a união permanente de Estados independentes, baseada em um pacto, com o fim de proteger o território de ataques exteriores e garantir em seu interior a paz coletiva. Não suprime a soberania política dos Estados que a constituem. Cada Estado tem o direito de secessão pelo qual pode romper o pacto e retirar-se da união. (FILOMENO, 2019)

### 1.3 Federalismo

A Federação é entendida juntamente com a ideia de Estado Composto, a junção de Estados por um “Pacto Federativo”, sendo assim, formando dois governos distintos, Estadual e Federal (responsável pelo pacto), onde os Estados Federados são impedidos de renunciar sua soberania (autonomia), para não abrir mão da União Federativa. Este tipo de Estado é caracterizado por conter duas formas de poder legislativo, um representa o povo (nação) e o outro os próprios territórios federados, vigente o fato de que a base jurídica é baseada em uma constituição. (MALUF, 2019)

Paulo Roberto Dantas define federação da seguinte forma:

É o Modelo de Estado formado pela união permanente de dois ou mais entes estatais que, abrindo mão da soberania em favor de um ente central, que corporifica e responde pela Federação, conservam, porém parcela considerável de autonomia, que lhes permite graus variáveis de auto-organização, autogoverno, autoadministração e de arrecadação de receitas próprias, levando em conta as peculiaridades de cada país, expressas em suas respectivas constituições federais (2015, p. 546).

O Professor Marcus Cláudio Acquaviva traz o seguinte conceito:

Pois bem, o Estado federal é uma espécie de federação, composta por unidades que, embora dotadas de capacidade de auto-organização e de autoadministração, não são dotadas de soberania, submetendo-se a uma Constituição Federal. Com efeito, o Estado federal não se confunde com a confederação, porque esta é formada por Estados propriamente ditos, vale dizer, entidades políticas dotadas de poder soberano, incondicionado, ao passo que no Estado federal os Estados-Membros renunciam ou são despojados de sua soberania, em proveito do próprio Estado federal. (2010, pp. 90)

O Federalismo nasce com a constituição americana de 1787, onde as antigas 13 colônias do Reino Unido na América do norte se reúnem para lutar pela independência, inicialmente como aliança, e após se livrarem do jugo Inglês tornam-se inicialmente uma confederação e logo após, com a adoção de uma constituição única tornam-se uma federação. (LENZA, 2022)

Cada Federação possui suas peculiaridades, entretanto todas elas, para

que assim sejam classificadas, possuem alguns traços comuns, que variam de menor ou maior grau em cada país, mas sem os quais o Estado se afastaria do conceito básico de Federação. Vejamos quais são elas:

Com nascimento de uma federação os estados antes independentes perdem a condição de Estado, passando a serem vinculados ao ente que se formou que detém a soberania. Os entes que fazem parte da federação detêm certa autonomia política e administrativa, sendo vedada, no entanto o direito a secessão. (ACQUAVIVA, 2010)

Nesse modelo a União e cada ente que compõem a federação possuem atribuições, fontes de receita e competências próprias, que são determinadas por sua constituição. O poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas, ocorrendo eleições para os executivos locais. (PINTO, 2013)

Nas federações existem órgãos de controle para fazerem a mediação de conflitos quando há o choque entre a vontade dos entes federados e o Estado Federal. É papel da suprema corte de cada país julgar as ações resultantes desse atrito, baseando suas decisões na Constituição Federal, que é o documento onde se encontram as diretrizes para a solução de todo e qualquer conflito federativo. (PINTO, 2013)

Outro ponto característico é a possibilidade de intervenção federal nos Estados para a manutenção do pacto federativo. A união com o objetivo de manter a união da federação pode intervir no estado membro, afastando temporariamente sua autonomia. Sendo um recurso extremo deve se seguir diversos requisitos previstos na constituição de cada federação para que isso ocorra. (DALLARI, 2013)

A respeito dos pontos positivos da Federação é importante ressaltar que devido a sua peculiaridade de não acumular todo o poder em um só órgão dificulta o surgimento de governos autoritários. O modelo Federal também protege as características e peculiaridades locais, resguardando a autonomia de cada região. Do ponto de vista democrático também é ativo deste modelo a maior proximidade entre os cidadãos e o poder político, tendo em vista sua descentralização.

(DALLARI, 2013)

O mundo contemporâneo seja em decorrência de conflitos históricos, étnicos, religiosos, necessidades reais de administração regional, ou então simplesmente em decorrência de ambições políticas, tem demonstrado uma tendência federalista. Alguns exemplos de países que a países que utilizam esse modelo são: Estados Unidos, México, Argentina, Venezuela e Brasil e podemos citar ainda a Bósnia e Herzegovina que passou a adota-la recentemente. (FILOMENO, 2019)

## **CAPÍTULO II – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO BRASIL**

O presente capítulo tem por objetivo analisar a forma de Estado adotada pelo Brasil, atentando-se as suas particularidades e especificidades, Dando enfoque na relação entre os entes federados, suas competências e obrigações constitucionais bem como as fontes de custeio e arrecadação de cada um.

A federação brasileira, adotada com o advento da república difere-se da de outros países que também adotam esse modelo, em especial a presente nos Estados Unidos da América. O grau de autonomia presente na federação Americana é imensamente maior do que o que goza os estados membros brasileiros como será observado adiante.

De acordo com a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel de estados, municípios e distrito federal. A relação entre os entes federados se dá através do pacto federativo, que é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

### **2.1 Federalismo Brasileiro**

A Constituição Federal de Quando se estuda o Federalismo brasileiro é comum fazer comparações com o modelo Norte Americano, que é a maior referência a cerca dessa forma de estado; o principal ponto levantado consiste da grande diferença entre a autonomia dos estados americanos e a dos brasileiros. Exemplo disso é a possibilidade cada estado americano decidir acerca da permissão da pena

de morte enquanto no Brasil a União é a única competente para legislar sobre qualquer assunto penal. (MENEZES, 2008)

O processo de formação das Federações Brasileira e Americana são profundamente diferentes. A formação da Federação dos EUA decorreu de um movimento centrípeto, de fora para dentro, Estados já soberanos que optaram por ceder parte de seu poder soberano a um novo ente federado, ou seja, a União. Foi declarada, imposta. (LENZA, 2022)

A formação da Federação Brasileira é resultado de um movimento centrífugo, de dentro para fora. O Brasil enquanto estado unitário plenamente estabelecido opta por ceder parte de sua soberania a divisões administrativas que até então não possuíam nenhuma. Em decorrência dessa razão histórica, conseguimos entender por que os Estados norte-americanos têm autonomia muito maior que os Estados-Membros brasileiros. (LENZA, 2022)

A Federação no Brasil surge com o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, ou seja, no momento de ruptura com o modelo monárquico. Antes disso o império era um Estado juridicamente unitário, mas, na realidade, era dividido em províncias que não gozavam de autonomia. (MALUF, 2019)

A consolidação da nova forma de estado veio com a primeira constituição republicana, de 1891, que em seu art. 1.º estabeleceu:

Art. 1. A nação Brasileira adopta como fórma de governo, sob o regimen representativo, a Re-pública Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Bra-zil. (BRASIL, 1891).

As Constituições que vieram depois permaneceram com o modelo federativo, entretanto é importante ressaltar que a história da federação brasileira não é linear. Ao contrário, caracteriza-se por períodos de breves expansões e de longas restrições à autonomia dos entes federados, e conseqüentemente momentos de maior ou menor preponderância do poder da União, variando de acordo com o regime que mantinha o poder. (MENEZES, 2002)

A característica centralizadora presente em muitas dos países que adotam a federação também se faz presente de maneira intensa no Brasil. A origem do federalismo brasileiro advém do processo de descentralização de um Estado unitário, o que gerou certa artificialidade, posto que desde sua origem certas disposições constitucionais acabaram por se confrontar com a realidade. Até o advento da Constituição atual a federação brasileira vivenciou muitos momentos de federalismo meramente formal, sendo que o governo federal em momentos de maior autoritarismo fazia com que ela não tivesse efetividade prática. (ACQUAVIVA, 2010)

A respeito da Classificação da Federação Brasileira temos as seguintes características: Quanto à simetria ela é simétrica, logo as unidades da federação mantem uma perfeita simetria entre sua forma organizacional e a da União, sendo que as províncias são iguais, não podendo haver maior ou menor autonomia entre elas. (DALLARI, 2013)

No que tange à descentralização do poder ela é centrífuga, uma vez que, como visto anteriormente, o Estado unitário se descentralizou para formar uma federação. Quanto ao número das estruturas de poder: polidimensional, existe mais de duas estruturas organizacionais de poder, no caso a União, Províncias, Municípios e Distrito Federal, sendo que a presença do município como ente federado é algo próprio do Brasil, levando nosso modelo a ser conhecido como “federação a brasileira”. (DALLARI, 2013)

Quanto à repartição de competências existe divergência doutrinaria entre as vertentes de integração e orgânica. Para alguns doutrinadores, como Paulo Ferreira da Cunha, o Brasil adota um federalismo de integração, onde há uma predominância grande da União que procura integrar as unidades federativas. Passa a ser verificada a preponderância do governo central sobre os demais entes, abrandando as características do modelo federativo. (CUNHA, 2018)

No federalismo orgânico o Estado deve ser considerado como um único organismo, onde o todo teria preponderância em relação à parte. A autonomia de cada ente federado depende diretamente daquilo que é autorizado pela união. A ordem jurídica das províncias devem apenas espelhar o que está presente na

Constituição Federal, mesmo em temáticas de caráter secundário ou de menor relevância. Um dos defensores de que o Brasil adota essa perspectiva é o Professor Sahid Maluf. (MALUF, 2019)

## **2.2 Responsabilidades e Competências Estaduais**

No modelo federal é necessário a divisão do poder entre os entes que compõem aquele Estado. No Brasil isto ocorre com a União, que é o poder central, os estados e os municípios. O poder é regulado e determinado pela Constituição Federal e consiste na parcela de matérias que compõem a área de atuação de cada ente federado. A competência produz a esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo. (MORAES, 2022)

Condição *sine qua nom* para a existência da federação é a divisão de competências delimitada pela constituição, que demarca os campos de atuação de cada um dos entes federados. Não se pode conceber-se federação sem a distribuição das competências, e através deste princípio tem-se por consequência duas importantes características dessa forma de Estado, sendo: dar relevância ao poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor, bem como confere aos membros integrantes da federação a garantia contra eventuais ingerências cometidas pelo governo central. (SALEME, 2022)

Os Estados federados que compõem a federação são autônomos, e essa autonomia se manifesta através de três aspectos, sendo eles a auto-organização, o autogoverno, a autoadministração. Cabe frisar que se trata de autonomia, e não de soberania, uma vez que esta qualidade cabe apenas a República Federativa do Brasil, e os estados por se tratarem de pessoas jurídicas de direito público interno tem sua competência delimitada e assegurada pela constituição federal. (LENZA, 2022)

Auto-organização: Esse atributo advém do poder constituinte derivado-decorrente, e consiste na possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de

sua autonomia político-administrativa de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais. Cabe ressaltar que existe limitação, uma vez que é necessário que os estados membros observem as limitações impostas pela Constituição Federal. (LENZA, 2022)

**Autogoverno:** A autonomia das províncias tem por característica a presença do autogoverno, que versa a respeito da possibilidade de cada estado-membro escolher as suas lideranças locais, sem que exista qualquer tipo de interferência por parte da União. A constituição é clara ao prevê a existência das Câmaras legislativas (art. 27 CF), Governador (art. 28, CF) e Tribunal de Justiça (art. 125, CF), correspondendo aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em âmbito estadual. (LENZA, 2022)

**Autoadministração:** A última das características da autonomia dos Estados-membros fere-se a sua capacidade de gerirem-se por meio do exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias expressas pela constituição. Existem impostos vinculados diretamente aos Estados-membros, sendo dessa forma arrecadados e geridos diretamente por eles. (LENZA, 2022)

As competências administrativas (materiais) determinam a área de atuação de cada ente federado em meio a extensa organização político-administrativa do Estado. Existem temas cuja atuação das tarefas correspondentes a eles recaem somente a União, por exemplo, (competência exclusiva), bem como existem outros cuja realização de atividades é feita pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (competência administrativa comum). Verifica-se que, com este tipo de competência a constituição visa dar efetividade ao federalismo. (FILOMENO, 2019)

As competências comuns, assim como as competências exclusivas da União, possuem natureza administrativa, portanto, são matérias relacionadas a execução de serviços públicos. Além disso, essas matérias possuem interesses difusos, coletivos e por isso todos os entes federativos terão competência conjuntamente para atuar nas matérias previstas no art. 23 da CF. (PADILHA, 2019)

Entre as áreas de atuação comuns previstas no art. 23 da CF pode-se

citar a responsabilidade conjunta pela área da educação, proteção do meio ambiente, combate à poluição, implementação de saneamento básico, bem como a garantia da saúde, assistência social, política habitacional ou ainda a garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência. (BRASIL, 2023)

A respeito da competência concorrente, nota-se que ela está relacionada ao âmbito legislativo, sendo que não foi conferida a todos os entes federados. Tendo em vista o art. 24 da CF; esta competência pertence à União, Estado-membros e o Distrito Federal, não sendo incluídos os municípios. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais, já os Estados-membros e o Distrito Federal terão competência suplementar. (MORAES, 2022)

Tendo em vista que, via de regra, os Estados-membros possuem competência residual, ou seja, tem competência sobre o que não é exclusivo/privativo da União ou dos municípios. O art. 25, parágrafo 1º diz que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (BRASIL, 2023)

### **2.3 Fontes de Arrecadação e Manutenção do Estado**

Existe uma crise fiscal nos Estados e Municípios. Falta dinheiro para construção e manutenção de hospitais, escolas, centros de assistência social etc. As relações intergovernamentais no Brasil têm sido marcadas por fortes desequilíbrios fiscais e econômicos, merecendo destaque a dependência econômica dos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) à União, Tendo em vista o pacto federativo atual onde a autonomia tributaria dos entes federados subnacionais torna-se limitada para à provisão de bens e serviços públicos. (MORAES. 2022)

Várias questões têm sido levantadas por estudiosos, por exemplo: é desejável que se tenha um governo descentralizado? Se for sim a resposta, visando o uso responsável dos recursos públicos, quais os níveis de governo deverão decidir sobre quais áreas de políticas públicas devem ser oferecidas a população brasileira? Além dessa crise financeira soma-se a questão das desigualdades regionais, onde

as regiões Sul e Sudeste possuem maior desenvolvimento em comparação com as demais regiões brasileiras. Sendo o Brasil um dos maiores países em extensão do mundo, os entes federados subnacionais são extremamente diversos, apresentando forte desigualdades econômicas, sociais e demográficas. É imprescindível a necessidade de se entender a dinâmica do Federalismo e do Federalismo Fiscal e sua contribuição para a estabilidade econômica brasileira. (MORAES, 2022)

O chamado Federalismo Fiscal consiste na porção do pacto federativo que atribui a cada ente federado determinadas competências para arrecadar certos tributos, a repartição das receitas obtidas e ainda a responsabilidade de cada um dos entes na aplicação dos recursos obtidos na prestação de serviços públicos para a sociedade. Trata da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) ao conferir competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica. Este instituto é utilizado para dirimir as desigualdades existentes entre as regiões. (BARCELLOS, 2021)

Uma questão pertinente do federalismo fiscal consiste na partilha de apenas alguns tributos federais com estados e municípios. O que faz com que a União sinta-se desestimulada a empregar esforços para arrecadar esses tributos (como o IPI e o IR). Seria bem-vinda a possibilidade de que toda arrecadação federal fosse compartilhada com estados e municípios. Ainda no campo federativo. Existe ainda uma má distribuição dos recursos entre estados e municípios, principalmente no que diz respeito a repasse de fundos constitucionais. O que estimula a criação de novos municípios, gerando sobra de recursos em alguns e falta em outros. (BARCELLOS, 2021)

Os impostos estaduais são destinados a manutenção da administração do Governo Estadual, bem como a financiamento de serviços públicos do estado e investimentos em infraestrutura a nível estadual (escolas e universidades estaduais, rodovias estaduais, etc). São responsáveis por cerca de 30% (trinta por cento) da arrecadação total. (PADILHA, 2019)

As espécies de impostos estaduais se encontram previstas no artigo 155

da CF, sendo de responsabilidade deste ente federado instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; propriedade de veículos automotores. (BRASIL, 2022).

O chamado Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o imposto com maior volume de arrecadação do Brasil, justamente pelo seu amplo fator gerador. Ele incide em todo tipo de produto e serviço prestado e é cobrado de forma indireta, tendo seu valor embutido nos bens de consumo ou no serviço prestado. (SABBAG, 2021)

Para calcular esse imposto basta aplicar sua alíquota ao produto ou serviço em questão, entretanto é importante frisar que cada estado pratica uma alíquota diferente. Por isso é preciso verificar qual a alíquota correspondente em seu estado. No caso de comércios interestaduais aplica-se o Diferencial de Alíquota (DIFAL) que visa reduzir a desigual arrecadação entre os dois estados envolvida. (SABBAG, 2021)

O denominado Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) incide sobre a posse de veículos e sua alíquota é definida pelos seus respectivos estados. O fato gerador do IPVA é a propriedade de veículo automotor de qualquer espécie. O sujeito passivo do imposto é o proprietário do veículo automotor, pessoa física ou jurídica e a base de cálculo será o valor venal de referido veículo. (CAVALCANTI, 2022)

Chamado de Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação, o ITCMD é um imposto que deve ser pago nas situações de transmissão de heranças ou doações. O fato gerador do imposto verifica-se com a transmissão gratuita de quaisquer bens (móveis ou imóveis). Referida transmissão pode se dar mediante contrato de doação ou, ainda em razão do falecimento de seu titular (causa mortis). Os contribuintes são descritos nas leis dos seus respectivos estados. (PINTO, 2019)

## 2.4 Responsabilidades e Competências Municipais

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. (BRASIL, 2023)

Ressalta Paulo Bonavides acerca da importância deste ente federativo:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988. (2009, p. 620 e 621)

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. (MORAES, 2022)

Dessa forma, o município auto-organizar-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministrar-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal. (MORAES, 2022)

Pode-se resumir as competências e responsabilidades municipais como sendo as Matérias de interesse local são, basicamente, as que dizem respeito ou serão aproveitadas quase exclusivamente pela população de um determinado Município. (DANTAS, 2012)

Compete ao Município por exemplo, administrar o transporte público local, cuidar do planejamento das vias urbanas, cuidar da manutenção, iluminação e limpeza de parques e praças da cidade; promover eventos culturais, atrações turísticas etc. Todos esses assuntos, que fazem parte do bem-estar e

desenvolvimento local, são de competência do Município. Os Municípios têm competência elencada nos arts. 30 da Constituição Federal; podendo ser agrupadas em Legislativa, Tributária, Financeira e Administrativa. (DANTAS, 2012)

Já a competência Legislativa está prevista no art.30 incisos I, II, sendo próprio do município legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009)

A chamada competência Tributária é a competência tributária não diz respeito apenas a elaborar e aprovar a legislação específica - Código Tributário Municipal - ajustada às normas gerais do Código Tributário Nacional, mas principalmente arrecadar os impostos, taxas e contribuições. (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009)

A competência financeira diz respeito à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos. Mas a aplicação destes recursos exige sua previsão que é feita pelo Processo Orçamentário (PPA, LDO, LO). A receita pública envolve não só a cobrança dos tributos, como a receita oriunda da renda do patrimônio público, dos preços públicos cobrados pela prestação de serviços por parte do poder público municipal. (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009)

A denominada competência administrativa versa que o município administra de forma autônoma os seus bens e serviços. Para isso é preciso regulamentá-los. Muitas das atividades desenvolvidas na competência legislativa e financeira são traduzidas em medidas concretas através desta competência; logo, as leis são executadas, atos são praticados e as políticas públicas previstas no orçamento são realizadas. (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009)

Embora a União e os Estados também sejam interessados na saúde e educação, os municípios têm competência até para fazer hospitais e escolas. Por isso as cidades possuem “Hospitais Municipais” e “Escolas Municipais”. Isto se dá através da competência comum. A competência comum é aquela de natureza administrativa, pela qual todos os entes federativos detêm, sobre determinadas matérias e está elencada no art. 23 da CF. (PADILHA,2019)

## 2.5 Fontes Arrecadação e Manutenção do Município

Embora os municípios sejam dotados de competência tributária, uma vez que possuem o poder de criar e arrecadas tributos de usa alçada e também aplicar seus recursos, devendo prestar contas disso. A competência tributária consiste na capacidade política de instituir e gerir tributos a respeito dos fatos geradores que estão previstos na Constituição Federal. Cabe ressaltar que a partilha de competência tributária entre entes federativos é extremamente rígida, e não pode ser violada. (MORAES, a 2022)

Os impostos municipais são destinados à manutenção da administração pública local, serviços, investimentos etc. São utilizados nos espaços públicos locais, como unidades de saúde, creche, escolas municipais, praças e manutenção das ruas. São tributos cobrados dos moradores da cidade, arrecadados pela prefeitura e utilizados diretamente no âmbito municipal. Os tributos municipais são responsáveis por cerca de 5,5% (cinco e meio por cento) da arrecadação total do país. (MENEZES, 2008)

A Constituição Federal atribuiu competência ao Município para fixar os seguintes impostos: sobre a propriedade predial e territorial urbana, artigo 156, I; b) imposto sobre a transmissão *Inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso de bens Imóveis, artigo 156, II; c) imposto sobre os serviços de qualquer natureza, artigo 156, III. Cabe ao Município, ainda, estabelecer taxas e contribuições de melhoria, conforme o artigo 145, II e III, tudo do texto constitucional. (BRASIL, 2023)

O chamado Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o imposto ligado as propriedades presentes no meio urbano e cobrado anualmente pelos municípios dos proprietários de casas, prédios e estabelecimentos comerciais. O imposto é cobrado por propriedade e não por contribuinte, o que significa que se um contribuinte possui dez imóveis, ele pagará dez IPTUs. O IPTU é reajustado anualmente considerando a valorização da propriedade e pelo valor de venda e pode ser pago à vista ou em parcelas. (SABBAG, 2021)

O Imposto Sobre Serviços (ISS) é um imposto recolhido pelos municípios

e Distrito Federal e incide sobre os serviços elencados na Lei 11.438/1997 e a Lei Complementar 116/2003. Uma breve lista dos serviços incluem, mas não se restringem a: serviços veterinários, de informática, de reparo, de engenharia, planos de saúde, etc. (LOPES, 2012)

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) está previsto no Inciso II do Artigo 156. A alíquota deste imposto pode variar de acordo os municípios chegando até a 3% sobre o valor da base de cálculo, que neste caso seria o valor de venda definido pelo governo para o imóvel. (SABBAG, 2021)

Outra fonte de recursos é parte da arrecadação da União e dos Estados. A Constituição Federal determina que alguns recursos destes entes federativos sejam repassados aos Municípios. (BRASIL, 2023)

Assim, por exemplo, o inciso III do art. 158 determina que 50% do IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) arrecadado pelos Estados (pois o IPVA é um imposto estadual) seja repassado aos municípios. Da mesma forma, indica que serão repassados aos municípios 22,5% do que a União arrecadar com IR (Imposto de Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). (CAVALCANTI, 2022)

As rendas dos Municípios são ainda as obtidas pelas receitas de tributos da União ou dos Estados, através de: a) percentual do Fundo de Participação dos Municípios, constituído de 22% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, artigo 159, I, b; b) produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos aos seus servidores, artigo 158, I; c) metade do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade rural, em relação aos imóveis neles situados, artigo 158, II; d) 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território, artigo 158, III; e) distribuição de um quarto do produto da arrecadação do ICMS, artigo 158, IV; f) 70% da incidência do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, quanto ao ouro obtido em seu território, como ativo financeiro ou instrumento cambial, artigo 153, § 5o, tudo do texto constitucional. (BRASIL, 2023)

Considerando todas as suas fontes de recursos, os municípios brasileiros dependem principalmente das transferências federais e estaduais. Estudo de 2020 demonstra que, de 2005 a 2018, esse padrão se tornou relativamente estável, prevalecendo, respectivamente, as transferências estaduais da quota-parte do ICMS, seguidas pelas transferências do FPM e do Fundeb. As receitas próprias dos municípios aparecem em quarto lugar no ranking, com a arrecadação de ISS. (PERES, 2020)

Nesse contexto, os recursos para investir, isto é, para custear despesas de capital, como a construção de postos de saúde e escolas, obras de saneamento e habitação e a aquisição de equipamentos são muito restritos. Com a relativa estagnação do volume de receitas desde 2013, acompanhada pelo crescente aumento de despesas com pessoal e Previdência, despesas com investimentos necessariamente são comprimidas e reduzidas, uma vez que os gastos obrigatórios (diferentemente dos investimentos) não podem deixar de ser realizados. (PERES, 2020)

## **CAPÍTULO III – POSSIBILIDADES DE CRIAÇÃO DE ENTES FEDERATIVOS**

O presente capítulo tem por objetivo analisar o processo de criação de novos entes federados, notadamente Estados e Municípios a luz da Constituição Federal de 1988. Para tanto, será apresentado como se deu historicamente a criação de novos entes federados no Brasil desde o surgimento da federação até os dias atuais.

No tocante aos estados, será analisado o texto constitucional e legal, e a viabilidade ou não que estes trazem aos casos concretas, bem como as repercussões práticas advindas de sua eventual criação, tanto positivas quanto negativas, como a maior proximidade entre o governo e os governados ou o aumento de consumo de recursos públicos para gerir o novo aparato estatal.

A respeito dos municípios será observado de especial maneira o texto constitucional, atentando-se as mudanças que ocorreram desde a sua promulgação. Será visto ainda a onda emancipacionista ocorrida no período de redemocratização, o método encontrado para solucioná-la, e, por fim, os efeitos gerados com a falta de regulamentação da matéria pelo Legislativo Federal.

### **3.1 Histórico da Criação de Entes Federados no Brasil**

A criação desmedida de Municípios no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 fez surgir à necessidade de se estabelecer critérios mais rígidos para o surgimento de novas municipalidades no país. Com a nova redação do §4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte derivado promoveu um

recrudescimento legislativo ao transferir a competência para dispor sobre normas gerais dos Estados para a União Federal, afastando a ampla autonomia estadual para tratar da matéria, numa tentativa de conter uma nova onda emancipacionista, tal qual a ocorrida nas décadas de 1950 e 1960, logo após a edição da Constituição Federal de 1946. (MENEZES, 2008)

A criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios ganhou novos contornos com a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que passou a exigir a edição de Lei Complementar Federal a determinar o período admissível para o surgimento de novas municipalidades no país, seguidos da obrigatoriedade da realização dos estudos de viabilidade municipal, agora com critérios estabelecidos pela legislação federal. Somente após as referidas providências, as populações interessadas seriam consultadas mediante Plebiscito, e, ao final, com a edição de Lei Ordinária Estadual, o Estado-membro originaria sua nova municipalidade. Os efeitos práticos da Emenda Constitucional nº 15/96 são expressivos, diante do engessamento no surgimento de novas municipalidades no país após sua edição, quando se registrou um acréscimo de apenas 63 Municípios nos últimos 16 anos. (MENEZES, 2008)

Ocorre que, até o presente momento, a legislação federal pertinente não foi editada, e os Estados seguem impedidos de criar novos Municípios. Contudo, nesse longo interstício de omissão legislativa, alguns Estados viabilizaram a criação de Municípios por leis estaduais em desconformidade com os novos paradigmas constitucionais. (PERES, 2020)

Sua ânsia legiferante resultou numa intrincada questão jurídica enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal para dirimir uma situação de excepcionalidade oriunda da criação de Municípios “à brasileira”. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2240, foi declarada a inconstitucionalidade da lei estadual baiana que instituiu o Município de Luís Eduardo Magalhães, embora com efeitos prospectivos, fato que permitiu ao Congresso Nacional convalidar posteriormente a criação dos Municípios, cuja publicação da lei ocorrera até 31 de dezembro de 2006. (PERES, 2020)

Ressalte-se que nos anos de 2013 e 2014 a Presidente da República

vetou integralmente outros dois projetos aprovados pelo Poder Legislativo sobre o tema, sob a alegação de contrariedade ao interesse público ante a perspectiva do aumento de despesas sem a respectiva contrapartida de receitas. Atualmente, o Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS 199/2015) que reabre a discussão acerca da regulamentação da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios no país tramita na Câmara dos Deputados, após aprovação pelo Senado Federal. (PERES, 2020)

### **3.2 Processos para a Criação de Estados**

Para A Constituição Federal de 1988 mantém as possibilidades de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, necessitando, no entanto, da aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, em conjunto com a autorização do Congresso Nacional, por lei complementar. Retomou-se, portanto, o tratamento constitucional da matéria. (BRASIL, 2023)

Vejamos o trecho do texto constitucional que versa a respeito:

Art. 18, § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Desta forma podem ocorrer as seguintes alterações no espaço físico dos Estados, sendo a Fusão que ocorre quando dois ou mais Estados se unem, formando um novo Estado. Com isso, os Estados originários deixam de existir. A fusão é o ato de “incorporar-se entre si”, a Cisão, onde um Estado subdivide-se, fazendo com que o Estado originário desapareça. Assim, surgem dois ou mais novos Estados, e o Desmembramento que acontece quando um ou mais Estados cedem parte de seu território. (PADILHA, 2022)

Para possibilitar a fusão, cisão e desmembramento, o art. 18, § 3.º, c/c o art. 48, VI, estabelece uma série de requisitos, notadamente, plebiscito com a população diretamente interessada. A consulta popular prévia é requisito essencial e prejudicial para a próxima fase, ou seja, a rejeição por qualquer dos entes

envolvidos inviabiliza o prosseguimento. Propositura do projeto de lei complementar. Este projeto de lei ocorrerá caso o plebiscito seja favorável, e será proposto por qualquer das casas do Congresso Nacional (art. 4.º, § 1.º, da Lei 9.709/1998). (TAVARES, 2019)

E por fim audiência das assembleias legislativas. A casa que receber primeiramente o projeto de lei complementar referido deverá realizar audiência das respectivas assembleias legislativas envolvidas (art. 48, VI, da CR e art. 4.º, § 2.º, da Lei 9.709/1998). No entanto, o parecer das Assembleias Legislativas não é vinculativo, podendo prosseguir o projeto de lei complementar mesmo contra a vontade do legislativo estadual. (TAVARES, 2019)

Atualmente, a grande discussão sobre a criação de novos Estados gira em torno da abrangência do termo “população diretamente interessada”, se seria somente da área que viria a se emancipar ou se de todo o Estado envolvido. Para quaisquer das hipóteses previstas no texto constitucional será necessário, primeiramente, a realização da consulta plebiscitária, organizada pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, nos termos de Lei nº 9709/9817. Surgem, a partir disso, duas hipóteses, a depender do resultado plebiscitário. (BOUERI, 2008).

Em caso de resultado desfavorável do plebiscito, restará tão somente o encerramento da discussão, pondo fim às pretensões de alterabilidade, uma vez que a prévia consulta plebiscitária é requisito de procedibilidade do processo legislativo da lei complementar. Ao contrário, em caso de resultado favorável à incorporação, subdivisão ou desmembramento, o processo deverá ser enviado às respectivas assembleias estaduais competentes, a fim de que emitam parecer sobre a aprovação ou rejeição, ou até mesmo abster-se de tal pronunciamento. Daí por que Horta, em explicação anterior, entende que a manifestação formal da Assembleia Legislativa servirá como elemento informativo para a deliberação posterior do Congresso Nacional. Feito isto, a matéria segue para apreciação do Congresso Nacional para a edição de lei complementar federal. (MORAES, 2022)

Isso significa que, cumprido o requisito essencial da consulta plebiscitária

(e, portanto, realizada a análise em âmbito estadual), a matéria seguirá para o Congresso Nacional, agora para análise em âmbito federal e, obedecido o processo legislativo estabelecido na Constituição Federal, será a Lei Complementar criada ou rejeitada, dando início ou não à nova estrutura geográfica do Estado. (MORAES, 2022)

### 3.3 Processos para a Criação de Municípios

O texto constitucional vigente traz a possibilidade de mudanças na organização física dos municípios, seja por incorporação, subdivisão, desmembramento ou anexação. A Emenda Constitucional nº 15, de 12-9-1996,<sup>103</sup> trouxe nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal,<sup>104</sup> alterando os requisitos de observância obrigatória para que sejam possíveis essas alterações. (BRASIL, 2023)

Inicialmente é necessária lei complementar federal que determinará de forma genérica o período para a mencionada criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, bem como o procedimento a ser seguido. A esse respeito é interessante analisar a ADI 2.702, que reforça a imprescindibilidade da existência de lei complementar específica para seguir adiante com o processo de criação de novo município.

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 Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná. (Supremo Tribunal

Federal STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 2702 PR XXXXX-16.20002.0.01.0000, Data de Julgamento: 14/09/2000).

É imprescindível ainda a publicação de estudo de viabilidade municipal, que deverá ser apresentado, publicado e divulgado, na forma da lei, estudo demonstrando a viabilidade da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios. (PINTO, 2013)

Após deve ser realizado plebiscito: desde que positivo o estudo de viabilidade, far-se-á consulta às populações dos Municípios envolvidos para aprovarem ou não a criação, incorporação, fusão ou desmembramento. O referido plebiscito será convocado pela Assembleia Legis-lativa, de conformidade com a legislação federal e estadual (art. 5.º da Lei n. 9.709/98); (BRASIL, 2023)

A Emenda Constitucional nº 15, de 12-9-1996,103 trouxe nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal que solucionou o imbróglio envolvendo quem deveria ser consultado nesse plebiscito, visto que com a alteração constitucional “populações dos municípios envolvidos” passou a ser “populações dos municípios diretamente interessados” o que afastou a interpretação até então pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que, no caso de desmembramento de um distrito de determinado município, estariam aptos a votar somente os eleitores inscritos no distrito emancipando, que se expressam como legítimos representantes da população diretamente interessada e não de todo o município. (MORAES, 2022)

E por fim chega-se a lei estadual: dentro do período que a lei complementar federal definir, desde que já tenha havido um estudo de viabilidade e aprovação plebiscitária, serão criados, incorporados, fundidos ou desmembrados Municípios, através de lei estadual. (PINTO, 2013)

Como visto, o plebiscito é a condição de procedibilidade para o processo legislativo- da lei estadual. Se favorável, o legislador estadual terá discricionariedade para aprovar ou rejeitar o projeto de lei de criação do novo Município. Em igual sentido, mesmo que aprovada a lei pelo legislador estadual, o

Governador de Estado poderá vetá-la. (SALEME, 2022)

Resta claro que a norma que versa sobre a criação de novos municípios é de eficácia limitada, e reconhecendo a *inertia deliberandi* do Congresso Nacional em apreciar os vários projetos de LC que tramitavam (à época do julgamento, já se fazia mais de 15 anos que a regra havia sido estabelecida pela EC n. 15/96), no julgamento da ADO 3.682, o STF, fazendo um apelo ao legislador, fixou o prazo de 18 meses para que o art. 18, § 4.º, da CF/88 fosse regulamentado. (LENZA, 2022)

Por consequência, nas várias ADIs julgadas, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais que criaram Municípios sem a existência da LC federal, mas não pronunciou a nulidade dos atos, mantendo a vigência por mais 24 meses (efeito prospectivo ou para o futuro). (LENZA, 2022)

Buscando regularizar a situação de vários Municípios, o Congresso Nacional promulgou a EC n. 57, de 18.12.2008, acrescentando o art. 96 ao ADCT, com a seguinte redação: “ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”. A este respeito julgou o STF:

EMENTA: Criação do Município de Pinto Bandeira/RS. Ação julgada prejudicada pela edição superveniente da EC 57/2008. Alegação de contrariedade à EC 15/96 [...]. Com o advento da EC 57/2008, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. A Lei 11.375/99 foi publicada nos termos do art. 9.º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela EC 20/97, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada. (STF - ADI: 2381 RS, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 05/11/2003, Tribunal Pleno)

Apesar desse precedente, é necessário observar que não se extinguiu a necessidade da existência de lei complementar federal que permita o surgimento do processo para criação de novos Municípios. A emenda estudada apenas tornou de maneira inequívoca válida a criação dos novos Municípios estabelecidos sem a existência da Lei Complementar em questão. (LENZA, 2022)

Por esse motivo, não há dúvida de que, se eventual Município vier a ser criado após 31.12.2006 e ainda não tiver sido editada a LC federal prevista no art. 18, § 4.º, também estaremos diante de vício formal de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a Corte fixa a tese de julgamento por meio da ADI 4.711, j. 08.09.2021, DJE de 16.09.2021 dizendo ser inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição previa das leis federais previstas no art. 18, § 4.º, da CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/96.

A partir de então, a criação de municípios ficou restrita às decisões do Judiciário. Até dezembro de 2012 o país contava com 5.565 municípios, contudo, após as recorrências judiciais, o Brasil passou a contar com mais cinco novos municípios a partir de 1º de janeiro de 2013. Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS) tornaram-se municípios, apesar de a consulta às respectivas populações envolvidas ter ocorrido há mais de 15 anos. O processo foi concluído recentemente pelo Judiciário, porque, até 1996, os critérios para a emancipação de distritos eram estabelecidos pelas assembleias legislativas (Castro, 2013). Desse modo, a partir de 2013, o Brasil passou a contar com 5.570 municípios. (MORAES, 2022)

### **3.4 Análises dos Principais Projetos para Criação de Novos Entes Federados**

O PLS 199/2015, que visa regulamentar novamente a matéria, conforme ressalta na própria justificativa, não apenas se destina a criar novas municipalidades, mas também a facilitar e incentivar a fusão e incorporação de Municípios pouco eficientes e ainda a solucionar a questão da ausência do Estado em localidades remotas que padecem diante da distância dos respectivos centros urbanos, tal qual o Distrito de Castelo dos Sonhos distante 1.100 km da sede do Município de Altamira no Pará. (BRASIL, 2023)

Portanto, mesmo diante da grave crise político-econômica atual, a regulamentação da matéria requer atenção dos poderes constituídos, por se tratar de tema deveras relevante para a federação brasileira, de modo a restituir o pleno

exercício de prerrogativa inerente aos Estados-membros, embora estabelecendo, através de uma análise contextual e estudos que, mediante rígidos critérios técnicos, apontem a manifesta viabilidade dos novos Municípios. (BRASIL, 2023)

Tramita na Câmara dos Deputados projeto de lei complementar (PLP) que regulamenta a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Pela proposta (PLP 137/15), de autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), essas mudanças devem ocorrer por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar federal. (BRASIL, 2023)

Segundo o projeto, para que o procedimento seja iniciado, é preciso que ao menos 20% dos eleitores residentes na área geográfica que queira se emancipar ou desmembrar e 3% dos eleitores residentes em cada município envolvido na fusão ou incorporação requeiram a alteração junto à Assembleia Legislativa do respectivo Estado. A base de cálculo dos eleitores residentes será o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente ao número total de eleitores cadastrados na última eleição. (BRASIL, 2023)

Finalmente, deve-se deixar anotado que, apesar de o Congresso Nacional ter aprovado em mais de uma oportunidade projetos de leis complementares disciplinando a matéria, estes foram vetados pela então Presidente da República Dilma Rousseff. O último, nos mesmos termos de veto anterior, de acordo com a Mensagem n. 250/2014, teve por fundamento o dito interesse público: “depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas”. (PINTO, 2013)

Dessa feita, há razões para ensejar que a regulamentação do § 4o do art. 18 da Constituição Federal na forma do Projeto de Lei Complementar a ser aprovado pelo Senado Federal e após aperfeiçoado na Câmara dos Deputados, contribuindo para a conclusão do processo instaurado com a Emenda Constitucional no 15, de 1996, que, sem dúvida, aprimora o equilíbrio federativo no país. (PINTO, 2013)

### 3.5 Pontos Positivos e Negativos Acerca da Criação de Novos entes Federados

Sobre os projetos de criação de novos estados que chegaram ao Congresso Nacional. Poucos, no entanto, parecem ter sido precedidos de estudo de viabilidade. Explica-se. A maioria dos projetos é totalmente descabida no plano econômico, a ponto de, em alguns casos, a área desmembrada possuir um PIB inferior ao próprio custo para seu funcionamento. (PADILHA, 2020)

Acerca dos gastos inerentes quando da criação de um novo Estado, afirma a necessidade de equipar a máquina pública estatal, a fim de cumprir com as responsabilidades federativas, e que seja capaz de dar sustentabilidade a essas obrigações junto à população. (SALEME, 2022)

A título de exemplo, a região Sudeste é a que possui maior volume de gasto público estadual, com 26,5%, enquanto a região Norte é a que menos gasta, com 3,8% do total nacional. Este dado demonstra o tamanho da desigualdade na distribuição dos gastos públicos na Federação Brasileira. No tocante a variação em relação aos produtos internos brutos (PIBs) a desigualdade ainda se mostra presente, ao passo que o Acre atinja o valor de 37,27% do seu PIB com o funcionamento da máquina estatal, enquanto que em São Paulo os gastos não atingem 8,51% do PIB. (PADILHA, 2020)

É evidente que não basta tão somente o sentimento de separatismo, a alegação de não atendimento aos interesses de certas parcelas da população, ou o injusto repasse de recursos. Muitos dos projetos carecem mesmo de viabilidade econômica e um estudo pormenorizado das condições que possam vir a se apresentar. (DANTAS, 2012)

O fenômeno da divisão do espaço geográfico de certos municípios possui uma lógica própria, e sua explicação é constituída por várias razões que se interconectam, sobrepondo-se umas às outras. Essas razões são de vários tipos, notabilizando-se as políticas, econômicas, demográficas e as não definidas em uma categoria específica. (DANTAS, 2013)

O governo municipal, na maioria das vezes, não atende de maneira

satisfatória às populações distritais que não sejam as da sede municipal. Os distritos muitas vezes são “esquecidos” pelas prefeituras, especialmente quando se refere aos serviços essenciais, como saneamento básico, atendimento médico, infraestrutura urbana e ensino básico. (SALEME, 2022)

Outro fator relevante diz respeito a responder diretamente aos anseios da população pleiteante. As emancipações, neste caso, se justificariam desde que se comprovassem o “descaso” do governo municipal para com o distrito onde, por ventura, esteja instalada a “forte atividade econômica”. Entretanto, é importante observar que na divisão territorial as bases econômicas sejam preservadas para que as populações envolvidas não sejam prejudicadas. (SALEME, 2022)

A grande extensão territorial do município, terceira razão das emancipações, exerce uma influência considerável no fator “distância”, à medida que os custos de transporte aumentam proporcionalmente. Dessa forma, atender às populações dos distritos mais longínquos representa custos mais elevados para as prefeituras. (DANTAS, 2012)

Por fim, o crescimento demográfico é apontado como uma das principais razões das emancipações. Talvez pela assimilação do critério que persiste desde as legislações passadas, em que os municípios devem ter um mínimo de eleitores e/ou habitantes. E, sobretudo, por ser o FPM uma receita definida, entre outros, por coeficientes por faixas de habitantes. (MELO; SCALABRIN, 2017)

Após a Constituição de 1988 verificou-se grande expansão de movimentos expansionistas, em virtude, sobretudo, de textos constitucionais propícios que previam procedimentos simples e conferiam aos Estados o poder decisório. Muitas lideranças locais utilizavam-se de alianças com deputados estaduais e criaram diversos Municípios. Em consequência, criava-se uma autonomia distorcida, visto que, mesmo autônomos, vários deles mantiveram-se dependentes de recursos da União e dos Estados. Vários foram aqueles que não possuíam mínima condição de sobrevivência. (BOUERI, 2008).

De qualquer forma, quando existe a perspectiva de divisão de um

ente federativo, muitas vezes os benefícios são claramente explicitados pelos atores interessados, mas os custos ignorados. (BOUERI, 2008, p. 7).

Sabe-se que os fracionamentos territoriais nem sempre são acompanhados de uma lógica que privilegia o ordenamento territorial, nem tampouco a distribuição da infraestrutura municipal, de modo que atenda as demandas sociais. O caráter político-eleitoral das emancipações, portanto, não tem observado tais requisitos que são imprescindíveis à instalação e ao bom funcionamento do novo município. Assim, surgiram novos municípios de todos os tipos, de portes variados, em espaços rurais e urbanos. Todavia, comum a todos apenas o desejo de seus moradores em serem bem atendidos pelo poder público. (MORAES, 2022)

## CONCLUSÃO

Conforme amplamente abordado neste trabalho O federalismo foi introduzido no Brasil com a proclamação da República em 1889, sendo essa forma de estado consolidada ao longo das constituições posteriores. Esse sistema surgiu nos Estados Unidos, sendo classificado como a melhor forma de atuação de um governo federal em um território vasto, de forma a tornar possível a realização de anseios nacionais em conjunto aos anseios locais, uma vez que o poder é dividido.

É nesse cenário de poderes atribuídos aos Estados-membros que se situa a possibilidade de rearranjo territorial. Notadamente a possibilidade de criação, fusão, desmembramento ou subdivisão. Dentre os motivos estudados, destacam-se argumentos políticos e socioeconômicos, bem como a necessidade de desenvolver regiões esquecidas pelo poder público, aspectos de segurança nacional, razões culturais, políticas e geográficas. A falta de identidade do território e o conflito de interesses também se fazem presentes como argumentos para os emancipacionistas.

Vale dar ênfase na inviabilidade de alguns projetos. Os gastos para a criação dos Estados, em sua estrutura mínima, já ultrapassa o PIB de muitas áreas que buscam a emancipação, demonstrando que, por vezes, não há estudo e planejamento. Há sim possibilidade de utilização dos anseios populacionais como forma de estratégia política e manutenção de interesses de famílias e corporações influentes. Uma solução para esse problema seria a inclusão da obrigatoriedade da realização de estudos de viabilidade prévios para a criação de Estados, como já ocorre com os municípios.

A criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios ganharam novos contornos com a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que passou a exigir a edição de Lei Complementar Federal a determinar o período admissível para o surgimento de novas municipalidades no país, seguidos da obrigatoriedade da realização dos estudos de viabilidade municipal, agora com critérios estabelecidos pela legislação federal. Somente após as referidas providências, as populações interessadas seriam consultadas mediante Plebiscito, e, ao final, com a edição de Lei Ordinária Estadual, o Estado-membro originaria sua nova municipalidade. Os efeitos práticos da Emenda Constitucional nº 15/96 são expressivos, diante do engessamento no surgimento de novas municipalidades no país após sua edição, quando se registrou um acréscimo de apenas 63 Municípios nos últimos 16 anos.

No entanto, quase 30 anos após emenda constitucional de número 15 a mesma continua sem pleno efeito, haja vista que não foi regulamentada. Os Estados seguem impedidos de criar novos Municípios. A persistente delonga na edição da legislação infraconstitucional destinada a conceder eficácia plena ao dispositivo constitucional finda por gerar óbices ao pacto federativo e ao desenvolvimento das regiões mais longínquas e carentes de uma maior presença estatal. Apesar das críticas ao atual modelo federativo, diante da quantidade demasiada de Municípios, muitos criados por razões alheias ao interesse público, é importante lembrar que o seu surgimento é um fato político com conseqüências socioeconômicas relevantes, ligado à questão do desenvolvimento, da justiça social e da presença mais efetiva do Estado brasileiro em localidades específicas, especialmente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Portanto, não é de bom tom que continuemos com uma norma de eficácia limitada no tocante aos municípios, a regulamentação da matéria requer atenção dos poderes constituídos, por se tratar de tema deveras relevante para a federação brasileira, de modo a restituir o pleno exercício de prerrogativa inerente aos Estados-membros, embora estabelecendo, através de uma análise contextual e estudos que, mediante rígidos critérios técnicos, apontem a manifesta viabilidade dos novos Municípios.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3. Ed. São Paulo: Editora Manoele. 2010.

AGRA, Walber de MOURA; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Editora Grupo GEN, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de, **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Editora Forense, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar 137/15**. Autoria: Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899> Acesso em 20 de mar. de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar 397/14**. Autoria: Senador Mozarildo Cavalcante (PTB/RR) Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=615815/> Acesso em 15 de abr. de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 199/2015**. Autoria: Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554> Acesso em: 20 de mar. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade – ADI 3.097-3**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=407375>. Acesso em: 10 de mar. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.711, j. 08.09.2021**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490301> Acesso em: 10 de mar. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2381 RS**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621715> Acesso em: 10 de mar. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2702 PR**. Relator: Ministro Mauricio Correa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266890>  
Acesso em 10 de mar. de 2023.

BOUERI, Rogério. **Os Custos Financeiros das unidades Federativas Brasileiras e a Criação de Novos Estados**. IPEA. 2008. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5507/1/BRU\\_n1\\_custos\\_financeiros.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5507/1/BRU_n1_custos_financeiros.pdf)  
Acesso em: 10 de mar. de 2023.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz. **Direito Tributário**. 1 Ed. São Paulo: Editora Forense, 2022.

CUNHA, Paulo Ferreira. **Teoria geral do Estado e Ciência Política**. 1. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DANTAS, Paulo Roberto. **Direito Constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Editora Atlas; 2012.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral Do Estado**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2014.

FILOMENO, José Geraldo B. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Editora Grupo Gen, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 26. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

LOPES, Fabiana, **Direito Tributário**. 8 Ed. São Paulo: Editora Manole, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 35. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MELO, Débora; SCALABRIN, Felipe. **Ciência política e teoria geral do estado**. 1 Ed. São Paulo: Editora Grupo Sagah, 2017.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2008.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. 38 Ed, São Paulo: Editora Grupo GEN, 2022.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 13 Ed. São Paulo: Editora Grupo GEN, 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6 Ed. São Paulo: Editora Grupo GEN, 2019.

PERES, Úrsula Dias; SANTOS, Fábio Pereira. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL. O Orçamento do Governo Federal Brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020.

PINTO, Kleber C. **Curso de Teoria Geral do Estado: Fundamento do Direito Constitucional Positivo**. 1. Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2013.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**, 5. Ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2013.

REZEK, Francisco, **Direito Internacional Público Curso Elementar**. 13 Ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2011.

SALEME, Edson, **Direito constitucional**. 5 Ed. São Paulo: Editora Manole, 2022.

SABBAG, Eduardo, **Direito Tributário Essencial**. 8 Ed. Rio de Janeiro: Editora Grupo GEN, 2021.

TAVARES, André, **Curso de Direito Constitucional**. 2º Ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2022

VIEIRA, Alexandre. Conflitos de Ordem Tributária e de Encargos Públicos entre os Entes Federados advindos do atual Pacto Federativo Brasileiro. **Governnet: Boletim de Orçamento e Finanças**, a. 13, n. 152, p. 1112-1127, dez. 2017. Disponível em: <http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=716>. Acesso em: 09 mar. 2023.