PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Nelson Alexandre Paloni

O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional

Dissertação apresentada à Banca Examinadora com exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Márcio Pugliesi.

SÃO PAULO
2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

"Onde não há bom governo, o povo arruína-se. Onde há muitos conselheiros, ali haverá salvação."

Bíblia Sagrada, Provérbios, 11:14

"As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranqüilo e habituam-no a empregá-la. Sem instituições comunais uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade."

Alexis de Tocqueville (1805-1859*)*
in A Democracia na América, 1835.

"A instituição municipal exige uma reforma baseada nos ditames da experiência."

D. Pedro II, Fala do Trono, na abertura da Assembléia Geral, 09/05/1868.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e pela valorização e reconhecimento da importância da educação na criação dos filhos.

Aos diletos amigos Damião, Elcio e Roberto pelo apoio antes e durante a produção deste trabalho.

Ao meu orientador, Dr. Marcio Pugliesi, pelos ensinamentos e por ter abraçado minha idéia inicial.

Resumo

Este trabalho visa à análise do impacto do Estudo de Viabilidade Municipal no desenvolvimento nacional a partir dos municípios. Esse instituto foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 15 de 1996 e ainda não regulamentado pelo Congresso Nacional. É feito um estudo do município desde sua concepção e sua introdução no Brasil da época colonial até a Constituição de 1988. A multiplicação desenfreada de novos municípios até 1996, na grande maioria das vezes sem condições mínimas de sustentabilidade, deixou evidente a fragilidade do pacto federativo quando não são adotados critérios sérios e conscientes para o surgimento de novos entes políticos. É feita uma avaliação do atual sistema de transferência de renda entre os diversos níveis federativos e seus aspectos positivos e negativos. Ao final são feitas considerações sobre a ética entre o Estado e o cidadão; essas considerações avançam sobre a ideologia urbana e seu impacto nos valores dos cidadãos e no estilo de vida urbano na atualidade. A conclusão pretende demonstrar a importância do Estudo de Viabilidade Municipal como uma oportunidade real para a mudança de paradigmas e da forma como se encaram os municípios. Uma oportunidade única, sem precedente na história do Brasil, para se fortalecer o poder municipal não de maneira isolada, mas a partir da valorização das microrregiões.

Palavras-chaves:

Direito Municipal – Brasil – Criação de Municípios – Direito Constitucional – Ética – Urbanização.

Abstract

This paper has the objective to analyze the impact of the Municipal Viability Study on the national development from the standpoint of the cities. This institute was introduced by the Constitutional Amendment n 15, from 1996 and is yet to be regulated by Congress. A study of the cities is made since its conception and its introduction in Brazil during the Colonial Era until the Constitution of 1988. The unrestrained multiplication of new cities until 1996 (in the great majority of the cases without any conditions of self-sustaintability) let clear that the federative pact is fragile when serious and rational criteria are not addopted for the criation of new political entities. An evaluation of the actual income transfer regime is made, between all levels of federative entities and its positive and negative aspects. By the end of this paper a series of considerations about the ethics between citizens and State are made; these thoughts advance on the urban ideology and its impact in the values of the citizens and the urban lifestyle at the present days. The conclusion intends to demonstrate the importance of the Municipal Viability Study as a real opportunity to change the patterns and the shape on how cities are perceived. A unique opportunity, without precedents in the history of Brazil, to make stronger the municipal power not in an isolate way but, beginning with the empowerment of micro-regions.

Key words:

Municipal Law - Brazil - Criation of Cities - Constitutional Law - Ethics – Urbanization.

Sumário

INTRODUÇÃO..... 1

1. PREMISSAS URBANAS

1.1. Cidade como produto social – ontem e hoje 4
1.2. Distinção entre cidade e município 8
1.3. O rural e o urbano no Brasil ……..…..... 10

2. ORIGENS

2.1. Origem das cidades 14
2.2. Roma 19
2.3. Surgimento do município romano 21
2.4. Desaparecimento do município na Idade Média 23
2.5. Município português 25
2.6. Município no Brasil 29
2.6.1. O município no Brasil Colônia 30
2.6.2. O município no Brasil Imperial 36
2.6.3. O município na Primeira República 42
2.6.4. O município na Era Vargas 47
2.6.5. O município na Constituição de 1946 49
2.6.6. O município na Constituição de 1967 50
2.6.6.1. Lei Complementar nº 1, de 09/11/1967 51
2.6.7. A criação de municípios na Constituição de 1988 55
2.6.8. A Emenda Constitucional nº 15/1996 55
2.6.8.1. Natureza jurídica 58

3. MUNICÍPIO E FEDERALISMO NO BRASIL

3.1. Federalismo 60
3.2. Trajetória do federalismo no Brasil 61
3.3. Município como ente federado – uma realidade brasileira 62
3.4. Federalismo cooperativo 65
3.4.1. Federalismo cooperativo como fator de equilíbrio …… 67

3.4.2. O federalismo cooperativo e assimétrico e o STF ……..... 68

4. PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

4.1. Formas de criação de um novo município 70
4.2. Distritos no direito brasileiro 71
4.2.1. Natureza jurídica dos distritos 71
4.3. O fenômeno emancipatório..... 72
4.4. Transferências tributárias como fator
motivador para o desmembramento de municípios 77
4.4.1. O Fundo de Participação dos Municípios 80
4.4.1.1. A distribuição do FPM 81
4.4.2. Recursos do ICMS 83
4.4.3. Recursos do FUNDEF 83
4.5. Distribuição proporcional 85
4.6. Administração municipal e reforma tributária ……..... 87

5. O ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL E SUA COMPREENSÃO PELOS PODERES DA REPÚBLICA .

5.1. Importância do Estudo de Viabilidade Municipal 89
5.2. A Proposta de Emenda Constitucional 297/95..... 90
5.3. Iniciativas para a regulamentação da EC 15/96..... 93
5.3.1. Projeto de Lei Complementar 130/96 93
5.3.2. Projeto de Lei 2.105/99 94
5.3.3. Projeto de Lei Complementar 41/03 97
5.3.4. Possíveis soluções relativas ao veto presidencial 99
5.4. A Lei 10.521/2002 100
5.5. A evolução do tema pelo Supremo Tribunal Federal 101
5.5.1. Entendimento no período de 1997 até 2006 101
5.5.2. Mudança de paradigma em 2007 101

6. O RESGATE DA NOÇÃO DE SOCIEDADE E DA ÉTICA PARA EFETIVAÇAO DO URBANISMO

6.1. A falta de consciência do “coletivo urbano” 102
6.2. O problema da ética 104
6.2.1. A ética estatal 105
6.2.2. A ética do cidadão em relação à cidade 108
6.3. Ideologia urbana 109
6.4. A vida boa *versus* a boa vida 112

7. CRITÉRIOS A SEREM ADOTADOS PELO EVM PARA FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

7.1. Foco na microrregião 117
7.1.1. Valorização do *Brasil rural* 119
7.2. Análise das condições mínimas de serviços públicos 121
7.2.1. Dignidade como elemento de resgate da consciência social 122

8. **CONCLUSÃO** 124

BIBLIOGRAFIA 128

INTRODUÇÃO

Com a autonomia outorgada aos municípios após 1988 o processo de criação de novos municípios no Brasil foi facilitado com a prerrogativa dos Estados-membros (e não mais da União) estabelecerem as normas para o surgimento desse novo ente federado.

Essa mudança de paradigma constitucional gerou um fenômeno preocupante: a ocorrência, em grande escala e num curto espaço de tempo, de emancipações municipais em todo o país no período imediatamente posterior à promulgação da nova Carta.

Com a revogação do Decreto-lei Complementar nº 1 de 09/11/67, que disciplinava o processo de emancipação municipal e estabelecia rígidos critérios políticos, sociais e econômicos, houve um processo de multiplicação desenfreada de municípios, os quais se valeram, em sua maioria, da falta de rigor das leis complementares estaduais que passaram a regulamentar a matéria.

Nesse novo contexto democrático e participativo, numa visão madura das instituições, mas ao mesmo tempo extremamente permissivo – se encarado sob o enfoque meramente eleitoreiro –, o Brasil assistiu a uma proliferação desmedida de municípios entre 1989 e 1995. Números atestam esse processo desmedido; segundo censo do IBGE, entre as décadas de 1980 e 2000, foram criados 1560 novos municípios.

A multiplicação indiscriminada de municípios só foi interrompida em 1996, com a Emenda Constitucional nº 15, que alterou o § 4º do art. 18 da Constituição. Justamente o ritmo desenfreado de surgimento de municípios revelou a falta de critério das legislações estaduais. Dessa necessidade de ordenar matéria tão importante e que diz respeito à essência do federalismo surgiu a figura do *Estudo de Viabilidade Municipal*.

O Estudo de Viabilidade Municipal se configura um instrumento federativo de extrema importância que tem como principal objetivo diagnosticar tecnicamente a viabilidade de criação de um novo ente político. Até que sejam definidos seus critérios, por lei complementar, a *onda emancipacionista* foi refreada.

O objeto deste trabalho é a análise do Estudo de Viabilidade Municipal como ferramenta institucional apta a diagnosticar e manter o equilíbrio do pacto federativo e sua influência no desenvolvimento nacional.

A justificativa deste estudo se mostra na prática diária vivida pela difícil relação entre os entes federados, porquanto a autonomia municipal adquirida sem um estudo de viabilidade sócio-econômica que a anteceda transforma a independência administrativa, recém-conquistada por um novo município, em um problema maior, pois as fontes de financiamento e sustentação daquele novo ente político não suportam a demanda por investimentos.

Nesse passo, em muitos casos, a autonomia se torna perniciosa e vai contra os interesses da população local envolvida (município-sede *versus* distrito). Há que se discutir a questão para fomentar uma reflexão crítica acerca da conveniência, em certas circunstâncias, da manutenção dos entes que pretendem a autonomia agregados a outros municípios.

Na grande maioria dos casos, antes de uma independência pura e simples, e muitas vezes traumática, como é a emancipação municipal, o ideal seria o incentivo à formação de microrregiões com vocações sócio-econômicas afins. A integração em microrregiões proporciona a manutenção da identidade cultural comum e mantém a unidade do repasse de verbas oriundas da redistribuição tributária. Assim, unidos município e distrito, haveria maior racionalidade na distribuição de bens serviços públicos, bem como suficiente disponibilidade de segurança, habitação, saneamento básico, prestação de saúde e educação.

Infelizmente, até hoje, mais de dez anos após a vigência da Emenda Constitucional 15/96, esta não foi regulamentada, ou seja, o Legislativo ainda não definiu em que consiste o “Estudo de Viabilidade Municipal”.

Desse ocaso legislativo, poderá resultar numa “indevida interferência” do Poder Judiciário para dispor sobre o tema, já que desde o ano de 2007, o Supremo Tribunal Federal deixou de simplesmente reconhecer a inconstitucionalidade de leis estaduais para “manter sua vigência” pelo prazo de 24 meses (a contar de maio de 2007), até o que Poder Legislativo cumpra sua função e discipline a matéria.

O Projeto de Lei nº 92/2002 (nº 2.105/99 na Câmara dos Deputados), que "Estabelece parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988” foi vetado pelo Presidente da República com base na interpretação de *trecho* de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, há necessidade de lei complementar para definir os requisitos exigidos para a composição do Estudo de Viabilidade Municipal.

E o impacto prático disso é a inocorrência de emancipações, mesmo daquelas áreas que já possuam uma capacidade sócio-econômica capaz de torná-las municípios com qualidades compatíveis a esses entes. Ou seja, localidades que teriam maturidade econômica e social para se tornarem independentes são penalizadas.

Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 130/1996 que apresenta condições mínimas para a emancipação de distritos, mas não determina a forma ou conteúdo do estudo de viabilidade, pois estes deverão ser regulamentados pelas legislações estaduais.

Entender qual a abrangência necessária e a importância desse mecanismo criado em 1996 e denominado *Estudo de Viabilidade Municipal* para possibilitar o mínimo de exeqüibilidade para a formação de um novo município e sua estreita relação com o desenvolvimento nacional é o que se pretende analisar neste trabalho.

1. PREMISSAS URBANAS

1.1. Cidade como produto social – ontem e hoje.

Desde que o homem transpôs o período extrativista e nômade, formando aglomerados sedentários, pôde se dedicar ao trabalho necessário para se fixar a um lugar determinado e deixar seu passado nômade, aprendendo a dominar seus arredores. Dessa tensão diuturna com a natureza aprendeu a sobreviver e crescer no ambiente.

Toda essa transformação do homem só pôde ocorrer com o apoio de seus semelhantes, inicialmente em pequenos clãs ligados pelo parentesco e depois em maiores agrupamentos humanos. Um longo caminho se daria até a constituição das primeiras aglomerações humanas em pequenas aldeias e daí a formações maiores e mais complexas, dignas de serem denominadas cidades.

Desde a origem das primeiras civilizações o homem já se questionava sobre quem seria o ator principal nessa co-existência que mais se assemelhava a uma ininterrupta disputa entre homem *versus* natureza. A visão de natureza incontrolável era de difícil assimilação àqueles homens primevos, o que gerou uma necessidade de "justificação" dos acontecimentos naturais. Surge a idéia de seres – à imagem dos homens – que pudessem controlar ou, no mínimo, ter alguma influência sobre os fenômenos da natureza. Nasce a idéia do divino. A idéia de seres superiores comandando ou de alguma forma intervindo na natureza em prol dos homens.

O binômio família-religião foi a base para o surgimento das primitivas cidades. As primeiras estruturas concentraram-se em clãs que praticavam religião particular e adoravam deuses próprios. Muito antes de se fixar o período histórico, a família foi, durante muitos séculos, a única forma de associativa. Essas protocidades só se desenvolveram com a ampliação da religião. Progresso social e religioso foram simultâneos e harmônicos[1].

Aristóteles observou que a *polis* é o resultado do desenvolvimento natural de um processo evolutivo, que a ele se chega partindo da família e passando pela aldeia. Os homens se mantêm unidos na *polis* porque vinculados entre si por uma forma particular de *filia,* e por intermédio da sociedade se realizam como seres humanos.

Essa idéia evoluiu e mais tarde deu origem à característica fundamental do pensamento grego centrado na solução dualista do problema metafísico-teológico, isto é, na solução das relações entre a realidade empírica e o Absoluto que a explique, entre o mundo e os deuses, em que os deuses e mundo permanecem distantes um do outro.

Com a crise da *polis,* a partir do século IV a. C., gerou-se um grave problema para a cultura clássica. Como situar a sociabilidade humana e a fundamentação dos valores morais e jurídicos ante o fato de que a entidade que os definia havia perdido sua capacidade de autogoverno e as justificativas para suas atribuições?

A resposta do homem clássico foi dada pelo cosmopolitismo ético e metafísico da era helenístico-romana. Nesse contexto, todos os homens teriam dupla cidadania: a local e a universal.

Quebra-se, então, a realidade até ali em vigor de *Cidade-Estado*. Surge, daí, o conceito de cidade como parte de um ente maior, de um Império, Estado, Reino ou outra forma universal de governo comum. Há uma ordem universal, tanto nas coisas da natureza como nas coisas humanas. A razão consiste na compreensão dessa ordem.

É a gênese do conceito de direito natural, que decorre universalmente da natureza das coisas e que dará origem, no Império Romano, ao *jus gentium.*

Antes do fim do conceito das Cidades-Estado, os homens eram divididos com base em seu clã, cidade ou religião que lhes atribuíssem uma origem. Os hebreus, por exemplo, se afirmavam como povo eleito; os gregos não viam os estrangeiros

---

[1] COULANGES**,** Fustel de. **A cidade antiga**. Rio de Janeiro : Ediouro, 2003, p. 154.

senão como bárbaros, alijados de qualquer cidadania, e que na *polis* grega só poderiam ter lugar subjugados, como escravos.

Roma também deixa de ser uma Cidade-Estado para passar a Reino e depois se tornar uma República formada para conquistar e governar a ordem universal, sem que os cidadãos romanos percam sua qualidade de *patrícios.* Isso se mostra evidente pela criação do município pelos romanos, como organismo departamental-administrativo, como será visto adiante.

Séculos mais tarde, o cristianismo continuará concebendo a sociedade como fato natural, mas vinculará a idéia de justiça à autoridade de Deus e ao seu Reino. Na visão cristã, somente a cidade de Deus é eternamente dotada de paz e de justiça. A dos homens, ao contrário, é contingente e pecaminosa.

O poder do soberano é uma delegação do divino para assegurar essa possível margem de justiça e se legitima na medida em que se mantém fiel à lei de Deus. O objetivo do Estado, com São Tomás, é imediatamente assegurar o bem comum e, mediatamente, auxiliar a Igreja na sua tarefa de salvação dos homens de sua natureza pecaminosa.

O Renascimento, a época dos descobrimentos e do retorno da plena formação das cidades pertencentes a um conjunto maior e departamentalizadas em municípios, tal como a idéia original dos romanos.

Era a época da valorização da ciência, admitindo-a como uma nova forma de poder e, portanto, de cooptação da natureza pelo homem. Sofisticava-se, também, no Renascimento a dualidade posta entre o homem e a natureza, colocando-a, naquela época, como uma questão transfigurada: aqueles que creditavam à ordem racional a condução do processo e os que a creditavam à lei natural.

A ordem racional resultava da elaboração construtiva do pensamento filosófico que despontava naquela época. Os filósofos do Renascimento verificaram que o Universo, a natureza, era uma desordem, e onde o homem, conduzindo a

marcha do processo de civilização, impunha, progressivamente, a sua ordem, sua organização social e, conseqüentemente, suas cidades e sua cultura.

O processo irreversível e a evolução da industrialização trouxe, ao final do século XX, a inserção de um novo conceito de sociedade – sociedade globalizada, aldeia global e tantas outras denominações – e, com ele, do homem em seu natural ajuntamento: a cidade.

Como resultado dessa globalização, a viabilidade e pertinência da criação de um novo ente federado demanda análise mais acurada. Hoje, ao contrário de outrora, para se formar uma cidade, não basta a simples aglomeração de pessoas em torno de um núcleo. As relações de interdependência social e econômica foram potencializadas no raiar do século XXI.

Um novo município no Brasil – justamente por ser entendido como um ente político componente da federação – não pode surgir como um fator de desagregação regional. Antes, para que possa ocorrer seu desmembramento, os demais entes federados (União e Estados-membros) devem ter consciência da vocação econômica da localidade que tem pretensão a ser independente, além de meios e capacidade de desenvolvimento para coadjuvar positivamente na microrregião em que localizado.

Como se verá na parte histórica deste trabalho, o município no Brasil nunca foi encarado sob essa perspectiva. Processos históricos pendulares, ora prestigiavam as municipalidades, ora retiravam-lhes totalmente a autonomia, reduzindo-as a departamento meramente administrativos. A partir do momento que passaram a compor diretamente a federação sua responsabilidade aumenta e o surgimento de novos entes políticos não pode ser um processo alheio à realidade nacional e sem a visão do contexto mundial.

O único modo previsto no texto constitucional para resguardar a federação do surgimento de novos entes políticos sem nenhuma capacidade de auto-sustentação, produto de atitudes precipitadas e inconsistentes (muitas vezes eleitoreiras,

somente) foi introduzido em 1996 pela Emenda Constitucional nº 15 e consiste no Estudo de Viabilidade Municipal.

A partir da compreensão da importância do Estudo de Viabilidade Municipal, bem como de seus critérios, ainda a serem definidos, o panorama da realidade municipal poderá entrar numa nova espiral de prosperidade que beneficiará a população local e a federação como um todo.

Esta é a razão central que justificativa o presente trabalho, já que a cidade, que sempre foi entendida como produto social, espontâneo e centrado em si mesmo, agora requer um novo enfoque: o da sua importância e responsabilidade como coadjuvante para o desenvolvimento nacional.

Novos municípios devem estar conscientes dessa visão de conjunto e de sua responsabilidade individual para o progresso, o que agora poderá ser previamente avaliado pela federação por meio desse novo e importantíssimo instrumento denominado Estudo de Viabilidade Municipal.

1.2. Distinção entre cidade e município.

O conceito histórico de que o município é uma entidade *natural* ou originária e fechada deve ser visto com ressalva. Esse tipo de afirmação pode ser feita de forma apressada quando se confunde as noções de cidade e município. Em razão do rigor técnico característico de um trabalho com este, há necessidade de utilização dos conceitos e definições técnicas precisas.

Município é uma entidade jurídica em relação a uma unidade imediatamente superior, tanto em suas origens pelo Direito Romano, como hoje. Se a concepção de Estado no Ocidente é de “Estado moderno”, também o município é o que existiu a partir de Roma, não antes.

O que pré-existiu aos romanos foram cidades ou aldeias ou, como na Grécia Antiga as Cidades-Estado, ou seja, Estados independentes e não municípios.

Municípios não poderiam existir sem haver antes um Estado ou governo superior que o *criasse*. Pelo contrário, sempre se formou dentro de uma unidade superior.

Enrique Marchiaro[2] bem ressalta essa distinção:

> El municipio nunca existió com anterioridad al Estado, sino que siempre se dio dentro de una unidad superior. Y tampoco tuvo necesario em la família, sino em los clanes (no asentados em lazos de sangre ni situados em un único territorio), que forman luego las ciudades-estados o los impérios. Tampoco fue una constante la formación espontânea de la ciudad, ya que en Grécia se creaban por expediciones públicas o privadas, en Roma como colônias, en la Edad Media por voluntad Del Rey y en América Latina por obra de la conquista.[3]

Não há como pensar em municipalismo quando se fala de cidade live ou de cidade independente ou soberana. A idéia de município está diretamente relacionada a uma ligação de subordinação político-administrativa ou, ao menos, política, com um poder superior, o do Estado, a quem a municipalidade fica submetida, ainda que dentro de uma autonomia local.

O problema em se entender o município como uma realidade natural *per si* ou anterior ao Estado levaria, erroneamente, a deduzir certos poderes originais e certas competências privativas.

Não se pode perder de vista a distinção conceitual entre a cidade e o município, assim como seu caráter interdependente: sendo a cidade uma realidade social, territorial e econômica. O município é, ao contrário, uma realidade que surge por um "reconhecimento atributivo" de caráter jurídico a respeito daqueles elementos.

Modernamente, a definição de município no Brasil é dada por Maria Helena Diniz[4] como sendo a "pessoa jurídica de direito público interno de Administração

---

[2] MARCHIARO, Enrique J. **Derecho municipal: nuevas relaciones intermunicipales**. Buenos Aires : Ediar, 2000, p. 19.

[3] O município não existiu antes do Estado, ao contrário, sempre existiu dentro de uma unidade superior. Tampouco teve origem na família, mas em clãs (sem base em laços de sangue nem situados em um único território), que logo formaram as cidades-estados ou os impérios. Tampouco foi uma constante a formação espontânea da cidade, que na Grécia se criavam por expedições públicas ou privada, em Roma como colônias, na Idade Média por vontade do rei e na América Latina por obra da conquista.

[4] DINZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo : Saraiva, 1998, v. 3, pág. 324.

direta dotada, constitucionalmente, de autonomia político-administrativa, com capacidade de ter governo próprio e de legislar no âmbito de sua competência, para a consecução de seus interesses peculiares e realização de suas finalidades*".*

1.3. Distinção entre rural e urbano no Brasil.

Segundo Manuel Castells[5], o modelo teórico de *sociedade urbana* teria sido forjado em oposição à *sociedade rural*, marcando a transformação desta para aquela, numa evolução de *forma comunitária* para a *forma associativa*, caracterizada pela segmentação de papéis, multiplicidade de relações sociais e a sobreposição destas sobre a relação familiar.

De fato, a compreensão de que determinada localidade se trata de uma sociedade urbana e não rural sofrerá variações conforme os critérios adotados. José Afonso da Silva[6] cita alguns critérios para que um centro habitacional possa ser conceituado como urbano: 1) densidade demográfica; 2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; 3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4) independência político-administrativa; 5) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Dados do último censo demográfico, realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que o Brasil é 81,2% urbanizado. Ao fazer uma projeção desses dados, estatísticas apontam que essa porcentagem passaria para 90% em 2010 e, antes de 2030, a população rural estaria extinta, sendo o Brasil um país 100% urbanizado. Essa prospecção, entretanto, não encontra respaldo fático[7].

A falta de correlação entre os números apresentados pelo IBGE e a realidade brasileira, nesse ponto específico, se deve aos critérios adotados. A vigente

---

[5] CASTELLS, Manuel. Op. cit., p. 127.
[6] SILVA**,** José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1981, p. 7.
[7] VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas : Editora Autores Associados, 2003, p. 64.

definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. De chofre, por meio de decreto, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, se transformaram em cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente aquelas dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as que estão sendo introduzidas pelo recente *Estatuto da Cidade*[8].

Esse aspecto legal seria de pouca relevância se fossem poucos os casos de sedes municipais em que a presença humana é irrisória. No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros tem essa característica. A título de exemplo, pelos critérios do IBGE, 70% dos municípios conta com densidade demográfica inferior a 40 hab/km2, enquanto o parâmetro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km2. Por este critério, apenas 411 dos 5507 municípios brasileiros (7,46%) existentes em 2000 seriam considerados urbanos.

Essa metodologia oficial – anacrônica e em descompasso com a realidade – leva a um cálculo da “taxa de urbanização” irreal. São inúmeros os casos de municípios com população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssima “taxa de urbanização”[9].

Para que a configuração territorial brasileira não permaneça tão obscura, é imprescindível construir tipologias alternativas, capazes de captar a imensa diversidade dos municípios. Um desafio que começou a ser enfrentado com muito sucesso no estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (Ipea/Ibge/Nesur-IE/Unicamp, 1999). Atualizando-se os resultados desse trabalho, percebe-se que só está efetivamente na rede urbana menos de 60% da população brasileira (*ver tabela*). E não mais de 80%, como impõe a metodologia oficial.

---

[8] Por exemplo, ao dispensar da exigência de Plano Diretor quase todas as cidades com menos de 20 mil habitantes.

[9] Por exemplo, municípios como Ipuã (SP), Paranapoema (PR) ou Minas do Leão (RS), têm menos de 15 mil habitantes e menos de 35 por km2, mas “taxa de urbanização” superior a 90%. Caso que chama mais a atenção é o município de Vitória do Jarí (AP), com 10.765 habitantes, em 2007, 0,23 por km2, mas contava com 80% de *urbanização*.

Rede Urbana do Brasil de 1991 a 2000 Conforme tipologia Ipea/IBGE/Nesur-IE/Unicamp (1999)					
Tipos	**Número de Municípios**	**População (milhões)**		**Variação 1991-2000**	**Variação %**
		1991	2000		
Aglomerações Metropolitanas	200	48,5	57,4	8,9	18,4
Aglomerações Não-metropol.	178	18,5	22,7	4,2	22,8
Centros Urbanos	77	13,2	16,1	2,9	22,0
URBANOS	**455**	**80,2**	**96,3**	**16,1**	**20,0**
Total	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

A forte supremacia do *urbano* sobre o *rural*, entretanto, começa a ser discutida. Acontece que, conforme aceita o IBGE, quem estabelece a diferença entre esses dois contingentes é a Câmara de Vereadores. Essa prática jurídica segue desde 1938. Compete aos vereadores – e não a um plano nacional – fixar a área urbana dos municípios. O raciocínio é por exclusão: o que não for definido como *urbano* será *rural*.

José Eli da Veiga[10], economista da USP e especialista em desenvolvimento urbano, foi pioneiro no questionamento acerca da insuficiência do critério meramente jurídico para a definição do que seria urbano ou rural e bateu-se pela análise do dinamismo dos municípios brasileiros, mostrando a relevância da economia rural sobre as cidades do interior. Adotando-se a classificação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), baseada na densidade demográfica regional, José Eli da Veiga (2003) concluiu que o Brasil rural envolve 4485 municípios, com 51,6 milhões de habitantes, ou seja, quase 30% da população. O dobro do que é apontado pelo IBGE.

Mais do que uma preocupação meramente contábil, seu objetivo é apontar para "a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as

tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar."[11]

O rural não pode ser identificado exclusivamente com aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios brasileiros, muito menos com as atividades exclusivamente agropecuárias. O rural é necessariamente territorial e não setorial como os programas governamentais insistem em propor e executar.

Retomando os números revelados por José Eli Veiga (2003), essa visão setorializada do rural é fortalecida ainda pela regra brasileira que identifica como urbana toda e qualquer sede de município, e mesmo as sedes distritais. A partir dessa regra, que foi criada pelo Decreto-lei 311/38 no Estado Novo, no ano 2000 o Brasil teria atingido um grau de urbanização de 81,2%.

Esse alto percentual é comparável com o de muitos países desenvolvidos. Porém, quando se adota além do critério populacional a densidade populacional os resultados obtidos são bastante distintos. Assim, podem ser considerados como rurais os municípios de pequeno porte que possuem até 50 mil habitantes e menos de 80 hab/Km², e de médio porte os que registram uma população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere os 80 hab/Km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes, e de fato centros urbanos os municípios com mais de 100 mil habitantes.

De acordo com esses critérios, o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, onde residem aproximadamente 30% da população brasileira. Isso representa, portanto, 4.485 municípios brasileiros, que seriam municípios rurais.

---

[10] VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas : Editora Autores Associados, 2003, p. 66.
[11] VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas : Editora Autores Associados, 2003, p. 31.

2. ORIGENS

2.1. Origem das cidades.

Estima-se a idade do homem moderno em 130 mil anos. A agricultura e a vida sedentária, que permitiram viver em aldeias ou vilas, existem há apenas 11 mil anos. Cidades da forma como as conhecemos hoje só surgiram acerca de 5 mil anos depois na Mesopotâmia e no vale do Rio Nilo, no Egito.

Desde cedo, a cidade teve o mérito de dar ao homem a possibilidade de evoluir além da sobrevivência pura e simples. Sua primeira função foi de local de proteção, de armazenagem de alimentos e de entreposto de trocas. A segurança urbana permitiu o desenvolvimento do trabalho especializado, que liberou as pessoas para se engajar em atividades como as artes, a ciência, a religião e a inovação tecnológica.

A lei é a essência da vida urbana desde os tempos babilônicos. Primeiro, porque as cidades são centros de comércio, e essa atividade exige regulamentos. Segundo porque elas atraem diferentes tipos de morador, que precisam viver juntos e dependem de normas comuns de comportamento.

A recente evolução das cidades tem se dado de forma muito veloz. Duzentos anos atrás, apenas 3% da população mundial vivia em cidades. Há um século, na esteira da Revolução Industrial, a porcentagem havia subido para 13% – ainda uma minoria em um planeta essencialmente rural.

A cidade, como modelo associativo, é resultado de mais de 10 mil anos de aprendizado. O município, ao contrário, é mais recente, tendo sido criado e maturado na Idade Antiga, praticamente desapareceu durante o período feudal para ressurgir, renovado pelas mãos da classe burguesa, no fim da Idade Média.

Na Idade Antiga, Aristóteles definia o Estado como uma criação da natureza, classificando o homem, como um "animal político". Nessa conceituação, seria o homem um animal mais político do que as abelhas ou qualquer outro ser gregário.[12]

Para Aristóteles, a cidade é imprescindível ao homem. Por escolha própria, somente um homem inferior ou muito superior poderia viver longe de seus semelhantes: *aquele que por natureza, e não por mero acidente, não tem cidade, nem Estado, ou é muito mau ou muito bom, ou sub-humano ou super-humano.*[13]

E a busca pela perfeição, tanto das cidades, quanto da vida em sociedade é um anseio antigo. Aristóteles, em sua obra *Política,* cita Hipodamos como um dos precursores com a preocupação de um "Estado Perfeito:

> Hipodamos, filho de Eurífon, veio de Mileto. Com exceção daqueles realmente comprometidos com o elaborar de uma constituição, foi ele o primeiro a discursar sobre o Estado Perfeito. Inventou a divisão das cidades em quadras e foi o responsável pelo plano de ruas de Pireu.[14]

O sentimento gregário do homem que, no início dos tempos, deu origem à formação de meros ajuntamentos humanos na Pré-história, posteriormente progrediu em torno da religião. No dizer de Tocqueville[15], a cidade "é a única associação tão natural que, onde quer que haja homens reunidos, forma-se por si mesma*".*

A Arqueologia aponta para o período compreendido entre 9.000 e 4.000 a.C. como início do surgimento dos primeiros aglomerados sedentários humanos e com forte densidade populacional na Mesopotâmia e no vale do Nilo. Ali o homem aprendeu a dominar as forças da natureza. Segundo Mumford[16], esses pequenos conjuntos humanos isolados não passavam de um ajuntamento de "cabanas de barro cozido ou de construções de caniço e lama, de tamanho atarracado, a princípio pouco melhores que a morada de um castor".

---

[12] ARISTÓTELES. **A Política***.* São Paulo : Nova Cultural. 1999, p. 146.
[13] ARISTÓTELES. Ob. cit., p. 146.
[14] ARISTÓTELES. Ob. cit. p. 189.
[15] TOCQUEVILLE, Aléxis. **A Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2ª ed. São Paulo : Martins Fontes, 2005, p. 70.

Essas aldeias eram verdadeiras estruturas embrionárias de uma protocidade em formação, que já ensaiavam uma modalidade organizada de governo, de direito, de justiça nasceram nos Conselhos de Anciães das aldeias da Mesopotâmia, por volta de 4.000 a.C., embora suas origens devam ser anteriores a qualquer documento[17]. É nesse período histórico que que o homem deixa para trás seu passado pré-histórico.

Por volta de 3.000 a.C.[18], o homem dominava o cultivo de cereais, a charrua, a roda de oleiro, o tear, a metalurgia do cobre, a matemática abstrata, a observação astronômica exata e calendário, sem dúvida isso representou um salto tecnológico importante e sem precedentes ao ser humano.

Na Grécia, no início do período denominado Antigüidade, a reunião de famílias formava as *fratrias* (equivalente a *curia*, em latim). O progresso social começou quando as fratrias se uniram, mas essa união acontecia sem o sacrifício de suas religiões particulares. Ao se unirem, explica Coulanges[19], "essas famílias conceberam uma divindade superior às suas divindades domésticas e que, sendo comum a todas, protegia o grupo inteiro".

Fábio Konder Comparato dá a tônica da vida ética de então como sendo dominada pelas crenças e instituições religiosas, com uma confusão entre religião, moral e direito.

> A humanidade constituía uma espécie de arquipélago, onde as ilhas culturais tinham o seu próprio ideário e as suas próprias instituições de poder, pois cada sociedade estava intimamente ligada aos deuses particulares, de todo estranhos aos das sociedades vizinhas, e mesmo inimigos destas[20].

Nessas sociedades primárias havia rígida hierarquia; cada fratria ou cúria tinha um líder (fratriarca ou curião), cuja função era a de presidir os rituais religiosos.

---

[16] MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 24
[17] Idem, p. 27.
[18] MUMFORD, Lewis. op.cit. p. 42.
[19] COULANGES**,** Fustel de. Op. Cit., p. 155.
[20] COMPARATO**,** Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo : Companhia das Letras, 2006, p. 41.

Contavam, ainda, com assembléias cujas deliberações (decretos) deviam ser acatados pelo grupo. Era o germe do poder central.

Ainda segundo Coulanges[21], *"*na fratria, como na família, havia um deus, um culto, um sacerdócio, uma justiça e um governo. Era uma pequena sociedade que seguia exatamente o modelo da família*".*

O aumento das fratrias e cúrias, na Grécia e na Itália, naturalmente criou um agrupamento maior segundo o qual várias fratrias que deram origem às tribos. As tribos recém-formadas, por sua vez, repetiam o sistema herdado dos seus fundadores e também contavam com sua religião, com seus deuses próprios e seus rituais.

A tribo, como as fratrias, era dotada de um órgão coletivo, também entendida pelos historiadores como assembléia, que promulgava decretos incidentes sobre todo o grupo. Havia um chefe (*tribunus*), um tribunal e jurisdição sobre seus membros.

Como decorrência evolutiva, o próximo passo foi a junção de tribos vizinhas, mas distintas. Assim, as tribos primevas não se fundiam propriamente, mas se associavam, desde que o culto e o sentimento religioso de cada uma fosse respeitado. Para se ter uma idéia da dimensão e importância desse tipo associação, Fustel de Coulanges assim resume essa etapa de aliança entre duas ou mais tribos: "no dia em que se firmou essa aliança, a cidade passou a existir."[22]

O surgimento da cidade resultante dessa união, entretanto, não retirava a independência do núcleo social, que continuava a ser a família, a qual mantinha seu culto, seus deuses, seu poder familiar, sua justiça interna e seu direito privado. Assim, a cidade, exatamente por ser formada por diversas tribos que abdicavam do mínimo de independência, não adquirira ainda um poder central forte. Nesse ponto histórico, a cidade era simplesmente uma confederação tribal. Vivia isolada em si mesma, sem compor um conjunto maior.

---

[21] Idem, p. 157.
[22] Idem, ibidem, p. 166.

Cada família que compunha esse modelo de cidade primitiva, protegida pelos deuses e costumes de sua tribo originária, ainda mantinha o poder de aplicar o direito privado da época de isolamento, o que impedia a homogeneidade de atuação central.

Essa união embrionária evoluiu, muito posteriormente, para a união então de cidades na Grécia antiga. É justamente nesse ponto que surge a diferença maior entre o sistema "nacional" grego e o romano.

O espírito grego concebeu a Confederação (denominada *anfictionia*[23]). Desde muito cedo, várias cidades se agrupavam numa forma de primitiva de Confederação, tendo em vista a soberania mantida por cada uma das Cidades-Estados, assim diz-nos Coulanges:

> A cidade tinha seus heróis, as suas divindades da polis, as suas festas; a confederação também teve o seu templo, o seu deus, as suas cerimônias, os seus aniversários assinalados por banquetes piedosos e jogos sagrados. O grupo das doze colônias jônicas na Ásia Menor possuía um templo comum chamado Paniônio, (...).[24]

> Não havia anfictionia ou federação sem um culto; no dizer de um antigo, 'a mesma idéia que presidiu a fundação das urbes instituiu também os sacrifícios comuns a várias cidades (...)[25]

Muito embora houvesse esse espírito embrionário federativo, a anfictionia grega não exerceu quase nenhuma ação política, a tônica dessa união era religiosidade. A História nos dá conta de guerras intestinas nesse período, havidas entre as Cidades-Estados confederadas[26].

> Essas anfictionias e confederações exerceram pouca ação política. Seria um erro considerar as teorias das Termópilas, do Paniônio ou de Olímpia como um congresso ou senado federal. Se esses homens às vezes foram levados a se ocupar de interesses materiais e políticos das suas

[23] Do grego *amphiktyonía.* A palavra anfictionia parece ter sido o termo antigo que designava a associação de várias cidades. Conhecemos a de Caláuria, a de Delos, a de Termópilas e a de Delfos
[24] Idem, ibidem, p. 275.
[25] Idem, ibidem, p. 277.
[26] Aristófanes conjura os seus compatriotas a renunciarem às suas lutas internas, diz-lhes: "*Vós, que em Olímpia, Termópilas e Delfos aspergis os altares com a mesma água lustral, não atormenteis mais a Grécia com as vossas querelas, antes uni-vos contra os bárbaros". In* COULANGES, Fustel de, Ob. Cit. p. 278.

> associações, só o fizeram excepcionalmente e em circunstâncias particulares. Essas anfictionias não impediam os seus membros de guerrear entre si. Suas atribuições regulares não consistiam em deliberar sobre interesses, mas sim em homenagear os deuses, realizar as cerimônias, manter a trégua sagrada durante as festas; e as teorias só desempenhavam papel de tribunal e infligiam um castigo a alguma das urbes associadas quando essa urbe faltava a algum dever religioso ou usurpava alguma terra consagrada à divindade.[27]

Sendo o foco central da confederação grega a religião, a política ficava relegada a um plano secundário. A soberania política, de fato, na Grécia era mantida pelas Cidades-Estados.

Nesse aspecto, contudo, os romanos mais uma vez fizeram jus a seu reconhecido senso prático.

2.1. Roma.

O pragmatismo romano deu origem ao sistema municipal, o qual foi criado e instalado em Roma. Atribui-se a Sila a instituição do regime municipal romano (80 a.C.)[28]

Apesar de muito ressaltada, a *Lex Julia Municipalis* (40 a.C.) [29] surgiu apenas no fim do período da República Romana, às portas do início da instituição do Império, nova fase que marcou a história romana, estabelecida em 27 a.C.

Antes da *Lex Julia Municipalis,* portanto em todo o período do Reinado e da República Romana, não havia uma preocupação com a autonomia das cidades conquistadas, mesmo porque a única cidade entendida como tal restringia-se ao interior das muralhas de Roma. A dominação romana simplesmente destruía as *instituições da cidade antiga* (baseada na família), conforme subjugava os povos vencidos.

---

[27] Idem, ibidem, p. 279.
[28] TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. **O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional***, in* Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, jul./set., 1997, p. 169.
[29] CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2006, p. 7.

Durante a República não existia tratamento "municipal" aos vencidos. Os povos subjugados não eram anexados ao Estado Romano – *civitas romana* – que não se ampliava pela nova possessão. O território romano – *ager romanus* – não aumentava; continuava encerrado nos limites imutáveis, traçado pelos reis e santificados a cada ano pelas cerimônias religiosas. Apenas duas coisas aumentavam a cada conquista do exército romano: a dominação romana – *imperium romanum* – e o território pertencente ao Estado romano – *ager publicus* [30].

Nessa linha, os povos submetidos por Roma não eram absorvidos ao Estado romano – *in civitate* –, mas apenas eram acrescentados à dominação romana – *in imperio.*

Na era republicana, Roma admitia somente duas espécies de vínculo com os povos dominados: sujeição – *dedititii* – ou a aliança – *socii.*

No primeiro caso, havia uma renúncia total do povo como nação. O traço comum que os ligava era imediatamente apagado, perdiam suas instituições e suas leis; sua sociedade anulava-se totalmente. Como conseqüência da sujeição, o governo da cidade ali então existente extinguia-se. A ordem era mantida por um *praefectus*[31] enviado por Roma.

Os aliados, por sua vez, em teoria, mantinham seu regime "municipal" e permaneciam organizados em cidades, com suas instituições preexistentes, mas na realidade o poder de Roma paulatinamente minava a liberdade a ponto de que todas as cidades subjugadas, e tidas como aliadas, eram obrigadas a levar seus assuntos mais comezinhos à apreciação do Senado Romano.

O fato é que autonomia de povos conquistados e império romano eram inconciliáveis. A única diferença entre os povos submetidos e os aliados é que estes mantinham a aparência de suas instituições, enquanto que os primeiros perdiam-nas imediata e irremediavelmente. A diversidade de formas de governo municipais de

---

[30] COULANGES**,** Fustel de. Op. cit., p. 466.
[31] Tito Lívio, I, 38 ; VIII, 31 ; IX, 20 ; XXVI, 16 ; XXVII, 34. Cícero, *De lege agrária, I, 6, II, 32. Festo, v. Praefecturae, apud* COULANGES**,** Fustel de. Op. cit., p. 467.

outros povos na Europa, África e Oriente Médio, bem como as origens baseadas na família extinguiam-se conforme o império romano expandia suas fronteiras.

> Aliás, ao destruir por toda parte o regime da cidade, Roma nada deixava em substituição. Aos povos a quem privava das instituições, não dava as suas em troca. Nem pensava em criar novas instituições das quais esses povos pudessem se servir. Jamais elaborou constituição alguma para os povos do seu Império, nem soube estabelecer regras fixas para governá-los. A própria autoridade que exercia sobre eles nada tinha de regular. Como não fizessem parte do seu Estado, da sua cidade, Roma não tinha sobre eles qualquer ação legal. Considerava estrangeiros os povos submetidos; e assim mantinha para com eles o poder irregular e ilimitado que o antigo direito municipal atribuía ao cidadão em relação ao estrangeiro ou ao inimigo. Foi nesse princípio que se baseou por longo tempo a administração romana[32].

Tal situação de anulação do direito autônomo das cidades integrantes do domínio romano começa a se alterar pouco antes da instalação do Império (27 a.C.).

2.3. Surgimento do município romano.

No ano de 91 a.C., a Guerra Social[33] estendeu, mesmo que de maneira incompleta, parcela da cidadania romana aos povos que integravam as possessões romanas. Os avanços no âmbito de cidadania iniciados com a Guerra Social, seguiram-se a *Lex Julia Municipalis* (40 a.C.) e o *Edito de Caracala*[34](212 d.C.).

Nascia, então, na virada do período republicano para o imperial de Roma, o *Município,* com o nítido e verdadeiro interesse na manutenção pacífica das cidades que seus exércitos estavam conquistando[35].

---

[32] COULANGES**,** Fustel de. Op. cit., p. 468.

[33] Em 100 a.C. Mário foi eleito cônsul pela sexta vez junto com Lúcio Saturnino, que, ao se declarar disposto a realizar o programa dos Graco, foi assassinado. Mas em 91 a.C. a Guerra Social (dos *socii* contra Roma) retomou o tema da concessão de cidadania aos povos itálicos. A guerra terminou com os *socii* recebendo uma cidadania de segunda classe: divididos em dez tribos, só podiam votar depois de as 35 tribos romanas terem votado.

[34] Desde a expansão do império e do século III, Roma dispunha do direito oficial e de várias ordens jurídicas locais. Com a concessão da cidadania a todos aqueles que estivessem sob o jugo do império (212 d. C., pelo Edito de Caracala), eliminava-se a distinção entre cidadãos romanos e súditos e se caminhava para uma unificação completa do Direito imperial, à mingua da possibilidade de opção entre o *ius romanum* e o *ius proprium*.

[35] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1996, p. 31.

Conforme Lauro Bastos Birkholz[36], a palavra *município* provém de duas palavras latinas: *munia* – prerrogativas e *capere* – conservar. Portanto, o município como unidade administrativa local significa *conservar as suas prerrogativas*.

Em tal definição não diverge José Nilo de Castro:

> De conseqüência, as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se Municípios, isto é, munus, eris, quer dizer, na língua latina, dádivas, privilégios, e capere (capio, is, cepi, captum, ere), verbo latino que significa receber. Daí, o Município etimologicamente explicado, aquela entidade que recebeu privilégios.[37]

Assim, chegamos ao ponto em que as cidades de todos os povos conquistados ao longo de séculos de expansão do Império Romano tinham o mesmo sistema de governo, o que, administrativamente, era mais racional. Esse sistema de administração municipal foi adotado nas províncias da Grécia, Gália e Península Ibérica, daí o legado romano à administração municipal à França, Espanha, Portugal e às demais possessões transformando as cidades conquistadas em *urbs.*

Essa conformação era interessante à manutenção da *Pax Romana* do período imperial*,* já que esse ajuste político-administrativo permitia a dominação pacífica das cidades conquistadas, o que havia se mostrado difícil durante o período da República em Roma.

Logo, às cidades que faziam parte do *imperium* foram estendidos direitos privados até então exclusivos à Cidade de Roma, dos quais são exemplos o *jus connubi* e o *jus commerci*, bem como aqueles de ordem pública, *verbi gratia,* o direito à escolha dos administradores da cidade (*jus suffragii*) [38].

Esse modelo de autonomia local ou de autogestão implementado às cidades das províncias romanas funcionou a contento e com toda a intensidade até o fim do

---

[36] BIRKHOLZ, Lauro Bastos. *Pl***anejamento regional e o planejamento local, relacionamentos e condicionantes***.* São Paulo : FAUUSP Publicações, 1979

[37] CASTRO, José Nilo, Op. cit. p. 6.

[38] MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit, p. 31.

Império, após as sucessivas invasões bárbaras e o dilaceramento do Império Romano Ocidental.

2.4. O desaparecimento do município.

Na Europa Feudal o município praticamente desaparece, em razão do esvaziamento das cidades e da desorganização da vida urbana. Cidades formadas deixaram de existir, dando lugar ao feudo e ao senhor feudal, único dono de terras, com o apoio da Igreja Católica.

Por volta do século XI, na Europa, cidades com população acima de 1000 habitantes, segundo José Cretella Junior[39], contavam-se às dezenas tão somente. Apenas Londres e Paris se destacavam bem acima das demais.

Mayr Godoy nos dá uma idéia do retrocesso dos municípios nesse período:

> Os habitantes da *cité*, além do bispo e dos clérigos ou mesmo do conde, eram os domésticos deles e uns poucos artesãos; o mercador já era desconhecido. Sem comércio algum à base de moeda, que desaparecera, a vida urbana se transformara em pálida lembrança do que fora a 'urbs' romana.[40]

A regra era o feudo, a vontade e o arbítrio do senhor feudal. Em lugar da escolha dos administradores da vida coletiva como na cidade antiga, o poder de decisão local passara às mãos de um único senhor. Os cidadãos de outrora transformaram-se em servos, trabalhando em regime servil, sem direito à propriedade.

> Ao findar-se o século XI, não havia sobrevivido nenhuma instituição, nenhum agente com função destinada aos cuidados da *cité*, da *vici* ou dos caminhos da *ville*. A cidade antiga, melancolicamente, desaparecera.[41]

---

[39]

[40] GODOY**,** Mayr. **A câmara municipal**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. São Paulo : Universidade de São Paulo, 1978, p. 20

[41] Idem, p. 21.

O município foi eliminado como instituição na Europa feudal. Nesse sentido, também a impressão de Antônio Carlos Otoni Soares[42]:

> Talvez seja mais razoável afirmar-se que o movimento comunal da Europa medieval tentou restaurar o regime das antigas cidades-Estados, do que propriamente a formação de um sistema municipal, à semelhança do existente em Roma Imperial, pois este supõe um poder central organizado e forte. A origem medieval dos municípios não convence.

Essa situação só começaria a se alterar no decorrer do século XII, graças às Cruzadas. Nessa época teve início a alternância na relação entre os senhores feudais e os homens livres, graças ao reaparecimento da moeda para o financiamento da retomada da Terra Santa, bem como para se poder adquirir os novos bens que de lá chegavam.

De maneira tímida, mas irreversível, renascia a classe dos mercadores, dos comerciantes e dos artesãos que ao invés de simplesmente trocar seus produtos por proteção e alimentos, vendiam e com isso fizeram ressurgir a economia.

Essa nova classe se reunia e, para se proteger, se instalava em locais fortificados por muralhas. Com o dinheiro obtido da venda de seus produtos no novo comércio que florescia, pagavam ao senhor feudal pelo direito de ali produzir e comerciar com liberdade. Tal situação era interessante ao senhor feudal que, para financiar a Guerra Santa exigida pela Igreja e pelos reis, necessitava do dinheiro desse novel *empresariado*. A única condição exigida pelos comerciantes era que administrassem, sozinhos, os negócios internos do *burgo*[43] onde viviam e produziam. Ressurgia assim, a autonomia da administração das cidades, agora novamente organizadas em verdadeiros municípios, pois faziam parte de um reino composto por várias cidades subordinadas a um poder central.

> É a origem do poder local, que toma nomes diferentes por onde os 'bourgs' se transformaram em centros protegidos de moradia e comércio. Ficaram garantidos pela 'carta' do senhor e pelas muralhas, contra os inimigos de fora. Aos inimigos de dentro, se impuseram por penas severas. Os burgueses criaram um novo estilo de vida. A vida em comum num mesmo ambiente, assegurando a todos os habitantes as mesmas vantagens e

[42] SOARES**,** Antônio Carlos Otoni. **A instituição municipal no Brasil**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1986, pág. 71.
[43] Do germânico burc, burg, 'pequena cidade', pelo b.-latim burgu, 'fortaleza'.

> obrigando-os a participar dos mesmos encargos, acabou por os fundir a todos na mesma classe, uma nova classe de homens livres, de uma liberdade pacífica e urbana, bem diferente da liberdade guerreira e rural dos nobres.[44]

O mesmo sistema medievo que sufocara o sistema municipal era o responsável por sua reabilitação. A Europa resgatava o legado romano. A formatação administrativa municipal herdada pela *Lex Julia Municipalis,* que na Antiga Roma recebia a denominação de *Conselho dos Magistrados*, na Idade Média foi substituído pelo *Colégio dos Homens Livres*, com funções administrativas, policiais e judiciais. Esses *Homens Livres*, entretanto, pagavam por sua autonomia ao senhor feudal ou ao rei; autonomia essa personificada pelas *cartas de foral*.

2.5. Município português.

Na esteira do renascimento das cidades e de sua autonomia, tanto na Espanha como em Portugal, o sistema de *cartas de foral* outorgadas pelos senhores feudais ou pelos reis serviu também para garantir a expulsão dos árabes do território português. Mesmo após a recuperação do território ibérico o regime foraleiro continuou como forma instituidora dos *concelhos*[45] locais.

Cândido Mendes de Almeida[46], ao comentar o *Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal*:

> A Municipalidade Portugueza foi modelada na Romana, deominada Cúria. Os Docuriões passarão a ser Vereadores, aindaque com funcções e jurisdição mais limitadas.
>
> Tanto a Cúria Romana como o Concelho ou Câmara Portugueza tinha funcções judiciárias e administrativa, bem que as segundas exercessem as judiciarias quando presididas pelo Presidente, que na maxima parte era o Juiz de Fóra. (...)
>
> Na organisação das Câmaras Portuguezas era a de Lisboa considerada o typo e cabeça de todas, e a legislação respectiva em muitas circunstanciadas por todas applicada; mas na eleição de seus membros, e por diferentes privilégios, constituía uma especialidade. (...)

---

[44] GODOY**,** Mayr. Op. cit, p. 21/22.
[45] Do latim *conciliu*, por via popular.
[46] ALMEIDA**,** Cândido Mendes de. *in* **Ordenações Filipinas**. Código Filipino, ou, Ordenações e Leis do Reino de Portugal : recopiladas por mandado d'el-Rei D. Filipe I. – Ed. Fac-similar de 14ª ed., segundo a primeira, de 1603, e a nona, de Coimbra, de 1821 / Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. v. 38-A., pág. 144 (comentário em nota de rodapé).

> A Câmara de Lisboa tinha o titulo ou graduação de Senado; regalia de que só gozavão aquellas corporações que a obtinhão por acto do Governo. (redação original)

Nessas condições, a comuna portuguesa, como o município romano de antanho, passou a desempenhar funções políticas, editar suas próprias leis e a exercer funções administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.

Desde sua formação como nação, em 1139[47], por 3 séculos até o surgimento da primeira das Ordenações[48], o território português era um reino recém-formado e ainda vivia sua fase de consolidação e conquista, com a expulsão dos árabes de todo seu território, em especial no sul do país. O novo Estado vivia ainda sob uma conformação feudal, com pouco ou nenhum controle central. Assim, as pequenas vilas e os agrupamentos sociais já existentes, bem como aqueles que surgiram após a independência de Portugal como nação vivenciaram um período livre e distante de qualquer tipo de centralização monárquica.

Nesse compasso, os primeiros municípios portugueses nasceram e cresceram sem grande controle de autoridades *nacionais*, onde as regras eram ditadas pelos forais[49] e costumes locais.

Quando se fala em costumes locais, por força da influência árabe, as comunas da Península Ibérica contavam com algumas modificações tais como: o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*) e a criação de cargos de *alcaide*[50] (governador), *alvaziz* (primeiro magistrado) e *almotaceis*[51] (provedores).

Em 1446, a criação das Ordenações Afonsinas significou a efetivação do poder centralizador da Coroa sobre seus súditos. Com o esse novo arquétipo legal o

---

[47] Somente em 1179, entretanto, o Papa Alexandre III, por meio da bula *Manifestis Probatum*, reconhece a existência de Portugal como país independente e vassalo da Igreja Católica Apostólica Romana.
[48] Ordenações Afonsinas, em 1446.
[49] Nesse período histórico, o *Foral* não é concedido pelo senhor feudal como no ressurgimento dos centros urbanos, mas agora é o documento real de concessão de foro jurídico próprio aos habitantes medievais de uma povoação europeia (no caso português, também a qualquer nova localidade fundada em seu Reino) que se queria libertar ou manter livre do poder senhorial ou feudal, erigindo-se em Concelho, com autonomia municipal, ou seja, colocando-se no domínio e jurisdição exclusivas da Coroa.
[50] Do ár. al-qAYid, 'chefe', 'guia', 'prefeito'
[51] Do ár. al-mu*tasib

rei padronizou e dispôs sistematicamente sobre a administração das cidades, vilas e a aplicação da justiça secular, bem como do relacionamento entre Estado e Igreja.

Evolução das primeiras, seguiram-se as Ordenações Manuelinas[52] que, mesmo mantendo a base organizacional anterior, criou novas figuras para o funcionamento do Estado, dentre elas agentes públicos e estrutura dos *Concelhos* e Câmaras[53].

Somente em 1603, quando Portugal se encontrava anexado à Espanha, sedimentou-se a estrutura de governo municipal com a compilação das Ordenações pelo rei espanhol Filipe I.

À época, as Ordenações Filipinas mostraram-se uma legislação avançada por estabelecer procedimentos específicos, e até mesmo refinados, inclusive com previsão de eleição[54] de juízes, vereadores e procuradores. Também previa atribuições e limitações das Câmaras quando à administração, rendas públicas, regulamentação dos ofícios e do comércio. Digno de menção, nesse novo sistema, o controle mais rigoroso em relação à prestação de contas anual dos provedores ao *Desembargo do Paço.*

O poder central cobrava tributo das Câmaras Municipais, denominado *terça* e representava a terça parte dos seus rendimentos (tal cobrança estava consolidada pelo costume e era destinada exclusivamente à conservação das fortificações das cidades). Eis a definição da terça lusitana:

> De tempo antigo he ordenado, que das rendas que tem as cidades, villas, lugares e Concelhos de nossos Reinos, se tome a terça parte para repairo dos muros e Castellos, e para outras cousas necessarias á defensão dos lugares, e as duas partes ficam aos Concelhos para suas necessidades. As quaes rendas se hão de arrecadar ás terças do anno, convem a saber, Natal, Paschoa e S. João, e a primeira e terceira terças se arrecadarão para o Concelho, e a segunda será para os ditos repairos e fortificação; as quaes arrecadará o Thesoureiro, ou o Procurador do Concelho, pelo modo, que no

[52] Outorgada por D. Manuel I, em 1521.
[53] Também recebiam o nome de *Mesa da Vereação* e, nas principais cidades, a *Mesa* era denominada de *Senado da Câmara.*
[54] O Título LXVII das Ordenações Filipinas era assim redigido: *"Em que modo se fará a eleição dos Juizes, Véradores, Almotacés e outros Oficiaes"*

> seu Titulo 69 se contém. Título LXII, item 67 – Ordenações Filipinas. (redação original)

Os *homens bons*[55] eram chamados a escolher juízes[56], vereadores[57], procuradores[58], para a formação da Câmara e a esta competia a indicação de alcaides[59], tesoureiros[60], escrivães[61] e almoçatéis[62], todos com mandatos fixos.

Se levado em conta o período histórico, as Ordenações despontaram como corpos legislativos complexos, prevendo um estruturado *processo eleitoral* municipal, com previsão de periodicidade e a formação do *Concelho*, que era o órgão provisório e regularmente constituído para se proceder aos ritos da eleição municipal.

Pelo pioneirismo e importância do tratamento eleitoral dado à época, pertinente a reprodução da norma:

---

[55] Várias são as definições da expressão *homens bons,* mas que pode ser resumida como sendo homens livres, praticantes da religião oficial e proprietários de terras, o que pressupunha fidalguia ou nobreza.

[56] *"os Juizes ordinários e outros, que Nós de fora mandarmos, devem trabalhar, que nos lugares e seus termos, onde forem Juizes, se não façam maleficios, nem malfeitorias. E fazendo-se, provejam nisso, e procedam contra os culpados com diligência. E os Juizes ordinários trarão varas vermelhas, e os Juizes de fora brancas continuadamente, quando pela villa andarem, sob pena de quinhentos réis por cada vez, que sem ella forem achados".* Título LXV – Ordenações Filipinas.

[57] *"Aos Vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo o que poderem saber, e entender, porque a terra e os moradores della possam bem viver, e nisto hão de trabalhar. E se souberem que se fazem na terra malfeitorias, ou que não he guardada pela Justiça, como deve, requererão aos Juízes, que olhem por isso. E se o fazer não quizerem, façam-o saber ao Corregedor da Comarca, ou a Nós."* Título LXVI – Ordenações Filipinas.

[58] *"Depois que as rendas do Concelho forem arrecadadas, saberá o Procurador do Scrivão da Almotaceria, e assi dos outros Officiaes do Concelho, se algumas pessoas caíram em penas, ou coimas, que o Rendeiro não demandasse em tempo devido, e demandal-as-há para o Concelho, as fará carregar sobre o Thesoureiro, e assim lhe fará carregar as que forem julgadas e não executadas em tempo devido, sob pena de pagar de sua casa as ditas coimas e penas. E as demandas e custas, que se nellas fizerem, se pagarão pelas ditas penas e coimas".* Título LXIX – Ordenações Filipinas.

[59] Em contraposição ao Alcaide Mor, que era responsável pela guarda dos castelos, o Alcaide (ou Alcaide Pequeno) atuava nas cidades e villas, sendo o oficial de justiça que usava de vara (tal como os juízes), insígnias da autoridade pública. Desempenhava diligências para defender a autoridade judicial em casos de penhoras, embargos, prisões etc. Título LXXV – Ordenações Filipinas.

[60] "*O Thesoureiro ha de receber todas as rendas do Concelho, e ha de fazer as despesas, que pelos Vereadores forem mandadas fazer. E não receberá, nem despenderá cousa alguma, senão perante o Scrivão da Câmera, o qual logo assentará em o livro, que para isso ha de fazer; em o qual serão assentados os mandados das despesas, que elle houver de fazer, e serão assinados no dito livro pelos Vereadores, que os mandarem. E de outra maneira não despenderá cousa alguma das despesas grossas, sob pena de lhe não ser levada em conta, e as despesas miúdas fal-as-ha perante o Scrivão da Câmera; o qual dellas terá canhenho, e mostrará aos Vereadores, segundo no Regimento de seu Officio he conteúdo."* Titulo LXX – Ordenações Filipinas.

[61] "*O Scrivão da Câmera fará em cada um anno livro da receita de todo o que as rendas do Concelho renderem, ponde cada huma renda sobre si, e a quem he arrendada, e por quanto preço, e os tempos, em que se hão de fazer as pagas, e quaes são os fiadores; e em outra parte deste livro porá todas as despesas, que fizer o Thesoureiro, ou quem o tal cargo servir. As quaes despesas assenará pelo miúdo, bem declaradas, em maneira, que sempre se possa tomar a conta dellas".* Título LXXI – Ordenações Filipinas.

[62] Atuavam como inspetores de posturas e normas municipais.

> Antes que os Officiaes do derradeiro anno da eleição passada acabem de servir, nas oitavas do Natal do mesmo anno sejam juntos em Câmera com os homens bons e povo, chamado a Concelho, e o Juiz mais velho lhe requererá, que nomêem seis homens para Eleitores; os quaes lhe serão nomeados, secretamente, nomeando-lhe cada hum seis homens para isso mais aptos, os quaes tomará em scripto o Scrivão da Câmera, andando per todos com o dito Juiz, sem outrem ouvir o voto de cada hum. E tanto que todos forem perguntados, e os votos pelo dito Scrivão scriptos, os Juizes com os Vereadores verão o rol, e escolherão para Eleitores os que mais votos tiverem; aos quaes será logo dado juramento dos Sanctos Evangelhos, que bem e verdadeiramente escolham para os carregos do Concelho as pessoas, que mais pertencentes lhes parecerem, e que tenham segredo, e não digam os que assi nomearem a outra pessoa alguma. E estes seis fará o Juiz apartar de dous em dous, não sendo parentes, nem cunhados dentro do quarto grão, contando segundo o Direito Canonico. E em outra Casa, onde stêm sós, starão apartados dous a dous, de maneira que não fallem huns com os outros. E mandem-lhes, que cada dous dêm per scripto apartado per si quaes lhes parecem pertencentes para Juizes: e em outro titulo quaes para Vereadores: e em outro para Scrivães da Câmera: e assi Juiz e Scrivão dos Orphãos, onde se costuma havel-os per eleição. E assi para Juizes dos hospitaes, nos lugares, onde houver Juizes per di, apartados dos Ordinários: e para quaesquer Officios, que per eleição se costumam fazer. E quando os lugares forem tão pequenos, que na povoação d'elles não achem os Eleitores todas as pessoas, que hão de dar no rol para Juizes, elegerão hum do termo e outro da villa, em modo que sempre seja hum da villa. Título LXVII – Ordenações Filipinas.
> (...) E em outro repartimento se porá a pauta com o s tres roes, e se verá no fim dos tres annos, para se saber per elles, se saíram os Officiaes, que nella foram postos, ou se foi nella feita alguma falsidade, para se dar o castigo a quem o merecer. Item "1" Título LXVII - Ordenações Filipinas.

Fato inquestionável é que a administração municipal aqui entendida como toda a administração existente aos súditos do rei era feita por meio da Câmara de Vereadores que, conforme o tamanho e importância do município, podia contar com dois, três ou quatro *Vereadores*. Também compunham a Câmara um ou dois *Juízes Ordinários* e um *Procurador.*

Cabe ressaltar que as Ordenações Filipinas esmeravam-se pela organização das vilas, elencando em Livros e Títulos as funções de cada agente público.

Exemplo disso é a exposição, em minúcias[63], das atribuições dos *almotacéis*, que eram os inspetores, nomeados pelas Câmaras, responsáveis pela obediência às

[63] O Título LVXIII, do Livro I das Ordenações Filipinas trata exclusivamente das tarefas e responsabilidades desse agente, que também era chamado de *Oficial de Almoçataria e Juiz Almotacel.*

posturas municipais, fiscalização dos estabelecimentos comerciais, oficinas e que detinham poder para impor e cobrar multas, prender e castigar os infratores.

2.6. Municípios no Brasil.

Veremos adiante que os municípios no Brasil colonial tiveram força *sui generis* graças à baixa densidade demográfica, escassez de recursos e distancia da metrópole. Posteriormente a Coroa retomou o controle, em especial após a descoberta de ricas jazidas de minerais preciosos. Após a independência, os municípios passaram a ser considerados meros departamentos administrativos, umbilicalmente ligados ao Poder Central. Na Primeira República a situação não se altera substancialmente, apenas com a transferência do centro de poder: a submissão agora era diretamente aos Estados.

Até 1938 o Brasil não teve dispositivo legal que estabelecesse diferença entre cidade e vila, situação que mudou com o Decreto-lei 311/1938. Era costume elevar à condição de vila, ou mesmo diretamente à condição de cidade, rústicas sedes de freguesia, a mais antiga unidade territorial brasileira. E vilas e cidades surgiam até sem a prévia existência de freguesias. Tanto cidades, quanto vilas, podiam ser sedes de municípios. E os limites geográficos de sua jurisdição eram demarcados pelos limites das freguesias, desde que se tratasse de espaço com ocupação consolidada. Até havia regras para que as cidades e vilas pudessem exercer suas diferentes funções, mas a decisão de criar ou elevar uma localidade à categoria de vila, ou de cidade, não respeitava qualquer norma.

Iniciativas estaduais de uniformização desse quadro territorial surgiram com a República, mas foi o Estado Novo que estabeleceu as regras de divisão territorial que permanecem em vigor. É verdade que a partir de 1991 o IBGE definiu três categorias de áreas urbanas (urbanizadas, não-urbanizadas, e urbanas-isoladas) e quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros). Todavia, em vez de abolida ou amenizada, acabou sendo fortalecida pela nova nomenclatura essa rígida e antiga convenção de que toda sede de município é necessariamente espaço urbano, *seja qual for sua função, dimensão, ou situação*.

2.6.1. O município no Brasil Colônia.

As Câmaras Municipais, como única estrutura de Poder, exerceram inúmeras atribuições durante o Brasil-Colônia. Julgavam, administravam e deliberavam sobre todos os assuntos dos cidadãos. Sua competência e autonomia variaram conforme o período histórico.

Apesar da “transferência” ao território brasileiro pós-descobrimento do modelo vigente em Portugal, com a manutenção da estrutura de *Câmara de Vereadores* com a alterações que se sucederam às Ordenações da metrópole o fato é que, dado o tamanho do novo território colonial português, bem como pela distância e dificuldade de comunicação com Lisboa, o *modelo* contou com considerável autonomia e elasticidade interpretativa em sua efetivação.

O período compreendido entre o início do século XVI até o final do século XVII foi o de maior autonomia das Câmaras Municipais, as quais na prática desconsideravam o poder central da metrópole. Essa situação foi paulatinamente se alterando com o concentracionismo do século XVIII e maior atenção da Coroa Portuguesa a um território que despontava como detentor de considerável riqueza mineral.

Os primeiros 33 anos pós-descobrimento foram iníquos em termos de colonização no Brasil[64]. Somente em 1534 o sistema de Capitanias Hereditárias começa a ser implantado. Quinze anos foram suficientes para demonstrar a ineficácia desse sistema administrativo que havia funcionado para a colonização portuguesa na Ilha da Madeira e Açores, mas que dada a realidade brasileira – grande extensão e distância da metrópole – levaram ao insucesso desse sistema em terras brasileiras.

As Capitanias Hereditárias duraram até 1549, ano da implantação do Governo Geral; nesse período a colonização só vingara em Pernambuco e em São Vicente.

Datam desse período as fundações das primeiras vilas no Brasil. Muito embora houvesse pequenas vilas e ajuntamentos humanos, como por exemplo, São Francisco do Sul, fundado por franceses em 1504, no litoral Catarinense, o primeiro município formalmente instalado no Brasil é São Vicente, fundado em 1532[65]. Em 1537 é fundada Olinda; Santos, em 1545; Salvador, em 1549; Santo André da Borda do Campo, 1553; São Paulo, em 1554 e Rio de Janeiro, em 1565.

Nessa época, em todo o território brasileiro, principiavam pequenos choques entre a forma de administração municipal que Portugal tentava impor por meio do *Governo Geral* e os latifundiários, de fato os detentores do poder local.

O caráter embrionário do coronelismo brasileiro surgido nessa época é ressaltado por Machado Paupério, quando afirma que a base do poder local estava centrada na propriedade rural, em mãos de grandes latifundiários:

> Os proprietários rurais gozam então de imenso poder. Pode-se mesmo dizer que fazem muitas vezes sombra ao próprio Estado. Verifica-se, em relação a eles, o que se pode chamar de verdadeiro gigantismo, fenômeno, como a palavra o diz, de agigantamento dos grupos intra ou extra-estatais, com tendência de absorção do próprio Estado.[66]

Não se pode afirmar, de forma peremptória, que no Brasil até meados do século XVII aplicava-se a administração tal como em Portugal. Com efeito, em áreas fora das sedes dos Governos Gerais, o poder *de fato* era exercido pelos colonizadores – proprietários rurais e senhores de engenho[67] – por meio das Câmaras Municipais, onde prevalecia a aplicação dos costumes locais em oposição ao Direito português de origens romana.

---

[64] Ressalva-se a Vila de São Vicente, fundada em 1532.
[65] Em 22 de janeiro, Martim Afonso de Sousa aporta em São Vicente depois de frustrada expedição ao Rio da Prata. Estabelece no local uma vila e distribui terras no sistema conhecido como sesmarias.
[66] PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O Município e seu Regime Jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro : Forense, 1959, p. 32-33
[67] "*Dos 102 engenhos de açúcar, só Olinda contava com 50, ascendendo sua produção a 200.000 arrobas. Cem anos depois do descobrimento, aliás, o orçamento brasileiro já dava saldo a Portugal...*" (PAUPÉRITO, pág. 31)

Ao se referir ao poder da Coroa Portuguesa nesse período, Caio Prado Junior assevera que esta mantinha na Colônia "apenas uma administração rudimentar, o estritamente necessário para não perder com ela todo o contato*".*[68]

Essa a mesma conclusão de Paupério, quando afirma: *"*Se a soberania, teoricamente, cabe à Coroa, de fato, cabe aos proprietários rurais, que a exercem por intermédio das administrações municipais. Estas formam sistemas extremamente autônomos*.*[69]*"*

A falta de efetivo militar, institucional e administrativo dificultava a plena aplicação das normas vindas da metrópole ao Brasil. No vasto território colonial prevalecia a vontade daqueles que possuíam homens sob seu comando, propriedades, escravos e se valiam da força para comandar a população local. *Tal como se deu na Europa, tinham os nossos grandes proprietários rurais até mesmo milícias, que lhes davam, pela força, o sentido exato da supremacia de que desfrutavam*[70].

Tal realidade foi minuciosamente descrita por Prado Júnior:

> Tais circunstâncias condicionam a estrutura política da colônia. São elas que explicam a importância das Câmaras Municipais, que constituem a verdadeira e quase única administração da colônia. Já nos referimos à nenhuma importância das pequenas vilas e cidades de então. A administração municipal não se organiza, pois, numa base urbana, contrariamente ao que se observa na Europa com as cidades libertas do jugo feudal. Com as vilas, onde se constitui, nasce apenas do influxo rural. Dominam portanto nela os proprietários rurais. Nas eleições para cargos da administração municipal votam apenas os homens bons, a nobreza, como se chamavam os proprietários. Tal privilégio é por eles ciosamente defendido, com exclusão de toda a população propriamente urbana: mercadores, mecânicos, outros artífices, os industriais de então. O poder das Câmaras é pois o dos proprietários. E seu raio de ação é grande, muito maior do que o estabelecido nas leis. Vemos as Câmaras fixarem salários e preço das mercadorias; regularem o curso e valor das moedas; proporem e recusarem tributos reais, organizarem expedições contra o gentio, e com ele celebrarem pazes; tratarem da ereção de arraiais e povoações, proverem sobre comércio, a industria e a administração pública em geral; chegam a suspender governadores e capitães;

[68] PRADO JUNIOR. Caio. **Evolução política do Brasil : colônia e império**. São Paulo : Brasiliense, 2006, p. 29.
[69] PAUPÉRIO, Arthur Machado. Op. cit, p. 31.
[70] PAUPÉRIO, Arthur Machado. Op. cit, p. 30.

> nomeando-lhes substitutos, e prender e pôr a ferro funcionários e delegados régios.[71]

Tal era o poder de fato das Câmaras Municipais no Brasil-Colônia que chegaram a destituir Governadores nomeados pelo rei de Portugal, como foi o caso da deposição de Salvador Correia de Sá e Benevides[72] que, em 1660, foi substituído pela Câmara do Rio de Janeiro, num mandato tampão, por Tomé Correia de Alvarenga até a escolha final por Agostinho Barbalho Bezerra.

O episódio também é comentado por José Nilo de Castro:

> A expansão municipalista que se produziu inicialmente, no Brasil-Colônia, foi restringida pela centralização das Capitanias. Entretanto, mesmo assim, desenvolveram-se os Municípios brasileiros, pelo amparo da Igreja e por iniciativa própria, com relevantes atribuições, como o poder de criar arraiais, o de convocar as 'juntas' do provo para decidir diversos assuntos da Capitania; o de exigir o comparecimento do Governador da Capitania aos povoados e, como fato marcante, a destituição do Governador da Capitania do Rio de Janeiro, Salvador Correia de Sá e Benevides, deposto pela Câmara Municipal e substituído por outro, Agostinho Barbalho Bezerra, pela própria Câmara. A destituição e a indicação do Governador foram absorvidas pela Coroa, tal a força dos Municípios, força essa que residia no poder político da vereança e pelo poder econômico dos grandes proprietários rurais. O direito costumeiro começava a impor-se, à falta de textos escritos.[73]

Necessários esses registros para a plena compreensão de que a colonização portuguesa no Brasil sofreu o impacto das características locais, daí a necessidade de se analisar com mais critério afirmações simplistas de que o modelo municipal português foi "transplantado" à Colônia.

Não é incorreto afirmar que o modelo municipal lusitano foi copiado, melhor seria, entretanto, dizermos que sofreu sensível adaptação nos dois primeiros séculos da colonização. Muito desse ajustamento foi forçado pela falta de estrutura inicial e tamanho da nova possessão[74]. Pode-se afirmar que durante esse primeiro período brasileiro surgiu uma organização híbrida de poder municipal mais "inspirado" do que copiado do modelo português.

---

[71] Idem, p. 30.
[72] MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit. p. 35.
[73] CASTRO, José Nilo. Ob. cit. p. 11.
[74] *"Os primeiros Municípios brasileiros lembram, aliás, sob muitos aspectos, os seus símiles medievos europeus: cuidando diretamente de seus interêsses, aparecem defendidos por muros e organizados como verdadeiras fortalezas, uma vez que não podiam esperar da metrópole auxílio rápido."* (PAUPÉRIO, pág. 30).

Pela realidade local e pela distância da metrópole, a Coroa fazia vista grossa ao poder exercido pelos latifundiários locais. Era o embrião do coronelismo no Brasil:

> Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida nestas longínquas paragens.[75]

Muito embora respeitasse o arcabouço legal e mesmo a composição das Ordenações, a aplicação do Direito, bem assim a atribuição de cada componente ou membro da Câmara sofria variações dependendo da localidade e dos ocupantes do momento. De um lado, essa hibridez administrativa era fruto da necessidade de prontas respostas *oficiais* que demandariam muito tempo para vir da metrópole; de outro, muito de sua existência residia no excesso de poder concentrado nas mãos dos proprietários rurais, os quais, longe do poder central, se valiam desse distanciamento para impor os costumes (e no mais das vezes, sua vontade) e "governar" a seu alvedrio.

Caio Prado Junior é mais incisivo quanto à importância das Câmaras nesse período, entendendo que o poder político era "necessariamente disperso. Em cada região, é a câmara respectiva que exerce o poder. Formam-se assim sistemas praticamente soberanos, regidos cada qual por uma organização política autônoma. O Brasil colonial forma uma unidade somente no nome. Na realidade é um aglomerado de órgãos independentes, ligados entre si apenas pelo domínio comum, porém, muito mais teórico que real, da mesma metrópole[76]*".*

No dizer de Castro, no Brasil, "o Município precedeu ao próprio Estado, no Brasil, daí ser o fundamento de nossa nação[77]*".*

Na segunda metade do século XVII, entretanto, a hegemonia das Câmaras Municipais da Colônia perde força. Aliado à restauração do Reino Português, então

---

[75] LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.* 2ª ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975, p. 65
[76] PRADO JUNIOR. Caio. Ob. cit. p. 32.
[77] CASTRO, José Nilo. Ob. cit. p. 12.

recém-independente da Espanha, o início da produção de riquezas que então não mais se resumiam a produtos agrícolas, mas também às recém-descobertas jazidas de metais preciosos, a Coroa Portuguesa voltou-se com mais atenção às potencialidades dos domínios na América.

Como desdobramento natural, o Reino passa a impor seu poder de fato e, aos poucos, minar – por meio de sucessivas Cartas Régias – o poder local na colônia.

Caio Prado Junior registra essa transição de poder, quando afirma que "as prerrogativas de que tinham até então gozado as administrações municipais vão sendo, aos poucos, reduzidas. Proíbe-se às Câmaras convocarem juntas, chamarem governadores ao Senado, recusarem-se às convocações destes para, em palácio, comparecerem incorporadas, desobederecem-nos em quaisquer ordens etc.[78]"

O poder exercido de fato pelas Câmaras fez com que uma nova classe burguesa, ainda muito tímida, composta por prósperos negociantes que faziam fortuna com o início do ciclo do ouro disputassem o direito de voz nos municípios:

> Durante muito tempo, contudo – por força das praxes dominantes desde o início da colonização – continuou a lhes ser vedado o ingresso às câmaras municipais. Isto deu lugar a queixas de sua parte, e tornou-se célebre uma representação em que os negociantes reivindicavam o direito de participar das ditas câmaras, pois, como homens de posses, viviam com todo o luzimento à lei da nobreza.[79]

Assim a autonomia exacerbada das Câmaras brasileiras se arrefece à medida que a autoridade política portuguesa se afirma sobre a Colônia. Essa centralização de poder é o resultado da restauração do poder real português, com a dinastia de Bragança; à mingua do comércio na Ásia e ao início do ciclo do ouro no Brasil.

Haddock Lobo[80] cita o ciclo do ouro como fator crucial para a mudança de foco no relacionamento Metrópole *versus* Colônia:

---

[78] PRADO JUNIOR. Caio. Ob. cit. p. 43.
[79] LOBO, Haddock. **História econômica e administrativa do Brasil**. 17ª ed. São Paulo : Atlas. 1973, p. 70.
[80] LOBO, R. Haddock. **História Econômica Geral e do Brasil**. 2ª ed. São Paulo : Atlas, 1969, pág. 72.

> Após a descoberta das minas, as autoridades portuguesas passaram a governar as colônias, com maior severidade, especialmente as que eram encarregadas de cobrar os impostos. A grande aventura das Índias, nesta ocasião fracassara definitivamente, e a situação das finanças portuguesas era das piores. O Brasil, a princípio bem pouco levado em conta, acabara tornando-se a principal fonte de lucros em todo o império colonial lusitano.

2.6.2. O município no Brasil Imperial.

A originalidade em termos de legislação municipal no Brasil somente começou com a independência e a primeira Constituição Brasileira, quanto os municípios passaram a ser regidos por um ordenamento jurídico genuinamente brasileiro.

Num primeiro momento do Império, após a Constituição de 1824, evidenciou-se um movimento centralizador. O Brasil, então, contava com 19 províncias, dentre as quais a Cisplatina (atual Uruguai). À frente de cada província estava um presidente diretamente nomeado pelo Imperador para atuar por prazo indeterminado (art. 165[81] da Constituição Imperial).

Embora cada província contasse com um Conselho Provincial, constituído de cidadãos eleitos pelo povo, este apresentava-se como órgão meramente consultivo, sem poder efetivo. Segundo Paupério[82], "o presidente, dessa forma, assumia aspectos de verdadeiro soberano local".

A Constituição do Império destinava aos municípios apenas 3 artigos:

> Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.
>
> Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.
>
> Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas

[81] Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado.
[82] PAUPÉRIO, Arthur Machado. Op. cit, p. 35.

> particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.” (redação original)

Constata-se que tais disposições constitucionais são modestas em relação às funções exercidas quando o Brasil ainda era uma colônia. Mas, ainda assim, apesar de uma monarquia hereditária com viés extremamente centralizador, a manutenção da eletividade dos vereadores e dos juízes de paz[83] dava à Carta Magna uma configuração constitucional representativa e aparentemente preocupada com a resolução dos problemas locais pelos mais interessados.

Sem a prerrogativa de julgar, que lhes era conferida pelas Ordenações Filipinas, as Câmaras tiveram sua competência restrita às posturas policiais e à aplicação das rendas. Mesmo estas duas atribuições, entretanto, estavam submetidas à aprovação provincial. Na prática, o presidente provincial, diretamente ligado ao Imperador, era quem detinha o poder.

Passaram-se 4 anos até que os artigos da Constituição atinentes aos municípios fossem regulamentados. Assim, em 1828, foi promulgada a “Lei do 1º de Outubro de 1828” que regulamentava a criação de Câmaras Municipais em cada vila e cidade do Brasil.

Essa lei, de caráter eminentemente orgânico, estabelecia os princípios básicos de formação e atuação das Câmaras, tais como o número de vereadores, duração do mandato, impedimentos, requisitos para eletividade, número de sessões legislativas, seus bens, registros etc.

No que toca às funções executivas das Câmaras, não houve alterações significativas com a lei de 1828. Os poucos assuntos de interesse da municipalidade podiam ser, ao final, resolvidos pelos presidentes das províncias. Isso pode ser constatado, por exemplo, pelos seguintes dispositivos da mencionada lei:

> Art. 71. As Camaras deliberarão em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança, saude, e commodidade dos habitantes;

[83] Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei.

> o aceio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas Posturas, que serão publicadas por Editaes, antes e depois de confirmadas.
>
> Art. 72. Poderão em as ditas suas Posturas comminar penas até outo dias de prizão, e 30$ rs. de condennação, as quaes serão aggravadas nas rincidencias até 30 dias de prizão, e, 60$ rs. de multa. As ditas Posturas só terão vigor por um anno em quanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Geraes, que também as poderão alterar, ou revogar. (Sem grifo no original. Redação do original)

Esse caráter centralizador teve duração até 1834. Com efeito, a Constituição de 1824 teve apenas uma única emenda, a qual ficou conhecida como o Ato Adicional de 1834, aprovado pela Lei nº. 16 de 12 de agosto. Nos seus 32 artigos, estabeleceu algumas mudanças significativas, principalmente no que se referiu ao Capítulo V da Constituição, que definia as atribuições dos Conselhos Gerais de Província. Foram extintos os Conselhos Gerais das províncias e criadas, em seu lugar, as assembléias legislativas provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros[84].

Eram os ventos do federalismo americano chegando ao Brasil. Já em 1831, foi apresentado um projeto, em 14 de outubro de 1831, que propunha uma monarquia federativa no Brasil; tal projeto, entretanto, foi rejeitado pelo Senado[85].

De fato, o Ato Adicional de 1834 nasceu sob o influxo do federalismo em expansão em toda a América[86] e veio em socorro à descentralização necessária à administração eficaz dos municípios. Essa mudança constitucional extinguiu os Conselhos Gerais, substituindo-os pelas Assembléias Legislativas Provinciais.

Mas, apesar da aparente mudança, esta só foi sentida pelas Províncias, que receberam amplos poderes legislativos locais. Os municípios, por sua vez, continuavam desprestigiados e numa situação de dependência umbilical, agora ligados diretamente à Província e não mais ao poder central.

---

[84] Data daí a transformação da cidade do Rio de Janeiro em município neutro, desmembrado da Província do Rio de Janeiro, que passou a ter a sede do governo em Niterói.

[85] BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. **A província**. Brasília : Fac-similar do Senado Federal, 1997, pág. 15-16.

[86] Estados Unidos, México, Venezuela e Argentina.

Com esse Ato Adicional, diversas matérias de interesse exclusivamente municipal foram retiradas das Câmaras e subordinadas às Assembléias Provinciais, inclusive "fixação das despesas municipais (...) e os impostos para elas necessários", bem como "sobre a criação, suspensão e nomeação para os empregos municipais".

Resultado disso é que, em 1868, segundo Tavares Bastos[87], os municípios dispunham de algo em torno de apenas 10% da renda provincial. Importante lembrar que essa proporção diminui ainda mais quando comparada ao total da renda pública nacional:

> Em 1869 arrecadavam as provincias uma receita de 18,100 contos, e os municipios, em 1865, a de 2,668, montando toda a renda local a cerca de 21,000 contos. Mesmo com administrações exemplares, não poder-se-ia esperar grandes resultados de recursos manifestamente insufficientes para os serviços que mais importam á commodidade dos povos.
>
> Aquella somma inteira fora apenas bastante, já o vimos (Cap. I), para se dar á instrucção publica o impulso de que carece. Estreito para as vastas exigências deste interesse fundamental, primeiro cuidado dos povos modernos, póde acaso o orçamento local satisfazer ao outro agente da civilisação, o caminho de ferro? (redação original)

O atrofiamento do poder deu-se o nome de *doutrina da tutela*[88], pela qual os municípios eram comparados às pessoas civis de capacidade limitada e, por conseguinte, deveriam ter competência limitada.

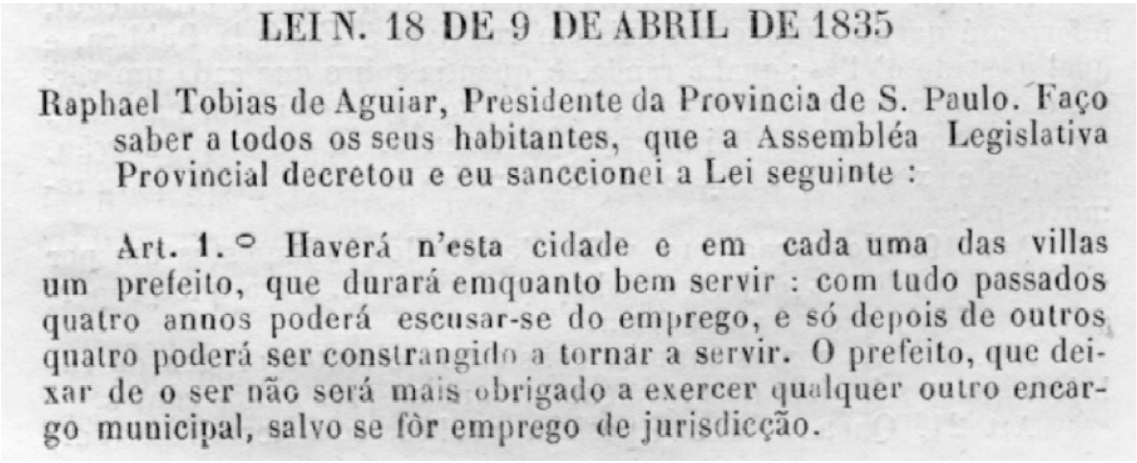
Machado Paupério[89] reforça a existência dessa *doutrina:*

> As Câmaras podiam estabelecer o que estava dentro de suas atribuições mas a execução do que se deliberava só se podia concretizar depois de aprovado pelo govêrno das Províncias, às vêzes pela Assembléia Provincial, às vêzes pelo Presidente.
> Os Municípios viviam, assim, como anotam ilustres publicitas patrícios, em verdadeiro **regime jurídico de tutela**. (redação original)

---

[87] BASTOS**,** Aureliano Cândido de Tavares. **A província**. Ed. fac-similar – Brasília : Senado Federal, 1996. Fac´simile de: Rio de Janeiro; Garnier, 1870, pág. 334.
[88] COSTA**,** Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro : Forense, 1999, pág. 44.
[89] PAUPÉRIO, Arthur Machado. Op. cit, p. 49.

Castro Nunes informa a importância da Província de São Paulo, que, em menos de um ano depois da reforma da Constituição, introduziu a figura do ***prefeito*** pela Lei nº 18, de 9 de abril de 1835[90]:



LEI N. 18 DE 9 DE ABRIL DE 1835

Raphael Tobias de Aguiar, Presidente da Provincia de S. Paulo. Faço saber a todos os seus habitantes, que a Assembléa Legislativa Provincial decretou e eu sanccionei a Lei seguinte :

Art. 1.º Haverá n'esta cidade e em cada uma das villas um prefeito, que durará emquanto bem servir : com tudo passados quatro annos poderá escusar-se do emprego, e só depois de outros quatro poderá ser constrangido a tornar a servir. O prefeito, que deixar de o ser não será mais obrigado a exercer qualquer outro encargo municipal, salvo se fôr emprego de jurisdicção.

Acerca dos prefeitos e dos sub-prefeitos, figuras criadas pela lei acima, Tavares Bastos[91], em 1870, comentou que "incumbia-os de executar as posturas municipaes, de nomear os fiscaes, agentes a elles subordinados, e de propor ás câmaras as medidas necessárias a bem do município. E essa mesma lei, cumpre notal-o, sentiu necessidade de reunir nas mãos dos prefeitos attribuições policiais, inclusive a de prender os delinqüentes."[92]

O exemplo da Província de São Paulo em ter um delegado do provincial, como então foi chamado, foi encampado pelo Regente Diogo Feijó que, por meio do Decreto de 09 de dezembro de 1835, recomendou às demais Províncias que adotassem tal espécie de delegação[93]:

---

[90] Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/artigo_059.html> Acesso em 02/02/2008.
[91] BASTOS**,** Aureliano Cândido de Tavares. Ob. cit. p. 148.
[92] Redação original.
[93] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-20/Legimp-20.pdf> Acesso em 02/02/2008.

§ 10. Entre os objectos que muito convem promover, merece ser mencionada a creação de Delegados dos Presidentes em todas as povoações, como o meio mais proprio de serem breve e exactamente informados do que se passa em todos os pontos do territorio sujeito á sua administração; de inspeccionarem e adverttirem as autoridades locaes; de fiscalisarem a conducta dos funccionarios subalternos; e de assegurarem a prompta e fiel execução das suas ordens, mas para se colher toda a vantagem que desta instituição se deve esperar, é indispensavel que as pessoas nomeadas para servirem aquelles cargos, sejão escolhidas entre a classe mais estimavel dos respectivos lugares, e que contem com alguma estabilidade. Sem estas condições, nem taes funccionarios poderão conciliar o respeito e a força moral de que necessitão, nem haverá cidadãos capazes, que queirão aceitar empregos sómente carregados de deveres, e onde se achão confundidos com outros inferiores em reputação, e graduação social. O Governo não duvida lembrar aqui, como modelo, os Prefeitos e Sub-Prefeitos, creados pela Assembléa Legislativa da Provincia de S. Paulo, persuadido de que elles preenchem as necessidades da administração da Provincia.

Uma última norma de importância ao tema municipal foi a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, também chamada de *Lei Interpretativa*. Tinha esse nome, pois foi sancionada para interpretar alguns dispositivos do Ato Adicional de 1834. Mas esse novo regramento em nada melhorou a situação dos municípios que continuaram a ser meros executores das deliberações das Assembléias Provinciais. De forma desoladora, eram a versão *moderna* do mesmo padrão que vigorava antes da reforma constitucional: simples corporações administrativas dos Conselhos Provinciais.

Chega-se à conclusão de que no Brasil do período monárquico não houve autonomia municipal. O sentimento de descentralização de matiz federalista voltou-se exclusivamente às Províncias e estas, dentro de um império unitário e centralizador, não redistribuíram a autonomia recém-conquistada aos governos locais.

2.6.3. O município na Primeira República.

Nos dois anos seguintes à proclamação da república, até a promulgação da primeira Constituição Republicana de 1891, dois diplomas legais trataram dos municípios no recém-instalado regime.

Em primeiro lugar veio o Decreto nº 1, de 1889[94], que declarou a soberania dos Estados-membros (art. 3º), ao invés de caracterizá-los como autônomos, como se dava normalmente nas federações. Não obstante, a Constituição de 1891 corrigiu o lapso, reafirmando a união indissolúvel das antigas Províncias.[95]

DECRETO N. 1 — DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

Proclama provisoriamente e decreta como a fórma de governo da Nação Brazileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a fórma de governo da nação brazileira — a Republica Federativa.

Art. 2.º As provincias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

Art. 3.º Cada um desses Estados, no exercicio de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locaes.

O Governo Provisório fundou a autonomia municipal em bases efetivas, por meio do Decreto nº 510, de 22 de julho de 1890[96], ao determinar expressamente que os Estados se organizariam por suas leis, sob o regime municipal, baseada em sua autonomia, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” e na eletividade da administração:

---

[94] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decretos1889%20(380p)/ decretos1889-1002.pdf> Acesso em 02/02/2008.

[95] Tal observação é feita por Nelson Nery Costa, ob. cit., pág. 44.

[96] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/novoconteudo/legislacao/republica/leis1890_1a30_de_%20 junho/pdf17.pdf> Acesso em 02/02/2008.

DECRETO N. 510 — DE 22 DE JUNHO DE 1890

Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil.

O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituido pelo Exercito e Armada, em nome e com assenso da Nação:

Considerando na suprema urgencia de accelerar a organisação definitiva da Republica, e entregar no mais breve prazo possivel á Nação o governo de si mesma, resolveu formular sob as mais amplas bases democraticas e liberaes, de accordo com as lições da experiencia, as nossas necessidades e os principios que inspiraram a revolução a 15 de novembro, origem actual de todo o nosso direito publico, a Constituição dos Estados Unidos do Brazil, que com este acto se publica, no intuito de ser submettida á representação do paiz, em sua proxima reunião, entrando em vigor desde já nos pontos abaixo especificados.

E em consequencia,

Decreta:

Art. 1.º E' convocado para 15 de novembro do corrente anno o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brazileiro, procedendo-se á sua eleição aos 15 de setembro proximo vindouro.

(...)

Art. 2.º Cada uma das antigas provincias formará um Estado, e o antigo municipio neutro constituirá o Districto Federal, continuando a ser a capital da União, emquanto outra cousa não deliberar o Congresso.

Paragrapho unico. Si o Congresso resolver a mudança da capital, escolhido, para este fim, o territorio, mediante o concenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, passará o actual Districto Federal de per si a constituir um Estado.

(...)

Do Municipio

Art. 67. Os Estados organisar-se-hão, por leis suas, sob o regimen municipal, com estas bases:

1.º Autonomia do municipio, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2.º Electividade da administração local.

Paragrapho unico. Uma lei do Congresso organisará o municipio do Districto Federal.

Art. 68. Nas eleições municipaes serão eleitores e elegiveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever.

Constata-se, portanto, a existência de duas normas precedentes à Constituição de 1891 que dispunham sobre os municípios.

A anterior Constituição Imperial dedicava 3 artigos aos municípios e a Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1981, apesar de só dispor sobre a matéria em apenas um artigo foi a primeira a consignar expressamente a autonomia do município[97]:

Do municipio

Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fórma que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Nelson Nery Costa[98] menciona que houve forte reação da bancada positivista, na Assembléia Constituinte, conclamando pela liberdade que os Estados-membros deveriam ter para se organizarem. “Disso resultou a econômica solução adotada no texto constitucional, de 1891, através da emenda Lauro Sodré”.

Com suporte em anais da primeira Assembléia Constituinte Republicana, Victor Nunes Leal[99] ressalta a importância do tema municipal nos debates:

> O ambiente doutrinário da Assembléia era favorável ao município, como desdobramento teórico da idéia federalista, que saía afinal vitoriosa com a queda da Monarquia, depois de haver inutilmente procurado coexistir com o trono. Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal.

Era, então, o Estado-membro que decidia acerca da amplitude da autonomia municipal, em especial quanto às eleições. As eleições nos municípios foi reduzida à mera questão administrativa. A função política da eleição direta foi desprestigiada e apagada da maioria das Províncias do Brasil da Primeira República. Assim, por exemplo, as Constituições do Pará, Paraíba e Rio de Janeiro não contavam com

---

[97] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/Leis1891vlp980/ parte -2.pdf> Acesso em 02/02/2008.
[98] COSTA**,** Nelson Nery., Op. Cit. pág. 45.

eleições municipais; ao passo que a Constituição do Piauí e do Rio Grande do Sul adotaram a eletividade plena das funções políticas municipais.

Foi um período de divisão no que diz respeito a um importante tema de interesse geral e, principalmente, dos munícipes. Nesse ponto houve um retrocesso se comparada à Carta Imperial.

Por mais que juristas de peso à época debatessem o motivo de tal ausência de dispositivo acerca da organização municipal – se problema redacionais, hermenêuticos, por respeito à autonomia dos Estados ou fosse mesmo caso de desnecessidade, em razão da idéia implícita contida na Carta – o fato é que somente em 1926, com a reforma à Constituição para conter o movimento tenentista, a autonomia municipal voltou a figurar como princípio constitucional[100].

Apesar de constar na Carta Constitucional o princípio da autonomia municipal, o fato é que não havia independência financeira, o que resultava na dependência umbilical dos Estados.

Victor Nunes Legal[101] considera, ainda, esse fator tributário como impeditivo à real autonomia aos municípios:

> No regime de 1891, dado o silêncio da Constituição, o poder tributário dos municípios era inteiramente derivado do estadual e devia exercer-se nos limites marcados pela Constituição e leis do Estado. (...) Durante a longa vigência da Constituição de 91, as rendas municipais, de modo geral, foram ínfimas. Não resta dúvida que o deficiente quinhão tributário dos Estados, na partilha constitucional, era tido como fator muito importante, pois era das fontes tributárias estaduais que tinha de sair a receita municipal.

Além da dependência econômica dos Estados, por motivos sociopolíticos, a autonomia municipal reconhecida pelo sistema federativo não se ajustava à

---

[99] LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 80.

[100] *Nós Presidentes e Secretários do Senado e da Camara dos Deputados, de accôrdo com o § 3º do art. 90 da Constituição Federal e para o fim nelle prescripto, mandamos publicar as seguintes emendas á mesma Constituição approvadas nas duas Camaras do Congresso Nacional: "Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte: "Art. O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (...) a autonomia dos municípios;"*

[101] LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 145-146.

realidade nacional da época. No interior do Brasil grassava o coronelismo e sua íntima e perniciosa ligação com o poder local.

Eliane Lucia Colussi[102] bem conceitua o tema:

> (..) a questão do municipalismo no Brasil esteve, portanto, estreitamente ligada à tradição coronelista (...) O município não era entendido como uma unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros.

Ainda não era o momento de autonomia real que tanto tardava a chegar *de fato* aos municípios.

Após a última tentativa do regime em vigor, 4 anos depois da reforma constitucional que veio para aplacar o *tenentismo*, o poder foi tomado pela Revolução vinda do Rio Grande do Sul.

2.6.4. O município na Era Vargas.

Em 1930, o movimento revolucionário liderado por Getúlio Vargas tomava o poder no Brasil. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório, confirmou a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais.

Mais uma vez o municípios foram reduzidos a uma esfera sem autonomia e sob controle quase absoluto do poder central. Nova contra-marcha do ideal de autonomia municipal.

O Decreto 19.398, de 1930, manteve o ordenamento constitucional e infraconstitucional, inclusive as posturas e demais deliberações municipais, mas

[102] COLUSSI, Eliane Lucia. **Estado Novo e municipalismo gaúcho.** Passo Fundo: UPF, 1996, pág. 17-18.

agora estavam sujeitas às modificações trazidas pelo próprio decreto ou atos posteriores do novo governo.

Uma vez mais no Brasil não havia eleições municipais. O interventor federal em cada Estado nomeava um prefeito para cada município, que concentrava as funções executiva e legislativa. O poder do interventor era enorme e podia até mesmo suprimir municípios que não tivessem alcançado determinada renda, por exemplo.

Não há notícia de supressão de municípios por motivo de renda, mas foi com fundamento no Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que o interventor do Estado de São Paulo, Armando de Salles Oliveira, por meio do Decreto Estadual 6.983, de 22 de fevereiro de 1935[103], extinguiu o Município de Santo Amaro, cujo território foi incorporado ao Município de São Paulo.

Após o período de governo provisório revolucionário é promulgada a Carta de 1934 que, quanto aos municípios, estabelecia:

> Art 13. Os Municipios serão organizados de fórma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:
> I - a ellectividade do Prefeito e dos Vereadores da Camara Municipal, podendo aquelle ser eleito por esta;
> II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e applicação das suas rendas;
> III - a organização dos serviços de sua competencia.
> § 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no municipio da Capital e nas estancias hydro-mineraes.
> § 2.º (...)
> § 3.º É facultado ao Estado a creação de um orgão de assistencia technica á administração municipal e fiscalização das suas finanças.
> § 4.º Tambem lhe é permittido intervir nos Municipios afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de emprestimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento da sua divida fundada por dois annos consecutivos, observadas, naquillo em que forem applicaveis, as normas do art. 12.” (redação original)

[103] Artigo 1º - Fica extinto o município de Santo Amaro, cujo território passará a fazer parte do município da Capital, constituindo uma subprefeitura, diretamente subordinada à Prefeitura de São Paulo. Artigo 2º - O subprefeito será nomeado pelo Prefeito da Capital, com os vencimentos anuais de 24:000$000 (vinte e quatro contos de réis). Artigo 3º - Serão mantidos os direitos dos atuais funcionários da Prefeitura de Santo Amaro, que poderão servir na sub-prefeitura, ora creada, ou ser aproveitados na Prefeitura da Capital. Artigo 4º - Fica o Tesouro do Estado autorizado a cancelar o adiantamento de 500:000$000 (quinhentos contos de réis), atualmente acrescido dos juros de 124:658$600, e que foi feito ao município de Santo Amaro em virtude do contrato de 18 de julho de 1931, abrindo-se, para êsse fim, o necessário crédito. Artigo 5º - Esse decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A promulgação da Constituição de 1934 previa tempos melhores para o Poder Legislativo e para as Câmaras Municipais. Vargas, porém, colocaria fim a essas esperanças já em 1937, com a outorga, em 11 de novembro, da Carta do Estado Novo. A "Polaca", como ficou conhecida a Constituição de 1937, dissolveu, uma vez mais, as Câmaras Municipais brasileiras.

Apesar de constar no texto constitucional, a autonomia municipal era suprimida de fato pela indicação do prefeito pelo Governador do Estado:

> Art. 26. Os Municipios serão organizados de fórma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:
> a) à escolha dos Vereadores pelo suffragio directo dos munícipes alistados eleitores na fórma da lei;
> b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
> c) à organização dos serviços públicos de caracter local.
> Art. 27**.** O prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado. (redação original)

Durante esse período, os municípios brasileiros foram ordenados por legislação própria: o Decreto-lei 311, de 02 de março de 1938[104], o Decreto 1.202, de 08 de abril de 1939 e, posteriormente, pelo Decreto-lei 5.511, de 21 de maio de 1943. Mas nenhum dos regulamentos retirou o controle central exercido pelo governo federal.

2.6.5. O município na Constituição de 1946.

Quase 10 anos depois da "Polaca", com a queda de Getúlio e a promulgação da Constituição de 1946, o Poder Legislativo voltava à vida. As eleições municipais ocorreram, enfim, em 28 de setembro de 1947. No dia 1º de janeiro do ano seguinte,

---

[104] Era esse Decreto-lei 311/38 que previa, de forma rudimentar, a forma para o surgimento de um distrito e município: "Art**.** 11. Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias. Parágrafo único. O ato de delimitação será sempre acompanhado da respectiva planta. Art**.** 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias."

centenas de vereadores foram empossados nas Câmaras Municipais em todo o Brasil.

A autonomia municipal, finalmente, voltou a fazer parte do ordenamento jurídico como um princípio constitucional a ser assegurado institucional e efetivamente pela União[105].

Surgem aí as hipóteses restritivas em que os Estados poderiam intervir nos municípios[106].

É com a Constituição de 1946 que os municípios ganham musculatura financeira, pois além de tributos de sua exclusiva competência[107], faziam jus à transferências específicas de rendas arrecadas pela União, como é o caso do imposto de renda, cujo montante de 10% era destinado aos municípios (à exceção das capitais)[108]. Assim também ocorria, em certos casos, com os tributos de competência dos Estados[109], que chegavam ao montante de 30% por ano.

Começa aí o papel de destaque que os municípios ganham na Federação brasileira. Foi um momento em que finalmente detinham a independência necessária ao desenvolvimento e à solução de seus problemas locais.

2.6.6. O município na Constituição de 1967.

---

[105] Art. 7º O Govêrno Federal não intervirá nos Estados salvo para: (...)VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (...) e) autonomina municipal; (...)"

[106] Art. 23. Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes. regularizar as finanças, quando: I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

[107] Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por fôrça dos §§ 2º e 4º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos: I - predial e territorial, urbano; II - de licença; III - de indústrias e profissões; IV - sôbre diversões públicas; V - sôbre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

[108] Art. 15 (...)§ 2º A tributação de que trata o nº III terá a forma de impôsto único, que incidirá sôbre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos têrmos e para os fins estabelecidos em lei federal.; (...) § 4º A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

[109] *Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado.*

Mas os ideais do pós-guerra e da redemocratização que marcaram a Carta de 1946 foram interrompidos em 1964 com o golpe militar e a promulgação da Constituição de 1967. Logo em seguida as restrições à autonomia municipal voltariam de forma mais pronunciada à cena nacional pela Emenda Constitucional de 1969.

A partir de 1967 os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores continuavam a ser eleitos, com exceção dos prefeitos nas capitais e nas estâncias hidrominerais, os quais seriam nomeados pelos governadores. Em municípios declarados de interesses da segurança nacional, os alcaides seriam nomeados pelo Presidente da República.

A remuneração dos vereadores foi alterada, só fazendo jus ao recebimento aqueles que exercessem a vereança nas capitais e nas municipalidades com mais de cem mil habitantes. O número máximo de vereadores foi limitado a 21 por município.

Em 1967 também houve alteração na forma de arrecadação de tributos. Foi mantido o Fundo de Participação dos Municípios, composto por 10% da receita do imposto de renda e proventos federais e do imposto sobre produtos industrializados.

A Emenda Constitucional de 1969 pouco alterou a situação dos municípios. Em termos de arrecadação, entretanto, houve uma piora, pois as prefeituras tiveram reduzidos à metade o Fundo de Participação dos Municípios, o que gerava mais dependência do poder central. Data dessa fase, também, a obrigatoriedade do controle externo ser feito com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.

Em seu artigo 14, a Carta de 1967, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, dispunha:

> Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de Municípios.
> Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em Distritos dependerão de lei.

2.6.6.1. Lei Complementar nº 1, de 09/11/1967.

Antes de analisarmos § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que trata de criação de municípios na atual Constituição, necessário um comentário sobre a regra que disciplinava a criação de novos municípios na Constituição anterior.

O assunto era disciplinado pela Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967, que estabelecia, em seu artigo 14, os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações, para o desmembramento municipal.

> Art. 1º - A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.
> Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.
> Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:
> I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;
> II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;
> III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);
> IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.
> § 1º - Não será permitida a criarão de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.
> § 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.
> § 3º - As Assembléias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.
> Art. 3º - As Assembléias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.
> Parágrafo único - A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:
> I - residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser

> desmembrada;
> II - cédula oficial, que conterá as palavras "Sim" ou "Não", indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do Município.

O procedimento anterior era matéria de competência exclusiva da União[110] e, como conseqüência, derrogava qualquer legislação estadual contrária.

O processo de criação de novos municípios seguia uma lógica eminentemente *quantitativa* baseada no trinômio: população, renda pública e consulta popular.

Acerca dos critérios quantitativos, a Lei Complementar nº 1/67 exigia para o início do processo de criação de um novo município: a) população mínima de 10.000 habitantes ou não inferior a cinco milésimos da existente no Estado; b) eleitorado não inferior a 10% da população; c) centro urbano com número de casas não inferior a 200; d) arrecadação, no ultimo exercício, de cinco milésimos da Receita estadual de impostos; e) contar com no mínimo quatro anos como distrito ou subdistrito; d) ter condições apropriadas para instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal; e) apresentar solução de continuidade de cinco quilômetros, no mínimo, entre o seu perímetro urbano e o do Município de Origem; f) não interromper a continuidade territorial do Município de Origem, sendo que a criação de Município só poderia ser feita quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal.

Três, portanto, os órgãos estatais então envolvidos no processo de criação do novo município:

I. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE[111];
II. Tribunal Regional Eleitoral[112]; e
III. Secretaria da Fazenda do Estado[113].

As exigências contidas na referida lei complementar, a despeito das críticas que se atinham ao aspecto unicamente quantitativo, adotavam, de fato, critérios

[110] Art. 14 c.c. art. 8º, XVII, “a” da Constituição de 1967.
[111] No que se referia ao número de habitantes.
[112] Na parte referente aos eleitores e ao plebiscito.
[113] No tocante à aferição do requisito da renda mínima exigida.

mínimos necessários à manutenção de um ente político que faria parte da nação, algo que passou ao largo da disposição constitucional de 1988 sobre a matéria.

Pelas disposições da LC 1/67 localidades ou distritos que pretendessem se tornar municípios – malgrado um caminho relativamente longo – poderiam se tornar independentes se cumprissem os procedimentos impostos pela lei reguladora.

Mas os municípios que tinham tal pretensão sofreram um duro golpe em 07 de fevereiro de 1969, com a edição do Ato Complementar nº 46[114], o qual proibiu qualquer alteração no quadro territorial do Estado sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça.

ATO COMPLEMENTAR Nº 46, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1969

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe conferem o § 1º do artigo 2º e o artigo 9º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, resolve baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1º Fica mantida a organização administrativa e judiciária dos Estados e seus Municípios e do Distrito Federal, vigente a 31 de dezembro de 1968.

Parágrafo único. Nenhuma modificação poderá ser feita, na organização administrativa e judiciária, a que se refere êste artigo, sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça.

Art. 2º Este Ato Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 7 de fevereiro de 1969; 148º da Independência e 81º da República.

A COSTA E SILVA
Luis Antonio da Gama e Silva

O resultado prático desse Ato Complementar nº 46 foi que, durante 10 anos, até sua revogação pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, nenhum município foi criado no Brasil.

A partir de 1979, a criação de novos municípios, então, se mostrou muito tímida, seja pelos critérios adotados pela lei complementar os quais na prática restringiram a multiplicação de municípios, seja pelo hiato temporal de 10 anos em que foram suspensas alterações na organização administrativa no Brasil.

[114] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1969vlp176/parte-2.pdf> Acesso em 04/02/2008.

Assim, no Estado de São Paulo, por exemplo, durante 21 anos da vigência da Lei Complementar nº 1/67, somente um novo município foi criado: Vargem Grande Paulista, em 23 de dezembro de 1981[115].

2.6.7. A criação de municípios na Constituição de 1988.

Movido por um forte ideal descentralizador, a Carta de 1988 alterou profundamente o cenário existente na Constituição anterior.

Prescrevia o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição de 1988:

> Art. 18 (...)
> § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (sem grifo no original)

O Poder Central, então, passou a ficar à margem do processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil, que passaram à competência exclusiva dos Estados. Os requisitos seriam variáveis de acordo com cada Unidade da Federação.

Como se pôde constatar pela história do município brasileiro desde à época da colônia, foi a primeira vez que se desatrelava o processo de criação da esfera federal. Sem dúvida, um reconhecimento ao princípio federativo e à autonomia administrativa dos Estados-membros.

2.6.8. A Emenda Constitucional nº 15/1996.

---

[115] DALLARI, Adilson Abreu. **Novos municípios** *in* Revista de Informação Legislativa, n. 119, ano 30, jul./set. 1993, pág. 47.

O Estado percebeu que a situação não poderia permanecer com tal regramento sem a necessária coerência e sem uma visão de conjunto da federação.

Paradoxalmente, sob o pálio da autonomia municipal elevada a cânone de princípio federativo, a própria federação, na Carta de 1988, criou um mecanismo sem controle ou critérios coerentes que colocava em risco a divisão de receitas e, em última instância, o bem estar da comunidade que se emancipava sem o mínimo de condições financeiras e estruturais necessárias ao pleno funcionamento do município. Essa falta de critério afetava a federação como um todo.

Acerca do aspecto da falta de infra-estrutura administrativa e a falta de ação estadual nos municípios recém-criados, professa Antonio Carlos Soares[116]:

> (...) dos aspectos da autonomia municipal é, justamente, a faculdade de providenciar a 'organização dos serviços públicos locais', sem interferência de outros poderes. Nesse particular a autonomia municipal serve de fundamento a omissão das autoridades estaduais que não organizam o município recém-criado. A administração estadual não percebe que é vantajoso ao próprio Estado (e porque não dizer á própria Nação), o fato dos municípios serem dotados de uma razoável estrutura administrativa desde o início de sua existência legal. (...) a Prefeitura começa a funcionar em precarísismas condições, que muitas vezes se estendem por décadas e nunca deixam de ser precárias.

A consciência de problema tão significativo levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996.

Essa mudança constitucional, conforme sua própria Justificativa[117], se deu diante da constatação do caráter eleitoreiro das criações municipais; da inexistência

---

[116] SOARES**,** Antônio Carlos Otoni. Ob. cit. pág. 79/80.

[117] Justificativa do Deputado César Bandeira à Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1991: "*O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado a atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolveu suas criações, fato este lamentável. Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios. Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento de abusos, hoje observados, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios. A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas 'a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano' deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva. Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameaçam a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política. Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.*

no Texto original acerca de restrições ao cometimento de abusos; e do conceito vago de unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Foram incluídos 2 novos elementos condicionantes da criação dos municípios: o critério temporal, a ser determinado por lei complementar e o Estudo de Viabilidade Municipal.

A partir de então, o parágrafo 4º da Constituição passou a ter a seguinte redação:

> Art. 18 (...)
> § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (sem grifo no original)

Consoante a nova sistemática, embora a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios continue a ser feita mediante lei estadual, passa a haver a exigência de uma lei complementar *federal* para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos.

O dispositivo constitucional estabelece, ainda, uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal.

Certo é que o dispositivo constitucional não especifica a esfera legislativa, tampouco o nível hierárquico dessa norma, mas a interpretação corrente é de que se trata de uma *lei ordinária federal*.

Esse entendimento é adotado por Maria Silvia Lorenzetti[118] que cita paralelo em outros dispositivos da Constituição com redações similares[119].

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

[118] LORENZETTI, Maria Silvia Barros. Ob. cit. pág. 5.

Também Ives Gandra Martins[120] defende que a matéria seja disciplinada por meio de lei ordinária:

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

Nessa linha também segue Alexandre de Moraes[121], quando afirma que dentre os requisitos de observância obrigatória para os Estados-membros está "a lei ordinária federal prevendo os requisitos genéricos exigíveis, bem como a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal*".*

Não concordamos com entendimento daqueles que defendem a tese de que a norma legal exigida para disciplinar o Estudo de Viabilidade Municipal seria da esfera estadual. Isso porque quando a Constituição pretende que determinado assunto seja regulamentado por lei estadual, ela o faz expressamente.

Se somente esse argumento não fosse suficiente, outro exercício hermenêutico seria suficiente para justificar a competência da União para o ordenamento da matéria. Bastaria buscar a origem da reforma constitucional, que alterou o modelo anterior justamente em função da falta de disciplina adotada pelos Estados-membros. Daí ser ilógico, ou mesmo contraditório, manter-se a mesma situação, transferindo novamente aos Estados o regramento do Estudo de Viabilidade Municipal, procedimento importantíssimo que fará toda a diferença para criação dos municípios.

2.6.8.1. Da eficácia da norma.

---

[119] A autora cita, dentre os exemplos possíveis, o parágrafo único do art. 175 da Constituição, que prevê a regulação por lei (*"lei disporá..."*) de matéria relacionada à prestação de serviços públicos, exigência que resultou na chamada Lei das Concessões.

[120] MARTINS, Ives Gandra e BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988***,* 3º vol. – tomo I – arts. 18 a 23. 2ª ed.. São Paulo : Saraiva, 2001

[121] MORAES**,** Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional***.*. São Paulo : Atlas, 2003, p. 632.

A referida Emenda Constitucional instituiu uma disposição que se insere, na classificação de José Afonso da Silva[122], dentre aquelas normas de princípio institutivo, com eficácia limitada, portanto. É dizer que o dispositivo sozinho não tem o condão de produzir, imediatamente, todos os seus efeitos, necessitando, para tanto, de uma lei integrativa infraconstitucional.

No caso, essa lei integrativa há que ser uma lei complementar federal. Há, por certo, um mínimo de eficácia contida nessa norma, como observa José Afonso da Silva, exatamente o que se refere ao estabelecimento do dever imposto ao legislador para que crie a norma mencionada na Constituição.

Assim também o entendimento de Nery Ferrari[123], quando conclui que *o raciocínio aqui desenvolvido informa que a falta de lei complementar federal implica na impossibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, bem como em sua instalação.*

O entendimento de que a eficácia de tal dispositivo constitucional é limitada, aliás, é o reconhecido e adotado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se observa de maneira expressa nos seguintes julgados ADI 3689/PA, ADI 2240/BA, ADI 2994/BA, ADI 2967/BA, ADI 2632/BA e ADI 2381/RS.

Nesse último julgado, ADI 2381, ajuizada contra a Lei nº 11.375/99 do Estado do Rio Grande do Sul, o Ministro Relator, Sepúlveda Pertence, ao deferir a Medida Cautelar, reconheceu o caráter de norma constitucional de eficácia limitada, *mas imediata com relação à eficácia negativa* da nova regra constitucional:

> (...) É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso. (...)

---

[122] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ª ed. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 173.

[123] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005, p. 105.

Vê-se por esse trecho do julgado que o Ministro Relator vai além e reconhece a natureza de lei complementar *também* para o Estudo de Viabilidade Municipal, aspecto esse que não está expresso no texto constitucional. Tal circunstância será objeto de análise mais apurada, em razão de suas repercussões.

3. MUNICÍPIO E FEDERALISMO NO BRASIL

3.1. Federalismo.

A noção de Federação (latim: *foedus, eris,* aliança, associação ou pacto) liga-se à idéia de união, de forma perene, de dois ou mais Estados para o surgimento de um só: o Estado federal. Os Estados formadores desse ente maior conservam sua autonomia interna sob a autoridade central da União, tudo coordenado pela Constituição federal.

Como é de amplo conhecimento, o federalismo inter-estadual, também conhecido como dualista ou clássico foi consagrado pelos Estados Unidos da América no fim do século XVIII e irradiou-se pelo continente no século XIX, alcançado também a Europa e a África.

A idéia central da federação é a agregação de unidades autônomas, sem o comprometimento do caráter de descentralização, participação e, sobretudo, da autonomia dos entes federados.

Montesquieu proclamava que a forma federalista de governo "é uma convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela*."*[124]

Para o autor de *O Espírito das Leis,* a monarquia visava à guerra e o crescimento, enquanto o espírito da república era a paz e a moderação; concluiu, então, que o regime ideal, que reunisse esses dois tipos de governo, seria a república federativa.

3.2. Trajetória do Federalismo no Brasil.

O Brasil atualmente é um dos países na vanguarda com relação à autonomia municipal e esta independência administrativa advém justamente da concepção do federalismo adotado pela Constituição Federal.

Mas esse estágio avançado em relação aos municípios e sua *liberdade* é resultado de um processo pendular de progressos e retrocessos com início formal logo após a proclamação da república, em 1890.

O início *formal* da federação no Brasil é tido oficialmente com a instauração da república, mas como já dissemos anteriormente, a formação do Estado brasileiro ocorrido nos períodos da Colônia e do Império se deu de modo *sui generis* – com foco de irradiação a partir do poder local – e a federação, na esteira do ambiente já posto, surgiu de forma triádica[125].

Ao contrário da americana, a federação brasileira jamais foi dual, isto é, baseada apenas na relação entre Estados-membros e União. Desde o surgimento da república no Brasil, a federação foi composta pela tríade: União, Estados e Municípios.

A origem dessa diferença está na concepção de poder local desde a colonização, que foi bastante diferente nos Estados Unidos e no Brasil. Lá, o poder estava concentrado no Estado-membro, ao passo que aqui, como já detidamente explorado anteriormente, o poder local exercido pelo município sempre foi muito forte e historicamente relevante.

Essa formulação, que advém desde o início da formação política e cultural do Brasil, resultou no "processo inverso", assim definido por Francisco Pedro Jucá, quando compara a formação política americana e brasileira:

> (...) não foram as comunidades aglutinadas no burgo que erigiram propriamente o poder local, dito municipal, mas a unidades de ocupação é

---

[124] MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo : Martins Fontes, 1996, p. 141

[125] JUCÁ, Francisco Pedro, **Reflexões sobre o Federalismo Brasileiro**, *in* Revista de Direito Constitucional e Ciência Política nº 21 – Out./Dez. – 1997 – São Paulo : Revista dos Tribunais, p. 201.

> que eram reconhecidas pelo ordenamento jurídico como tal e recebiam, progressivamente, os estatutos respectivos: povoação, vila, distrito e cidade, esta última uma corporificação do poder local e de representação do poder central, pela sede também da divisão judiciária, sendo a 'cabeça de comarca', traduzindo-se este status pela ereção do pelourinho oficial, e a demarcação da légua patrimonial, destinada a, reproduzindo o modelo do conselho português, servir de fonte de receita patrimonial à municipalidade. De certa forma aqui se reproduziu o modelo de aldeia, vila e conselho.[126]

3.3. Município como ente federado – uma realidade brasileira.

Com o texto constitucional de 1988, instalou-se uma grande discussão acerca da viabilidade de os municípios integrarem a Federação no Brasil.

O federalismo clássico não prevê o Município como entidade federada, e que considera como entes federativos só a União, entidade central, e os Estados Membros, entidades regionais.

Haliana Zasztowt Sukiennicks, citada por Celso Ribeiro Bastos, reconhece a inexistência de dois Estados Federais absolutamente idênticos, afirmando que:

> (...) nenhum Estado se assemelha a outro, de tal forma que se possa dizer que seus respectivos regimes sejam idênticos. Eles, quando muito, podem ser análogos. Para classificar um organismo estático nos quadros da noção Estado Federal, subsiste a mesma dificuldade. Os Estados que iniciaram o regime federativo, e que serviram, portanto, de base para a elaboração das diversas teorias sobre a natureza jurídica do Estado Federal, são os únicos que nunca têm contestada a sua estrutura federal. (...) Logo, os que buscam um conceito definitivo, universal e inalterável de Federação supõem, erroneamente, que ela, aqui e alhures, tem a forma única, geométrica, recortada de acordo com um molde inflexível. Para estes, os Estados só são federados quando se ajustam, como verdadeiras luvas, nos 'arquétipos eternos', cujas origens e contornos lutam por precisar. Mas normalmente, são os Estados Unidos da América do Norte tomados pelos estudiosos como exemplo consumado de Federação.[127]

O temperamento e não o radicalismo se mostra como solução para o enfrentamento do tema acerca da composição dos municípios na federação brasileira.

---

[126] JUCÁ, Francisco Pedro. Ob. cit. p. 200.
[127] MARTINS, Ives Gandra e BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988**, 3º vol. – tomo I – arts. 18 a 23. 2ª ed.. São Paulo : Saraiva.

Autores de escol defendem e fornecem argumentos de peso às duas teorias: aquela que não aceita que os municípios integrem a federação e outra, que se posiciona no sentido contrário, isto é, que os municípios jamais poderiam ser entendidos como entidades federadas.

Dentre os que pugnam pela Federação baseada somente num ente central (União) e entes regionais (Estados) estão José Nilo de Castro[128], Roque Antonio Carrazza[129], José Afonso da Silva[130], Raul Machado Horta[131] e Pinto Filho[132].

Entretanto, aqueles que defendem o Município como ente federado encontram-se juristas como Pinto Ferreira[133], Alexandre de Moraes[134], Hely Lopes

---

[128] "*Inegavelmente, a teoria geral do federalismo (quem entre nós mais se destacou na matéria foi o ilustre publicista* José Alfredo de Oliveira Baracho*, em sua obra monumental) não pressupõe o Município como entidade federada. Os únicos entes federativos são o Estado Federal e os Estados-membros ou federados."* Ob. cit. p. 27.

[129] "*Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem a Câmara dos Deputados (Casa do Povo). Como se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou, mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios." In* **Curso de direito constitucional tributário,** p. 106.

[130] "*Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. (...) Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra sem ainda vinculados a eles." In* **Curso de direito constitucional positivo**, p. 450.

[131] "*... o Município, não obstante a equivocada elevação a ente constitutivo da organização político-administrativa da República Federativa (art. 18), em inédita adoção, não participa da repartição federal de competência e, por isso, a Constituição reservou espaço próprio para enumerar a apreciável competência dos Municípios." In* **Repartição das Competências na Constituição Federal de 1988** p. 11.

[132] "Data venia*, foi infeliz o constituinte quando consagrou o Município como ente federativo. Talvez, caso ímpar na história do federalismo municipal, deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os Municípios e sim os Estados-Membros; os Municípios não tem representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de intervenção são estabelecidas pela Constituição estadual e não pela federal". In* **A intervenção federal e o federalismo Assimétrico***,* p. 180.

[133] "*Existe desarte um federalismo com um tríplice grau, qual seja a União como poder central, o federalismo dos Estados e um quase federalismo dos Municípios nos Estados. O texto constitucional efetua uma repartição de competência entre três ordenamentos governamentais diversos: o federal, o estadual e o municipal O Município brasileiro está dotado de autonomia, o que pressupõe não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas, não podendo estas ser invadidas nem pela União nem pelos Estados." In As eleições municipais e o município na constituição de 1988,* p. 53.

[134] "*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 (...)" In* **Direito constitucional**, p. 251-252.

Meirelles[135], Nelson Nery Costa[136], Dircêo Torrecillas Ramos[137], Petrônio Braz[138], Augusto Zimmermann[139], Enrique Lewandowski[140] e Ricardo Gama[141].

Todos os juristas citados contam com argumentos consideráveis, mas fato é que em cada Estado que adota o princípio federativo lhe dará os contornos característicos próprios que mais atendam suas necessidades e governabilidade. Assim, apesar de os Estados Unidos da América serem o paradigma quando o tema é federação, cada país contará com sua soberania para avaliar o alcance e a forma de seu regime federalista.

Pontes de Miranda já encontrara essa visão de equilíbrio na forma de encarar a realidade local com maior liberdade, indo além na compreensão e aplicação do federalismo pelos Estados sem bitolas de modelos anteriores. Nessa senda, sustentou:

> (...) o Município (brasileiro) é entidade intra-estatal rígida, como a União e o Estado-membro. (...) Fujamos à busca no Direito norte-americano e argentino, porque a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente.[142]

---

[135] *"... a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18) (...) já que sempre fora peça essencial da organização político-adminstrativa brasileira." In* **Direito municipal brasileiro**, p. 42.

[136] *"A Constituição Federal, de 1988, ao dispor que a 'a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal' (art. 1º) e que 'a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos' (art. 18) escreveu nova página sobre o federalismo no mundo. Então, assim, reconhecidos os Municípios como participantes ativos da estrutura constitucional federativa, integrada por eles e pela União, Estados-membros e Distrito Federal." In* **Curso de direito municipal brasileiro**, p. 78.

[137] "*O art. 1º da Constituição Federal é taxativo. 'A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...) O município é, portanto, uma entidade política de existência prevista como necessária, com autonomia mínima rigidamente estabelecida." In* **O federalismo assimétrico**, p. 194.

[138] *"A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º incorporou o Município como parte integrante e autônoma do todo indissolúvel, que constitui o Estado Democrático de Direito por ela instituído, como declara. (...) Como ente federado, embora autônomo, o Município subordina-se aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e aos preceitos da Constituição Estadual" In* **Direito municipal na constituição**, p. 31.

[139] *"Pessoa jurídica de direito público interno, galgado ao status de unidade autônoma de poder dentro de nossa peculiar estrutura federativa tridimensional, o Município é, enfim, uma entidade infra-estatal rígida tais quais a União e o Estado-membro. Esta é, portanto, a grande característica da Federação brasileira, a única dentre todas as demais a garantir esta condição privilegiada aos seus Municípios". In* **Teoria geral do federalismo democrático**, p. 343.

[140] *"Por essa razão a Federação brasileira é sui generis***,** *visto que contempla três níveis político-administrativos – e não dois, como é usual neste tipo de estruturação estatal (...) Assim é que, com a Carta Magna de 1988, os Municípios passaram a integrar a estrutura federativa brasileira". In Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.* p. 24.

[141] "*Na descentralização dos Estados-Membros, em terceiro grau, surgem os Municípios. Constituindo uma verdadeira divisão das unidades federadas (...)"lin* **Manual de direito constitucional**, p. 92.

Esse ponto precisa ser encarado neste trabalho por seus reflexos extremamente relevante à criação de novos municípios.

3.4. Federalismo cooperativo.

A idéia do federalismo no Brasil está ligada ao *princípio cooperativo,* que deve presidir as *relações de coordenação* existentes entre os diversos entes políticos da federação brasileira.

Essa vertente é reforçada por Afonso Arinos de Melo Franco[143], quando afirma que é a necessidade de *valorização da idéia de coordenação,* ao invés da subordinação, no relacionamento entre organismos complexos, que impulsiona originariamente o princípio federativo.

A *coordenação* se afirma, assim, como o postulado da liberdade, ao passo que a *centralização* leva à *subordinação,* razão pela qual a federação se caracteriza como o sistema *equilíbrio e interação* de diversificados fatos de natureza social, econômica, ética, geográfica e histórica, sendo o impulso da articulação o próprio federalismo.

Para que a República se constitua como sociedade livre, justa e solidária, a *cooperação* se mostra extremamente relevante. Sem ela não se atingirão os objetivos constitucionais fundamentais (art. 3º da Constituição Federal).

Para Horácio de Souza[144], o federalismo cooperativo é patente na Constituição Federal de 1988, em significativas previsões, com vistas ao desenvolvimento nacional e ao bem-estar de todos.

---

[142] PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969. II/345, São Paulo*, 1970, apud* MEIRELLES, Hely Lopes, ob. cit. p. 44.
[143] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro***.* Rio de Janeiro : Forense, 1968, v. I, p. 138.
[144] SOUZA, Horácio Augusto de. **Aspectos contemporâneos da municipalização do ensino fundamental***. In Revista de Administração Municipal n. 259* – Julho/Setembro – 2006 – Rio de Janeiro / IBAM, p. 54/55.

Em matéria de competência administrativa comum da União, dos Estados-membros e dos municípios, previu a Constituição Federal a necessidade lei complementar, fixando as normas para a cooperação entre as mencionadas entidades políticas, a fim de possibilitar o desenvolvimento nacional (art. 23, parágrafo único da Constituição Federal).

Estabeleceu, ainda, a possibilidade de instituição, pelos Estados-membros, nos termos fixados em lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com vistas à integração federativa na organização, no planejamento e na execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º da Constituição Federal).

Em matéria de Administração Pública tributária, previu-se a atuação integrada dos entes políticos da federação, inclusive com o compartilhamento de cadastros e informações, na forma de lei ou convênio (art. 37, XXII da Constituição Federal).

Também se fixou a possibilidade de articulação da União Federal em um mesmo complexo geográfico, econômico e social, para possibilitar o desenvolvimento e redução de desigualdades regionais e sociais, trazendo implicitamente um amplo campo de parcerias cooperativas com os Estados-membros e municípios (art. 43 da Constituição Federal).

Ainda em sede de tributação, estabeleceu-se a possibilidade de instituição, nos termos de lei complementar, de um regime único de arrecadação dos tributos e das contribuições da União, dos Estados-membros e dos municípios, com recolhimentos unificados e centralizados, assegurada a distribuição imediata dos recursos pertinentes a cada ente, prevendo-se, ainda, um cadastro nacional único de contribuintes (art. 146, parágrafo único, I a IV da Constituição Federal).

No campo de ordenamento social (art. 193 e seguintes da Constituição Federal), há previsão constitucional da cooperação entre as entidades políticas da federação para o desenvolvimento coordenado das ações sociais, serviços públicos de saúde e educação.

Também foi prevista a possibilidade de os entes políticos da federação celebrarem parcerias como forma de coordenação de esforços e recursos em uma mesma área geográfica (art. 241 da Constituição Federal).

No plano da compensação financeira também se vê o princípio da cooperação entre os entes políticos, na medida em que a Constituição Federal prevê compensações de ordem financeira aos Estados-membros e municípios pelos impactos que a exploração do petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais enseja, nos seus limites territoriais. A razão disso está no fato de que os Estados-membros e os municípios não podem criar barreiras para a exploração dos referidos recursos naturais pela União. Daí a necessidade de compensação para atenuar os malefícios das atividades em seus territórios (art. 20, § 1º da Constituição Federal).

Por esses diversos dispositivos constitucionais é possível constatar que o federalismo cooperativo faz parte do arcabouço normativo brasileiro.

3.4.1. Federalismo cooperativo como fator de equilíbrio.

O princípio federativo tem como pressuposto o equilíbrio entre os entes políticos da federação, que deve ser buscado em vista das diferenças – assimetrias – factuais de ordem histórica, política, sociológica e econômica existentes entre a União, os Estados-membros e os municípios.

Nessa linha de reconhecimento das distinções entre os entes federativos, Nagib Slaibi Filho[145] frisa como característica principal do princípio federativo a sua utilidade como processo de convivência entre as regiões:

> Vê-se, assim, que a questão do federalismo transcende o mero aspecto de repartição de competências entre diversos órgãos territorialmente díspares, e representa, principalmente, um meio de convivência entre as características diversas dos indivíduos e regiões que, em comum com outros elementos, somente assim alcançarão a satisfação de suas necessidades. A federação é um meio de convivência entre entidades díspares, isto é, constitui um processo de se alcançar o resultado útil da convivência, uma relação dialética

[145] SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro : Forense, 2004, p. 802.

> entre entidades diversas, uma relação dinâmica – e assim nunca estática – que se desenvolve a cada momento, busca a ocupação dos espaços de forma a suprir as lacunas do poder.

Horácio de Souza define essa assimetria como *distinção substancial de ampla abrangência* que se faz presente, em especial, entre os municípios, seja nas relações entre as próprias municipalidades, quer nos relacionamentos com a União e os Estados-membros[146].

Na mesma trilha desse entendimento doutrinário segue Augusto Zimmermann[147]:

> Um dos pontos fundamentais para o êxito do federalismo é o referente à compreensão dos desníveis socioeconômicos, ou mesmo das dimensões territoriais, dentre os entes políticos federados. Por isso, faz necessário um certo balanceamento empírico das diferenças naturalmente existentes, para que uma eficaz fórmula jurídica seja encontrada, na busca desta correlação da divisão vertical do poder político com os elementos naturais mais gravosos à sobrevivência do pacto federativo.

O princípio da cooperação federativa tem função importantíssima para a redução das assimetrias existentes entre os diversos entes políticos visa ao equilíbrio da federação, em razão da substancial diferença entre eles. Essa função ganha maior relevo no Brasil, um país em que ao mesmo tempo coexistem municípios extremamente pobres ao lado de outros com renda superior a muitos países. Exemplo maior desse fato é o da Grande São Paulo, que responde por 21% do produto interno bruto do Brasil. Sua produção de riquezas supera a soma das do Peru, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Equador[148].

3.4.2. O federalismo cooperativo e assimétrico e o STF.

O federalismo cooperativo não impede que, no atendimento de determinados interesses públicos, atribuam-se mais responsabilidades ou funções a

---

[146] SOUZA, Horácio Augusto Mendes. Op. cit. p. 56.
[147] ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2004, p. 393.
[148] Revista Veja. **O planeta urbano**. Editora Abril, 16 de abril de 2008, ed. 2056, p. 111.

determinados entes políticos em detrimento dos outros, o que é admitido pela própria idéia de *coordenação*.

Nesse passo, o STF[149] já se manifestou pela validade normativa das disposições constitucionais (EC nº. 14/96) e infraconstitucionais (Lei nº. 9.424/96) que fixaram o papel preponderante da União em relação aos demais entes políticos federativos para assegurar os serviços públicos educacionais.

Sob outro prisma, o STF reconheceu o espaço e o papel constitucional reservado aos municípios no contexto federativo brasileiro, que se concretizam no princípio constitucional da autonomia municipal, vedando-se ingerências irrazoáveis da União e dos Estados-membros em matérias que se inserem no núcleo irredutível de interesses predominantemente locais, desde aspectos instrumentais, como, por exemplo, a gestão financeira e orçamentária municipal[150], até questões finalísticas voltados para a ordenação territorial dos municípios[151].

Da mesma maneira, o Supremo Tribunal Federal deixou assentado a necessidade de reconhecimento das distinções substanciais – assimetrias – existentes entre os entes federativos e, em especial, entre os municípios, aproximando a concretização dos programas e das normas constitucionais às diversificadas realidades de cada entidade municipal[152] [153].

As decisões do STF realçam, por um lado, as bases de uma jurisprudência constitucional concretizadora do instrumental e importante princípio federativo que, no Brasil, como se pretendeu demonstrar, é de conteúdo cooperativo e assimétrico. Por outro lado, os julgados demonstram as tendências da Suprema Corte na busca da afirmação da substancial e indispensável dignidade constitucional da pessoa humana.

---

[149] STF, ADI 1.749, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 15/04/05.
[150] STF, ADI 1.689, Rel. Min. Sidney Sanches, DJ 02/05/03.
[151] STF, ADI 826, Rel. Min. Sidney Sanches, DJ 12.03.99.
[152] STF, RE 197.917, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 07.05.04.
[153] STF, RE 191.532, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29/08/97.

4. PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

4.1. Formas de criação de um novo município.

O município brasileiro surge sempre do território de outro município, dando ensejo, conforme o caso, a quatro atos distintos: o *desmembramento*, a *anexação*, a *incorporação*, e a *fusão* de territórios[154].

O modo mais comum de surgimento de uma nova entidade municipal provém da emancipação de um distrito.

Segundo Hely Lopes Meirelles, quando se fala em incorporação se está a considerar a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador. A incorporação pressupõe a extinção do município incorporado pela anexação de seu território a outro já existente que permanece com sua personalidade jurídica. Conforme já exposto no item 2.6.4, a incorporação do Município de Santo Amaro pelo Município de São Paulo, em 1935[155].

A incorporação não se confunde com a fusão, pois dela se diferencia pela união de dois ou mais municípios que perdem, todos suas personalidades jurídicas para formarem um novo município. Tal se dá geralmente quando municípios economicamente fracos, ou destituídos de fatores de progresso, se fundem, perdendo, cada qual sua personalidade jurídica em favor de uma nova entidade.

Já o desmembramento, forma mais comum de criação de novos entes, se dá pela emancipação de um distrito, ou seja, pela separação de parte de um município

---

[154] MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 64.

[155] Artigo 1º - Fica extinto o município de Santo Amaro, cujo território passará a fazer parte do município da Capital, constituindo uma subprefeitura, diretamente subordinada à Prefeitura de São Paulo. Artigo 2º - O subprefeito será nomeado pelo Prefeito da Capital, com os vencimentos anuais de 24:000$000 (vinte e quatro contos de réis). Artigo 3º - Serão mantidos os direitos dos atuais funcionários da Prefeitura de Santo Amaro, que poderão servir na sub-prefeitura, ora creada, ou ser aproveitados na Prefeitura da Capital. Artigo 4º - Fica o Tesouro do Estado autorizado a cancelar o adiantamento de 500:000$000 (quinhentos contos de réis), atualmente acrescido dos juros de 124:658$600, e que foi feito ao município de Santo Amaro em virtude do contrato de 18 de julho de 1931, abrindo-se, para êsse fim, o necessário crédito. Artigo 5º - Esse decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

para se integrar em outro ou constituir um novo município, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de Direito Público interno, por meio de outorga de autonomia e reconhecimento por lei estadual.

4.2. Distritos no direito brasileiro.

O tema distrital se mostra relevante ao assunto deste estudo, pois a quase totalidade dos novos municípios criados é de emancipação de distritos.

A Constituição Federal (art. 30, IV) determina que a competência para “criar, organizar e suprimir distritos” é do município, observada a legislação estadual. Apesar de submetida à legislação estadual, esta deve estar contida dentro de certos limites para que não viole a autonomia municipal. Assim, o âmbito de atuação estadual é limitado para não colidir com a capacidade de auto-organização municipal.

A lei estadual, portanto, tem como função mais unificar critérios a serem obedecidos por todos os entes municipais de um mesmo Estado-membro. Além desse ponto, a lei estadual deve procurar um ponto de equilíbrio, uma vez que perderá o sentido ao simplesmente assegurar o direito dos municípios em criar distritos, pois este direito já está expresso no texto constitucional. De outra banda, disposições que interferiram ou de qualquer maneira esbarrem na competência municipal configurará inconstitucionalidade.

Assim, só aos municípios, levando em consideração suas peculiaridades geográficas, políticas, culturais e econômicas, caberá analisar a conveniência de sua criação, organização e supressão de distritos.

4.2.1. Natureza jurídica dos distritos.

Os distritos são unidades administrativas que se identificam pelo fenômeno administrativo da *desconcentração,* que conforme ensinamento de Celso Antônio

Bandeira de Mello[156], é *"a distribuição interna de competências decisórias, ou dito de como maior precisão, distribuição de competências decisórias no interior de uma mesma pessoa jurídica".*

Não é diferente o entendimento de Nilo de Castro[157], quando define o distrito como "circunscrição administrativa, não possuindo personalidade jurídica, e sua existência se justifica, como unidade administrativa do Município, no atendimento ao princípio da desconcentração dos serviços públicos*".*

Assim, os distritos não adquirem personalidade jurídica diferente da do Município onde se encontram localizados, nem autonomia política ou financeira em nome próprio.

Além dos distritos, há também a figura dos subdistritos, que são subdivisões administrativas menores, dentro de um distrito, igualmente subordinadas ao município, com a mesma finalidade destes, isto é, facilitar a prestação dos serviços públicos.

4.3. O fenômeno emancipatório.

Cláudia Gomes de Siqueira[158], realizou um profundo estudo acadêmico que resultou em sua Dissertação de Mestrado na área de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, no qual, apesar de constatar a aridez do tema em face da diminuta bibliografia, observa um alto grau de posicionamento político e ideológico nos autores que tratam da criação de municípios.

> Basicamente, a bibliografia pode ser dividida entre os 'favoráveis à emancipação municipal' e os 'contrários à emancipação municipal'. Há trabalhos em que esse maniqueísmo é mais nítido; em outros, esse

---

[156] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços e administração indireta**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1973, p. 3.
[157] CASTRO, José Nilo de. Op. cit. p. 64.
[158] SIQUEIRA**,** Cláudia Gomes de. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas**. Dissertação (Mestrado) – Campinas : Universidade Estadual de Campinas, 2003

> posicionamento é mais sutil. Há trabalhos de cunho científico; outros, de cunho especulativo.[159]

Em realidade, constatou a autora, que os estudiosos que se dedicaram ao tema não primaram por uma concepção científica mais profunda do fenômeno emancipatório: simplesmente limitaram-se a defender seu ponto de vista, cada qual se utilizando de argumentos que deram suporte à sua tese.

Este trabalho não está focado em construir uma explicação para o processo emancipatório, mas ao contrário, conta com um objetivo bastante específico, isto é, analisar a importância do Estudo de Viabilidade Municipal como um instrumento novo e determinante ao surgimento de municípios auto-sustentáveis.

Não se pretende, portanto, discutir profundamente as diferentes teses que possam existir a respeito do processo de nascimento dos municípios, apenas definir uma perspectiva analítica e, a partir dela, desenvolver o argumento estruturador do presente trabalho.

Assim, afora a miríade de justificativas e teses possíveis acerca da gênesis da criação de municípios, partimos da premissa de que o surgimento de um novo município, em síntese, deveria decorrer, de um processo natural de maior autonomia de um distrito ou vila, em função de aumento demográfico e crescimento econômico.

O aparecimento de um novo município não é um fenômeno que deva ser considerado isoladamente. Ao contrário, está intrinsecamente relacionado com a ocupação do território que, por sua vez, se relaciona com o desenvolvimento econômico da região e reflexamente, em cadeia, alcança proporção nacional com seu processo de urbanização.

De forma sintética, basicamente, 3 seriam os fundamentos para o desmembramento dos municípios: 1) descontentamento da população local com relação à administração do município de origem, ou seja, insatisfação pela baixa oferta de serviços públicos essenciais ; 2) atividade econômica local que justifique a

[159] SIQUEIRA**,** Cláudia Gomes de. Ob. cit. pág. 24.

constituição de um novo poder político; e 3) a distância da sede do município, situação mais freqüente na região Norte[160].

Pelo quanto já foi mostrado no início deste trabalho, as raízes históricas brasileiras que originaram as oligarquias locais fortes e estão arraigadas à noção de poder local. Assim, não se pode ignorar tais componentes na criação dos municípios brasileiros.

Fato é que, na prática, o movimento emancipatório municipalista se mostrou bem mais complexo – justamente pelas características nacionais –, sendo permeado por interesses políticos e econômicos em sua grande maioria voltando-se contra o desenvolvimento urbano e a melhoria da qualidade de vida da população do município recém-criado.

Com efeito, conforme comprovam trabalhos realizados por diversos estudiosos[161]do tema, durante o período de 1988 a 1996, essa opção se mostrou perniciosa e contrária ao desenvolvimento nacional, com a tônica nitidamente voltada ao recebimento de transferência de verbas da União e dos Estados.

Leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional estabeleceram, na maioria dos casos, requisitos tímidos e complacentes, o que facilitou a emancipação desordenada de municípios desestruturados em todo o território nacional.

Para os defensores da tese de que as emancipações recentes são nefastas, o surgimento de tais entes políticos surgiram na contramão da *mens legis* insculpida na Constituição, porquanto não obedeciam a um mínimo critério técnico, revelando-se fruto de interesses escusos, ilegítimos, em certos casos de cunho eminentemente eleitoreiro ou para atendimento de demandas oligárquicas locais.

---

[160] Situação objeto de ponderação do Ministro Eros Grau, na ADI 3689/PA - STF, na qual uma localidade no Estado do Pará, denominada Vila “Gurita”, pretendia desmembra-se do Município de Água Azul do Norte, sede com distância de 90km da referida localidade para incorporar-se ao Município de Ourilândia do Norte, a apenas 12km de distância.

[161] LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios** i*n* Consultoria legislativa da câmara dos deputados. Julho, 2003. Brasília : Câmara dos Deputados, 2003.

Aqueles que sustentam essa idéia, advogam no sentido de que o Brasil presenciou, naquele curto período de 8 anos (1988-1996), a proliferação de novos entes políticos os quais, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais[162].

Os entusiastas dessa vertente, para dar corpo a tal raciocínio, apontam números. É possível constatar, por exemplo, que em 1980, existiam no Brasil 3.974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984. Isso significa um crescimento de cerca de 3%[163].

Os anos 90 assistiram a um intenso processo de emancipação municipal em todo país. Entre os anos de 1990 e 1996, foram instaladas 1.016 novas municipalidades, correspondendo a um incremento relativo de 22,6% no número de municípios brasileiros[164].

Há que se atentar que o PIB nacional, bem como a arrecadação de receitas públicas, não cresceram na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que a receita redistribuída pela União a cada município ficou menor.

Como principal argumento econômico à nocividade da multiplicação dos municípios está a constatação de que a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado.

Para comprovar o peso e custo administrativo com a criação de cada novo município, em outubro de 2000, antes da mudança constitucional trazida pela Emenda nº 25/2000, que entrou em vigor em 2001, limitando os gastos com as Câmaras de Vereadores, um estudo realizado pelo BNDES[165] demonstrou o custo das câmaras municipais antes de 2001.

---

[162] LORENZETTI, Maria Silvia Barros. Ob. cit., pág. 4.
[163] Idem., pág. 4.
[164] Para efeitos de ilustração, observa-se que os estados que mais criaram municípios foram os seguintes: Rio Grande do Sul (134), Minas Gerais (130) e Piauí (103). Fonte de dados: IBGE e TSE
[165] AFONSO, José Roberto et alii. "**Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores?**" *in* Informe da Secretaria para Assuntos Fiscias. nº 21, out. 2000. Rio de Janeiro: BNDES. p. 3.

O estudo do BNDES aponta algumas das principais conclusões do estudo sobre o custo das Câmaras de Vereadores no Brasil, adotado o ano-base de 1996:

- Cerca de 38% das prefeituras pesquisadas gastaram com a função legislativa mais de 6% da receita corrente;
- Analisados por classes de PIB *per capita,* os municípios mais ricos gastaram menos com a função legislativa em percentual da receita corrente do que os mais pobres;
- As médias regionais da razão legislativo/receita corrente revelaram um maior comprometimento nas regiões menos desenvolvidas: 8,1% no Norte e na casa de 7%, no Nordeste e Centro-Oeste, bem acima dos 4,2% e 4,6% do Sul e Sudeste, respectivamente;
- Foram grandes as discrepâncias entre os municípios de uma mesma região e Estado. Por exemplo, no Sudeste, os municípios do Rio de Janeiro gastaram, em média, 8,7% da receita corrente com a função legislativa, ao passo que em São Paulo esta média foi de apenas 4,2%. No Nordeste, os municípios do Piauí gastaram, em média, 5,6% com legislativo, contra 8,4% em Pernambuco. Os Estados de maior média foram Amapá (15,1%), Mato Grosso do Sul (11,8%) e Acre (10,9%);
- Despenderam com a função legislativa 50% ou mais do montante gasto com a função saúde e saneamento 26% das prefeituras da amostra. Dentre elas, cerca de 300 municípios gastaram com a função legislativa mais do que com a saúde;
- A relação entre gastos com a função legislativa e a saúde e saneamento tendeu a se elevar à medida que diminuía a renda *per capita* local – ou seja, a tendência foi que quanto mais pobre a cidade mais gastava com a câmara de vereadores e menos com saúde.

Constata-se que quanto menor o município, maior seu gasto proporcional com o custo administrativo, com o comprometimento de investimentos importantes ao bem estar da comunidade local.

A avaliação acima foi feita no mesmo ano da promulgação da Emenda Constitucional 15/96, o que demonstra a premência de medidas que sustassem a multiplicação indiscriminada de novas municipalidades.

A questão – de importância capital para a sustentabilidade das localidades e o desenvolvimento nacional – não se esgota em reducionismos *partidários* divididos numa disputa ideológica, com defesa de argumentos favoráveis e contrários à criação de municípios.

Fato é que o surgimento de novas cidades, nascidas do desmembramento de localidades já existentes, é um processo natural e esperado, mas há que ser feito dentro de critérios, com vistas à realidade local. Um exemplo é a concentração populacional em determinadas regiões do Brasil e o grande número de municípios com população reduzida, com dependência quase que total das transferências federais. Nesse sentido, confira-se a constatação de Jair Eduardo Santana[166]:

> Cremos que nem 20% dos 5.508 Municípios brasileiros tenham mais do que 20 mil habitantes. As distorções são grandes: em 586.62 km2 Minas Gerais vai rumando para os 900 Municípios; o Pará distribui seus 1.246.833 km2 em menos de 200 Municípios, enquanto que o Amazonas, até 1990, dividia 1.576.953 km2 entre não mais que 70 Municípios. E a doença federativa não se manifesta apenas nessa divisão territorial. Mais que isso, um outro mal que aflige os Municípios é o da escassez de recursos financeiros.

4.4. Transferências tributárias como fator motivador para o desmembramento de municípios.

A despeito do reconhecimento do município como ente federado autônomo e do aumento de sua competência tributária, aspectos consagrados pela Constituição de 1988, a capacidade de arrecadação da significativa maioria dos municípios é baixa e insuficiente para dar suporte a sua autonomia.

---

[166] SANTANA, Jair Eduardo. *C***âmara Municipal. Perspectivas e temas relevantes – Legislatura 1997/2000***.* Belo Horizonte : Del Rey, 1997, pág. 26, *apud* CHALITA**,** Gabriel Benedito Issaac. *Alternativas para a independência do poder legislativo municipal.* Tese (Doutorado) – São Paulo : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998, pág. 53.

Isso se dá pelas fontes de recursos próprios, pois a maior parte da receita municipal provêm de tributos urbanos, como o IPTU, ISS, o IPVA (parte do que é arrecadado pelo Estado-membro) e o ICMS (proporcional ao valor adicionado gerado no município). O imposto fundamentalmente *rural*, o ITR, é repassado na proporção de 50% para o município e, salvo raras exceções, não tem peso significativo para a receita local.

Num quadro onde a tônica da arrecadação de tributos é predominantemente urbana, a realidade é perversa à maioria das cidades, na medida em que 80% dos municípios brasileiros tem característica eminentemente rural, com população inferior a 20 mil habitantes.

A independência financeira é o mote para a criação da maioria dos municípios brasileiros, que enxergam os repasses federais e estaduais como a solução para os problemas de prestação de serviços públicos.

O quadro abaixo mostra a distribuição das transferências correntes pelas Grandes Regiões brasileiras segundo a origem dos recursos.

Distribuição proporcional das transferências correntes com destino aos municípios brasileiros por origem dos recursos segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2000

Grandes regiões e classes de tamanho da população	União	Estados	Outras	Total
Grandes Regiões				
Norte	55.9	36.4	7.8	100 %
Nordeste	63.3	32.7	4	100 %
Sudeste	35.2	61.6	3.2	100 %
Sul	46.0	51.4	2.6	100 %
Centro-oeste	72.7	24.9	2.4	100 %
Total	48.5	48.2	3.4	100 %
Classes de tamanho da população				
Até 5 mil	66.1	31.0	2.8	100 %
De 5 a 20 mil	58.8	37.3	3.9	100 %
De 20 a 100 mil	50.0	45.9	4.0	100 %

De 100 a 500 mil	37.7	58.3	3.9	100 %
Mais de 500 mil	44.8	52.9	2.3	100 %
Total	48.4	48.2	3.4	100 %

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: finanças públicas – 2000.

Nota-se, claramente, que as transferências da União têm um peso expressivo nas regiões menos desenvolvidas do país. O Norte aparece com 55,9% das suas transferências oriundas da União, ao passo que, no Nordeste, este valor é de 63,3% do total. Este valor é igualmente elevado na Região Centro-oeste que, no entanto, apresenta um comportamento peculiar por causa do grande peso do Distrito Federal. Quase 73% das transferências correntes para os municípios dessa região têm a União como origem, cifra que cai para 51% quando se retira o Distrito Federal.

As Regiões Sudeste e Sul, por sua vez, apresentam comportamento distinto, isto é, a maior proporção das transferências origina-se nos próprios estados. Estas diferenças explicam-se pelas distintas características dessas regiões, com o Sul e o Sudeste apresentando maior dinamismo econômico, o que reflete a própria magnitude das transferências estaduais, compostas principalmente pelo ICMS.

Os municípios localizados nas unidades da federação das Regiões Norte e Nordeste são os que apresentam os maiores percentuais de transferências realizadas pela União. Segundo o IBGE, no caso dos municípios do Estado do Maranhão, essa proporção chega a 81%, seguido pelo Piauí (77%), Tocantins (76%), Roraima (73%) e Alagoas (70%). O Amazonas, por sua vez, está entre os estados com maiores proporções de transferências efetuadas pelo Estado-membro, destoando do conjunto das Regiões Norte e Nordeste, ficando na frente dos estados das Regiões Sul e Centro-oeste.

No extremo oposto do Maranhão, figura o Estado de São Paulo com apenas 29% de recursos transferidos da União. Esses valores estão igualmente presentes em grande parte dos municípios da Região Centro-sul do país e mostram uma proporção de recursos transferidos dos estados superiores à União. No caso em questão, o Estado de São Paulo é responsável pela transferência de 69% dos

recursos destinados aos seus municípios, o mesmo sendo observado nos Estados do Rio de Janeiro (63%), Amazonas (60%), Santa Catarina (56%), Espírito Santo (55%) e Rio Grande do Sul (52%).

O quadro acima mostra que essas mesmas características são observadas quando a análise é feita levando-se em consideração o tamanho populacional dos municípios. De fato, as transferências da União pesam mais fortemente nos menores municípios, o que reforça o seu papel redistributivo. Naqueles com população com até 5 mil habitantes, o percentual chega a 66,1% ao passo que nos municípios com população entre 100 mil a 500 mil habitantes esse valor cai para 37,76%.

4.4.1. O Fundo de Participação dos Municípios.

Como introduzido no item anterior, a conseqüência do fraco desempenho de geração de receita tributária própria é a dependência – quase que total – dos pequenos municípios das transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Sua previsão está no art. 159 da Constituição Federal:

> Art. 159. A União entregará:
> I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma[167]:
> a) (...);
> b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
> c) (...);
> d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano[168];

Com a Emenda Constitucional nº 55, de 2007, o percentual do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados repassados aos municípios subiu de 22,5% para 23,5%.

As transferências do Fundo de Participação dos Municípios têm se constituído na principal fonte de renda da expressiva maioria dos municípios. Segundo o

[167] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007.
[168] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007.

IBGE[169], a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros mostrou que, quanto maior a população de um município, maior sua receita tributária.

A discrepância em termos de arrecadação de tributos é enorme e desfavorável aos pequenos municípios. Ainda segundo o IBGE, o conjunto dos municípios com mais de 500 mil habitantes, que correspondem a 0,5% do total de municípios, respondia por 61% da arrecadação tributária total do país, enquanto que os municípios com até 5 mil habitantes, correspondem a 25,6% de todos os municípios, eram responsáveis por 0,7% das receitas tributárias do país.

4.4.1.1. A distribuição do Fundo de Participação dos Municípios.

A distribuição do Fundo de Participação dos Municípios se dá obedecendo a uma classificação em duas categorias: capitais estaduais e municípios do interior. Do valor total do Fundo, 10% são destinados às capitais; 86,4% aos demais municípios; e 3,6% aos do interior com mais de 156.216 habitantes.

O Fundo de Participação dos Municípios destinado ao interior (86,4% do total) é distribuído entre os Estados conforme índices definidos em lei. Uma vez definida esta parcela, em cada Estado, a cota do Fundo recebida por um dado município é calculada com base em coeficientes de participação definidos segundo critérios populacionais. É estabelecido um coeficiente mínimo de 0,6 para todos os municípios com menos de 10.188 habitantes.

Para as cidades cuja população situa-se entre 10.188 e 156.216 habitantes, são definidas 16 faixas populacionais e um respectivo coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado coeficiente 4,0.

Apesar de os coeficientes aumentarem na medida em que cresce a faixa populacional, os municípios mais populosos recebem uma cota individual do Fundo

[169] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/26102004financasmunic.shtm> Acesso em 14/02/2008.

superior às cidades de menor população, contudo, em termos *per capita*, são menos beneficiados.

Sendo regressivos, os coeficientes de distribuição dessas cotas favorecem os municípios de menor população, ocorrendo uma transferência de recursos gerados nos municípios de maior porte. De fato, as cidades menores se apropriam de uma parcela maior de recursos em proporção aos seus habitantes do que os municípios maiores.

Assim, quanto menor for o número de habitantes, maior será a receita tributária disponível *per capita* decorrente da relação FPM/população.

Esse mecanismo pode ser encarado sob dois prismas: ser saudável ou nocivo às pequenas municipalidades.

O Fundo de Participação dos Municípios configura-se um sistema de transferência de receita saudável graças a seu alto grau de descentralização fiscal. Possibilita, é verdade, a participação autônoma dos governos municipais dentro da federação, já que conta com participação efetiva nos recursos tributários. Sem dúvida, no bojo do processo de descentralização pensado pela Carta Constitucional, os municípios foram os mais beneficiados.

Esse argumento positivo estaria na idéia de transferência de renda, dos mais ricos para os mais pobres, num processo de justiça redistributiva, se partimos do pressuposto de que os municípios de menor população estão nas regiões mais pobres e também tendem a ser os mais pobres. Daí possibilitar, em tese, maiores investimentos em saúde, educação, saneamento entre outros, num grau de qualidade e eficiência superior à ofertada sob a condição de distrito.

O aspecto negativo dessa sistemática, seria o peso da máquina administrativa criada junto com a instalação do município que tende a consumir boa parte do orçamento local, gastos esses que se tornam proporcionalmente maiores quanto menor for a população do município. Basta verificar o estudo feito pelo BNDES e citado em tópico anterior para constatar esse fato.

Se um pequeno município surge com o intuito de depender unicamente das transferências do Fundo de Participação dos Municípios, não terá condições de manter-se e realizar os investimentos necessários.

No caso dos municípios com até 5 mil habitantes, o IBGE[170] apurou que Fundo de Participação dos Municípios foi responsável por 57,3% das receitas disponíveis de suas prefeituras, reduzindo-se o percentual na mesma proporção em que aumentava o porte populacional dos municípios.

4.4.2. Recursos do ICMS.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é um imposto de competência dos Estados-membros e do Distrito Federal. Na maior parte dos Estados, o ICMS corresponde a uma alíquota de 18%. Entretanto, para certos alimentos básicos, o ICMS tem alíquota de 7% e, ainda, de produtos considerados supérfluos, como, por exemplo, cigarros, cosméticos e perfumes, que têm alíquota de 25%. Do produto da arrecadação do ICMS pelos Estados, 25% é transferido aos municípios.

4.4.3. Recursos do FUNDEF.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF está previsto na Lei 9.424/96.

O FUNDEF prevê a entrega de recursos correntes pelos estados aos municípios participantes de convênios previstos na lei que instituiu o FUNDEF (Lei 9.424/96, art. 3º, § 9º). É mais uma forma de transferência de verba direta da União

[170] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/26102004financasmunic.shtm> Acesso em 14/02/2008.

aos municípios para aplicação em área específica, qual seja: exclusivamente ao ensino fundamental[171].

Trata-se de transferência voluntária, que ocorre nos casos em que se dá a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

É a efetiva entrega pelos estados, não realizada diretamente, mas por intermédio da União, com vistas a tornar eficiente o procedimento de repasse dos recursos[172] que, em última análise, serão geridos e aplicados diretamente pelos municípios.

A entrega dos recursos aos municípios somente ocorrerá com a expressa concordância dos Estados-membros, manifestada nos convênios, de modo que os repasses diretos dos recursos estaduais, pela União, aos municípios, por meio de conta específica[173], não desnatura a titularidade dos recursos, que originariamente pertenceria aos estados.

Assim, duas são as condições para que ocorra o repasse direto, pela União, dos recursos estaduais, vinculados ao financiamento dos serviços públicos de educação, no ensino fundamental, aos municípios.

A primeira condição é que o repasse deve estar disciplinado em lei e concretizado em pacto administrativo bilateral firmado entre os estados e os municípios[174], de modo a dar efetividade ao art. 211, § 4º da Constituição Federal.

O segundo ponto obrigatório, por se tratar de *transferência voluntária* de recursos estaduais aos municípios, deve ser a observância das cautelas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em especial seu art. 25.

---

[171] Se houver outra destinação, quer por parte dos estados, seja pelos municípios, os administradores públicos podem incorrer em prática de ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92, art. 10, VI, XI c/c art. 11, I).
[172] Conforme art. 37, *caput* da Constituição Federal.
[173] Prevista no art. 3º da Lei 9.424/96.

O FUNDEF é composto por recursos provenientes de algumas transferências de impostos: do Estado, FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação); dos municípios, FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS, IPI-Exp. Incluem-se também 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que são repasses da União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento do ICMS de determinados produtos para exportação.

4.5. Distribuição proporcional.

O quadro abaixo mostra a distribuição das respectivas transferências pelas Grandes Regiões brasileiras.

Distribuição proporcional dos municípios, população e transferências correntes segundo Grandes Regiões - 2000

Grandes regiões	Proporção de municípios	Proporção da população	Transferências Correntes %		
			FPM	FUNDEF	ICMS
Norte	8.2	7.3	8.2	6.7	4.6
Nordeste	32.4	28.3	35.5	30.6	15.5
Sudeste	30.3	42.6	30.9	43.3	56.9
Sul	21	14.9	17.7	13.6	17.0
Centro-oeste	8.1	6.8	7.7	5.7	5.9
Total	100	100	100	100	100

Nota-se que, enquanto o FPM está mais presente na Região Nordeste do país, o maior volume de recursos do FUNDEF concentra-se na Região Sudeste, o mesmo ocorrendo com o ICMS. Essa diferença explica-se pelos distintos critérios de repasse. A distribuição do FPM já foi explicitada no item 4.1.1 e a do FUNDEF, no item 4.3.

[174] Conforme prevê o § 9º, do art. 3º da Lei 9.424/96, há possibilidade de transferência imediata dos recursos estaduais do FUNDEF aos municípios que assumam os serviços públicos de educação afetos ao ensino

No caso do ICMS, sua expressiva concentração nos municípios da Região Sudeste explica-se pela própria característica do imposto, que incide sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços mais intensas nessa região.

Quando se relaciona a distribuição dessas verbas com a participação da população em cada região, observa-se que o FPM opera de forma redistributiva, ou seja, as Regiões Norte e Nordeste apresentam proporção do FPM superior à sua participação na população. O mesmo ocorre com o Centro-oeste. No caso do FUNDEF, sua distribuição acompanha de perto a distribuição da população por regiões. O ICMS, por sua vez, apresenta um comportamento inverso ao do FPM, isto é, a concentração no Sudeste é superior à participação da população nesta região. Por outro lado, os municípios do Nordeste apresentam percentuais de ICMS inferiores à sua participação na população.

A tabela abaixo mostra a participação do FPM, do FUNDEF e do ICMS nas transferências correntes dos municípios, distribuídos segundo tamanho populacional.

Distribuição proporcional dos municípios, população e transferências correntes segundo Grandes Regiões - 2000

	Transferências Correntes %				
Faixa de tamanho da população	**FPM**	**FUNDEF**	**ICMS**	**Outras**	**Total**
Até 5 mil	57.3	8.2	28.7	5.8	100
De 5 a 20 mil	44.4	13.4	28.3	13.9	100
De 20 a 100 mil	32.3	13.8	32.0	21.9	100
De 100 a 500 mil	18.6	11.6	43.3	26.6	100
Mais de 500 mil	8.2	8.4	37.7	45.7	100
Total	26.1	11.4	35.6	26.9	100

Enquanto esse percentual é relativamente baixo no caso do FUNDEF (11,4%), o mesmo não se pode afirmar quando se observa a participação do FPM e do ICMS, que alcançaram a 26,1% e 35,6%, respectivamente, do total das transferências dos municípios.

---

fundamental, a partir da celebração de convênio com os estados.

No caso dos municípios com até 5 mil habitantes, o FPM é responsável por cerca de 57% das transferências correntes, reduzindo-se conforme aumenta o tamanho populacional dos municípios. Esse comportamento mostra que o FPM é um forte mecanismo de redistribuição de recursos para os pequenos municípios, além de estar concentrado mais fortemente fora da região mais dinâmica do país.

O ICMS, por outro lado, está concentrado fortemente nos maiores municípios, principalmente naqueles com população entre 100 e 500 mil habitantes, em que 43,3% das transferências são compostas pelo ICMS. Já o FUNDEF responde por uma parcela menor das receitas disponíveis dos municípios, concentrando-se preferencialmente nos municípios com população entre 5 a 100 mil habitantes.

Os quadros demonstram que as transferências governamentais funcionam como um mecanismo de redistribuição de redistribuição de recursos para os municípios dos estados menos desenvolvidos e aqueles cuja população é pequena.

4.6. Administração municipal e reforma tributária.

Segundo artigo do jornal *Folha de São Paulo*[175], baseado em dados fornecidos pelo IBGE, no ano de 2006 os municípios brasileiros empregavam 5,07 milhões de pessoas – 2,7% dos brasileiros e 5,2% da população economicamente ativa. Desde 2004, o emprego na administração das cidades crescera com vigor (12,3%). Mas não há indicío de que essa expansão esteja associada a um avanço na qualidade de prestação de serviços pelos municípios. Pelo contrário.

A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE, deixa claros a falta de foco em melhora da gestão e o desvirtuamento de prioridades. Apesar de tanta contratação, apenas um terço das prefeituras tomou medidas para valorizar o magistério. Gastos em organização administrativa e autonomia financeira só ocorreram em 25% e 10% das cidades, respectivamente.

A guerra fiscal entre os municípios é outro ponto importante captado pelo IBGE. Segundo o levantamento, metade das prefeituras no país utiliza algum tipo de incentivo para atrair investimentos privados. De 2004 a 2006, os benefícios mais utilizados forma a doação e a cessão de terrenos, seguidos do abatimento e/ou da isenção pura e simples de impostos e taxas.

A guerra fiscal, cada vez mais acentuada no âmbito de Estados e município, é um obstáculo decisivo à reforma tributária, que deveria buscar a unificação de diferentes tributos num imposto sobre valor adicionado (IVA). Infelizmente, pouco avança o entendimento de que outras formas de incentivo ao desenvolvimento regional, tais como investimentos em infra-estrutura e capacitação profissional, podem ser, em médio prazo, mais eficientes do que a guerra fiscal para atrair empresas.

---

[175] Folha de São Paulo. **Desalento municipal**. São Paulo, 30/10/2007, p. 2.

5. O ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL E SUA COMPREENSÃO PELOS PODERES DA REPÚBLICA

5.1. Importância jurídica do Estudo de Viabilidade Municipal.

Como visto na parte histórica deste trabalho, o Estudo de Viabilidade Municipal surge como um produto da experiência nacional do último século, principalmente como resultado da experiência dos últimos 50 anos de história recente do Brasil.

Nas últimas 5 décadas, em meio a marchas e contra-marchas no que diz respeito à formação de novos municípios, a partir da considerável perda de autonomia nas décadas de 60 e 70, chegando à abertura do regime militar em meados da década de 80, o Brasil teve uma oportunidade de aprendizado suficientemente razoável para perceber a necessidade de instituição de uma ferramenta multidisciplinar, de cunho técnico, visando ao aperfeiçoamento do procedimento de criação de novos entes políticos.

O surgimento de um novo município, com todos os seus reflexos e importância, principalmente sob o ângulo federativo, por si só, não é bom ou mau. O que indicará o aspecto positivo ou negativo de um novo ente político será obviamente o cumprimento da finalidade para a qual foi ele concebido, ou seja, possibilitar o atendimento das necessidades de seus moradores, prover os serviços postos à disposição dos cidadãos e gerar o desenvolvimento local e da federação.

Se analisado sob esse viés específico, ao se criar um município com menos de 5 mil habitantes, sem condições de sustentação financeira – como é a situação de cerca de 1.612[176] municípios brasileiros – que dependa exclusivamente de repasse de verba federal, a população será prejudicada, na medida em que deixará de contar com o atendimento mínimo às suas necessidades básicas.

---

[176] Conforme Justificativa ao Projeto de Lei nº 2.105-AA, de 1999, da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto.

O crescimento do número de municípios é um fator natural, ou ao menos deveria ser, em razão de ser uma conseqüência lógica da ocupação territorial e do aumento populacional.

Em 1900, o Brasil contava com 936 municípios, o que corresponde a 16,8% do total de municípios existentes atualmente. Em 2000, esse número passou para 5.507, o que significou que, em 100 anos, o número de cidades cresceu seis vezes. Nesse mesmo período, a população brasileira cresceu dez vezes, passando de aproximadamente 17 milhões, em 1900, para 170 milhões de habitantes, em 2000[177].

A existência de muitos municípios não é um problema. A questão quantitativa, por si só, não é prejudicial. O problema surge quando muitos municípios brasileiros não detém condições estruturais mínimas[178].

O Estudo de Viabilidade Municipal é um instrumento que se prestará a diagnosticar antecipadamente tais distorções, já que não há como deter o crescimento da população e o natural desenvolvimento. Infelizmente já contamos com mais de uma década da promulgação da Emenda Constitucional 15, de 1996 sem a definição dos critérios que farão parte do referido Estudo de Viabilidade.

Sem dúvida, o Estudo de Viabilidade Municipal é uma demonstração de amadurecimento das instituições e do federalismo brasileiro.

5.2. A Proposta de Emenda Constitucional 297/95.

Necessário uma pequena regressão histórica para indicar que o germe do Estudo de Viabilidade Municipal já estava contido na Proposta de Emenda Constitucional 297, de 1995 (de origem do Poder Executivo). Essa PEC, juntamente com a 41-C, de 1991 (de iniciativa parlamentar), cuidava de alterar o § 4º do art. 18

[177] SIQUEIRA**,** Cláudia Gomes de. Ob. cit. pág. 42.

da Constituição Federal. Ao final, a PEC 297/95 foi arquivada, prevalecendo os dispositivos da PEC 41-C, a qual se converteu na Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

No entender de Nilo de Castro[179] essa reforma levada a termo pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996 *"* não veio aperfeiçoar o sistema. A reforma deformou-o. A proposta do governo era até mais exigente, pois, além de alterar o § 4º, acrescentava o § 5º ao artigo 18*."*

De fato, as disposições da PEC 297/95 eram mais incisivas no que toca aos critérios para se criar novos municípios.

A idéia do Poder Executivo ao enviar a PEC 297/95 era, já naquele momento, estabelecer os requisitos mínimos para a criação de novos municípios. Essa idéia foi substituída pela posterior elaboração do Estudo de Viabilidade Municipal.

Da redação da PEC 297/95, extraem-se verdadeiros requisitos mínimos, mas essenciais, para o surgimento de um novo município. E a idéia vai mais longe, pois além de estabelecer 4 condições para a ocorrência da mutação territorial, o inciso IV do § 5º dispunha sobre a *desconstituição* dos municípios que, durante 5 anos, não atendessem aos critérios estabelecidos nos incisos anteriores.

À guisa de ilustração, oportuno conferir o conteúdo da PEC 297/95, *verbis*:

> Art. 1º O art. 18 da Constituição passa a vigorar com as seguintes modificações:
>
> Art. 18. (...)
> § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a comunidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.
> § 5º Para aplicação do disposto no parágrafo anterior, lei complementar, cujo processo terá início na forma do art. 61, caput, fixará, entre outras, normas relativas a:

---

[178] Alguns autores citam casos de municípios que foram criados sem contar com sede para Prefeitura e Câmara de Vereadores.
[179] CASTRO, José Nilo de. Ob. cit. p. 44.

> I – convocação da consulta plebiscitária, inclusive para a identificação dos grupos populacionais que nela se manifestarão;
> II – repartição dos recursos vinculados às transferências constitucionais federais;
> III – requisitos de número de eleitores e renda pública mínima, que poderão ser diferenciados para cada região do País;
> IV – desconstituição dos Municípios que, durante um período de cinco anos, não atenderem aos requisitos que forem fixados com base no inciso anterior'
>
> Art. 2º Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o § 5º do art. 18 da Constituição, introduzido por esta Emenda, obedecer-se-á ao seguinte:
> I – fica vedada a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Municípios;
> II – ficam suspensos os processos de instalação dos Municípios cuja criação, incorporação, fusão ou desmembramento já tenham sido objeto de plebiscito.
> § 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive aos Municípios que, embora criados, incorporados, fundidos ou desmembrados em decorrência de preceito de Constituição de Estado ou de lei estadual em vigor, não tenham realizado eleições para os respectivos cargos.
> § 2º Promulgada a lei complementar mencionada no caput deste artigo, somente serão instalados os Municípios referidos no parágrafo anterior que comprovarem o preenchimento dos requisitos nela fixados.

A lei complementar idealizada e consignada na proposta do § 5º nada mais era do que a essência do que deveria ser tratado pelo Estudo de Viabilidade Municipal que atualmente consta do § 4º da Constituição Federal. Vê-se que além dos pré-requisitos obrigatórios de (1) plebiscito, (2) repartição das transferências federais, (3) número mínimo de eleitores e (4) renda pública mínima, *outras* normas seriam fixadas.

Um grande diferencial dessa PEC estava na quebra da uniformidade de tratamento legislativo em matéria municipal para todas as regiões do país, o que há mais de 140 anos era criticado e denominado por Tavares Bastos[180] como *o vício da uniformidade.*

De fato, além do componente geográfico, diante das discrepâncias da realidade econômica e social que subsistem ainda hoje, critérios para a criação de municípios devem ser diferenciados para cada região do Brasil, como previa a parte final do inciso III, do § 4º da PEC 297/95.

É certo que tais condições elencadas pela PEC arquivada não esgotariam o tema. A lei complementar se encarregaria de dispor de forma mais criteriosa possível aquilo que se convolou no Estudo de Viabilidade Municipal exigido atualmente.

5.3. Iniciativas para a regulamentação da EC 15/96.

5.3.1. Projeto de Lei Complementar 130/96

De autoria do Deputado Edinho Araújo, o PLP 130/96, que "dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios", está pronto para votação e conta com 8 apensos, a saber:

- *PLP 138/96, do Sr. Coriolano Sales, que dispõe sobre a criação, a incorporação e o desmembramento de municípios e dá outras providências;*

- *PLP 151/97, do Sr. Nicias Ribeiro, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que dispõe sobre os requisitos mínimos para criação de municípios, sua instalação e alterações territoriais, e dá outras providências;*

- *PLP 21/99, do Sr. Pompeo de Mattos, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, dispondo sobre o prazo para a criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de municípios e os estudos de viabilidade municipal;*

- *PLP 39/99, do Sr. Pompeo de Mattos, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências;*

---

[180] BASTOS**,** Aureliano Cândido de Tavares. Ob. cit., 143/146. Dizia o autor: "*A uniformidade nos mata. Não! Não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais previdente, que depende ressuscitar o municipio; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada municipio.*"

- *PLP 87/99, do Sr. Valdemar Costa Neto, que estabelece o período para a promulgação de lei estadual relativa à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, exigido pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal;*

- *PLP 227/01, do Sr. Jovair Arantes, que define período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios;*

- *PLP 273/01, do Sr. Wilson Santos, que dispõe sobre a apresentação e a publicação de Estudos de Viabilidade Municipal nos procedimentos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, conforme determina o § 4º do art. 18 da Constituição Federal;*

- *PLP 6/03, do Sr. Wilson Santos, que dispõe sobre a apresentação e a publicação de Estudos de Viabilidade Municipal nos procedimentos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, conforme determina o parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição Federal.*

De todas as proposições citadas, apenas o PLP 87/99 e o PLP 227/01 mantêm-se restritos à definição de um período de tempo para a realização de processos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios.

As demais pretendem disciplinar os estudos de viabilidade municipal e, até mesmo, na estipulação de regras para a realização dos plebiscitos e para a própria instalação dos novos municípios.

5.3.2. Projeto de Lei 2.105/99

O Projeto de Lei 2.105/99[181] tinha por objetivo definir "parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no § 4º do art. 18 da Constituição

[181] De autoria do Deputado Valdemar Costa Neto.

Federal de 1988", foi integralmente vetado pelo Presidente da República, sob o entendimento de inconstitucionalidade.

A Mensagem de veto presidencial nº 4, de 6 de janeiro de 2003, encampou o entendimento do Ministério de Justiça ao interpretar uma decisão específica pelo Supremo Tribunal Federal[182], *in verbis*:

> Sem embargo de posicionamentos contrários, parece-nos questionável, do ponto de vista da hermenêutica constitucional, que a interpretação conferida ao art. 18, § 4º, por parte da doutrina pátria, admita a conclusão de que sejam necessárias duas leis, uma lei ordinária e uma lei complementar, para tratar de temas afins contidos no mesmo dispositivo constitucional.

O entendimento defendido no veto, contudo, não é pacífico. Pelo contrário, a leitura do § 4º do art. 18 da Carta Magna mostra que o legislador, ao exigir lei complementar, refere-se explicitamente ao *período de tempo* no qual podem ocorrer os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Ao prever a necessidade de disciplina dos estudos de viabilidade municipal, o texto constitucional não menciona a exigência de *lei complementar.* O dispositivo em questão, como já foi mencionado anteriormente (item 2.6.8), com base em posicionamento doutrinário, foi interpretado como lei federal *ordinária*.

Assumindo-se uma postura pragmática, poder-se-ia sugerir que seria mais adequado a reunião, numa única norma legal, de toda a regulação exigida na esfera federal para a matéria. Essa visão "prática", contudo, parece incapaz de sustentar o argumento exposto no veto presidencial. Afinal, se o desejo do legislador constituinte era o de reunir numa mesma lei complementar tanto a regulação do prazo, quanto dos estudos de viabilidade municipal, o teria feito de forma expressa.

Essa interpretação do Executivo, entretanto, teve como supedâneo manifestação do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.381, ajuizada contra a Lei nº 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul.

---

[182] ADIn nº 2.381 MC/RS – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, publicada no DJ de 14.12.2001.

Quando do deferimento de liminar na Medida Cautelar na ADI 2.381, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, entendeu que, além da norma que dispusesse sobre o aspecto temporal, também o Estudo de Viabilidade Municipal deveria ser regulado pela mesma norma, no caso lei *complementar*:

> É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso.

Cabem aqui algumas considerações importantes. De plano, registre-se que o foco da ADI não é a discussão sobre a natureza da norma exigida para a plena aplicação do disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, mas a *eficácia* (no caso, entendida como imediata negativa para impedir desmembramento municipal) do referido dispositivo constitucional, até que este seja disciplinado. Assim, a lei estadual examinada na ADI, que tratava da criação de um município específico, no Estado do Rio Grande do Sul, foi suspensa até o julgamento do mérito, tendo em vista a ausência de regulação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, nos termos trazidos pela Emenda 15/96.

A menção à exigência de lei complementar para regular os estudos de viabilidade municipal foi feita *de passagem* no voto do Ministro Relator. A alusão é meramente complementar ao tópico central do julgamento, qual seja, a *eficácia negativa* do novo dispositivo constitucional. Tal observação é da maior importância, pois está relacionada à abrangência do efeito vinculativo, ou seja, à parte da decisão que deve ser observada pelos demais tribunais e pelo Poder Executivo.

Pode-se constatar o caráter marginal da referência à lei complementar para o Estudo de Viabilidade Municipal quando se analisa o contexto da ementa[183]:

> EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei de criação de município. Ainda que não seja em si mesma uma norma

[183] ADIn nº 2.381 MC/RS – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, publicada no DJ de 14.12.2001.

> jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade: precedentes. II. Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias. III. Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da argüição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior. É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso. Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município. (sem grifo no original)

Dos trechos destacados acima, vê-se que o foco da questão não era a exigência de lei complementar *para* o Estudo de Viabilidade Municipal, mas sim (a) a possibilidade de questionamento da norma estadual em sede de ADI e (b) a capacidade de norma constitucional de eficácia limitada ter o condão de revogar regras preexistentes que lhes sejam contrárias.

O veto presidencial se deu com o pinçar de um trecho secundário, sequer com caráter de fator determinante ao julgado. Por ser um elemento *obter dicta*, ou marginal[184], ao cerne da questão debatida na ADI, a menção ao Estudo de Viabilidade Municipal não seria apta, por si só, a embasar o fundamento central do veto presidencial.

5.3.3. Projeto de Lei Complementar 41/03.

Oriundo do Senado Federal, o PLC 41/03, que pretende regulamentar o *"§ 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre o período de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios"*, foi vetado integralmente

pelo Presidente da República, sob alegação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Em sua manifestação, o Ministério da Justiça argumenta que a redação do art. 2º da proposição daria *"*margem a uma má aplicação do dispositivo*"*, uma vez que define prazo para o início da tramitação de procedimento destinado a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, mas não dispõe de forma precisa que o referido prazo deve incluir também o respectivo trâmite do procedimento.

Assim estabelece o dispositivo questionado:

> Art. 2º O início da tramitação de procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se dará no período de tempo compreendido entre a posse dos Prefeitos (art. 29, III, da Constituição Federal) e 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais (art. 29, II, da Constituição Federal).

Ainda segundo o Ministério da Justiça, o referido dispositivo *"*deixa para o aplicador da lei pressupor, de forma vaga, que o período de tramitação do procedimento em análise vai da posse dos Prefeitos até dez meses antes da data prevista para a realização das eleições municipais*"*, fato que *"*não oferece a necessária segurança jurídica ao intérprete da norma proposta*"*.

Entendemos que há um equívoco nesse posicionamento, uma vez que não é imprescindível que os procedimentos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios iniciem e terminem sua tramitação dentro do referido intervalo de tempo. Procedimentos iniciados e não concluídos até dez meses da data prevista para as eleições municipais simplesmente teriam a sua tramitação suspensa, o que fica claro no art. 3º da proposição, que determina:

> Art. 3º É vedada a tramitação de procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a partir de 10 (dez) meses da data prevista para a realização das eleições municipais até a posse dos Prefeitos eleitos. Parágrafo único. Se já em tramitação, o procedimento ficará sobrestado durante o lapso referido no caput deste artigo.

---

[184] Art. 469 do Código de Processo Civil.

A leitura conjunta dos dois dispositivos citados mostra que o legislador foi, ao contrário do que argumenta o Ministério da Justiça, bastante claro, definindo não apenas o período em que os procedimentos podem tramitar, como aquele em que esses mesmos procedimentos deverão estar suspensos. No mais, não parece ofender o interesse público que procedimentos iniciados e não terminados no período determinado no art. 2º fiquem suspensos durante o ano eleitoral e retomem seu trâmite normal após a posse do prefeito eleito.

Por outro lado, o Ministério das Cidades, também ouvido sobre a matéria, defendeu que as normas regentes da criação de municípios *"não podem se limitar à definição do período próprio para o processamento"*, sob pena de frustrar a razão de ser da Emenda 15/96, visto que a redação primitiva do § 4º do art. 18 da Constituição Federal já outorgava aos Estados-membros a prerrogativa de estabelecer os requisitos para a criação de novos municípios. Assim, segundo a manifestação do Ministério das Cidades, *"*o que se deseja é que a Lei Complementar Federal, no interesse da Federação, defina o período e os critérios mínimos reclamados pelo dispositivo constitucional*"*.

Esse posicionamento demonstra, de um lado, o receio que, uma vez definido em lei complementar federal o período para a tramitação de procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a disciplina dos estudos de viabilidade municipal seriam disciplinados por lei estadual. Por outro lado, o Ministério das Cidades conclui pelo mesmo entendimento esposado no veto do PL 2.105/99, qual seja, que a disciplina dos estudos de viabilidade municipal devem ser objeto de lei complementar, tanto quanto a definição do período. Esse posicionamento não se sustenta pelas razões já ditas acima.

5.3.4. Possíveis soluções relativas ao veto presidencial.

Fundamentalmente, são dois os caminhos que se apresentam para a atuação Parlamentar.

O primeiro deles, seria a derrubada do veto tanto do PLC 41/03, como do PL 2.105/99, o que resultaria na pronta regulamentação do § 4º do art. 18 da Carta Magna. Para tanto, juridicamente há base suficiente para patrocinar a derrubada do veto, no sentido de manter a interpretação assumida pelo Congresso Nacional, quando do exame das duas proposições.

Outro caminho seria aceitar a tese adotada nos vetos, qual seja, de que lei complementar federal deve manifestar-se sobre período em que serão admitidos os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, bem como sobre a disciplina dos estudos de viabilidade municipal, aprovando norma legal com esse escopo. Essa norma poderia originar-se do PLP 130/96, hoje pendente de apreciação em Plenário, ou de uma nova proposição que viesse a ser apresentada. Nessa hipótese, duas são as conseqüências possíveis: uma, que a parte relativa à disciplina dos estudos de viabilidade seja considerada nula pelos Tribunais; outra, que o caráter de lei complementar do diploma legal resultante seja reconhecido apenas no que se refere ao prazo, assumindo os demais dispositivos da norma *status* de lei ordinária.

Fato é que foi dada uma segunda chance ao Congresso Nacional de encarar o problema de forma mais acurada, o que poderia ser feito levando-se em conta não apenas critérios quantitativos, como está no PLP 130/96 (talvez devido ao histórico e à sedimentação desse como sendo o *único* critério possível, a exemplo da LC nº 1/67). Os critérios defendidos por esse trabalho serão apresentados mais a frente.

5.4. A Lei 10.521/2002.

A demora na promulgação da lei que disciplinasse a matéria, em especial os requisitos do Estudo de Viabilidade Municipal, gerou uma medida para regularizar a situação dos municípios que já haviam sido criados antes da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Foi a aprovação da Lei 10.521/2002, que veio assegurar a instalação dos municípios criados por lei estadual, nos seguintes termos:

> Art. 1º É assegurada a instalação dos Municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior.
> Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Trata-se de um "remendo", fruto da urgência e importância do assunto e da *inertia deliberandi* das Casas Legislativas. Essa lei chegou com 6 anos de atraso para solucionar a situação daqueles municípios que realizaram plebiscitos antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

5.5. A evolução do tema no Supremo Tribunal Federal.

5.5.1. Entendimento no período de 1997 até 2006.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema se manteve uniforme até o ano de 2006, no sentido de que nenhum novo município poderia ser criado sem a regulamentação do § 4º. do art. 18 da Constituição Federal.

Foram 11 as Ações Diretas de Inconstitucionalidade analisadas pelo Supremo Tribunal Federal e todas declararam a inconstitucionalidade de leis estaduais que criaram municípios ou deferiram liminares suspendendo a eficácia das leis estaduais.

Em ordem cronológica, eis as ADIs **1262/TO** (11/09/1997), **796/ES** (02/02/1998), **458/MA** (08/06/1998), **1881/AL** (03/09/1998), **1825/RJ** (29/03/1999), **2381/RS** (20/06/2001), **2702/PR** (05/11/2003), **2632/BA** (05/02/2004), **2967/BA** (12/02/2004), **2994/BA** (12/05/2004) e **3615/PB** (30/08/2006).

5.5.2. Mudança de paradigma em 2007.

Em 2007, entretanto, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal mudou radicalmente em comparação à posição adotada pela Corte logo após a Emenda 15, de 1996.

No mês de maio de 2007, foram julgadas 6 ADIs, dentre as quais a ADI 3682/MT, que reconheceu a mora do Congresso Nacional e estabeleceu o prazo de 18 meses para que fossem adotadas todas as providencias legislativas à regulamentação da matéria.

Na esteira dessa decisão, outras 5 ADIs tiveram o mesmo desfecho agora não mais declarando a nulidade das leis estaduais que criaram novos municípios, mas mantendo sua vigência pelo prazo de 24 meses a contar do trânsito em julgado das decisões.

O prazo dado pelo Poder Judiciário[185] ao Legislativo para a produção da norma – 24 meses, a contar da decisão das ADIs 3689/PA, 3316/MT, 2240/BA e 3489/SC, ocorrido entre 09 e 10 de maio de 2007 – se esgotará e não há perspectiva que as Casas Legislativas vençam essa *inertia deliberandi.*

Com a fluência desse prazo, o assunto corre o risco de ser "regulamentado" pelo Poder Judiciário, tal como se deu com o direito de greve do funcionalismo público[186].

6. O RESGATE DA NOÇÃO DE SOCIEDADE E DA ÉTICA PARA EFETIVAÇAO DO URBANISMO

6.1. A falta de consciência do "coletivo urbano".

Quando falamos neste trabalho da sustentabilidade necessária a um novo município – função precípua do Estudo de Viabilidade Municipal –, estamos nos referindo a um amplo conjunto de variáveis, todas interconectadas. São variáveis físicas (infra-estrutura urbanística), sociais (econômicas, culturais e históricas),

[185] Muito embora, por respeito à independência entre os Poderes, o termo exato tenha sido *"(...) Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI n's 2.240, 3.31 6, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios."* – ADI 3682/MT

jurídicas, ecológicas e as questões relativas à segurança do cidadão e à problemática do sujeito.

Como será objeto de referência no item seguinte, fator determinante no sucesso de um novo ente político dependerá da correta compreensão de seu território e sua correlação com sua condição produtiva (manejo inteligente e consciente tanto dos recursos naturais quanto dos recursos humanos). O resultado disso vinculará o sujeito daquele local à noção de sociedade.

Desenvolvimento durável não se define somente sobre o terreno do meio ambiente. Esta noção demanda uma reflexão em torno de valores sociais, econômicos e culturais.

O aspecto social do desenvolvimento durável de qualquer município implica colocar hoje em primeiro plano o homem e sua relação com a comunidade da qual faz parte. Oferecer à população local condições de fruir uma vida plena e pautada pela dignidade e pela *ética*. No caso, a ética da produção da cidade.

Cumpre esclarecer a abrangência e a utilização dos termos *moral* e *ética*, os quais não se confundem e muitas vezes são utilizadas indistintamente. Em verdade, a moral está preocupada na construção de um conjunto de prescrições destinadas a assegurar a vida em comum justa e harmoniosa. Nesse sentido, moral é a ação do coletivo voltada ao individual. Um fluxo de fora para dentro.

O termo *ética* a ser utilizado neste trabalho terá sentido inverso, seguirá no caminho do individual para o coletivo, considerando a ação humana do seu ponto de vista valorativo, num sentido genérico e abstrato. É a ação, a conduta, que parte do indivíduo para a coletividade.

Aquilo que denominamos moral, há o comportamento efetivo das pessoas, há os códigos e há esse tipo de relação consigo mesmo *que é a ética.*[187]

---

[186] Supremo Tribunal Federal, Mandados de Injunção 708 e 712, ambos julgados em 25/10/2007.
[187] FONSECA**,** Marcio Alves. **Michel Foucault e a constituição do sujeito***.* São Paulo : EDUC, 2003, p. 106.

Essa diferenciação entre moral e ética está em consonância com a visão de Michel Foucault:

> (...) há que se distinguir, numa história das morais, os atos e os códigos morais. Por atos ou canais entende-se o comportamento real das pessoas em relação ao código moral. Por códigos morais ou receitas entende-se aquilo que é imposto às pessoas, determinando quais atos são permitidos e proibidos, bem como o valor positivo ou negativo de possíveis comportamentos diferentes. Ao lado desses elementos constitutivos das receitas morais, acrescenta-se um outro aspecto, a que Foucault atribui grande importância, e que, segundo ele, na maioria das vezes não está isolado. Tal aspecto é o 'tipo de relação que se deve ter consigo próprio, rapport à soi, que chamo de ética, e que determina como o indivíduo se constitui como sujeito moral de suas próprias ações'.
> Naquilo que denominamos moral, há, portanto, o comportamento efetivo das pessoas, há os códigos e há esse tipo de relação consigo mesmo que é a ética. [188]

6.2. O problema da ética.

Desde a Antigüidade, os problemas éticos ocupam a filosofia grega, sobretudo no pensamento de Sócrates, Platão e Aristóteles. Para Sócrates, o saber fundamental é o saber da natureza humana. Advém daí a máxima socrática: *Conhece-te a ti mesmo*. A intenção é a busca pela consciência da ação humana.

Platão, por sua vez, relaciona a ética com a filosofia política, ou seja, com a *polis* – a seara da vida moral. A ética, nesse sentido, está ligada intrinsecamente com a política. *O homem é bom enquanto bom cidadão.* Na ética de Platão, se encontra a unidade moral e da política, uma vez que para ele *o homem se forma espiritualmente somente no Estado e mediante a subordinação do indivíduo à comunidade.*

Com relação à filosofia política, o pensamento de Aristóteles concorda com o de Platão no que se refere ao fato de que a comunidade social e política é o meio necessário da moral (consciência moral) e acrescenta o fator da vontade guiada pela razão, ou seja, as *virtudes aristotélicas*.

---

[188] DREYFUS, H. L. e RABINOW, P. Sobre a genealogia da ética: uma visão do trabalho em andamento**.** *In* ESCOBAR, C. H. de. *O dossier. Últimas entrevistas, 1984, apud* FONSECA**,** Marcio Alves. *Ob. cit.*, p. 106.

Sem nos ater à moral cristã que vigorou durante o período medieval, findando com o Renascimento, a ética iluminista rejeitou as concepções morais da filosofia grega cristã e formulou o imperativo categórico[189], procedimento pelo qual o indivíduo testa a máxima de sua ação para saber em que medida ela é generalizável e aplicável à sociedade.

A universalidade da razão garante a universalidade do sentido da ação. Kant, o expoente desse pensamento, rompe com a normatividade fundada em conteúdos empíricos. Em Kant, o agir moralmente se funda na razão. A ética kantiana é uma ética formal e autônoma. O ético está contido no indivíduo e é a própria razão da ética.

Hegel vai além e retira a ética do indivíduo isolado e institui uma órbita própria, que denominou esfera da eticidade ou vida ética. Nesse novo campo, a liberdade se realiza eticamente dentro das instituições históricas e sociais, tais como a família, a sociedade civil e o Estado. A eticidade significa, assim, aquela esfera da sociedade em que a consciência ética vai além da consciência do indivíduo e se concretiza em normas, usos, instituições e organizações. Forma-se então o cidadão, pois a ética adquire um caráter social e todo o processo ético se desenvolve na convivência social e histórico cultural.

6.2.1. A ética estatal.

A Arendt (1995) cabe, talvez, a mais original retomada do conceito clássico de *polis* como um espaço público, a cidade, esse lugar integrador que não admite a oposição dualista *Estado/Sociedade*, regressando-se a uma perspectiva de *sociedade política*, na busca da harmonização do *Estado-aparelho de Poder* com o *Estado-comunidade.*

---

[189] "*Age de tal maneira que a máxima de sua ação possa sempre valer como princípio universal de conduta". "Age tendo a humanidade como um fim e jamais como um meio".*

No Brasil, com relação ao aspecto *Estado-comunidade*, temos dois déficits de consciência social: o do Estado em relação ao cidadão e o do cidadão em relação à cidade. Ambos resultam na anulação do desenvolvimento obtido pela humanidade durante a história recente, remetendo as populações, vítimas dessas deficiências, a um cotidiano sem as mais elementares noções de urbanismo, reduzindo-as a realidades medievais, quando ainda não havia, por exemplo, água encanada, tratamento de esgoto, moradias dignas etc. Prova desse cenário são as periferias pobres da maioria das cidades brasileiras.

Sobre a ética do Estado em relação ao cidadão, considera Dirce Mendes da Fonseca[190]:

> *Cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes for a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral de suas condições objetivas, em nível social, político e econômico. Pode-se, pois, conceber um Estado ético que também se torna educador pela cultura que cria e se desenvolve, no nível da práxis política e de suas instâncias públicas, visando à emergência de uma cultura que reforce as condições concretas de cidadania. Tais condições significam ampliar a democracia, dando representação política às classes excluídas e condições para que os sujeitos lutem pelos seus direitos.*

Como ocorreu até hoje no Brasil, durante os vários períodos políticos desde a primeira Constituição, inúmeros foram os critérios e as formas para se criar municípios, tudo a depender do momento histórico e dos interesses envolvidos em cada época. Pode-se dizer que o fator ausente na maioria das vezes foi o princípio ético-estatal para sua criação. Ética por parte do Estado em atribuir o mínimo elemento urbanístico àquele município a ser criado. Falta de ética estatal em priorizar os direitos da maioria, garantindo privilégios para grupos dominantes locais.

Atualmente, até mesmo pela nítida vocação municipalista da Constituição Federal, não haveria mais espaço para essa falta de ética do Estado para com o cidadão. A inclusão do Estudo de Viabilidade Municipal como requisito para a formação de um novo ente federado é uma demonstração de que a Federação está atenta a esse aspecto e busca coibir essa falha, a qual se mostrou patente quando da multiplicação de municípios por meio de ações açodadas e irrefletidas. Essas

criações municipais inconseqüentes pós-1988 redundaram na ausência do conceito de cidade *em si*, isto é, na inexistência de urbanização e do espaço público, na insuficiência de serviços públicos e do sistema de transportes e ainda na falta de política habitacional.

Ficou evidente, e valeu como um doloroso aprendizado, o fato de que sempre que houver deficiência ética por parte do Estado a coletividade será duramente penalizada. No caso em estudo, isto é, dos critérios necessários para a criação de novos municípios, essa ausência da ética estatal, antes da Emenda Constitucional 15/96, acarretou na maioria dos municípios a ruptura e degradação morfológica do tecido urbano e, por conseqüência, gerou a desagregação social.

Ao transferir da União para os Estados-membros a prerrogativa de estabelecer critérios para a independência municipal a Constituição Federal acreditou na maturidade federativa dos Estados. Contando com a *ética estatal* por parte dos Estados-membros, a expectativa surgida naquele ambiente democrático do final da década de 1980 era a de responsabilidade e consciência por parte dos entes federados. Por certo que os Estados eram conhecedores de mecanismos sérios e eficazes para conter a proliferação inconseqüente de novos municípios que ocorreu até 1996. Contudo, a prática de um conhecimento, quando subordinada a interesses que negam o princípio desse mesmo conhecimento e do bem comum, acarreta a negação da cidadania. O que, de fato, ficou comprovado nesse período.

Quando o Estado se omite sobre assunto de sua responsabilidade, imediatamente, por via reflexa, força a transferência da solução dos problemas relativos àquela matéria para a esfera privada. Diante da ausência estatal, a sociedade sofrerá com aquelas questões até ser obrigada a encontrar, por si mesma, as possíveis soluções. Essa omissão consubstancia falta de ética por parte do Estado.

Hoje nos deparamos com uma sociedade comercial, baseada na premência da produtividade, que a acaba por universalizar o utilitarismo e a lógica dos meios e

---

[190] FONSECA, Dirce Mendes da. **O campo da ética, seu lugar na política** *in* Revista de Informação Legislativa.

fins do processo de produção levando à instrumentalização da política, numa definição que aproxima bastante Hannah Arendt do conceito de racionalização moderna de Max Weber.

A política é a realização da ética estatal. É irreal entender ética e política como estanques, fixas e incomunicáveis em departamentos imóveis da sociedade. Pelo contrário, comunicam-se e devem fazer parte do Estado. A ética não está restrita à vida privada, tal como a política se espraia para além da esfera pública.

6.2.2. A ética do cidadão em relação à cidade.

Num contraponto à falta de ética estatal, temos a ausência de ética entre o cidadão e sua cidade. O resultado dessa falta de ética do cidadão em relação à cidade resulta na perda da noção de sociedade, de proximidade, de contato pessoal, justamente os elementos responsáveis pela atração inicial dos homens às cidades.

É a negação, pelo homem, da gênese da cidade que surgiu como o lugar do encontro com o outro, do diálogo. Nos primórdios, as cidades se formaram a partir dos ajuntamentos humanos para que o homem pudesse ficar mais próximo de seus semelhantes e possibilitar seu crescimento por meio do auxílio mútuo. Era o espaço da solidariedade. Era o tempo da busca da força coletiva.

A cidade urbanizada, advinda da revolução industrial criou uma obsessão de progresso, mas em relação ao mundo do pensamento e da forma como interage com sua cidade o homem pouco avançou, ao contrário, reduziu sua capacidade de reflexão, criando um tipo de sociedade que privilegia o consumo e despreza as idéias. É paradoxal, mas na era da *Internet*, o aumento da informação resultou na diminuição do conteúdo e do repertório.

Essa cultura das comunidades restritas, do consumo irrefletido que leva ao gozo sem o desejo, do jogo de interesses privados, onde só os “iguais” participam, fez com que ninguém se sentisse comprometido com a preservação do espaço

---

Brasília : Senado Federal. n. 169, ano 43, jan./mar. 2006, p. 259.

físico, do meio ambiente, dos valores, da história, dos bens coletivos. Num movimento oposto às origens, o homem não se importa mais com os muros e fronteiras de sua cidade; agora, os únicos muros que interessam são os de sua casa e, no máximo, de seu condomínio.

Hannah Arendt apontou para o declínio do *senso comum*[191] comparativamente à Antigüidade: a esfera pública como *mundo comum*, espaço da intersubjetividade humana, deixa de ser a principal base de percepção da realidade em prol das subjetividades individuais e isoladas no processo de produção.

Como resultado, testemunhamos a criação de bairros fechados, ilhas fortificadas para a contenção da violência urbana, o que se mostra pernicioso às futuras gerações, pois esse novo modo de vida, praticamente uma "bolha social", acarreta uma alienação e irreversível falta de proximidade humana. É criada a falsa idéia da desnecessidade de contato pessoal, produzindo cidadãos elitistas, verdadeiros autistas sociais.

Na outra extremidade social, as favelas ou regiões periféricas, abandonadas pelo Estado, as quais, ao contrário dos condomínios amuralhados, jazem escancaradas à influência de toda sorte de grupos paraestatais ou marginais que venham a preencher a lacuna deixada pelo poder público.

6.3. Ideologia urbana.

A expressão *ideologia urbana* é utilizado por Manuel Castells[192] para explicar o surgimento da *ciência do urbano*. Essa *disciplina*, como classifica o autor,

---

[191] Vale aqui transcrever um trecho em que Hannah Arendt resume seu conceito de *senso comum* da realidade: "*Em um mundo de aparências, cheio de erros e semblâncias, a realidade é garantida por esta tríplice comunhão: os cinco sentidos [...] têm em comum o mesmo objeto; membros da mesma espécie têm em comum o contexto que dota cada objeto singular de seu significado específico; e todos os seres sensorialmente dotados, embora percebam esse objeto a partir de perspectivas inteiramente distintas, estão de acordo acerca de sua identidade. É dessa tríplice comunhão que surge a* sensação *de realidade."* (ARENDT, Hannah. *A vida do espírito: o pensar, o querer e o julgar.* 5ª ed. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 2002, p. 40). Arendt, portanto, esclarece que a realidade percebida é assegurada pelo mundo aparente comum, pela comunicação intersubjetiva dos indivíduos na comunidade, e náo por uns egos pensantes isolados em suas introspecções filosóficas.

[192] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2006, p. 126.

possibilitaria um recorte científico para facilitar o estudo específico dessa organização – *a sociedade urbana.*

No entender de Castells, a *ideologia urbana* apreende os modos e formas de organização social enquanto característicos de uma fase da evolução da sociedade, já que a cidade está em permanente evolução pela alteração de seus valores.

> A "sociedade urbana", no sentido antropológico do termo, quer dizer um certo sistema de valores, normas e relações sociais possuindo uma especificidade histórica e uma lógica própria de organização e de transformação.

O fato é os valores sofrem variações de acordo com o período histórico. Assim, houve o tempo e os valores inerentes à *polis* e à *res publica*, aos burgos e às cidades renascentistas.

Para se ter noção da diferença de valores característica a cada período, pode-se conferir o significado da *polis* para os atenienses, conforme esclarece Hannah Arendt:

> (...) essas entidades tangíveis [o espaço físico e as leis], não eram, em si, o conteúdo da política (a polis não era Atenas, e sim os atenienses). [193]

Como já dito acima, cada época é responsável pelo molde dado à concepção ideológica do *urbano.* Atualmente, temos duas realidades: a idealização das cidades (âmbito legal) e a alienação do cidadão (âmbito fenomênico). Não basta que os textos legais definam, de forma ideal, como deve se dar a relação entre os cidadãos e a cidade, se a prática demonstra realidade diametralmente oposta.

De nada adianta, por exemplo, o texto constitucional ditar comando no sentido de que *a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (art. 182 Constituição Federal) se, em função da perda da noção de sociedade, conforme exposto no item anterior, não há reconhecimento desse direito pelos cidadãos.

---

[193] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 7ª ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1995, p. 207.

Em contraste com a ideologia urbana contemporânea, a esfera pública na Antigüidade grega representava o espaço da igualdade e da liberdade, do sentimento de identidade.

Para Aristóteles, o domínio público é a esfera da ação em conjunto dos homens, mas com a finalidade explícita de obtenção de um bem comum, assentado na justiça:

> Todas as formas de associações são como se fossem partes de comunidade política; efetivamente, os homens empreendem uma viagem juntos com o intuito de obter alguma coisa de que necessitam para viver; e é com vistas a vantagens para seus membros que a comunidade política parece ter-se organizado originalmente e ter-se perpetuado, pois o objetivo dos legisladores é o bem da comunidade, e eles qualificam de justo aquilo que é reciprocamente verdadeiro.[194]

Participar da vida pública na Antiguidade adquiria um sentido preciso: uma realização, uma conquista e, portanto, uma ação que se projetava para além da mera satisfação das necessidades biológicas do homem. Tratava-se da preservação do espaço próprio para o exercício da cidadania, que se constitui em oposição ao domínio privado e a toda associação natural e familiar.

Em contraposição à ideologia urbana da Antigüidade, Hannah Arendt, assim define a *esfera pública* na modernidade:

> A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes, é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las. [195]

A lucidez do pensamento de Arendt contrasta com o grau de democracia alcançado recentemente em muitos países do mundo, dentre eles o Brasil. Chega a ser paradoxal esse afastamento (consciente ou inconsciente) entre os cidadãos. Se o grau de igualdade entre os homens ascendeu a um patamar tal que uma nação

---

[194] ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos***.* Livro VIII, 1160 a, p. 164.
[195] ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 62.

não possa ser considerada como democrática sem contar com o primado da isonomia, como, então sustentar que entre *iguais* possa ter ocorrido esse distanciamento e isolamento, mitigando o intercambio social?

Maria Rita Kehl[196], sensível a esse aspecto da sociedade moderna, enfrenta o tema sob o viés psicológico e desenvolve uma pertinente análise a respeito da democracia moderna, sobretudo no que se refere à igualdade entre os homens, como uma política pública constituída a partir do *ressentimento*, uma vez que: *o ressentimento social teria sua origem nos casos em que a desigualdade é sentida como* injusta *diante de uma ordem simbólica fundada sobre o pressuposto da igualdade*.

O ressentimento definido por Kehl explica a substituição da vida boa em sociedade pela busca da boa vida, na qual o cidadão perde o senso coletivo, se isola e restringe-se a preocupações egoístas.

6.4. A vida boa *versus* a boa vida.

De maneira magistral, Arendt apreendeu o sentido da *polis* e da *res publica*:

> [...] a polis era para os gregos, como a res publica para os romanos, em primeiro lugar a garantia contra a futilidade da vida individual, o espaço protegido contra essa futilidade e reservado à relativa permanência, senão à imortalidade, dos mortais.[197]

De fato, a individualidade do sujeito não é, por si só, um agente pernicioso. A nocividade passa a ocorrer quando o individualismo se sobrepõe ao sentimento coletivo. Nesse passo, o *cuidar de si* é importante, pois com relação à individualidade Michel Foucault (2004) demonstrou, as modificações, para os gregos, sobre o que é o *si*[198].

---

[196] KEHL, Maria Rita. **Ressentimento**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.
[197] ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 66.
[198] Foucault mostrou que em um determinado período, o eu era tido como a alma, e por isso cuidar de si era ocupar-se com a própria alma, tendo como finalidade qualificá-la a fim de poder governar os outros, a cidade. Já

Foucault já alertava para essa alienação do sujeito em relação à vida em comunidade, com a perda do centro de gravidade *em torno de alguma coisa que se chamava* ténke toû bíou, *isto é, a arte, o procedimento refletido da existência, a técnica de vida.*[199]

Nessa linha de raciocínio, o filósofo francês ressalta que a questão da acomodação do cidadão, de sua alienação e de sua perda da qualidade de cidadão, esquecendo-se *da arte da existência em sociedade,* já era uma preocupação dos filósofos pós-socráticos: cínicos, epicuristas, estóicos etc.

> Ora, à medida que o eu vai se afirmando como sendo e devendo ser objeto de um cuidado [...], percebemos que entre a arte da existência (a ténke toû bíou) e o cuidado de si – ou então para falar mais sucintamente, entre a arte da existência e a arte de si mesmo – há uma identificação cada vez mais acentuada. A pergunta – "como fazer para viver como se deve?" – era a pergunta da *ténke toû bíou*: qual é o saber que me possibilitará viver como devo viver, como devo viver enquanto indivíduo, enquanto cidadão, etc.?[200]

Hodiernamente, em meio à sociedade de massa focada no consumo, a máxima de Platão: *o homem é bom enquanto bom cidadão,* perdeu sentido. Graças à transformação dos valores, hoje faria sentido se dito: *o homem é bom enquanto bom consumidor.* Atualmente, o indivíduo não se subordina à comunidade, ao contrário, foge dela, criando outra, paralela e reduzida, afastando de si todas as mazelas sociais para fora desse círculo imaginário criado. É a perda total da *ténke toû bíou* mencionada por Foucault.

Em complemento à senda aberta por Foucault, segue o arguto raciocínio de Kehl (2004) acerca do *ressentimento*, que vem justificar – agora não mais na Antigüidade – o individualismo e isolamento característico da sociedade moderna. O ressentimento seria gerado no bojo da sociedade em função da *suposta* igualdade entre os sujeitos que o Estado Moderno prega, o que gera o ressentimento social, nos casos em que a desigualdade é sentida como injusta perante essa ordem

---

nos séculos I e II d.C, cuidar de si passou a ser cuidar tanto da alma quanto do corpo, pois ambos estariam conectados e tendo a mesma importância.

[199] FOUCAULT, Paul-Michel. **Hermenêutica do sujeito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 218-219.

[200] FOUCAULT, Paul-Michel. *Ob. cit.* p. 219.

simbólica. Neste contexto, gera-se uma revolta submissa, expressa em atos reativos individualistas com caráter de competição.

A industrialização e o consumo alteraram de tal forma os valores coletivos que o bem-estar comum, que garantiria a *vida boa* coletiva sofreu uma hermenêutica perversa e egocêntrica. Atualmente, persegue-se a *boa vida* individual e alienada, afastando-se do contato humano tudo que lhe é contrário.

A competição, em lugar da cooperação, pôs fim ao sentimento de solidariedade e reduziu o sujeito urbano à força de trabalho e consumidor de produtos, e inventou uma cidade impessoal, que deixou de ser um ponto de encontro, de solidariedade, para ser simplesmente o lugar no mapa onde se localiza a casa de cada habitante.

Basta constatar o sentimento de alienação e indiferença por parte da população com relação à maioria das regiões centrais das grandes cidades, região, via de regra, com alto valor histórico. A degradação, a violência, o abandono estatal e a “falta de verde” são os motes que justificam a formação de condomínios encastelados cada vez mais afastados dos grandes centros onde seus habitantes dele não precisam sair, pois se recriam ali – ou ao menos se tenta recriar – todo o microcosmo de uma idade, com restaurantes, áreas de lazer, *shoppings centers* e até escritórios, para que não seja necessário sair daquele “cenário” nem mesmo para trabalhar.

De fato, a maioria das cidades contemporâneas tem seu eixo na economia e na produção. Os estoques de produtos e tecnologias precisam ser comercializados, em um ritmo quase frenético, para gerar emprego, renda e desenvolvimento econômico e, finalmente, realimentar o ciclo. Esse sistema de retroalimentação, focado unicamente no aspecto econômico e descolado da percepção social, desfigura a cidade como espaço de convívio.

Os valores de uma sociedade são determinados e conformados pelos sistemas culturais, morais e políticos e representam a consciência moral de uma dada sociedade, a expressão da ética social.

Quando o valor determinante da sociedade passa a ser eminentemente econômico ocorre a perda da identidade do coletivo e o espaço urbano se transforma num enorme dormitório, quase impessoal, que concentrará não mais cidadãos, mas empregados e desempregados; aqueles que fazem parte do sistema produtivo e aqueles que estão à margem dele.

A ideologia urbana deve estar atenta à fase do atual estágio da sociedade, que reduz tudo a mercadorias. Há que se iniciar um processo de resgate de valores centrados no sujeito. O arquiteto Antonio Luiz M. Andrade[201], afirma que uma cidade tem sentido quando tem uma história, uma identidade. De fato, os valores atuais serão responsáveis pelas cidades que estão sendo edificadas:

> Temos uma responsabilidade neste momento que é, tomar uma decisão enquanto é possível para o futuro de nossas cidades antes que a economia o determine para nós. Uma cidade sem poesia, sem memória e sem história, um abismo de simulacros e referências artificiais.
> Uma cidade tem sentido quando tem uma história, uma identidade. Não podemos imaginar o futuro sem descortinar a memória e contemplar o patrimônio nela guardado. A cultura na qual estamos mergulhados é responsável por essa cidade que estamos edificando, da especulação imobiliária, da disputa do metro quadrado, como se o espaço urbano fosse apenas uma mercadoria e não o lugar da convivência e da liberdade. Isto pode significar o fim da concepção de cidade que determinou sua origem.[202]

Nesse sentido, entendemos que houve um retrocesso com o texto do § 4º do art. 18 da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional 15/96, pois o texto originário consignava expressamente a preocupação com o aspecto histórico-cultural, ou seja, com a identidade local, quando previa que a *criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios* deveriam preservar *a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano*[203]*.*

Apesar de expressamente retirado do texto constitucional, o fator histórico-cultural – como ideologia urbana – não deixou de ser um valor a ser protegido pelo

---

[201] Disponível em: <http://www.cultura.salvador.ba.gov.br/pensando-cultura-modelo.php?edit=7> Acesso em 16/03/2008.
[202] ANDRADE. Antônio Luiz M. **A cultura e o planejamento da cidade**. Disponível em: <http://www.cultura. salvador.ba. gov.br/pensando-cultura-modelo.php?edit=7> Acesso em 16/03/2008.

Estado. Entendemos que, malgrado a supressão no texto constitucional, o Estudo de Viabilidade Municipal deve estar atento à manutenção da identidade cultural e à salvaguarda das raízes que vinculam a microrregião da qual fazem parte os municípios envolvidos num processo de secessão.

Se não houver tal preocupação com esse importante traço comum (elemento histórico-cultural), o sujeito será anulado, surgindo um novo centro impessoal que não encontrará identificação alguma entre os cidadãos daquela nova localidade. Seria, de forma paradoxal, a negativa da *ideologia urbana* preconizada pela Constituição Federal, de cunho eminentemente municipalista.

---

[203] Redação original do § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988, antes de sua alteração pela Emenda Constitucional 15/96.

7. O ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

7.1. Foco na microrregião.

O desenvolvimento nacional não ocorre de forma isolada, sem o correspondente estadual e municipal. Ao contrário, é resultado de ações conjuntas de todos os entes políticos e da sociedade civil organizada.

Quando se fala em desenvolvimento municipal, este não pode restringir seu significado ao sentido exclusivamente urbano, preconizado pelo art. 182 da Constituição Federal. O desenvolvimento almejado pela Carta Magna é pleno e vai além: é o desenvolvimento social, econômico e produtivo. E nesse âmbito, não é só uma questão que dependa de diretrizes e intervenções do Estado, nem é resultado exclusivo das atividades empresariais privadas. Tal desenvolvimento depende de como a comunidade organiza a produção.

Aí reside a importância da intervenção do poder público local como motivador na construção desse *entorno* de serviços e infra-estrutura que proporcione o desenvolvimento produtivo, não só do município, mas de sua microrregião.

A vocação local deve ser diagnosticada e respeitada no processo de análise do Estudo de Viabilidade Municipal para proporcionar o fomento ao desenvolvimento da região envolvida. Não pode ser o resultado de uma seqüência única de transição – a qualquer custo – de matriz eminentemente rural para a industrialização, para a urbanização inconseqüente e desmedida.

De fato, em todo o território nacional há uma saudável diversidade de identidades locais e aptidões estratégicas de desenvolvimento possível em cada território, segundo suas características específicas, recursos e potencialidades. A partir desse entendimento regional, uma localidade pesqueira artesanal, demandará serviços e estratégias distintas de uma região agroindustrial. Da mesma forma, uma

microrregião com vocação extrativista/garimpeira exigirá atenção a pontos diversos daqueles próprios de uma região industrial.

Sob essa perspectiva, o município passa a ser um agente decisivo de desenvolvimento, ao constituir o referencial principal do processo e o âmbito definitivo de interação e decisão para os diferentes segmentos sociais – poder público, empresa privada, universidades, entidades financeiras, centros tecnológicos, cidadãos, trabalhadores etc.

Conforme Llorens[204], foi com essa visão de adaptação e aproveitamento dos recursos regionais endógenos que surgiram os “distritos industriais” italianos e os “sistemas locais de empresas” na Espanha, além de outras iniciativas locais importantes que surgiram em diversos países da Europa ocidental.

A depender dos critérios a serem definidos no Estudo de Viabilidade Municipal, o Brasil tem uma grande oportunidade de alavancar o potencial econômico regional.

Uma análise de fundo econômico-regional poderia ter diagnosticado e até mesmo evitado, por exemplo, o impacto negativo do desmembramento de Alumínio (15 mil habitantes/2000), antigo distrito de Mairinque (39 mil habitantes/2000), no Estado de São Paulo, que levou consigo a fábrica de alumínio da CBA – Companhia Brasileira de Alumínio – do Grupo Votorantim.

Além da considerável perda de arrecadação tributária por parte do município sede, com todas as suas conseqüências comprometedoras a uma população aproximadamente duas vezes e meia superior do que a do município recém-formado, essa divisão brusca causou um choque em toda a microrregião envolvida.

Sem dúvida, na maioria dos territórios que abraçam uma vocação econômica principal, várias cidades daquele entorno têm sua economia local voltada àquela atividade econômica específica. Assim se dá com pólos calçadistas no interior de

São Paulo; com a indústria moveleira no Rio Grande do Sul; a indústria de tecnologia no Vale do Paraíba etc. Rupturas nesse ecossistema, quando feitas sem análises adequadas, podem comprometer o bom andamento daquele entorno produtivo, afetando o equilíbrio, o desenvolvimento e o bem estar das populações envolvidas.

Um exemplo foi o desequilíbrio regional ocasionado pelo desmembramento de Ribeirão Grande (7 mil habitantes/2000) no sudoeste paulista, antigo distrito de Capão Bonito (46 mil habitantes/2000) que, ao se tornar independente levou consigo a principal fonte de receita do município-mãe, uma fábrica de cimento (a atual Cia. de Cimento Ribeirão Grande), bem como as principais jazidas de calcário. A transferência das fontes de arrecadação feita de maneira desestruturada e sem qualquer análise prévia afetou sobremaneira o município-sede.

Um ponto que se evidencia como basilar a ser considerado pelo Estudo de Viabilidade Municipal diz respeito, portanto, à compreensão de conjunto interdependente dos municípios diretamente envolvidos (município-sede e o distrito, em caso de desmembramento) e sua inter-relação com o entorno que os liga, a fim de não causar uma ruptura no equilíbrio regional.

Visto dessa forma, o Estudo de Viabilidade Municipal se transformará em um novo instrumento federativo de manutenção e formulação de estratégias de aumento do desenvolvimento territorial local, respeitando as características sociais e a vocação econômica regional preponderante. É uma oportunidade única para que no Brasil não se criem mais municípios sem orientação alguma e descolados da realidade regional da qual fazem parte.

7.1.1. Valorização do *Brasil rural*.

Há que se combater a idéia preconceituosa com a qual nos acostumamos, segundo a qual as áreas rurais somente podem ganhar pujança econômica

---

[204] LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política***;* tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga. 2001 – Rio de Janeiro

mediante industrialização. Um forte argumento contrário a essa idéia é o fato de que, em 2007, a soma das cadeias produtivas (ou seja, o agronegócio brasileiro) é igual a 29% do PIB, gera 37% de todos os empregos, responde por 36% das nossas exportações e por 92% do saldo de nossa balança comercial[205].

Em 2006, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em parceria com o Projeto Qualicidades, apresentou o *II Seminário Qualicidades*[206], cujo enfoque naquele ano foi *desenvolvimento urbano e dinamismo rural.* O evento foi pródigo em definir estratégias para enfrentar a crise urbana com políticas públicas específicas, a partir da ótica do poder local, bem como identificar os principais elementos capazes de incentivar o progresso das cidades brasileiras. Seu propósito era analisar a gestão das cidades com ênfase na qualidade de vida de seus habitantes.

O próprio coordenador do trabalho, economista Luiz Paulo Vellozo Lucas, ex-prefeito de Vitória, se surpreendeu com a conclusão do trabalho. As áreas urbanas mais dinâmicas, ou seja, áreas metropolitanas, pioraram, enquanto que as cidades aparentemente estagnadas, agrícolas, apresentaram melhora na qualidade de vida.

Baseado no *Qualicidades*, a equipe do BNDES sugere alterar a antiga classificação polarizada entre urbano e rural, propondo quatro novas categorias de cidades: *agrorurais, agrourbanas, industriais e de serviços*.

A constatação de deterioração na qualidade de vida nos grandes centros urbanos aponta para o caminho da “desurbanização”. A vida boa, isto é, a qualidade de vida fará com que as coisas “boas” das áreas urbanas sejam levadas para as cidades rurais de forma natural.

Em suma, o desenvolvimento sustentável é perfeitamente alcançável na área rural, sem a necessidade de sua *industrialização a qualquer custo*, com a colisão à sustentabilidade e à qualidade de vida. O fato de mais de 90% do saldo de nossa

---

: BNDES, p. 100.

[205] Disponível em: <http:// gazetaonline.globo.com/jornalagazeta/seguranca/cadastro/index.php?id=http%3%2F%2Fgazetaonline.globo.com%2Fjornalagazeta%2Feconomia%2Feconomia_materia.php%3Fcd_matia%3D398144%26cd_site%3D112> Acesso em 04/05/2008.

balança comercial ser devido à produção do campo (agronegócio) é um fato para séria reflexão.

7.2. Análise das condições mínimas de serviços públicos.

Significativa parcela dos municípios brasileiros apresenta baixa capacidade institucional em diversas áreas, desde as mais elementares, como prestação de serviços de saúde à população, saneamento básico e educação até o gerenciamento de transporte público, habitação e uso do solo.

Parte dessa penúria municipal se deve à insignificante arrecadação tributária própria e à umbilical dependência das transferências da esfera federal e estadual.

O Estudo de Viabilidade Municipal deve levar em conta esses importantíssimos aspectos que devem ser determinantes para o surgimento de um novo ente político. Tanto a União quanto os Estados devem dedicar especial atenção a essa questão, uma vez que o novel município comporá a federação.

Vencido o primeiro critério ou diagnóstico econômico-regional, o pretenso município deve demonstrar que possuirá condições de fornecer os serviços públicos constitucionalmente garantidos à população. Tais demonstrações devem levar em conta o número estimado de habitantes, a perspectiva econômica, a arrecadação tributária e a infra-estrutura mínima já existente.

A existência de serviços públicos e infra-estrutura adequados é o diferencial que determinará o sucesso ou o fracasso da criação de um novo município. Onde os serviços públicos funcionam a contento conferem uma sinergia ao capital humano e social das populações pobres, capaz de expandir capacidades e atuar na redução da pobreza e proporcionar o desenvolvimento local.

Serviços públicos básicos, quando prestados de forma satisfatória, refletem positivamente na economia local. Um exemplo é a habitação. A posse de

---

[206] Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/noticias/2006/not079_06.asp> Acesso em 04/05/2008.

propriedade urbana causa impactos ao acesso ao crédito, nos mercados formal e informal. A habitação e o acesso à infra-estrutura de serviços urbanos potencializam as estratégias de sobrevivência de famílias que têm na moradia o espaço de exercício de atividades econômicas. A habitação influencia de forma não trivial os processos de formação de poupança familiar e o acesso a ativos diversos como bens duráveis[207].

Mais do que exigir um número mínimo de casas, como faz parte de muitos projetos de lei citados no item anterior, o ponto nevrálgico para o êxito do novo município é a condição de atendimento às necessidades de seus habitantes. No tocante à questão urbana, os novos projetos de lei reproduzem exigência anacrônica contida na Lei Complementar nº 1/67, que antes da Constituição de 1988 apresentava as condições meramente quantitativas para a criação de entes municipais. Essa lei complementar estabelecia um número mínimo de 200 casas no perímetro urbano.

Atualmente, o simples fator numérico de casas é irrelevante, por não representar fator significante à viabilidade do novo ente político. Não nos parece razoável a fixação de um número, seja de 200, 500 ou 1000 moradias como condição *sine qua non* para que surja um novo ente político.

7.2.1. Dignidade como elemento de resgate da consciência social.

Serviços de qualidade demonstram a perfeita relação entre o povo e seu governo. Sob esse aspecto, o foco do Estudo de Viabilidade Municipal deve ser a busca para proporcionar o bem-estar dos habitantes do futuro município com a projeção de seu crescimento populacional e de sua extensão territorial. É preciso definir, caso a caso, o que convém para esse bem-estar e, em seguida, definir o significado local de desenvolvimento, com base em sua articulação microrregional e seu grau de polarização com o município-sede.

---

[207] NEVES**,** Estela. *Sistematização do debate sobre `desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis e qualidade de vida`, in* Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II – Rio de Janeiro : Mauad :

Relembrando Kehl (2004), serviços públicos dignos servem para reafirmar a igualdade entre todos os cidadãos e estancará o sentimento denominado por ela de *ressentimento*, que justificaria o individualismo e isolamento característico da sociedade moderna.

8. CONCLUSÃO

O Estudo de Viabilidade Municipal se mostra como um ferramental excepcional para definir novos paradigmas de desenvolvimento nacional. Diante das análises feitas no corpo deste trabalho, passamos a resumir os principais pontos que o Estudo de Viabilidade Municipal deveria estabelecer. São os seguintes:

1) diante da vigência do anacrônico Decreto-lei 311/38, que estabelece os critérios de cidade e zona urbana, os dados do IBGE, nesse tocante, devem ser analisados com reserva, mesclando-se, ao menos para o critério de taxa de urbanização, critérios mais modernos e padrões internacionais, como, por exemplo, o da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2) O foco a ser dado pelo Estudo de Viabilidade Municipal deverá ser a microrregião a qual pertence o município candidato à autonomia, bem como sua vocação econômica e seu histórico e laços culturais e sociais que o ligam a seu entorno. Esse é sentido apontado pela Emenda Constitucional 15/96, que exigiu o mínimo, isto é, a opinião plebiscitária do município-sede.

3) A preocupação central com relação ao novo município que estará para surgir deverá ser não o crescimento econômico com um fim absoluto, mas como meio para alcançar o desenvolvimento sustentável. Crescimento econômico é um todo formado de partes do processo de desenvolvimento, processo esse que inclui outros componentes essenciais normalmente relegados a segundo plano, como educação, produção científica e sustentabilidade ambiental. E o crescimento

---

BNDES, 2002.

econômico pode ser obtido também com a exploração de atividade rural, o que já é um fato[208].

4) Conseqüência do crescimento consciente adotado pelo novo município surgido será a satisfatória prestação de serviços públicos e atendimento das necessidades dos munícipes.

5) Com a prestação de serviços dignos o cidadão reconhecerá a preocupação por parte do Estado com o cidadão, de forma a permitir sua perfeita integração à sociedade da qual faz parte, resgatando sua consciência coletiva e o prazer não só em viver, mas em conviver (*tékne toû bíou,* mencionado por Foucault). O resultado será o resgate da ética e a perda da noção de falso sentimento de igualdade que gera o *ressentimento* mencionado no tópico anterior.

6) O resgate da ética e fim do *ressentimento* terá como conseqüência a geração de uma espiral positiva em que os cidadãos se identificarão com suas cidades de forma a provocar o sentimento de preocupação, de zelo e cuidado com o coletivo, de modo a derrubar os muros individuais hoje existentes.

Por fim, na linha da história mostrada aqui, vimos que a união é uma necessidade do homem. Mesmo antes de se cunhar o termo cidade, ela de fato já existia e continuará a existir malgrado o nome que lhe venha a ser dado (cidade, ville, comuna, town, condado, city, distrito, povoado, aldeia, etc.). Juridicamente, o município veio dar a moldura administrativa geral, graças ao senso prático dos romanos. Fato é que o município se mostrou um modelo de sucesso, tanto que persiste mundialmente há mais de 2000 anos com sua estrutura básica.

No Brasil, nesses pouco mais de 500 anos, esse instituto sofreu um movimento pendular durante sua história, com várias formatações administrativas, competências e com picos de extrema independência e total submissão ao poder central. Hoje, malgrado a autonomia municipal reconhecida pela Constituição,

---

[208] Em 2007, os negócios agrícolas e pecuários correspondeu a 29% do PIB, gerou 37% de todos os empregos, responde por 36% das nossas exportações e por 92% do saldo de nossa balança comercial. Fonte: Jornal Gazeta Mercantil, citada acima.

testemunhamos, de fato, a total dependência econômica dos pequenos municípios, os quais são mais de 4000.

O que dará a real autonomia aos municípios será o encontro de sua verdadeira vocação econômica que pode ser extrativista, terciária, rural, agrícola altamente mecanizada, pecuária, eminentemente focada em serviços, industrial, turística etc. O que mostramos por meio dos estudos mencionados neste trabalho – IBGE, BNDES, IPEA, Qualicidades etc – é que os municípios buscam sanar seus problemas de forma isolada, quando seria extremamente mais eficaz a formação de microrregiões vocacionadas para determinada atividade econômica.

Não haverá mais espaço, e isso já está devidamente assente na Federação Brasileira, a independência de um distrito com a finalidade única de recebimento das transferências federais e estaduais.

O Estudo de Viabilidade Municipal, feito para levantar a realidade de cada novo distrito que pretender se tornar autônomo, deveria também ser o responsável pelo levantamento e diagnóstico econômico microrregional. Nesse contexto, isto é, tendo em conta o cenário coletivo e não individual tão somente, seria muito mais eficaz a independência de um distrito para se tornar um igual frente aos municípios já existentes e atuar como parceiro econômico, oferecendo as mesmas vantagens daí advindas a seus cidadãos.

Deixar esse assunto latente há mais de uma década é correr o risco de vermos o tema ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal[209]. E se isso vier a ocorrer o prisma analisado será eminentemente jurídico, com o risco da volta de critérios quantitativos, tal como era feito pela LC 1/67. O Brasil ainda tem a chance de mudar sua história a partir dos municípios, valorizando-os, mas o tempo se escoa rapidamente e, a essa altura, contra o municipalismo e o desenvolvimento nacional.

---

[209] Tal como ocorreu com o direito de greve, decidido pelo Supremo Tribunal Federal, Mandados de Injunção 708 e 712, ambos julgados em 25/10/2007, com relação à Emenda Constitucional 15/96, o STF foi taxativo ao advertir *"(...) Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.*" – ADI 3682/MT

BIBLIOGRAFIA

1. Livros

ACKEL FILHO**,** Diomar. **Município e prática municipal à luz da constituição federal de 1988***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1992.

ARENDT, Hannah. **A condição humana***.* 7ª ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1995.

_____. **A vida do espírito: o pensar, o querer e o julgar***.* 5ª ed. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 2002.

ARISTÓTELES. **Política***.* Coleção Os Pensadores*.* São Paulo : Nova Cultural, 1999.

_____ . **Ética a Nicômacos***.* 4ª ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001.

BASTOS**,** Aureliano Cândido de Tavares. **A província***.* Ed. fac-similar – Brasília : Senado Federal, 1996. Fac simile de: Rio de Janeiro; Garnier, 1870.

BASTOS**,** Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 6ª ed. São Paulo : Celso Bastos Editora, 2004.

BIRKHOLZ**,** Lauro Bastos. **Planejamento regional e o planejamento local, relacionamentos e condicionantes***.* São Paulo : FAUUSP Publicações, 1979.

BIRMAN**,** Joel. **Entre cuidado e saber de si: sobre Foucault e a psicanálise***.* Rio de Janeiro : Relume Dumará, 2000.

BRAZ**,** Petrônio. **Direito municipal na constituição***.* 6. ed. Leme : J H Mizuno, 2006.

BRESSER PEREIRA**,** Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional***.* São Paulo : Editora 34; Brasília : ENAP, 1998.

CARRAZZA**,** Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário***.* 6. ed. São Paulo : Malheiros, 1994.

CASTELLS**,** Manuel. **A questão urbana***.* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2006.

CASTRO**,** José Nilo de. **Direito municipal positivo***.* 6. ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2006.

COLUSSI, Eliane Lucia. **Estado Novo e municipalismo gaúcho.** Passo Fundo: UPF, 1996.

COMPARATO**,** Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno***.* São Paulo : Companhia das Letras, 2006.

CORRALO**,** Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira.** Curitiba : Juruá, 2006.

COSTA**,** Nelson Nery. **Curso de direito municipal br***asileiro.* Rio de Janeiro : Forense, 1999.

COULANGES**,** Fustel de. **A cidade antiga***.* Rio de Janeiro : Ediouro, 2003.

CRETELLA JÚNIOR**,** José. **Direito administrativo municipal***.* 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1981.

DINZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico***.* São Paulo : Saraiva, 1998.

FAVIER**,** Jean. **Carlos Magno***.* São Paulo : Estação Liberdade, 2004.

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

FERREIRA**,** Pinto. **As eleições municipais e o município na constituição de 1988***.* São Paulo : Saraiva, 1992.

FONSECA**,** Márcio Alves da. **Michel Foucault e a constituição do sujeito***.* São Paulo : EDUC, 2003.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro***.* Rio de Janeiro : Forense, 1968, v. I.

FOUCAULT, Paul-Michel. **O cuidado de si***.* Rio de Janeiro : Edições Graal, 1985.

_____. **Hermenêutica do sujeito***.* São Paulo: Martins Fontes, 2004.

GIORDANI**,** Mário Curtis. **História da antiguidade oriental***.* 13. ed. Petrópolis : Vozes, 1996.

GAMA**,** Ricardo Rodrigues. **Manual de direito constitucional***.* Curitiba : Juruá, 1999.

JACQUES**,** Paulino. **Curso de direito constitucional***.* 8. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1977.

JAGUARIBE**,** Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social: breve estudo comparativo e crítico das perspectivas liberal e marxista e dos problemas da sociedade não-repressiv***a.* São Paulo : Circulo do Livro, 1978.

KEHL, Maria Rita. **Ressentimento**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

KRELL**,** Andréas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados***.* São Paulo : Oficina Municipal, 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil***.* 2ª ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975.

LEWANDOWSKI**,** Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política***;* tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga. 2001 – Rio de Janeiro : BNDES.

LOBO, R. Haddock. **História econômica geral e do Brasil***.* 2ª ed. São Paulo : Atlas, 1969.

LUÍS**,** Washington. **Na capitania de São Vicente***.* Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

MARCHIARO, Enrique J. **Derecho municipal: nuevas relaciones intermunicipales.** Buenos Aires : Ediar, 2000.

_____. **História econômica e administrativa do Brasil***.* 17ª ed. São Paulo : Atlas. 1973.

MARTINS, Ives Gandra e BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 3 de outubro de 1988***,* 3º vol. – tomo I – arts. 18 a 23. 2ª ed.. São Paulo : Saraiva.

MARTINS**,** Oliveira. **História da civilização ibérica***.* Lisboa : Publicações Europa-América, s.d.

MEIRELLES**,** Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro***.* 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços e administração indireta***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1973.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis***.* São Paulo : Martins Fontes, 1996.

MONTORO**,** Eugênio Franco. **O município na Constituição brasileira***.* São Paulo : Jurid Vellenich, EDUC, 1975.

MORAES**,** Alexandre de. **Direito constitucional***.* 5ª ed. São Paulo : Atlas, 1999.

_____. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional***.* 2. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas***.* São Paulo : Martins Fontes, 1998.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O Município e seu regime jurídico no Brasil***.* Rio de Janeiro : Forense, 1959.

PINTO FILHO**,** Francisco Bilac. **A intervenção federal e o federalismo Assimétrico***.* Rio de Janeiro : Forense, 2002.

PRADO JUNIOR**,** Caio. **Evolução política do Brasil : colônia e império**. São Paulo : Brasiliense, 2006.

RAMOS**,** Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico***.* Rio de Janeiro : Forense, 2000.

SILVA**,** José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1981.

_____ **. Curso de direito constitucional positivo***.* 10ª ed. São Paulo : Malheiros, 1995.

_____ **. Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ª ed*.* São Paulo : Malheiros, 2007.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito constitucional***.* Rio de Janeiro : Forense, 2004.

SOARES**,** Antônio Carlos Otoni. **A instituição municipal no Brasil***.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1986.

TAUNAY, Affonso de Escragnolle. **História da cidade de São Pau***lo.* Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **A Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático***.* 2ª ed. São Paulo : Martins Fontes, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas : Editora Autores Associados, 2003.

ZIMMERMANN**,** Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático***.* Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 1999.

_____ **. Curso de direito constituci***onal.* 3ª ed. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2004.

2. Artigos

AFONSO, José Roberto *et alii*. *Municípios:* **Quanto custam as Câmaras de Vereadores?** *in* Informe da Secretaria para Assuntos Fiscias. nº 21, out. 2000. Rio de Janeiro: BNDES.

BRAGA, Roberto ; PATEIS, Carlos da Silva . **Criação de municípios: análise da legislação vigente no Estado de São Paulo**, *in* Revista de Geografia Ufms, Campo Grande - MS, v. IX, n. 17, p. 7-14, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. **Novos municípios** *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília : Senado Federal. n. 119, ano 30, jul./set. 1993.

FONSECA**,** Dirce Mendes da. **O campo da ética, seu lugar na política** *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília : Senado Federal. n. 169, ano 43, jan./mar. 2006, p. 255-262.

GOMES**,** Gustavo e MAC DOWELL**,** Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico, nem sempre é bom para o social***, in* Texto para Discussão n. 706. Brasília : IPEA, fevereiro de 2000.

HORTA**,** Raul Machado. **Repartição das Competências na Constituição Federal de 1988***, in* Revista Trimestral de Direito Público*.* São Paulo, n. 02, p. 5-20, 1993.

JUCÁ**,** Francisco Pedro, **Reflexões sobre o Federalismo Brasileiro***, in* Revista de Direito Constitucional e Ciência Política nº 21 – Out./Dez. – 1997 – São Paulo : Revista dos Tribunais, p. 197-209.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios,** *in* Consultoria legislativa da câmara dos deputados*.* Julho/2003. Brasília : Câmara dos Deputados.

MOHN, Paulo Fernando. **Autonomia municipal, centralização e liberdade** *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília : Senado Federal. n. 171, ano 43, jul./set. 2006.

PINHEIRO**,** Ivan Antônio e MOTTA**,** Paulo César Delayti. **As últimas emancipações municipais no Rio Grande do Sul.** *In* Revista de Administração Municipal n. 258 – Abril/Junho – 2006 – Rio de Janeiro / IBAM, p. 56-68.

NEVES**,** Estela. **Sistematização do debate sobre `desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis e qualidade de vida`***, in* Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II – Rio de Janeiro : Mauad : BNDES, 2002. ISBN 85-7478-092-8.

SOUZA, Horácio Augusto de. **Aspectos contemporâneos da municipalização do ensino fundamental***. In* Revista de Administração Municipal n. 259 – Julho/Setembro – 2006 – Rio de Janeiro / IBAM, p. 53-63.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho**. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional***, in* Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, jul./set., 1997, p. 169-187.

3. Dissertações e teses

CHALITA**,** Gabriel Benedito Issaac. **Alternativas para a independência do poder legislativo municipal.** Tese (Doutorado) – São Paulo : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

GODOY**,** Mayr. **A câmara municipal***.* Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. São Paulo : Universidade de São Paulo, 1978.

LAWALL**,** Franciso. **A liberdade como sentido da política em Hannah Arendt.** Dissertação (Mestrado) – São Paulo : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

SIQUEIRA**,** Cláudia Gomes de. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas.** Dissertação (Mestrado) – Campinas : Universidade Estadual de Campinas, 2003.

4. Internet

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/artigo_059.html, acessado em 02/02/2008.

http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-20/Legimp-20.pdf, acessado em 02/02/2008.

http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decretos1889%20(380p)/ decretos1889-1002.pdf, acessado em 02/02/2008.

http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/Leis1891vIp980/ parte -2.pdf, acessado em 02/02/2008.

http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1969vIp176/parte-2.pdf. Acesso em 04/02/2008.

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/26102004financasmunic.shtm Acesso em 14/02/2008.

http://www.cultura.salvador.ba.gov.br/pensando-cultura-modelo.php?edit=7, acessado em 16/03/2008.

http://www.bndes.gov.br/noticias/2006/not079_06.asp.

http://gazetaonline.globo.com/jornalagazeta/seguranca/cadastro/index.php?id=http%3%2F%2Fgazetaonline.globo.com%2Fjornalagazeta%2Feconomia%2Feconomia_materia.php%3Fcd_matia%3D398144%26cd_site%3D112 acessado em 14/04/2008.

5. Periódicos, textos e compilações

BNDES**. Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras***.* / Lucimar da Silva Guarnieri (coordenadora). Rio de Janeiro : BNDES, 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desalento municipal***.* São Paulo, 30/10/2007, p. 2.

FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS – FINATEC**. Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo***.* São Paulo : HUCITEC : FINATEC, 2004. ISBN 85-271-0648-5.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM**. O município no século XXI: cenários e perspectivas***.* ed. especial. São Paulo , 1999.

PORTUGAL**. Ordenações Filipinas**. Código Filipino, ou, Ordenações e Leis do Reino de Portugal : recopiladas por mandado d'el-Rei D. Filipe I. – Ed. Fac-similar de 14ª ed., segundo a primeira, de 1603, e a nona, de Coimbra, de 1821 / por Cândido Mendes de Almeida. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. v. 38-A.

REVISTA VEJA**. O planeta urbano***.* Editora Abril, 16 de abril de 2008, ed. 2056, p. 106-113.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2002, vol.17, n 48, p.61-89.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo