

## **Criação de novos municípios: Alternativa ou erro?**

### **Luiz Gustavo Bambini de Assis**

Advogado, Bacharel e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi Assessor Jurídico do Gabinete da Prefeitura de São Paulo e Assessor Jurídico da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, atualmente é Assessor Especial da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República.

**Resumo:** O presente artigo elabora um estudo acerca dos municípios, ressaltando sua origem histórica e suas condições jurídicas e políticas. O autor ainda contribui com o polêmico debate a respeito da criação de novos municípios.

**Palavras-chaves:** Município, Ente Federado, Constituição, Poder Executivo.

**Sumário:** I Introdução e Histórico - II O município no ordenamento jurídico brasileiro moderno - III As receitas municipais - IV O problema apresentado – Notas explicativas - Referências

### **I - Introdução e histórico**

Advogado. Bacharel e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi Assessor Jurídico do Gabinete da Prefeitura de São Paulo e Assessor Jurídico da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Atualmente é Assessor Especial da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República.

Há tempos acompanhamos o debate, principalmente no Congresso Nacional, sobre a criação de novos municípios no Brasil. Inúmeras Propostas de Emenda à Constituição são apresentadas no sentido de alteração da atual redação do § 4º do artigo 18 de nosso texto constitucional.

O município como ente federado é uma estrutura peculiar do sistema federativo Brasileiro. Todavia, sua origem antecede ao Período Republicano, quando o pacto federativo fora definitivamente firmado no Brasil.

A origem do município no Brasil nos remete ao período da Colônia, quando os portugueses, logo ao aqui se estabelecerem, trouxeram as instituições municipais de acordo com o direito lusitano. Todavia, a independência dos municípios nesse período fora restringida pela centralização do poder nas mãos das Capitâneas. Mesmo assim, com o apoio da igreja e das pressões sociais, foram atribuídos aos municípios o poder de criar arraiais, convocar as “juntas do povo” para que fossem decididos diversos assuntos de interesse da Capitania, dirigidos pelos trabalhos das Câmaras Municipais.

Fato relevante desse período é a destituição, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, do Governador da Capitania que levava o mesmo nome, Salvador Correa de Sá e Benevides, decisão essa ratificada pela Coroa Portuguesa, tamanha força que o direito costumeiro passou a atribuir aos municípios brasileiros. Mesmo com a Carta Régia, datada de 1664, que passou a exigir das Câmaras Municipais o reconhecimento da superioridade dos governadores de

capitanias, a vontade da população em manter a independência da autonomia das Câmaras não se alterou.<sup>1</sup>

Assim, no período do Império, as câmaras municipais passam a ser lembradas pela Constituição de 1824. Fora reservado no texto constitucional capítulo autônomo a essas instituições que constavam do *Capítulo II – Das Câmaras, Título VII, artigos 167 a 169*<sup>ii</sup>. Já existindo cidades e vilas, foi a cada uma dessas instituições atribuída a criação de uma câmara municipal, a quem foi reconhecida a competência de governo econômico e municipal desses espaços políticos. Durante o Império inclusive, o que passou a diferenciar as cidades das vilas era a composição de suas câmaras municipais, pois as câmaras das cidades eram compostas de nove membros, e a das vilas, de sete membros.

A formação política das Câmaras Municipais e a atribuição da função do juízo de paz a essas instituições é ordenada a partir do advento da Lei de 1º de outubro de 1828. Todavia, foi dado às Câmaras um poder meramente administrativo, condicionando-se a execução dos atos de administração municipal aos *Conselhos Gerais das Províncias*, representantes do Poder Central. Não havia autonomia, cabendo às câmaras as funções de caráter administrativo, a serem ratificados pelos Presidentes de Províncias.

O Ato Adicional de 1834 tentou fortalecer a ação municipal, num rompante federalista que já havia se consolidado no sistema norte-americano, desde 1787, a partir das teorias oriundas do pensamento de *Hamilton, Madison e Jay*<sup>iii</sup>. Entretanto, como esse mesmo Ato dotou as Províncias de maior poder, a teoria de um pacto federativo no Brasil baseou-se no fortalecimento desses entes e de suas assembléias legislativas, relegando a segundo plano o papel das Cidades e suas Câmaras Municipais.

O fortalecimento do Município ganha espaço apenas a partir da Proclamação da República, quando a Constituição de 1891 consagra a autonomia desses entes, respeitando-se e garantindo-se o pacto federativo recém criado no País. A Primeira República entretanto, demora a acostumar-se com a idéia de autonomia municipal, subjugando o papel dos municípios na história federativa. Apenas quando a Revisão Constitucional de 1926 dá à autonomia municipal a característica de *Princípio Geral* é que essa atribuição passa a ser respeitada.

Assim, em 1934 a separação federativa ganha a conotação até hoje existente no Brasil, quando passa a tratar separadamente as competências constitucionais entre Estado Federal, Estados Federados e Municípios. As bases da organização municipal foram consolidadas a partir da eleição de prefeitos e vereadores de maneira independente do poder estadual ou federal. Consolida-se a idéia do desenvolvimento dos Municípios Brasileiros a partir de suas atribuições constitucionais e do resguardo de sua autonomia frente aos demais entes da federação.

Essa autonomia seguiu assegurada pelas Constituições Brasileiras de 1946, 1967, pela Revisão Constitucional de 1969 e, finalmente, pela Constituição agora em vigor, mediante seu artigo 18, *caput*. Muito embora venha se discutindo se essa autonomia dos entes federados não fere o princípio da soberania nacional, una e indivisível, autores modernos e renomados vêm dando uma resposta direta a essa indagação. O Professor Fábio Konder Comparato externaliza sua posição:

“(…) mais precisamente no que toca aos estados federados, como salientou um autor (Klaus Stern), a Constituição Federal não lhes atribui, tão só, uma capacidade de auto-administração, mas autênticos poderes estatais e políticos, segundo uma estrutura de repartição de competências próprias, portanto não derivadas uma da outra. Os poderes

políticos dos estados membros não foram delegados pela União, mas a eles diretamente atribuídos pela Constituição.

A Constituição Federal em vigor inaugurou o chamado “**federalismo cooperativo**” (grifo nosso), no qual, a par de matérias de competência privativa de cada espécie da unidade política, há também um campo de competência comum (art. 23), além de outro, ainda, de competências concorrentes (art. 24). Mas na área de poderes privativos dos estados e municípios, a intervenção da União representa um remédio heróico, cuja aplicação somente se justifica quando os princípios constitucionais expressos no art. 1º venham a periclitar”.<sup>iv</sup>

## II O município no ordenamento jurídico brasileiro moderno

É fato que o crescimento e desenvolvimento dos municípios deve ser uma busca de todo estado democrático moderno, que tenha por objetivo fortalecer suas instituições autônomas na esperança de que possam efetivar os anseios sociais e, principalmente, garantir a promoção de direitos, tão intrinsecamente ligados às ações do estado, por meio de políticas públicas de promoção social.

Nesse sentido, é possível constatar a aproximação e maior identidade do poder público local às necessidades sociais. Muito embora a prestação de alguns serviços públicos seja prerrogativa da União e dos estados federados, é nos municípios que as pessoas vivem, formam suas famílias, criam seus filhos e identificam-se com o Poder Público.

Hely Lopes Meirelles faz uma distinção do conceito de município em uma tripla categoria. Sob o aspecto sociológico, considera este ente federado como o agrupamento de pessoas no mesmo espaço territorial, com interesses comuns, reunidos em sociedades para a satisfação de suas necessidades individuais. Faz ainda alusão ao aspecto político e jurídico do conceito de município<sup>v</sup>. Todavia, é essa classificação sociológica que atribui aos municípios brasileiros a capacidade de interação direta com a comunidade por ele constituído.

A Constituição Brasileira inclusive atribui como competência dos municípios a gestão de um serviço público elementar à formação humana:

“**Art. 30** Compete aos Municípios:

.....

VI – Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.”.

Temos posto que o programa de educação pré-escolar e fundamental, tão caros e imprescindíveis para a formação do indivíduo em seu período primário de vida, é de competência dos municípios brasileiros, cabendo aos demais entes federados cooperar para que esse serviço público essencial seja efetuado. Essa é uma demonstração fática do papel dos Municípios Brasileiros na vida dos cidadãos. Não há como negar sua importância no cenário político brasileiro.

As políticas municipais são responsáveis por significativa parte da garantia do bem estar da população. Os prefeitos e os vereadores das câmaras municipais conhecem a fundo a realidade que os cerca e os problemas que afetam diretamente suas comunidades. Tanto é verdade que a

União e os estados atribuem aos municípios, por meio de parcerias entre os entes federados o papel de executar políticas públicas que de nacionais passam a ser locais, na medida em que aplicadas ante as peculiaridades de cada um dos mais de 6.000 municípios brasileiros.

Exemplo dessa política é a gestão integrada do Sistema Único de Saúde (SUS), que a despeito de seus problemas e dificuldades, é a prova viva da integração entre os entes federados e da aplicação, pelos Municípios, de recursos da União, respeitando-se as condições estabelecidas. São os municípios, conhecedores de suas realidades locais, os responsáveis pela aplicação dos recursos nas áreas mais carentes.

Tendo em vista esses argumentos, parece-nos fato notório que o fortalecimento dos municípios brasileiros, enquanto entes autônomos, deve ser uma premissa. É a partir desse processo que poderemos ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados, pois um ente municipal forte encontra-se em maiores condições de aplicar seus recursos, executar políticas e ingerir em favor do bem de sua comunidade.

Acontece que a situação dos municípios brasileiros não se encontra à altura das competências a eles atribuídas pela nossa Constituição. A proliferação desses novos entes subnacionais, desvinculada de uma capacidade de auto-gestão necessária para seu funcionamento, impossibilitam suas atuações de maneira condizente com o que prevê nosso pacto federativo.

A Constituição Brasileira, em sua redação original, previa que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios deveriam preservar a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, e seriam feitas por meio de lei estadual, sendo obedecidos requisitos estabelecidos por lei complementar – também estadual – mediante plebiscito para consulta da população diretamente interessada.

Essa redação fora alterada pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996 que federalizou o controle de criação dos entes municipais, passando para lei federal os requisitos de criação dos municípios, prevendo ainda como condição de criação desses entes, após a consulta popular, a viabilidade de sua sustentação a ser auferida por um Estudo de Viabilidade Municipal, a ser apresentado na forma da Lei. Com isso, pretendeu-se barrar a proliferação de novos municípios que tinham suas atividades reduzidas ante sua incapacidade econômico-financeira.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, em 1987 havia no Brasil 4.180 municípios; o número saltou para 5.507, em 1997. Ou seja, no período transcorrido entre o início da vigência da Constituição atual e o momento em que passaram a vigorar as regras introduzidas pela Emenda nº 15, de 1996, foram criados 1.327 municípios, um incremento de 31,75%. Para reforçar a comparação, de quatro municípios hoje existentes em nosso País, um foi criado no período de oito anos compreendido entre 1989 e 1996.<sup>vi</sup>

Dessa forma, cresce no Brasil a cultura de criação de novos municípios a partir da emancipação de distritos, nem sempre sendo respeitadas as condições mínimas para que esses novos entes da federação possam cumprir suas funções básicas e essenciais.

### **III - As receitas municipais**

É patente que a arrecadação dos entes municipais não se dá apenas por intermédio do recolhimento de impostos que são de sua alçada, como o Imposto Sobre Serviço (ISS), o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) dentre outros. A Constituição Federal, após

redação dada pela Emenda Constitucional 42/2003, atribuiu a esses entes parte da receita arrecadada pela União:

“**Art. 159** A União entregará:

**I** – Do produto de arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento da seguinte forma:

a) .....

b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios”.

Além disso, remete à Lei Complementar, de acordo com o art. 161, incisos II e III da Constituição, a competência de estabelecer as normas de entrega dos recursos citados, sobre o critério de rateio de fundos previstos, tendo como objetivo a promoção do equilíbrio sócio econômico dos estados e municípios. E no anseio de possibilitar a adequação orçamentária dos entes federados previu ainda, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a implementação gradativa dessa regra, a fim de buscar a efetividade do equilíbrio almejado. Dessa forma, a Lei Complementar 91, de 22 de dezembro de 1997 veio regulamentar essa distribuição a partir da Criação do Fundo de Participação dos Municípios pela Constituição Federal, conforme disposto no art. 159, I.

A referida Lei nos remete ao § 2º do art. 91 da Lei 5.172/1966, que dispõe sobre normas gerais de direitos tributáveis aplicados à União, Estados e Municípios. No Caput do citado artigo, com redação dada pelo Ato Complementar 35 de 1967, fica estipulado que do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados e 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País. O § 2º estabelecerá o coeficiente cabível a cada um dos municípios, de acordo com o critério apresentado pela seguinte tabela:

<b>Categoria do município, segundo seu número de habitantes</b>	<b>Coeficiente a ser atribuído aos municípios</b>
Até <b>16.980</b> Habitantes:	
a) Pelos primeiros 10.188	0,6
b) Para cada 3.396, ou fração excedente.	0,2
Acima de <b>16.980</b> até <b>50.940</b> Habitantes:	
a) Pelos primeiros 16.980	1,0
b) Para cada 6.792 ou fração excedente.	0,2
Acima de <b>50.940</b> até <b>101.880</b> Habitantes:	
a) Pelos primeiros 50.940	2,0
b) Para cada 10.188 ou fração excedente.	
Acima de <b>101.880</b> até <b>156.216</b> Habitantes:	
a) Pelos primeiros 101.880	3,0

b) Para cada 13.584 ou fração excedente.	0,2
Acima de <b>156.216</b> Habitantes	4,0

É possível constatar que o coeficiente de participação dos municípios depende de seu tamanho e organização. Na medida em que são maiores, mais recebem, obedecendo ao princípio da distribuição equânime. De acordo com o economista e geógrafo François Bremaerker, os municípios brasileiros são distribuídos da seguinte forma: 2.711 são de pequeno porte, com menos de 10 mil habitantes (49,3% dos municípios); 2.310 são de médio porte, entre 10 e 50 mil habitantes (41,9% do total) e 486 municípios são de grande porte, ou seja, possuem mais de 50 mil habitantes (8,8% do total)<sup>vii</sup>.

Podemos perceber que a grande maioria dos municípios brasileiros está classificado na primeira categoria da tabela descrita. Dessa forma, a eventual divisão desses municípios em entes ainda menores, fator recorrente no Brasil, tende a fracionar ainda mais o valor repassado a cada ente.

Ademais, segundo dados do Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Eduardo Pereira Nunes, apenas nove municípios brasileiros detêm 25% do Produto Interno Bruto Nacional (PIB), fato que evidencia a enorme discrepância entre as entidades municipais brasileiras, e acirra a dificuldade de busca de uma homogeneização das realidades fáticas municipais.<sup>1</sup>

#### **IV - O problema apresentado**

A realidade brasileira nos demonstra que grande parte dos municípios brasileiros, em virtude de sua baixa capacidade arrecadatória e pouca eficiência administrativa, aliada a uma estagnação econômica têm vivido, em sua quase totalidade, dos recursos destinados pelo Fundo de Participação dos Municípios. A proliferação desses entes federados, do período da promulgação da Constituição até o advento da Emenda Constitucional 16/96 foi uma das principais causas para a dificuldade financeira vivida hodiernamente.

Argumentou-se à época, com razão, que o processo ameaçava as contas públicas dos municípios já existentes, em virtude do maior fracionamento do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Levando-se em consideração que a base do FPM permanece fixa, em virtude de seu caráter constitucional, e que ela apenas pode crescer em decorrência de alteração do texto constitucional ou de aumento da arrecadação por meio dos tributos que compõem o fundo, não parece possível solucionar o problema, pois o montante do FPM, a ser distribuído aos municípios permanece constante, e o aumento do número de entes municipais conduz a que cada uma das unidades políticas locais receba menos recursos.

Significa que a criação de novos municípios acarreta um considerável gasto para a mera manutenção de sua estrutura. O pagamento de novos servidores componentes das Câmaras Municipais e Poder Executivo, a estruturação dos órgãos da Administração Pública nesse novo espaço, aliados à necessidade de planejamento e organização desses novos entes da federação gerariam um gasto tamanho que, conseqüentemente, seria arcado, em grande parte, pela própria União.

O federalismo, para se manter forte e coeso, necessita de entes com estrutura mínima, capazes de garantir essa força dos estados, União, Distrito Federal e principalmente dos municípios. O enfraquecimento e fragmentação excessiva de um desses entes das esferas da federação traz prejuízos consideráveis ao próprio pacto federativo.

Tramitam no Congresso Nacional propostas de alteração da atual redação do § 4º do artigo 18 da Constituição, tornando menos “trabalhoso” o processo de criação de novos municípios no Brasil. Mais do que isso, tramitam propostas que pretendem atribuir a leis estaduais a organização e regulamentação dos estudos de viabilidade municipal, grande ferramenta que possibilita a análise das verdadeiras condições de elevação de distrito à estatura de municípios.

Os Estudos de Viabilidade Municipal são, sem sombra de dúvidas, instrumentos imprescindíveis para que tenhamos a verdadeira noção da situação econômico-financeira e social das regiões que pretendem emancipar-se. Levando-se em consideração os fatos que expusemos, e principalmente enaltecendo a informação de que grande parte, quiçá a maioria dos municípios brasileiros, vivem dos repasses constitucionais oriundos dos fundos citados e repasses tributários, não há como retirar da União a exclusividade para elaborar e gerir, por meio de leis, os estudos de viabilidade de criação de municípios.

Se queremos defender o poder local como estrutura importante na interação entre estado e sociedade, é imprescindível dotarmos os municípios existentes de autonomia financeira e administrativa para que possam exercer com êxito suas funções constitucionalmente atribuídas. É por isso que a facilitação para a criação de novos entes municipais segue na contramão do fortalecimento dos já existentes. Uma maior divisão dos fundos constitucionais, sem que este seja dotado de mais recursos, apenas mingua os valores a serem repassados aos entes existentes.

Sendo o município uma estrutura peculiar, típica do pacto federativo brasileiro, não pode ser outra a política de estado que não a de dotar esses entes subnacionais de plena capacidade administrativa, arrecadatória e política, para que possam desempenhar a prestação de serviços públicos essenciais.

## **V - A solução com a manutenção**

Assim, não parece concebível que cada estado realize o Estudo de Viabilidade Municipal, adotando critérios diferentes, quando grande parte dos Municípios Brasileiros são financiados pelo Fundo Nacional. É importante que a UNIÃO realize um estudo uniforme em todo o Brasil, já que arca com grande parte dos custos municipais. Por isso o atual texto constitucional é mais coerente.

É coerente por estabelecer critérios rígidos para a criação de novos entes federados, e é essa rigidez que pode dificultar a proliferação de municípios no Brasil sem qualquer condição de se auto-sustentar. É coerente pois pretende evitar um maior fracionamento dos recursos oriundos da União e repassados aos municípios, já tão escassos que não permitem que estes cumpram suas funções essenciais.

Por fim, é coerente para que se busque o verdadeiro fortalecimento dos atuais entes federados, a fim de que estes desempenhem seus papéis fundamentais de elaboração de políticas públicas e de promoção dos direitos individuais e sociais. Uma federação que se julgue séria deve fortalecer os Estados e, principalmente, os municípios. A subordinação e a dependência

financeira de cada um desses em relação a outros certamente não contribui para a consagração da autonomia dos entes federados.

**Abstract:** The present essay elaborates a study about the municipalities, projecting their historic origins and their juridical and political conductions. The author cooperates, still, with the polemical contest about the creation of news municipalities.

**Key-words:** Municipality, member of a federation, Constitution, executive power

### Notas explicativas

<sup>1</sup> Neste Sentido ver, Vitor Nunes Leal. “*Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil*”, Ed. Nova Fronteira, 3<sup>o</sup> Edição, Rio de Janeiro, 1997

<sup>2</sup> Constituição do Império – Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br/legislacao/constituicao](http://www.planalto.gov.br/legislacao/constituicao))

<sup>3</sup> Em 1787, nos Estados Unidos, Alexander Hamilton (1757-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829) promoveram um movimento constituinte, para formulação de uma Carta Magna como fundamento de um Estado federalista, a qual todos estariam igualmente subscritos, tanto em direitos como em deveres, a fim de fortalecer a Confederação. Escreveram vários artigos em defesa do partido *Federalista*, e a 17 de setembro do mesmo ano, a primeira constituição republicana da história foi proclamada.

<sup>4</sup> Comparato, Fábio Konder. *A Expropriação de bens dominicais de outras unidades federadas pela União Federal*. in Revista dos Tribunais, 85 ano, Janeiro de 1996, pp. 112.

<sup>5</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 13<sup>o</sup> Edição, atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reias, Ed. Malheiros, São Paulo – SP , 2003, pp. 126.

<sup>6</sup> Site [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

<sup>7</sup> Bremaerker, François E. J. de: *Necessidades Financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os municípios*, IBAM/APMC/IBANCO, Série Estudos Especiais 19, Rio de Janeiro, janeiro de 2001.

<sup>8</sup> Em audiência pública realizada pela Subcomissão de Assuntos Municipais do Senado Federal em 11.05.2005, o Presidente do IBGE afirmou que as Cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belo Horizonte, Duque de Caxias (RJ), Curitiba, Guarulhos (SP) e São José dos Campos são as detentoras da cifra de 25% do PIB total do País. Ressaltou ainda que, levando-se em conta apenas as capitais brasileiras, 27 municípios concentram cerca de 30% do PIB nacional. Se forem adicionados às capitais os municípios que formam as áreas metropolitanas, esse número saltaria para 40% do Produto Interno Bruto. Segundo o Presidente do IBGE, as 1.272 menores cidades do País produzem apenas 1% do PIB Nacional, e possuem baixa capacidade arrecadatória. Fica evidente que a concentração populacional ocorre nas grandes cidades, onde a demanda por serviços públicos cresce de maneira vertiginosa, trazendo maiores responsabilidades aos municípios brasileiros para essa satisfação. E, dentro desse contexto, torna-se cada vez mais necessária a cooperação da União e dos Estados na busca de solução para esses problemas apresentados nos grandes municípios. Levando-se em

consideração que grande parte das receitas federais destinadas a entes subnacionais estão comprometidas com folha de pagamento de servidores ativos/inativos dos municípios que não possuem a devida capacidade arrecadatória, prejudicada fica a destinação de recursos para a prestação de serviços públicos essenciais à população nesses pequenos entes federais.

## Referências

BREMAERKER, François E. J. de: *Necessidades Financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os municípios*, IBAM/APMC/IBANCO, Série Estudos Especiais 19, Rio de Janeiro, janeiro de 2001;

COMPARATO, Fábio Konder: *A Expropriação de bens dominicais de outras unidades federadas pela União Federal* in Revista dos Tribunais, 85 ano, Janeiro de 1996;

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, RJ, 1997;

MADISON, James. *Os artigos Federalistas, 1787-1788*, Trad. Maria Luiza Borges, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, RJ, 1993;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª Edição, Atualizado por Célia Mariza Prendes e Márcio Schneider Reis, Ed. Malheiros, São Paulo, SP, 2003;

SILVA, Jose Afonso da. Silva,. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2001

SITE da Associação Brasileira de Municípios: [www.abm.org.br](http://www.abm.org.br);

SITE do Instituto Brasileiro de Administração Municipal: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br);

SITE da Presidência da República Federativa do Brasil: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

SITE do Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

---

### Revista Jurídica

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm)

Artigo recebido em 22/10/2006 e aceito para publicação em 30/11/2006

A Revista Jurídica destina-se à divulgação de estudos e trabalhos jurídicos abrangendo todas as áreas do Direito.

Os originais serão submetidos à avaliação dos especialistas, profissionais com reconhecida experiência nos temas tratados.

Todos os artigos serão acompanhados de uma autorização expressa do autor, enviada pelo correio eletrônico, juntamente com o texto original.