

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 31/03/2026

Aprovação em: 07/04/2026

Publicado em: 07/04/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/a-criacao-de-municipios-na-federacao-brasileira-limites-constitucionais-omissao-legislativa-e-a-resposta-do-stf/>

A Criação de Municípios na Federação Brasileira: Limites Constitucionais, Omissão Legislativa e a Resposta do STF

Edson Filipe Brandão Rios Ribeiro

Advogado nas áreas de Direito Tributário, Ambiental e Previdenciário. Técnico Judiciário na Justiça Federal de 1º Grau com atuação em varas especializadas de Execução Fiscal e Direito Previdenciário. Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado em Advocacia Pública pela Faculdade Educumais. Aprovado nos concursos de Procurador do Município de Vitória -ES. Aprovado no concurso de Procurador do Estado do Espírito Santo.

Resumo

O presente artigo examina o regime constitucional da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios no Brasil, com ênfase na exigência de lei complementar federal prevista no art. 18, §4º, da Constituição da República. Parte-se de uma análise empírica da fragmentação municipal brasileira, à luz de dados do IBGE, para, em seguida, examinar a tentativa de contenção promovida pelo constituinte derivado, a convalidação excepcional instituída pela Emenda Constitucional nº 57/2008 e os limites fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Sustenta-se que a Corte tem adotado postura de autocontenção quanto à omissão legislativa, ao mesmo tempo em que impõe limites rigorosos à convalidação de situações inconstitucionais, especialmente quando ausente o plebiscito. Defende-se, por fim, que a irregularidade na formação territorial municipal compromete a própria titularidade de competências tributárias.

Palavras-Chave: Federalismo; Municípios; Criação de Municípios; EC 57/2008; STF; Plebiscito; IPTU.

Abstract

This article examines the constitutional framework governing the creation, incorporation, merger, and subdivision of municipalities in Brazil, with particular emphasis on the requirement of a federal complementary law under Article 18, paragraph 4, of the Federal Constitution. It begins with an empirical analysis of Brazil's municipal fragmentation based on data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), and then addresses the constitutional constraints introduced by the constituent reform, the exceptional validation established by Constitutional Amendment No. 57/2008, and the limits set by the jurisprudence of the Federal Supreme Court. The

study argues that the Court has adopted a position of judicial self-restraint regarding legislative omission, while simultaneously imposing strict limits on the validation of unconstitutional situations, especially in the absence of a plebiscite. Finally, it contends that irregular municipal territorial formation undermines the legitimacy of municipal entities and affects their authority to exercise taxing powers.

Keywords: *Federalism; Municipalities; Municipal Creation; Constitutional Amendment No. 57/2008; Brazilian Supreme Court; Plebiscite; Property Tax.*

1. Introdução

A Constituição de 1988 promoveu uma inflexão relevante no modelo federativo brasileiro ao reconhecer o Município como ente integrante da Federação. A descentralização política e administrativa, embora coerente com o fortalecimento da democracia local, produziu efeitos estruturais que ainda hoje desafiam a organização do Estado brasileiro.

Entre esses efeitos, destaca-se a proliferação de Municípios, especialmente nas décadas de 1990 e início dos anos 2000, muitas vezes desvinculada de critérios técnicos de viabilidade econômica e administrativa. A criação de novos entes federativos passou, em diversos casos, a atender a demandas políticas locais, nem sempre compatíveis com a racionalidade do pacto federativo.

Diante desse cenário, o constituinte derivado reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 15/1996, buscou impor limites mais rigorosos à criação municipal, estabelecendo requisitos cumulativos no art. 18, §4º, da Constituição. Contudo, a ausência de regulamentação por lei complementar federal comprometeu a eficácia do modelo, gerando um quadro de insegurança jurídica.

Nesse contexto, coloca-se o problema central do presente estudo: quais são os efeitos jurídicos da criação irregular de Municípios e qual o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na estabilização desse cenário?

Parte-se da hipótese de que o STF tem adotado uma atuação seletiva, caracterizada por autocontenção institucional quanto à omissão legislativa, mas por rigor na preservação dos elementos estruturantes do modelo constitucional, especialmente a exigência de plebiscito.

2. A fragmentação municipal brasileira

O Brasil apresenta um dos mais elevados níveis de fragmentação municipal do mundo. Atualmente, existem 5.569 Municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

[\[1\]](#).

Esse número expressivo não se traduz, necessariamente, em eficiência administrativa. A distribuição populacional é fortemente desigual: parcela significativa da população concentra-se em poucos Municípios, enquanto a maioria apresenta baixa densidade demográfica e reduzida capacidade arrecadatória[2].

Esse cenário revela um paradoxo estrutural: ao mesmo tempo em que o Município é dotado de autonomia constitucional, muitos entes dependem quase integralmente de transferências intergovernamentais para sua subsistência.

A proliferação municipal, portanto, evidencia a necessidade de mecanismos constitucionais de contenção, sob pena de comprometimento da eficiência administrativa e da sustentabilidade fiscal.

3. O regime constitucional da criação de Municípios

O art. 18, §4º, da Constituição estabelece requisitos cumulativos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios:

- lei complementar federal;
- lei estadual;
- estudo de viabilidade municipal;
- consulta prévia mediante plebiscito.

A doutrina destaca que tais requisitos não possuem natureza meramente formal, mas constituem elementos estruturantes do pacto federativo[3]. O estudo de viabilidade busca assegurar a sustentabilidade do novo ente, enquanto o plebiscito garante legitimidade democrática à reorganização territorial.

4. A convalidação pela Emenda Constitucional nº 57/2008

Diante da proliferação de Municípios criados em desconformidade com o modelo constitucional, o constituinte derivado editou a Emenda Constitucional nº 57/2008, com o objetivo de convalidar atos de criação ocorridos até 31 de dezembro de 2006.

A medida teve caráter pragmático, buscando evitar a desconstituição de entes já consolidados. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade da emenda como exercício legítimo do poder constituinte derivado[4].

Todavia, a Corte deixou claro que a convalidação não possui alcance irrestrito.

5. O plebiscito como requisito estruturante

A jurisprudência do STF consolidou o entendimento de que o plebiscito constitui requisito essencial para a criação de Municípios.

Na ADI 2.240/BA, o STF já havia sinalizado que a reorganização territorial deve observar rigorosamente os requisitos constitucionais^[5].

O plebiscito é compreendido como expressão da soberania popular, não podendo ser relativizado nem mesmo por emenda constitucional de caráter convalidatório.

6. Criação irregular e efeitos tributários: o precedente do STF (Tema 559)

A questão ganha contornos concretos no julgamento do RE 614.384/SE (Tema 559 da repercussão geral).

No caso concreto, o povoado de Mosqueiro integrava originalmente o Município de São Cristóvão, no estado de Sergipe. Ocorre que, no ano de 1999, houve sua separação administrativa, passando a ser incorporado ao Município de Aracaju, também em Sergipe.

Entretanto, esse processo de desmembramento apresentou duas irregularidades: (i) inexistia, à época, uma Lei Complementar Federal que regulamentasse a matéria, conforme exige o art. 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988; (ii) não foi realizada consulta prévia, por meio de plebiscito, às populações dos municípios envolvidos.

Posteriormente, em 2010, o Município de Aracaju propôs uma execução fiscal para cobrança de IPTU referente a um imóvel situado no povoado de Mosqueiro.

O processo acabou sendo extinto sob o argumento de que o imóvel em questão ainda pertenceria ao Município de São Cristóvão, razão pela qual Aracaju não teria legitimidade para efetuar a cobrança. Isso porque o desmembramento realizado em 1999 foi considerado inconstitucional, já que não observou o disposto no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que exige consulta prévia, mediante plebiscito, das populações diretamente interessadas para alteração de limites municipais.

A decisão foi confirmada em segunda instância. Diante disso, o Município de Aracaju interpôs recurso extraordinário, sustentando que o desmembramento teria sido posteriormente convalidado pela Emenda Constitucional nº 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal não concordou com a argumentação do Município de Aracaju e fixou a seguinte tese:

“a Emenda Constitucional nº 57/2008 não convalida desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária, permanecendo o vício de ilegitimidade ativa nas execuções fiscais propostas pelo Município.”

Como consequência, reconheceu-se que o Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF, ou seja, sem a ocorrência do plebiscito, não detém legitimidade ativa para cobrança de IPTU situado em território a ele acrescido[6].

O precedente evidencia que a inconstitucionalidade territorial repercute diretamente na esfera tributária, afetando a própria capacidade arrecadatória do ente.

7. Perspectiva comparada

Em perspectiva comparada, o modelo brasileiro apresenta características singulares.

Nos Estados Unidos, embora exista elevado número de entidades locais, estas não possuem o mesmo grau de autonomia constitucional dos Municípios brasileiros. Na Alemanha, reformas territoriais reduziram significativamente o número de Municípios, privilegiando a eficiência administrativa. Já na França, a fragmentação municipal é compensada por mecanismos robustos de cooperação intermunicipal.

O Brasil, por sua vez, combina elevado número de Municípios, ampla autonomia constitucional e forte dependência de transferências fiscais, o que torna a criação de novos entes uma questão sensível.

8. Omissão legislativa e autocontenção do STF

A ausência de lei complementar federal levou ao questionamento acerca de eventual mora legislativa.

No julgamento da ADO 70/PA, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que o Congresso Nacional não está em mora por não ter sido ainda aprovada a lei complementar de que trata o art. 18, § 4º, da CF/88, isso porque foram aprovados três projetos de lei para regulamentar esse dispositivo, tendo eles sido vetados pela Presidência da República.

Diante disso, o STF entendeu que não se pode atribuir omissão ao Congresso Nacional quando este, efetivamente, atuou dentro de sua competência legislativa, aprovando projetos de lei que cumpriam a determinação constitucional, mas que não chegaram a virar norma jurídica em razão de veto presidencial, ato igualmente legítimo dentro do processo legislativo.

Além disso, o STF destacou que a inércia legislativa que justifica a declaração de omissão inconstitucional é aquela caracterizada pela ausência de deliberação por parte do Parlamento, o que a Corte denomina de *inertia deliberandi*.

Essa omissão ocorre quando o Poder Legislativo não atua, não discute e não delibera sobre o tema, frustrando o cumprimento de uma norma constitucional de eficácia limitada. No entanto, no caso concreto, isso não se verificou.

Nesse sentido, fixou-se a seguinte tese:

“(...) não há inércia legislativa quando a atuação do Parlamento resultou em projetos de lei integralmente vetados pelo Presidente da República. Por essa razão, o Congresso Nacional não está em mora na edição da lei complementar atinente à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º, da CF/88).”

Assim, concluiu-se que o Congresso Nacional não se encontra em mora na edição da lei complementar prevista no art. 18, §4º, da Constituição^[7].

A decisão revela postura de autocontenção judicial, em deferência ao processo político-legislativo.

9. Tese central

A convalidação promovida pela Emenda Constitucional nº 57/2008 possui caráter excepcional e não alcança hipóteses de inobservância de requisitos estruturantes do art. 18, §4º, da Constituição, especialmente a ausência de plebiscito, de modo que a irregularidade na criação ou modificação territorial de Municípios compromete a validade do ente e afasta sua legitimidade para o exercício de competências tributárias, sem que se possa imputar ao Congresso Nacional mora inconstitucional pela não edição da lei complementar federal.

10. Considerações finais

A experiência brasileira revela um federalismo municipalizado que, embora concebido sob a promessa de maior proximidade entre Estado e cidadão, acabou por produzir tensões estruturais relevantes. A multiplicação de Municípios, muitas vezes desvinculada de critérios técnicos consistentes, expôs fragilidades administrativas e fiscais que ainda hoje desafiam a racionalidade do pacto federativo.

O modelo constitucional vigente buscou reagir a esse cenário por meio da imposição de requisitos rigorosos à criação municipal. Todavia, a ausência de regulamentação por lei complementar federal manteve o sistema em um estado de bloqueio normativo, transferindo ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de estabelecer balizas mínimas de estabilidade.

A atuação do STF, nesse contexto, revela uma dupla preocupação: de um lado, evitar a consolidação irrestrita de situações inconstitucionais, especialmente quando ausente o plebiscito, de outro lado, respeitar os limites institucionais do Poder Judiciário, recusando-se a suprir a omissão legislativa. Trata-se de uma atuação que oscila entre o pragmatismo e a contenção, buscando preservar tanto a segurança jurídica quanto a separação de poderes.

Ainda assim, permanece uma questão de fundo que transcende o debate estritamente jurídico: até que ponto o modelo de municipalização adotado pela Constituição de 1988 continua funcional diante das exigências contemporâneas de eficiência administrativa e responsabilidade fiscal?

A elevada fragmentação territorial, associada à dependência de transferências intergovernamentais e à judicialização recorrente de controvérsias federativas, sugere que o tema talvez demande uma reflexão mais profunda, não apenas sobre os requisitos formais de criação de Municípios, mas sobre o próprio desenho do federalismo brasileiro.

Nesse cenário, a intervenção do STF, embora relevante, revela-se necessariamente limitada. A redefinição dos contornos da organização territorial do Estado brasileiro parece depender, em última análise, de uma escolha política estruturante: manter o modelo atual, com seus custos e benefícios, ou revisitar criticamente a lógica da municipalização que marcou a Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. II. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.240/BA. Relator: Min. Eros Grau, julgado em 09 maio 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 614.384/SE. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 29 abr. 2022 (Tema 559 da repercussão geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Omissão nº 70/PA. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 27 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Divisão territorial brasileira 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas populacionais dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

NOTAS DE RODAPÉ

[1] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Divisão territorial brasileira 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

[2] IBGE. Estimativas populacionais dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

[3] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 650–660.

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.240/BA. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 09 maio 2007. Diário da Justiça eletrônico.

[5] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.240/BA. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 09 maio 2007. Diário da Justiça eletrônico.

[6] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 614.384/SE, Tema 559, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29 abr. 2022. Diário da Justiça eletrônico.

[7] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 70/PA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 27 set. 2025 (Info 1192). Diário da Justiça eletrônico.