



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008

Daniel Rapozo Jannotti

Rio de Janeiro

2015

DANIEL RAPOZO JANNOTTI

A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Prof^ª. Mônica Areal
Prof^ª. Néli Luiza C. Fetzner
Prof. Nelson C. Tavares Junior
Prof. Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro

2015

A APLICAÇÃO DA TEORIA DO MUNICÍPIO PUTATIVO NOS CASOS DOS MUNICÍPIOS CRIADOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15/1996 E A INCONSTITUCIONALIDADE DA SOLUÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 57/2008

Daniel Rapozo Jannotti

Graduado em Direito pelo Instituto Superior de Ensino La Salle – UNI LA SALLE.
Advogado.

Resumo: Trata-se de uma análise sobre a Teoria do Município Putativo e sua aplicação, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, aos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n.15/1996, que tornou mais dificultoso o processo emancipatório local. Aborda-se, também, a solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008 aos casos dos Municípios Putativos, que é alvo de severas críticas doutrinárias por violação das teorias da nulidade da norma inconstitucional e da contemporaneidade, adotadas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Municipal. Teoria do Município Putativo. Constitucionalidade Superveniente. Emenda Constitucional n. 57/2008. Inconstitucionalidade.

Sumário: Introdução. 1. Regras de Criação de Municípios após a Emenda Constitucional n. 15/1996. 2. Aplicação da Teoria do Município Putativo pelo STF na análise dos casos dos Municípios criados em desacordo com a nova regra constitucional. 3. Inconstitucionalidade da Solução Conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica objetiva discutir as consequências trazidas pela alteração feita pela Emenda Constitucional n. 15/1996, que tornou mais dificultoso o processo emancipatório dos municípios, e as soluções encontradas pela doutrina, jurisprudência, e pelo poder legislativo para o deslinde dos casos dos Municípios criados em desacordo com a referida norma, bem como a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008.

Para tanto, serão abordadas as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da temática da criação de municípios em inobservância das regras constitucionais, as soluções conferidas pelo Supremo Tribunal Federal aos casos que lhe foram entregues para julgamento,

e a questionável solução final dada pelo Congresso Nacional com a edição da Emenda Constitucional n. 57/2008.

O modelo federativo brasileiro, ao constituir os Municípios como entidades estatais que compõem a Federação brasileira, proporcionou ampla valorização dos entes municipais ao outorgar-lhes diversas capacidades, tais como a de auto-organização, autogoverno, normatividade própria e autoadministração, como se extrai dos artigos 18, 29 e 30 da Constituição da República. Por esse motivo, a intensa criação de municípios é um fenômeno muito presente no Brasil.

Porém, com a criação descontrolada de novos municípios, presenciou-se uma crescente fragmentação territorial da federação em unidades municipais de pequena escala, que não possuíam uma estrutura básica mínima que sustentasse seu pleno funcionamento e sobrevivência autônoma, o que motivou o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional n. 15/1996, a passar a impor restrições à criação de novos municípios com o fim de tornar o processo emancipatório mais dificultoso.

Contudo, muitos municípios foram criados sem a observância das novas regras constitucionais emancipatórias, o que passou a ser objeto de questionamentos de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, que se viu obrigado a confrontar a aplicação da Teoria da Nulidade em controle de constitucionalidade com a existência de posições jurídicas já consolidadas na sociedade, na realidade, em virtude de uma decisão política de caráter institucional.

Para enfrentar o tema proposto, inicia-se o primeiro capítulo do trabalho analisando as regras de criação de municípios após a Emenda Constitucional n. 15/1996, abordando as novas restrições impostas ao surgimento de novos entes municipais que tornaram, em teoria, inviável o processo emancipatório, mas que não evitaram, na prática, o afloramento de novos entes federativos locais.

Segue-se abordando, no segundo capítulo, os enfoques dados pela doutrina e jurisprudência sobre o que seria a Teoria do Município Putativo, bem como a aplicação dessa teoria, pelo Supremo Tribunal Federal, na análise dos casos dos Municípios criados em desacordo com a nova regra constitucional, destacando a aproximação, por esse tribunal, à Teoria da Força Normativa da Constituição, de Konrad Hesse, e o afastamento da aplicação inflexível da Teoria da Nulidade, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O terceiro capítulo destina-se a discutir a solução dada ao caso dos Municípios Putativos pelo Congresso Nacional que, ao editar a Emenda Constitucional n. 57/2008, acrescentando o art. 96 ao ADCT, recebeu duras críticas doutrinárias, pois, buscando convalidar o vício formal de todas as leis estaduais que criaram Municípios sem a observância dos preceitos constitucionais, atuou de maneira ilegítima e inconstitucional ao formular hipótese de constitucionalidade superveniente, técnica essa que não é admitida pelo Direito brasileiro.

A pesquisa que se pretende realizar seguirá a metodologia bibliográfica e histórica, de natureza descritiva – qualitativa e parcialmente exploratória.

1 – REGRAS DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15/1996

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu texto original, conforme redação de seu artigo 18, § 4^o, dispunha que “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”.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

É possível notar que a referida redação do dispositivo constitucional adveio de uma tendência de descentralização política, também conhecida como “onda emancipacionista”, ocorrida pós governo militar centralizador, em que se buscou flexibilizar as regras para criação de novos municípios, de modo que cabia aos Estados-membros, por meio de lei complementar estadual, fixar os requisitos mínimos para a criação das municipalidades, sem prejuízo das demais exigências constitucionais. Dessa forma, a União Federal, na redação original do dispositivo supracitado, ficou à margem do processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil.

Porém, como consequência de tal flexibilização normativa, de acordo com os dados do IPEA², no período compreendido entre 1984 e 1997 foram instalados 1.405 novos municípios no Brasil, dos quais 94,5% com menos de 20 mil habitantes, muitos sem qualquer perspectiva de viabilidade socioeconômica, o que ocasionou a fragmentação territorial da federação em unidades municipais de pequena escala, que não possuíam uma estrutura básica mínima que sustentasse seu pleno funcionamento e sobrevivência autônoma.

Como bem denota Ives Gandra da Silva Martins³, “foram criados inúmeros municípios sem condições de se sustentarem, pois bastava, para criá-los, lei estadual após plebiscito das populações locais, segundo regime definido por lei complementar estadual”.

A crescente proliferação de pequenos e micromunicípios passou a causar a pulverização dos recursos repassados para esses novos entes, que passaram a ser utilizados, basicamente, no pagamento de despesa com pessoal e custos administrativos, restando ínfimas disponibilidades para aplicação em programas sociais e de interesse público, e para o

² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em: 20 jul. 2015.

³ MARTINS apud ZAHER, Hugo. *O processo de criação de municípios e a nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma interpretação constitucional à luz do princípio da segurança jurídica*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/hugo_zaher.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2015.

financiamento de investimentos. Assim, houve o surgimento de diversos municípios sem receita tributária suficiente para manterem sua máquina administrativa e promoverem melhorias sociais.

Diante de tal cenário que levava à degradação da federação, o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional n. 15/1996, alterou a norma supracitada e os requisitos acima aventados, e passou a impor restrições à criação de novos municípios com o fim de tornar o processo emancipatório mais dificultoso.

Assim, o artigo 18, §4º, da CRFB/88⁴, após sua alteração pela referida emenda constitucional, passou a dispor que “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

Da nova norma, depreende-se que a criação de novos entes municipais passa a depender não apenas de edição de lei estadual e de consulta prévia às populações diretamente interessadas dos Municípios envolvidos, como se limitava a exigir o antigo regramento, mas também de outros dois novos elementos condicionantes, quais sejam, a divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal prévio à realização do plebiscito, apresentado e publicado na forma da lei, e a existência de Lei Complementar Federal que estabeleça o período em que o ato normativo estadual possa ser editado para criar, incorporar, fundir ou desmembrar o Município.

Em que pese a atual redação do artigo 18, § 4º, da CRB/88, ter mantido sua eficácia limitada, uma vez que a norma não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, mantendo-se a dependência de edição de lei integrativa infraconstitucional, houve a alteração da competência para a elaboração da lei complementar, que antes competia aos Estados-membros,

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

e atualmente passa a caber à União Federal, por intermédio de Lei Complementar Federal.

Convém ressaltar que o STF, na ADI 2.381/RS e na ADI 2.395/DF, fixou o entendimento pela constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 15/1996, não havendo que se falar em ofensa ao princípio federativo, protegido pela cláusula pétrea do art. 60, §4º, inciso I, da Constituição, a alteração do dispositivo constitucional com o escopo de frear a crescente proliferação de novos municípios.

Contudo, a referida Lei Complementar Federal, exigida pela nova redação do artigo 18, § 4º, da CRB/88, nunca foi editada pelo Congresso Nacional, motivo pelo qual o dispositivo constitucional que autoriza a criação de municípios, por ser norma de eficácia limitada, fica sem possibilidade de aplicação até que tal lei complementar seja aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Executivo, o que inviabiliza a criação de novos Municípios.

Importante destacar que o Congresso Nacional já aprovou diversos projetos de lei complementar, como o P.L.S. 98/2002, P.L.P. 41/2003, P.L.S. 96/2008 e o P.L.S. 104/2014, que tratavam da regulamentação necessária para tornar eficaz a norma constitucional, suprimindo a lacuna de regulamentação. Porém, todos os projetos foram vetados integralmente pela Chefia do Executivo, na pessoa do Presidente da República, sob fundamentações políticas de contrariedade ao interesse público, e de problemáticas relacionadas ao controle de gastos públicos e responsabilidade fiscal na federação, uma vez que haveria aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que houvesse a correspondente geração de novas receitas.

Sobre o tema, vale destacar as razões de veto ao P.L.S. 98/2002, exaradas através da Mensagem nº 47/2013⁵:

A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras.

⁵ BRASIL. Mensagem de Veto Total nº 47, de 12 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141401&tp=1>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

Destaque-se, igualmente, os fundamentos do veto ao P.L.P. 41/2003, exarados na Mensagem nº 289/2003⁶:

[...] Assim 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 conforme o magistério da nossa Corte Suprema. Não nos parece suficiente, nesse ponto, a necessária observância pelos demais entes federativos, por simetria, dos princípios constitucionais maiores. A criação de municípios diz respeito à dimensão populacional e territorial e à sustentabilidade financeira das novas unidades, entre outros critérios. Se não é adequado que se mantenha congelado o processo de criação de municípios, também não é salutar que se prive a Federação de regramentos mínimos que devem orientar tal processo de criação.

Por consequência de tais fatos, o Supremo Tribunal Federal passou a consolidar o entendimento pela atual inviabilidade de criação de novos Municípios, como, também, pela impossibilidade de fusão de municípios já existentes, de desmembramento de área de município para se anexar a outro ou, ainda, de incorporação de município a outro, enquanto não for promulgada a lei complementar federal regulamentadora da matéria, conforme exige o art. 18, §4º, da CRFB/88. Fixou-se o entendimento de que toda lei estadual que criar Município, sem a existência da lei complementar federal regulamentadora, estará eivada de inconstitucionalidade, por violação a pressupostos objetivos do ato.

Assim, vale destacar a crítica feita por Hugo Zaher⁷, segundo o qual a alteração do dispositivo constitucional que tinha a intenção de ser um instrumento de contenção da criação de Municípios insustentáveis, tornou-se uma providência dilatória, já que desde 1996, até o presente momento, a lei complementar federal que definiria o período em que os Municípios seriam criados ainda não foi editada.

No mesmo diapasão, manifestou-se o Ex-Ministro Eros Grau, em seu voto como relator da ADI 3.316/MT⁸, segundo o qual a omissão do Congresso Nacional em editar a

⁶ BRASIL. Mensagem de Veto Total nº 289, de 30 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2003/Mv289-03.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

⁷ ZAHER, Hugo. *O processo de criação de municípios e a nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*: uma interpretação constitucional à luz do princípio da segurança jurídica. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/hugo_zaher.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2015.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.316. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469700>>. Acesso em 06 abr. 2015.

referida lei complementar estaria inviabilizando algo que a Constituição autoriza: a criação de Municípios. Por esse motivo, entende que a não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável constância autêntica violação da ordem constitucional.

Porém, a modificação constitucional trazida pela Emenda Constitucional n. 15/1996, e a ausência da lei complementar federal, não impediram que os Estados-membros editassem normas gerais, definindo critérios, condições e procedimentos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Assim, mesmo sem o devido amparo legal, inúmeros municípios foram efetivamente criados no Brasil, e assumiram existência de fato, o que passou a ser alvo de questionamentos de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

2 – APLICAÇÃO DA TEORIA DO MUNICÍPIO PUTATIVO PELO STF NA ANÁLISE DOS CASOS DOS MUNICÍPIOS CRIADOS EM DESACORDO COM A NOVA REGRA CONSTITUCIONAL

Conforme anteriormente dito, e igualmente ressaltado por Nathalia Masson⁹, o fato de não ter sido editada a lei complementar federal exigida pelo novo dispositivo constitucional não foi obstáculo para que alguns Estados-membros aprovassem leis estaduais instituindo novos Municípios após a Emenda Constitucional n. 15/1996. Referidas entidades, que foram denominadas como Municípios Putativos, existiram de fato, mas juridicamente eram inconstitucionais, por evidente contradição às exigências do art. 18, §4º, da CRFB/88.

Assim, no julgamento da ADI 2.240/BA, que cuidava de aferir a (in)constitucionalidade da Lei n. 7.619/2000 do Estado da Bahia, que criara o Município de Luís Eduardo Magalhães ao arrepio dos pressupostos estabelecidos pela Emenda Constitucional n. 15/1996, o Supremo Tribunal Federal, em decisão emblemática, julgou procedente a ação

⁹ MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 515.

direta, declarando a inconstitucionalidade da lei estadual, uma vez que a referida criação do novo Município violara a regra do art. 18, §4º, da CRFB/88, em diversos pontos, dentre eles, pela inexistência de lei complementar federal prevista no referido texto constitucional, a qual competiria definir o período em que os municípios poderiam ser instituídos, ou seja, a criação do município ocorrera quando ainda pendente a lei complementar federal mencionada no texto constitucional.

Porém, cumpre destacar que, apesar de ter sido julgada procedente a ADI, a Corte decidiu, por maioria, não pronunciar a nulidade do ato impugnado e manter sua vigência por 24 meses, com fundamento no artigo 27 da Lei n. 9.868/1999, para que houvesse readequação às exigências constitucionais e legais, e resguardando as inúmeras relações jurídicas já estabelecidas sob a égide das ordens jurídicas municipais. Tal decisão inspirou-se na técnica alemã da “declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade”, que é fruto da ponderação entre, de um lado, o princípio da nulidade da lei inconstitucional, e, de outro, o princípio da segurança jurídica e excepcional interesse social.

De acordo com o relator do processo, Ministro Eros Grau¹⁰, em primeiro lugar, considerou-se que era anormal a situação existente no momento da criação do citado município, haja vista a *inertia deliberandi* e o estado de mora do Congresso Nacional, reconhecidos no julgamento da ADO 3.682 e do MI nº 725/2007, ao não editar a lei complementar federal dentro de prazo razoável. Ademais, ao se ponderar aparente conflito de inconstitucionalidades, quais sejam, ofensas ao § 4º do art. 18 da CRFB/1988 ou ao princípio federativo, mostrou-se imperioso reconhecer a existência válida do Município, com base na Teoria do Município Putativo, para afastar a ofensa à federação. Isso porque o Município em questão fora efetivamente criado a partir de uma decisão política, assumindo existência de fato como ente federativo dotado de autonomia há mais de seis anos, e que esta realidade não poderia ser

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.240. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>>. Acesso em 06 abr. 2015.

ignorada, em atenção à força normativa dos fatos, de modo que a reversão ao *status quo ante* causaria mais danos à Constituição do que sua manutenção. Considerou-se, assim, que esse ente assumira existência e, desta, resultaram efeitos jurídicos, que devem ser preservados em atenção aos princípios da segurança jurídica e da continuidade do Estado.

Note-se que, conforme destacam Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet¹¹, além da Teoria do Município Putativo, foi invocado o princípio da continuidade do Estado, e levou-se em conta que o Tribunal, no MI 725/2007 e na ADO 3.682, ao reconhecer o estado de mora do Congresso Nacional, fixou o parâmetro temporal razoável de 18 (dezoito) meses para que este adotasse as providências legislativas necessárias para a edição da lei complementar federal referida pelo § 4º do art. 18 da Constituição.

De igual forma, de acordo com esquematização elaborada por Pedro Lenza¹², em tal julgado, destaca-se a consagração de diversos princípios, dentre eles o do Município Putativo, da Reserva do Impossível, da Continuidade do Estado, da Segurança Jurídica, e da Força Normativa dos Fatos.

Tal técnica de declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade também foi adotada nas decisões da ADI 3.316/MT, contra a Lei n. 6.983/98, do Estado do Mato Grosso, que criara o Município de Santo Antônio do Leste; na ADI 3.489/SC, contra a Lei 12.924/2002, do Estado de Santa Catarina, que determinara o desmembramento do Município de Campos Novos; e na ADI 3.689/PA, contra a Lei n. 6.066/97 do Estado do Pará, que determinara o desmembramento do Município de Água Azul do Norte, mantendo, igualmente, a vigência das referidas leis estaduais por 24 meses.

Assim, em tais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a criação irregular de municípios, inaugurou-se a utilização da Teoria do Município Putativo, para se referir à situação

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 834.

¹² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 339-340.

na qual um ente, mesmo tendo sido criado por ato nulo, por este ter produzido efeitos como uma situação excepcional socialmente consolidada, e ter traduzido uma decisão política de caráter institucional, deverá manter sua existência incólume, como se tivesse sido criado por uma norma em perfeita constitucionalidade, para que não haja violação aos princípios da continuidade do Estado, segurança jurídica, confiança, força normativa dos fatos, e ao princípio federativo.

Conforme leciona Ravênia Márcia de Oliveira Leite¹³, a utilização da terminologia Município Putativo, para reportar-se a tais municípios criados em afronta às normas constitucionais, foi uma criação daquela Corte, em analogia ao casamento putativo e às sociedades de fato. Isso porque a putatividade se refere às situações excepcionalmente consolidadas, que devem continuar a existir e repercutir seus efeitos jurídicos.

Nesse ponto, aplicam-se os ensinamentos de Pontes de Miranda¹⁴, segundo o qual a putatividade impede a incidência dos efeitos da anulação, pela conferência fictícia de validade à situação excepcional, que suprime o impedimento em tese existente e faz desaparecer o vício ou causa anulatória. Assim, conforme destacado na ADI 2.240/BA¹⁵, nos casos dos Municípios Putativos, há uma conferência fictícia de validade à sua criação, como um obstáculo à incidência dos efeitos da inconstitucionalidade da lei que a operou, ou seja, conforme lição de Pontes de Miranda, a ficção suprime o impedimento e faz desaparecer o vício.

Postas essas premissas, é oportuno salientar que tais Municípios foram efetivamente criados, e passaram a existir, de fato, e agir como entes federativos dotados de autonomia municipal, com poderes executivo e legislativo em funcionamento, a partir de decisões políticas de caráter institucional. Em seus territórios foram exercidos atos próprios aos entes federativos

¹³ LEITE, Ravênia. *A criação de municípios e a jurisprudência do STF*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mar-10/stf-criacao-municipio-luis-eduardo-magalhaes-bahia#author>>. Acesso em 15 jul. 2011.

¹⁴ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito de Família*. 3. ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1947, p. 384.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.240. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>>. Acesso em 06 abr. 2015.

autônomos, dentre eles a edição de lei orgânica, a sanção de inúmeras leis municipais sobre assuntos de interesse local, administração e gestão de negócios públicos, eleições de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizadas pela justiça eleitoral, instituição e arrecadação de tributos de sua competência, prestação de serviços públicos, exercício do poder de polícia, dentre outros. Ademais, os próprios cidadãos, em boa-fé, domiciliados no município, supõem seja juridicamente regular a autonomia política deste.

Essa realidade, conforme foi ressaltado pelos Ministros do STF nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade anteriormente citadas, não pode ser ignorada, sendo impossível que se empregue efeitos retroativos para anular essa existência, sem agressão à autonomia de tais entes, e, consecutivamente, ao princípio federativo. Assim, haveria toda uma situação excepcional consolidada, não prevista pelo direito positivo, que não poderia ser ignorada em virtude da força normativa dos fatos, e que é protegida pela Teoria do Município Putativo.

Portanto, a situação de exceção consolidada, embora não jurídica, não poderia ser desconsiderada. Conforme manifestado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.689/PA¹⁶, “a exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15/1996, deve-se à ausência de lei complementar federal”.

Ainda, contribui como fundamento para a Teoria do Município Putativo a ideia da reserva do impossível, que, conforme observa Victor Galeno Rodrigues Lima¹⁷, não pode ser confundida com o princípio da reserva do possível, instituto do Direito Financeiro, que traduz a ideia de que a atuação estatal está condicionada à existência de recursos públicos disponíveis. De acordo com o princípio da reserva do impossível, em algumas situações excepcionais,

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.689. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469708>>. Acesso em 15 abr. 2015.

¹⁷ LIMA, Victor Galeno Rodrigues. *A formação de Municípios e a reserva do impossível*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11181/a-formacao-de-municipios-e-a-reserva-do-impossivel>>. Acesso em 20 jul. 2015.

existem atos que, ainda que formalmente estejam maculados de inconstitucionalidade, por uma impossibilidade fática, não devem ter a nulidade pronunciada. Assim, a anulação da situação fática decorrente de decisão política, de caráter institucional, que resultou a criação do Município, com a respectiva cassação da realidade política local, ocasionaria agressão à estrutura federativa, ao princípio federativo, por supressão da autonomia deste novo ente político.

Também prosperam em benefício da preservação dos Municípios Putativos os princípios da segurança jurídica, da continuidade do Estado e da força normativa dos fatos, este último trazido de Jellinek, que traduz a ideia de que na vida do Estado as relações reais e fáticas precedem a existência das normas em função delas produzidas.

Em virtude dessas considerações, segundo a Teoria do Município Putativo, ainda que se reconheça a inconstitucionalidade das leis estaduais que, com ofensa à constituição, criaram municípios, não se deve declarar a nulidade de tais leis, reconhecendo referidos Municípios como entes federativos válidos, dotados de autonomia municipal, em função da situação de fato que se criou.

Porém, vale destacar que, conforme explica o Min. Gilmar Mendes¹⁸, o princípio da nulidade continua a ser a regra, e o afastamento de sua incidência dependerá de um juízo de ponderação baseado no princípio da proporcionalidade, de modo que prevaleça a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucional manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, a não aplicação do princípio da nulidade não poderá se basear apenas em razões políticas, mas em fundamentos constitucionais próprios.

3 – INCONSTITUCIONALIDADE DA SOLUÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 57/2008

¹⁸ MENDES apud LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 341.

Conforme anteriormente citado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que tratavam dos casos dos Municípios que foram criados ao arrepio das novas regras constitucionais emancipatórias fixadas pela Emenda Constitucional n. 15/1996, fixou o prazo de 24 meses em que se admitiria a existência de tais entes putativos, até que o Congresso estabelecesse a nova regra. Tal decisão, justificada em função do princípio da segurança jurídica, da reserva do impossível e da força normativa dos fatos, e com base na Teoria do Município Putativo, também levou em consideração o julgamento do MI nº 725/2007 e da ADO 3.682, nos quais se reconheceu a *inertia deliberandi* do Congresso Nacional, e determinou que este adotasse as providências legislativas necessárias para a edição da aguardada lei complementar federal exigida pelo art. 18, §4º, da CRFB/88 no prazo de 18 meses.

Nessas decisões a respeito da omissão legislativa do Congresso Nacional, além de fixar o prazo para edição do ato normativo, o Supremo Tribunal Federal também fez a exigência, a ser cumprida pela futura legislação, de que fosse reconhecida, com caráter retroativo, a existência e regulamentada a situação dos municípios criados de modo irregular no período em que o Congresso permaneceu omissor. Neste ponto, cabe transcrever trecho do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, na ADO 3.682/MT¹⁹:

[...] voto no sentido de declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. 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 ns. 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.

Assim, caso fossem seguidos os prazos fixados pela Corte Constitucional, após a

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 3.682. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>>. Acesso em 15 mai. 2015.

elaboração da lei complementar federal, cada ente municipal abrangido nas decisões teria o prazo de, no mínimo, 6 meses para corrigir os vícios em sua criação, e, se nada fizessem, findo o prazo de 24 meses, o Município desapareceria.

Ocorre que, como ressalta Barroso²⁰, apesar de o Tribunal, em decisão inovadora, ter estabelecido um prazo para a atuação do Congresso Nacional, fez-se a ressalva de que tal prazo se tratava mais de um parâmetro a indicar o lapso de tempo que a Corte entendia razoável para suprir a omissão, e não de uma imposição para a atuação legislativa do Congresso Nacional, não se estabelecendo consequências para o caso de eventual descumprimento.

Assim, como a comunicação ao Poder Legislativo não era dotada de caráter coercitivo, em respeito ao princípio da separação de Poderes, e possuía apenas uma valia essencialmente política, não foram obedecidas as determinações do Supremo Tribunal Federal e a lei complementar federal não foi produzida no interregno designado nas decisões desta Corte.

Porém, observando que, caso não fosse solucionada a situação dos Municípios Putativos até o prazo de 24 meses definido pelo STF, tais entes desapareceriam, o Congresso Nacional, em evidente manobra política, e como forma de resolver tal impasse, promulgou a Emenda Constitucional n. 57/2008, que acrescentou ao ADCT o art. 96²¹, com a seguinte redação: “ Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”. Assim, tal emenda constitucional, que buscou realizar uma contextualização jurídica de uma situação de fato, cumpriu parcialmente a decisão do STF, ao resguardar a existência dos Municípios Putativos, convalidando o vício formal das leis estaduais que criaram tais entes ao arripio da Constituição.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 294.

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

De acordo com Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet²², a Emenda abriu exceção, com efeito retroativo, às normas constitucionais sobre criação de municípios, isentando do vício de nulidade, por não haverem atendido a todos os requisitos constitucionais, previstos no art. 18, §4º, da CRFB, os atos de criação dessas entidades políticas.

Por este motivo, tal iniciativa legislativa do poder constituinte derivado reformador foi considerada, por muitos doutrinadores, uma ilegítima forma de constitucionalização de uma lei que nascera inconstitucional, uma vez que o STF adota a teoria da nulidade da norma inconstitucional e a teoria da contemporaneidade, motivo pelo qual no ordenamento jurídico brasileiro não se admite o fenômeno da constitucionalidade superveniente, conforme entendimento que fora fixado no julgamento da ADI 2.158 e da ADI 2.189.

Preleciona o princípio da contemporaneidade que deverá ser aferida a constitucionalidade da lei tendo como paradigma de confronto a Constituição da época em que aquela foi editada. Em decorrência disso, não é possível que uma norma nasça com vício congênito de inconstitucionalidade, para, posteriormente, sofrer um processo de constitucionalização em virtude da edição de uma emenda constitucional superveniente, já que a inconstitucionalidade originária é um vício insanável, que não pode ser corrigido pela recepção de nova norma constitucional.

Ademais, cabe registrar que, conforme lição de Paulo Gustavo Gonet²³, uma lei, para ser recepcionada pela nova norma constitucional, deve, antes, apresentar compatibilidade material e formal com a norma constitucional sob cuja regência ela foi promulgada, já que a inconstitucionalidade gera nulidade absoluta, desde quando editada, pouco importando a compatibilidade material com a nova Constituição, que não revigora diplomas nulos. Em igual

²² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 834.

²³ *Ibid.*, p. 113.

sentido leciona Ives Gandra Martins²⁴, segundo o qual “texto inconstitucional não pode ser recepcionado pela nova ordem, mesmo que esta não considere inconstitucional o que a ordem pretérita assim considerava”.

Desta forma, seguindo a teoria da contemporaneidade, adotada pelo STF, a inconstitucionalidade de uma norma, ao tempo de sua edição, nunca irá convalidar, nem mesmo pela alteração do paradigma constitucional por emenda à constituição, devendo a lei maculada de inconstitucionalidade originária ser nulificada em face da regra da Constituição que vigorara à época de sua edição.

Assim, cabe destacar a crítica feita por Pedro Lenza²⁵, que considera ser “bastante complicado aceitar que Municípios que foram criados, alguns até, por exemplo, sem o plebiscito adequado, sem um rigoroso estudo de viabilidade, sejam convalidados por emenda constitucional em um gritante e imoral mecanismo de constitucionalidade superveniente”. O autor continua sua crítica, argumentando que a Emenda Constitucional n. 57/2008 contrariou a decisão do Supremo Tribunal Federal, que reclamava a elaboração de lei complementar federal descrita no art. 18, §4º, da CRFB, prevendo o período em que os municípios poderiam ser instituídos, e que esta também garantisse a oportunidade para que os Municípios Putativos corrigissem os vícios em sua criação. Por esse motivo é que a Corte fixou prazos distintos na modulação dos efeitos, quais sejam, 18 meses para edição da lei complementar e 24 meses de sobrevida para os Municípios Putativos.

Igualmente relevante é a análise feita por Constança Sales Carneiro:²⁶

A edição desse ato é de manifesta inconstitucionalidade por burlar regras constitucionais vigentes, excepcionando, sem relevante motivação, os requisitos para a criação de Municípios, sem alterar ou revogar a exigência de Lei Complementar Federal prevista no art. 18, §4º, da Constituição. Se havia regra expressa na Constituição estabelecendo etapas de criação desses entes federativos, não poderia o Legislativo ignorar tal procedimento.

²⁴ MARTINS apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

²⁵ LENZA, op. cit., p. 397.

²⁶ CARNEIRO, Constança Sales Varela de Oliveira Martins Carneiro. *Limites do poder constituinte derivado reformador e a Emenda Constitucional nº 57/2008*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17197>>. Acesso em: 3 set. 2015.

Isso é admitir que Emendas Constitucionais tenham, a partir de agora, o poder de transformar leis inconstitucionais em constitucionais, o que é flagrantemente ilegítimo e assustador, diante de um Estado Democrático de Direito.

(...)

Com efeito, o Constituinte Reformador não tem poderes para validar uma situação de inconstitucionalidade através de Emenda Constitucional. (...) Verifica-se que o Congresso Nacional realizou verdadeira manobra para "constitucionalizar" estados de inconstitucionalidade gerados por leis estaduais que criaram os Municípios indevidamente, ato que deve ser repudiado diante da ordem constitucional vigente.

Convém notar, outrossim, que Uadi Lammêgo Bulos²⁷ analisa a inconstitucionalidade da referida emenda sob outro aspecto, ao afirmar que “em vez de editar a lei complementar federal, a EC n. 57/2008, num único dispositivo, convalidou o estado de inércia legislativa, algo que, formalmente falando, não poderia ser feito, porque não é dado a emendas constitucionais a atribuição de invadirem o campo reservado às leis complementares”. Assim, na visão do autor, se a constituição prevê uma reserva de lei complementar, do ponto de vista técnica, não pode tal exigência ser preenchida por nenhuma outra espécie normativa, inclusive emenda à Constituição.

Ademais, conforme destaca Rodrigo Padilha²⁸, mesmo com a edição da EC n. 57/2008, persiste a inconstitucionalidade por omissão, uma vez que ainda não foi editada a lei complementar federal exigida pela norma constitucional de eficácia limitada do art. 18, §4º, da CRFB. Por este motivo, toda criação de Município feita após o advento da referida emenda constitucional será nula, pois, sem a existência da lei complementar federal regulamentadora, estará eivada de inconstitucionalidade a criação do ente municipal, por violação a pressupostos objetivos do ato. Este raciocínio foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.992.

Portanto, não obstante a Emenda Constitucional n. 57/2008 ter impedido a extinção de 56 municípios que se encontravam em situação de putatividade, validando as leis estaduais de criação antes declaradas inconstitucionais pelo STF, tal ato legislativo se reveste de

²⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 965.

²⁸ PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2011, p. 284-285.

inconstitucionalidade chapada, por desrespeitar a decisão do STF na ADO 3.682, já que não supriu a omissão legislativa, e os princípios constitucionais da nulidade do ato inconstitucional e da contemporaneidade, ao atribuir validade a atos com inconstitucionalidade já reconhecida pela Corte Suprema, o que também afronta o princípio da separação dos poderes.

Em virtude dessas considerações, mesmo com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, posterior à formação dos Municípios Putativos, que passaria a dar sustentáculo à existência destes, não se pode aceitar a convalidação do vício de inconstitucionalidade da legislação que criou tais entes, já que não se admite o fenômeno da constitucionalidade superveniente ou convalidação do ato inconstitucional.

Assim, infere-se que a solução adequada para o caso dos Municípios Putativos, seria a edição da lei complementar em comento, dispondo sobre o período em que os novos municípios poderiam ser instituídos por lei estadual, e garantindo a oportunidade para que os Municípios Putativos corrigissem, com efeito retroativo, os vícios em sua criação.

Por fim, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal não se pronunciou sobre a (in)constitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008. Contudo, de acordo com Nathalia Masson²⁹, apesar de a Corte sempre ter descartado qualquer tentativa de constitucionalização superveniente, em relação a esta convalidação em especial, por ter se dado em cumprimento ao disposto na ADO 3.682, é possível que o STF, caso seja instado a se manifestar sobre o assunto, considere compatível com a Carta constitucional a manifestação do poder constituinte derivado reformador, admitindo inédita possibilidade do fenômeno da constitucionalidade superveniente.

CONCLUSÃO

²⁹ MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 516.

A Emenda Constitucional n. 15/1996, ao tentar conter a criação descontrolada de novos municípios, tornando mais dificultoso o processo emancipatório local, passou a exigir a existência de Lei Complementar Federal que estabeleça o período em que o ato normativo estadual possa ser editado para criar, incorporar, fundir ou desmembrar entes municipais. Contudo, até o presente momento, a referida lei complementar não foi editada, o que inviabiliza a aplicabilidade da norma de eficácia limitada do artigo 18, § 4º, da CRB/88, e traduz verdadeira providência dilatária, violadora da ordem constitucional, por inviabilizar algo que a Constituição autoriza: a criação de Municípios.

Porém, mesmo com a modificação constitucional trazida pela Emenda Constitucional n. 15/1996, e a ausência da lei complementar federal, não se impediu a criação efetiva de inúmeros municípios no Brasil, que assumiram existência de fato, o que passou a ser objeto de questionamentos de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, que se viu obrigado a confrontar a aplicação da Teoria da Nulidade em controle de constitucionalidade com a existência de posições jurídicas já consolidadas na sociedade, na realidade, em virtude de uma decisão política de caráter institucional.

A solução para os casos dos Municípios Putativos, que, apesar de existirem de fato, eram juridicamente inconstitucionais, já que foram criados em contradição às exigências do art. 18, §4º, da CRFB/88, foi dada por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, conjuntamente com a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma emenda constitucional.

O STF declarou a inconstitucionalidade da criação de tais municípios, sem, contudo, pronunciar a nulidade do ato impugnado, mantendo sua vigência por 24 meses. Tal decisão inspirou-se na técnica alemã da “declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade”, que é fruto da ponderação entre, de um lado, o princípio da nulidade da lei inconstitucional, e, de outro, o princípio da segurança jurídica e excepcional interesse social.

Como fundamento da decisão, a Corte invocou, além da Teoria do Município Putativo, os princípios da Continuidade do Estado, da Reserva do Impossível, da Segurança Jurídica, e da Força Normativa dos Fatos, o que possibilitou o reconhecimento de tais Municípios como entes federativos válidos, dotados de autonomia municipal, em função da situação de fato criada.

Por sua vez, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 57/2008, que acrescentou ao ADCT o art. 96, convalidando a existência dos Municípios cuja lei de criação tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, e isentando-os do vício da nulidade. Tal ato normativo, que buscou realizar uma contextualização jurídica de uma situação de fato, é alvo de críticas por traduzir uma ilegítima forma de constitucionalização de uma lei que nascera inconstitucional, prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, que, ao adotar a teoria da nulidade da norma inconstitucional e a teoria da contemporaneidade, não admite o fenômeno da constitucionalidade superveniente.

Conforme defendido no presente artigo, a solução legislativa adequada seria a edição da lei complementar constitucionalmente prevista, dispondo sobre o período em que os novos municípios poderiam ser instituídos por lei estadual, e garantindo a oportunidade para que os Municípios Putativos corrigissem, com efeito retroativo, os vícios em sua criação.

Pela ausência de tal normatividade, persiste a inconstitucionalidade por omissão por falta da lei complementar integrativa da norma constitucional de eficácia limitada do art. 18, §4º, da CRFB/88. Por este motivo, será eivada de inconstitucionalidade a criação de municípios após a data fixada no art. 96 do ADCT, por ausência da norma federal regulamentadora.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr.

2015.

_____. Mensagem de Veto Total nº 47, de 12 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141401&tp=1>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. Mensagem de Veto Total nº 289, de 30 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2003/Mv289-03.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.240. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>>. Acesso em 06 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.689. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469708>>. Acesso em 15 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.316. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469700>>. Acesso em 06 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADO 3.682. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>>. Acesso em 15 mai. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARNEIRO, Constança Sales Varela de Oliveira Martins Carneiro. *Limites do poder constituinte derivado reformador e a Emenda Constitucional nº 57/2008*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17197>>. Acesso em: 3 set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em: 20 jul. 2015.

LEITE, Ravênia. *A criação de municípios e a jurisprudência do STF*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mar-10/stf-criacao-municipio-luis-eduardo-magalhaes-bahia#author>>. Acesso em 15 jul. 2011.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Victor Galeno Rodrigues. *A formação de Municípios e a reserva do impossível*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11181/a-formacao-de-municipios-e-a-reserva-do-impossivel>>. Acesso em 20 jul. 2015.

MARTINS apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____ apud ZAHER, Hugo. *O processo de criação de municípios e a nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma interpretação constitucional à luz do princípio da segurança jurídica*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/hugo_zaher.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2015.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MENDES apud LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito de Família*. 3. ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1947.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2011.

ZACHER, Hugo. *O processo de criação de municípios e a nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma interpretação constitucional à luz do princípio da segurança jurídica*. Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/hugo_zaher.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2015.