

**O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E A NOVA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA
INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA
SEGURANÇA JURÍDICA.**

Hugo Zaher*

RESUMO

O presente estudo abordará a nova visão do Supremo Tribunal Federal acerca da criação de Municípios, à luz da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que reformulou o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo como um dos requisitos a edição de lei estadual, em período que seria fixado pela lei complementar federal. Note-se que até hoje essa lei complementar não foi promulgada, inviabilizando o surgimento de novos Municípios. Mesmo diante dessa situação, diversos Municípios foram criados, o que ensejou a declaração de inconstitucionalidade das respectivas leis estaduais. Ocorre que, desde o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2240, 3316 e 3489, o Supremo Tribunal Federal, diante do princípio da segurança jurídica, tem reconhecido a existência de fato do Município, ao declarar inconstitucional a lei estadual de criação, mas sem nulificá-la por determinado prazo, interregno esse em que o Congresso Nacional deverá editar a lei complementar federal, diante do desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 3682, que reconheceu a inconstitucionalidade dessa omissão do Poder Legislativo. Por derradeiro, será analisado se o reconhecimento da omissão inconstitucional autoriza automaticamente a criação de Municípios, e o que pode ocorrer se a lei federal não for editada.

PALAVRAS CHAVES: PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA; OMISSÃO INCONSTITUCIONAL; CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS; EXISTÊNCIA DE FATO.

ABSTRACT

* Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino de Bauru.

The present paper will discuss the new Federal Supreme Court's view regarding the creation of the countys, based on the Constitutional Amendment (No 15) dated September 12, 1996, that reformulated the Article 18, 4th paragraph, of the Federal Constitution of 1988, which established its origin through a State Law as one of the claims, in a period that would be defined by the complementary federal law. Note that, so far, this legislative decision has not been created, what makes impossible the creation of new Municipals. Even facing this situation, many countys have been created, what made the occurrence of the declaration of non-constitutionality of these State Laws. Concerning this, since the arising of the Direct Actions of non-constitutionality (No 2240, 3316 and 3489), that Federal Supreme Court, according to the Principle of Juridical Safety, has acknowledged the true existence of the county, by decreeing the non-constitutionality law, however, without making its nullity for a determined deadline, for what the National Congress must create the complementary federal law, according to the decision of the Direct Action of non-constitutionality of omission (No 3682), that has recognized the non-constitutionality of this omission of the Legislative Power. For last, will be reviewed if the recognition of non-constitutionality of the omission automatically authorizes the creation of Countys, and what can happen if the federal law does not be edited.

KEY-WORDS: PRINCIPLE OF JURIDICAL SAFETY; NON-CONSTITUTIONALITY OMISSION; COUNTYS' CREATION; TRUE EXISTENCE.

1 INTRODUÇÃO.

O princípio constitucional da segurança jurídica é um dos temas que mais preocupam os constitucionalistas pátrios, na medida em que permeia a condição de certeza das relações jurídicas, seja no âmbito do direito privado ou do direito público.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal promoveu o julgamento de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que abordaram sobremaneira o tema da segurança jurídica, mais especificamente no âmbito da criação de Municípios, quais

sejam: ADIn por omissão 3682 e ADIns 2240, 3316 e 3489¹, aquela primeira de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e as outras relatadas pelo Ministro Eros Grau².

Todo esse questionamento em sede de jurisdição constitucional foi devido às alterações deflagradas pela Emenda Constitucional nº 15/96, especialmente na reformulação do disposto no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, prevendo que lei complementar federal definirá o período em que os municípios poderão ser criados.

Destarte, aquelas ações abordaram um caso difícil em que não só se valeram os Ministros da ponderação de princípios constitucionais, como também da modulação dos efeitos da decisão no controle de constitucionalidade. Tudo isso para reconhecer a existência jurídica de Municípios criados por leis estaduais inconstitucionais, já que editadas na ausência da lei complementar federal de que trata o referido dispositivo constitucional, pois conseqüências negativas poderiam decorrer da declaração da nulidade da lei estadual com efeitos *ex tunc*, diante de uma mera técnica de subsunção e interpretação filológica do texto constitucional.

Dessa feita, o presente artigo tem por fito o novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação à criação de Municípios, em plena consonância com o princípio da segurança jurídica, enquanto o artigo 18, § 4º, da CF, não adquire a aplicabilidade plena.

2 O PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 12 DE SETEMBRO DE 2006.

O ordenamento jurídico-constitucional brasileiro prevê como forma de Estado a federação, que, nos termos do artigo 1º do Diploma Maior, é formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹ Todas essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, inclusive a por omissão, foram julgadas na Sessão Plenária de 9 de maio de 2007, embora a publicação no Diário de Justiça não tenha ocorrido na mesma data: a ADIn 3316 foi publicada em 29 de junho de 2007, as ADIns 2240 e 3489 em 3 de agosto de 2007, e a ADIn por omissão 3682 no dia 6 de setembro de 2007.

² Frise-se que, embora as três últimas ADIns citadas tenham observado o mesmo desfecho e sido fundamentadas da mesma forma, a ADIn 2240 merecerá maior atenção no presente estudo, haja vista ter sido a primeira dentre elas a ser distribuída – julho de 2000 –, bem como o lapso entre a criação da lei cuja constitucionalidade foi questionada e a propositura da ADIn ter sido o menor, de apenas 4 (quatro) meses, o que demonstra a mudança de interpretação frente a outros casos abordados pelo Supremo Tribunal Federal, como será demonstrado nos tópicos ulteriores.

Afigurando-se o Município, pois, como uma entidade estatal que compõe a Federação brasileira, são-lhe outorgadas diversas capacidades, tais como a de *auto-organização, autogoverno, normatividade própria e auto-administração*³.

Não cabendo aprofundar o presente estudo na seara do Direito Municipal que é sobremaneira vasto, importante se faz a abordagem do processo de criação de Município.

Para a criação, a fusão e o desmembramento⁴ de Municípios, era necessária uma lei do Estado-membro em que tal ente surgiria, editada à luz de lei complementar estadual que estabeleceria os requisitos, sem prejuízo de consulta pública prévia, via plebiscito, das populações diretamente interessadas⁵.

Dentre esses requisitos previstos na redação anterior do art. 18, § 4º, da CF, merece destaque o plebiscito realizado para apurar os anseios populares com vistas à criação do novo Município, em total consonância com o princípio democrático.

Todavia, são os dois lados da moeda que merecem a necessária aferição, tendo em vista que as paixões locais poderiam contaminar a consulta prévia. Isso de fato ocorreu no Brasil durante oito anos contados da promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista que em torno de 1.600 Municípios foram criados sem maiores dificuldades, muitos sem quaisquer perspectivas de se manter⁶.

³ “A autonomia municipal está assegurada nos arts. 18, 29 e 30 da CF, como poder de gerir seus próprios negócios dentro do círculo nela prefixado, que compreende as capacidades de: a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) autogoverno pela eletividade do prefeito e dos vereadores; c) normatividade própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de legislar sobre áreas que lhe são reservadas; d) auto-administração, administração própria, para organizar, manter e prestar os serviços de interesse local.” (SILVA, 1991, p.11)

⁴ Cabe aqui relembrar de forma perfunctória os inesquecíveis ensinamentos do saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles, que enriquecia a Ciência do Direito com a especificação das diferenças entre as formas de surgimento do Município. Para ele “Desmembramento é a separação de parte de um Município para se integrar noutra ou construir um novo Município. Anexação é a junção da parte desmembrada de um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior. Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador. Fusão é a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município” (2001, p. 69).

⁵ Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, no original artigo 18, § 4º, previa o seguinte: “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.”

⁶ Assim observou Ives Gandra da Silva Martins (2001, p. 32), ao apontar que “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”.

Diante da irresignação perante essa realidade que só tinha o fito de degradar a federação, editou-se a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, medida essa que reformulou a redação daquele dispositivo, alterando os requisitos acima aventados, bem como introduzindo novos.⁷

É possível depreender da nova redação do dispositivo em referência que o surgimento do Município hoje depende não só de lei estadual e de consulta prévia aos Municípios envolvidos – que são os diretamente interessados no surgimento do novo ente –, mas também do Estudo de Viabilidade Municipal prévio à realização do plebiscito, apresentado na forma da lei.

Outra modificação de nodal importância, inclusive para a consecução dos fins deste trabalho, cinge-se à determinação expressa, para criação do Município, da edição 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.

Dentro da tipologia clássica das normas jurídico-constitucionais preconizada por José Afonso da Silva (2007, p. 118), verifica-se, pois, que a nova redação do artigo 18, § 4º, da CF, embora tenha mantido sua eficácia limitada, já que o nascimento dos Municípios continua dependente da edição de lei infraconstitucional, alterou a competência para a elaboração da lei complementar: antes competia ao Estado-membro, atualmente cabe à União Federal.

Todavia, um dispositivo que parecia um instrumento de necessária contenção para frear criações insustentáveis de Municípios, acabou por se tornar ao longo do tempo uma providência dilatória, haja vista que desde 1996 a lei complementar federal que definiria o período em que os Municípios seriam criados até o presente momento não foi editada⁸.

E desse fato resultou que, desde 1996, inúmeras leis foram editadas pelos Estados-membros, não obstante a omissão do legislador federal, o que acarretou a

⁷ Este é o teor do “novo” artigo 18, § 4º: “§4.º 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.”

⁸ O alerta de Luís Roberto Barroso se fez presente na hipótese ora estudada, já que “não é incomum a existência formal e inútil de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido” (2007, p. 61).

apreciação e procedência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁹, em razão da inexistência de lei complementar federal que amparasse o processo de criação dos Municípios.

No caso em comento, o Procurador-Geral da República propôs, no ano de 2002, Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Estadual paranaense nº 12.949/00, que alterava os limites territoriais do Município de Moreira Sales no Estado do Paraná, sem a realização do plebiscito no âmbito populacional dos Municípios envolvidos, bem como sem observância à edição da lei complementar federal de que trata o art. 18, § 4º, da CF.

Em seu voto, o Ministro Relator Maurício Corrêa deixa claro que a alteração de limites territoriais deveria respeitar o citado dispositivo constitucional. Assim, não havendo a lei complementar federal, o ato de desmembramento foi ilegítimo no seu entendimento, motivo pelo qual declarou a inconstitucionalidade da lei:

Como visto, a lei estadual impugnada, editada em 25/09/2000, promoveu alterações nos limites territoriais do Município de Moreira Sales e autorizou o desmembramento de área legalmente afeta ao Município de Goierê-PR, **deixando de lado não apenas a realização do necessário plebiscito das populações diretamente envolvidas, mas igualmente a inexistência de lei complementar federal, requisitos esses definidos no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Resta clara, em consequência, a ilegitimidade do ato.** (grifo nosso)

Logo, a mera interpretação literal do art. 18, § 4º, da CF conduziu os votos da maioria dos Ministros da Corte Suprema pátria, vencido o Ministro Marco Aurélio¹⁰, no sentido de extirpar do sistema aquele ato normativo estadual quatro anos após a alteração dos limites territoriais do Município de Moreira Sales-PR, à revelia da lei

⁹ EMENTA: (...) 2. Desmembramento de município. Necessidade de consulta prévia à população interessada. Inobservância. Afronta ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Emenda Constitucional 15/96. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, nos termos da lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar e após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal. Inexistência da lei complementar exigida pela Constituição Federal. Desmembramento de município com base somente em lei estadual. Impossibilidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 12949, de 25 de setembro de 2000, do Estado do Paraná. (STF, ADIn 2702/PR, rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 06.02.04) Vide também ADI-MC nº 2.381/RS; ADI nº 3.149/SC; ADI nº 2.967/BA.

¹⁰ O Ministro Marco Aurélio entendeu ser improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, embora tenha assim se posicionado por outros fundamentos que não o referente ao objeto deste trabalho, qual seja: criação de municípios sem o respaldo da lei complementar federal integradora do art. 18, § 4º, da CF. Entendeu aquele Ministro que o caso concreto não encerrava hipótese de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Município (art. 18, § 4º, da CF), razão pela qual dispensável o plebiscito.

complementar federal reclamada por aquele dispositivo constitucional, mesmo que no município tenham ocorrido atos e relações jurídicas levando em conta sua existência fática, de onde adviriam, por exemplo, casamentos, nascimentos, eleições, arrecadação de tributos, concursos públicos, participação na repartição tributária etc.

Porém cabe uma reflexão neste ponto do trabalho. Considere-se um Município criado por lei estadual sem o respaldo da lei complementar federal (inexistente até hoje). Seria razoável a extinção de todos os atos praticados por conta do novo Município? Não obstante a inconstitucionalidade, a declaração da nulidade da lei *ab ovo* não feriria princípios jurídicos e direitos subjetivos adquiridos?

Essas indagações foram dirimidas em quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIns 3682, 2240, 3316 e 3489 – sendo a primeira delas por omissão, tendo todas elas representado uma nítida evolução no entendimento do STF em relação à criação de Municípios sem o amparo da lei complementar federal de que trata o artigo 18, § 4º, da CF.

3 A SEGURANÇA JURÍDICA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.

O princípio da segurança jurídica é um tema do Direito Constitucional que freqüentemente suscita debates acalorados na doutrina e na jurisprudência, principalmente na abordagem dos casos difíceis como é o da criação dos Municípios sob a égide da Emenda Constitucional nº 15/96.

Princípio jurídico, como é cediço, adota a feição de fundamento das normas jurídicas hierarquicamente inferiores, motivo pelo qual a Constituição do Estado se torna o Diploma nitidamente preenchido por princípios jurídicos explícitos e implícitos, de sorte que são normas jurídicas que, além de fundamentar o ordenamento jurídico, integram o rol de instrumentos jurídicos reguladores das condutas humanas, isto é, fazem parte do mundo do *dever-ser*, tendo o condão, portanto, de influenciar a realidade social, devendo ser observadas e cumpridas.

Os princípios são diferentes das regras, por isso também apresentam-se de forma diversa, atuam (incidem) diferentemente e desempenham funções distintas. E porque se exteriorizam e atuam papéis de modo díspar, é que não são idênticos. (ROTHENBURG, 1999, p. 49).

José Joaquim Gomes Canotilho (1997, p. 1160-1161) também identifica como característica dos princípios jurídicos o *grau de abstração*, o *grau de determinabilidade*, e a *proximidade da idéia de direito* ¹¹.

Ademais, retomando-se a noção de que os princípios jurídicos, em razão de sua baixa densidade normativa, não se submetem ao esquema do *tudo-ou-nada* das regras jurídicas, destaque-se que sua aplicação se dá *à vista das “circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato”*, o que enseja uma freqüente *“tensão dialética”* entre os princípios jurídicos, em função da ponderação dos princípios realizada pelo intérprete frente ao caso concreto objeto de sua análise, no intuito de realizar o ideal de justiça, sem prejuízo ao manejo dos princípios interpretativos da proporcionalidade (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p.110)¹².

Nessa toada, muitos juristas já trataram acerca do princípio da segurança jurídica, instituto cuja discussão é sempre atualíssima. Essa preocupação da comunidade jurídica repousa no fato de que a certeza é uma necessidade humana básica que precisa ser tutelada, sendo o direito um mecanismo eficaz para se operacionalizar esse desejo.

Desde já, é possível destacar que a segurança jurídica se manifesta sob diversos aspectos, já que o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro não prevê nenhum dispositivo constitucional expresso que faça remissão a esse princípio. Portanto, trata-se de uma norma principiológica implícita, cuja concepção é extraída do sistema jurídico a partir da interpretação constitucional dos diversos dispositivos contidos na Lei Maior.

Um primeiro aspecto pode ser inferido da própria idéia de Estado de Direito, principalmente o Democrático, que acolhem os ordenamentos jurídicos hodiernos, dentre os quais se encaixa a Constituição da República Federativa do Brasil. O Estado

¹¹ A primeira estabelece que norma principiológica possui maior grau de abstração, isto é, reflete seus efeitos sobre uma maior categoria de fatos jurídicos. É o caso do princípio da segurança jurídica, que pode abarcar diversas questões fáticas, reguladas, v.g., pelo direito tributário, previdenciário, civil, penal etc. - *“os princípios podem servir diretamente para a solução dos casos concretos, com o que é de se reconhecer-lhes aplicabilidade imediata (eficácia plena)”* (ROTHENBURG, 1999, p. 86). A segunda aventada pelo jurista coimbrão diz respeito ao maior grau de indeterminabilidade dos princípios jurídicos em relação às regras. A noção de proximidade da idéia de direito, por fim, leva ao entendimento de que *“princípios são ‘standards’ juridicamente vinculantes radicados nas exigências de ‘justiça’ (Dworkin) ou na ‘idéia de direito’ (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional”* (CANOTILHO, 1997, p. 1160).

¹² *“A ponderação consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.”* (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p.117).

Democrático de Direito prevê o arcabouço jurídico protetor dos direitos fundamentais, trazendo em si uma enorme carga histórica de proteção contra a ilegalidade, abuso de poder, dentre outras vicissitudes.

Situando-se a Constituição Federal no ápice da pirâmide normativa estatal, e, portanto, instrumento básico do qual as demais normas extraem o fundamento de validade, é nela que se concentra o princípio do Estado Democrático de Direito, garantindo-se, assim, a estabilidade das relações jurídicas. E é nesse sentido que Cármen Lúcia Antunes Rocha (2005, p. 172) expõe seu entendimento:

A idéia de segurança jurídica está ligada à concepção de Estado de Direito, isto é, com a noção de que em um determinado estado, a lei nasce por todos e para todos e submete todos, inclusive os governantes, ao Poder Público, ou seja, a legitimidade do exercício do poder repousa na legalidade, na sua juridicidade, porém, não basta para que a segurança jurídica esteja protegida a simples submissão à lei, é necessário que as leis decorram da vontade livre do povo, representada no Legislativo, e que o Judiciário seja composto por juízes independentes, ‘que não temam contrariar, com suas decisões, o interesse do Estado’.

Nessa esteira de pensamento, remete-se às lições de José Afonso da Silva (2005, p. 17) o qual, além de diferenciar *segurança jurídica* e *segurança do direito*¹³, afirma que a segurança jurídica pode ser entendida num duplo sentido: o amplo e o estrito¹⁴.

Num primeiro aspecto (sentido amplo), a segurança jurídica se revela como uma proteção, podendo abranger todos os campos do direito, em especial os direitos e liberdades individuais. Cite-se, como exemplo, a inviolabilidade do domicílio e o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, normas estas estampadas respectivamente nos incisos XI e XII do artigo 5º, da Constituição Federal.

Assim sendo, sob esse prisma a segurança jurídica pode ser abordada como um princípio do Estado Democrático de Direito. “A *segurança jurídica – idéia que nutre, informa e justifica a proteção constitucional do direito adquirido – é (...) um valor de grande relevância no Estado Democrático de Direito*”. (SARMENTO, 2006, p.18)

¹³ “A *segurança do direito (...)* é um valor jurídico que exige a positividade do direito, enquanto a *segurança jurídica* é já uma garantia que decorre dessa positividade.” (SILVA, 2005, p. 17).

¹⁴ “No primeiro, ela assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. Em sentido estrito, a *segurança jurídica* consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta se mantém estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.” (SILVA, 2005, p. 17)

Partindo para a outra concepção de segurança jurídica, com arrimo na lição acima transcrita de SILVA, vislumbra-se um sentido estrito no qual pode esse princípio ser encarado. Trata-se da previsibilidade dos fatos futuros diante das regras estabelecidas no sistema jurídico válido. Aqui o princípio da segurança acompanha o princípio da legalidade, de forma que as pessoas sabem, ou mesmo prevêm, as conseqüências das condutas praticadas, já que terão acesso ao conhecimento a respeito de sua proibição ou permissão.

No entanto, um cuidado que se deve ter em vista quando do tratamento do princípio da segurança jurídica nessa visão é que, embora sua relação com o princípio da legalidade seja imanente ao Estado de Direito, aquele mandamento principiológico vai além, pois não perde de vista o conteúdo material das normas que devem atender parâmetros mínimos de justiça¹⁵.

Uma terceira compreensão é a proteção dos indivíduos quanto aos fatos pretéritos, entendimento este que está escorado no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, o qual estabelece que: *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*¹⁶.

Por derradeiro, note-se que existe também, como medida de proteção ao princípio da segurança jurídica, a admissão da força normativa dos fatos. Não se discute que a legislação brasileira admita expressamente casos excepcionais, tais como o casamento putativo e a sociedade de fato.

Contudo, trata-se de medida excepcional não só a força normativa dos fatos prevista no direito positivo. Da mesma forma, fatos tutelados por normas jurídicas

¹⁵ O equívoco do positivismo jurídico, cuja mais acabada formulação se depreende da tese de Hans Kelsen, reside em haver identificado a segurança e o Estado de Direito com a noção de legalidade. Segundo a explicação kelseniana a centralização legislativa e a legalidade das leis compreendem o princípio do Estado de Direito, que é essencialmente o princípio da segurança jurídica (...). Porém o Estado de Direito não é só um Estado de Legalidade formal, mas sim aquele Estado no qual a legalidade se funda na soberania popular e se dirige à tutela dos direitos fundamentais. O Estado de Direito é, portanto, uma expressão de legitimidade política e precisamente por ser-lo se identifica com esse princípio de legitimidade jurídica que representa a segurança. (PÉREZ LUÑO, 1991, p. 58-59).

¹⁶ Ato jurídico perfeito, na lição de Maria Helena Diniz, *“é o consumado segundo a norma vigente ao tempo em que se efetuou, produzindo seus efeitos jurídicos, uma vez que o direito gerado foi exercido.”* (2005a, p. 385). Com relação à coisa julgada, explica que *“é uma qualidade dos efeitos do julgamento, constituindo um fenômeno processual consistente na imutabilidade e indiscutibilidade da sentença posta ao abrigo dos recursos então definitivamente preclusos e dos efeitos por ela produzidos, uma vez que os consolida(...)”* (2005a, p. 766). Direito adquirido, por fim, *“é o que já se incorporou definitivamente ao patrimônio e à personalidade de seu titular, de modo que nem a lei nem um fato posterior pode alterar tal situação jurídica, pois há direito concreto, ou seja, subjetivo, e não direito potencial ou abstrato.”* (2005b, p. 161).

inválidas podem e devem em determinadas circunstâncias receber o respaldo do ordenamento jurídico-constitucional.

Torna-se visível tal adução em situações claras nas quais normas jurídicas sobre as quais a sociedade deposita uma crença fundada e obedece-as como se válidas fossem. Caso expungidas do ordenamento jurídico pelos mecanismos de controle de constitucionalidade, haverá margem à ocorrência de efeitos desagradáveis não só para aqueles que observaram tais regras, mas para a própria estabilidade do Estado.

Por isso não se pode defender uma aplicação mecânica e puramente formalista da Constituição, sob pena de se cometerem iniquidades. Nessa esteira, Pérez Luño (1991, p. 105) deixa claro que a segurança jurídica deve ser compreendida também como uma medida de justiça, encontrando sua potencialidade máxima no Estado de Direito.

O que está em jogo por trás da invocação da segurança jurídica é, definitivamente, a consecução de bens e valores jurídicos antes que critérios lógicos referidos na estrutura formal das normas, ou situações inerentes a todo o ordenamento jurídico.

Dessa maneira, para tutelar a força normativa dos fatos em casos de excepcional interesse social, como expressão máxima do princípio da segurança jurídica, no Brasil a Lei nº 9.868/99, que disciplina o procedimento das Ações Diretas de Constitucionalidade e de Inconstitucionalidade, possibilita em seu art. 27 a adoção de efeitos prospectivos das sentenças oriundas do controle concentrado de constitucionalidade, observados os requisitos prescritos¹⁷.

Dessa maneira, não seria razoável a regra de que todo ato contrário à Constituição deve ser declarado nulo *ab ovo*¹⁸, à luz do princípio da supremacia da constituição, tendo em vista que os fatos de excepcional interesse social restariam carentes de tutela, ocasionando-se, pois, instabilidade e insegurança.

¹⁷ “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

¹⁸ A decisão judicial, segundo a doutrina consagrada, é declaratória (declara um estado preexistente) e não constitutiva-negativa. O ato judicial não desconstitui (puro efeito revogatório) a lei tal como ocorre, por exemplo, em outros modelos de fiscalização da constitucionalidade, mas apenas reconhece a existência de um ato viciado. E, por esse motivo, a decisão produz efeitos *ex tunc*, retroagindo até o nascimento da norma impugnada. (CLÈVE, 2000, p. 244).

Cumpra aduzir que antes mesmo da adoção formal pelo ordenamento jurídico brasileiro da eficácia *pro futuro* das sentenças no controle concentrado de constitucionalidade, Eduardo García de Enterría (1989, p.13) já defendia que a inconstitucionalidade prospectiva é medida indispensável, pois a não admissibilidade desse pronunciamento inviabilizaria a declaração de inconstitucionalidade de um grande número de normas.

É, justamente, a relação estreita entre ambos os conceitos (nulidade = catástrofe) que motivou a busca no ordenamento constitucional de outra solução, sendo crível já ter sido encontrada na adoção do critério da inconstitucionalidade prospectiva, hoje estabelecida e admitida pelos mais importantes sistemas de justiça constitucional e internacional do mundo inteiro. (ENTERRÍA, 1989, p. 14).

Atento à sensibilidade que a Constituição deve adotar em relação ao mundo fenomênico, Zeno Veloso (1999, p. 207) garante que:

(...) a inclinação mais importante do controle jurisdicional da constitucionalidade, quanto aos efeitos da declaração, é fugir do rigorismo técnico-jurídico, das posições inflexíveis e dogmáticas, considerando as conseqüências práticas e políticas, a justiça do caso concreto, permitindo que o Tribunal, com prudência e cautela, exerça um poder normativo, determinando a eficácia da decisão a respeito da inconstitucionalidade.

A tutela desses fatos dotados de carga normativa pode ser encontrada na modulação dos efeitos da sentença, prescrita pelo art. 27, da Lei nº 9.868/99, instrumento este responsável pela estabilidade jurídica do sistema, pois “*a eficácia retroativa da sentença de nulidade importaria a reversão de um estado de fato consolidado, muitas vezes, sem culpa do interessado, que sofreria prejuízo desmesurado e desproporcional.*” (ZAVASCKI, p. 50)

4 A EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DIANTE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.

Como demonstrado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal colecionou julgados na esteira de se declarar a inconstitucionalidade, com a conseqüente decretação

de nulidade, da lei estadual que criou Municípios após a Emenda Constitucional nº 15/96, em vista da inexistência de lei complementar federal.

Demonstrar-se-á, porém, que o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3682 e 2240 – tendo esta última ADIn por caudatárias as ADIns 3316 e 3489 – representou uma evolução na jurisprudência da Corte Suprema brasileira, garantindo-se uma nova e mais razoável interpretação da Constituição Federal.

A primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADIn por omissão 3682, proposta pela Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso, teve por objeto a alegação da ausência de norma infraconstitucional para tornar efetiva a Emenda Constitucional nº 15/96.

EMENTA: (...) 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para 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 nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (STF, ADIn 3682/MT, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 06.09.07)

Como se extrai da análise da ementa do julgado acima transcrita, observou-se que, em razão da não edição de norma pelo legislador subconstitucional, operou-se a

indesejável omissão inconstitucional¹⁹. Dessa forma, não restou ao guardião da Constituição alternativa outra senão o reconhecimento dessa lacuna inconstitucional indevida, já que por mais de dez anos o Congresso Nacional permaneceu inerte.

Paralelamente, importante frisar que a edição de leis estaduais posteriores ao desfecho da ADIn por omissão está condicionada a criação da medida legislativa federal. O STF certamente não deu *carta branca* para que os Estados descumpram a Constituição, tendo em vista que o princípio da nulidade de lei inconstitucional não foi derogado em nenhum momento, inclusive quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, consoante será abordado oportunamente.

Considerando o instrumento utilizado na espécie, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, pode-se salientar que essa medida ainda hoje não é eficiente, pois o artigo 103, § 2º, da Constituição Federal, prescreve que, não sendo caso de omissão de órgão administrativo, é cabível apenas a cientificação do órgão responsável pela inércia inconstitucional para tomada de providências para a colmatação da lacuna constitucional²⁰.

E foi essa a decisão proferida na ADIn 3682, inclusive com a fixação de prazo de 18 meses para o preenchimento da lacuna pelo legislador infraconstitucional. Essa decisão foi publicada no Diário da Justiça de 6 de setembro de 2007. Contudo, nosso ordenamento não prevê nenhuma penalidade que compila o órgão legislativo a legislar, nem mesmo via Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Embora não seja o objetivo do presente trabalho o aprofundamento acerca do assunto, é possível depreender que a manutenção da inércia do Congresso Nacional, mesmo diante da recomendação do STF, poderia acarretar os efeitos práticos deletérios que a Corte Suprema evitou por força do julgamento das ADIns nº 2240, 3316 e 3489. Isso evidenciaria a perda de legitimidade do Congresso Nacional, tendo em vista o não exercício de sua competência constitucional de regulamentar a Constituição Federal, mesmo após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a omissão

¹⁹ “A omissão inconstitucional pressupõe um dever constitucional de legislar, que tanto pode ser derivado de ordens concretas contidas na Lei Fundamental quanto de princípios desenvolvidos mediante interpretação.” (MENDES, 2005, p. 274)

²⁰ “(...) quando a inconstitucionalidade se manifesta de um non-facere, a ordem jurídica não se encontra eficientemente aparelhada para sancionar e sanar a omissão ou inércia dos órgãos estatais. Sem embargo, a doutrina vem se dedicando ao tema, buscando soluções que, embora timidamente, já se incorporam ao direito positivo ou à prática jurisprudencial de alguns países”. (BARROSO, 2006, p. 154).

legislativa inconstitucional. Nessas hipóteses, Walter Claudius Rothenburg vislumbra como sanção a troca do sujeito competente por outro, a fim de praticar o ato que não existe, e que gera conseqüências danosas no âmbito fenomênico, reinterpretando-se, pois, a vontade do poder constituinte²¹.

Note-se que paralelamente à questão da ADIn 3682, foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal a ADIn 2240, cujos parâmetros da fundamentação foram os mesmos em relação às ADIns 3316 e 3489. Esta é a ementa do Acórdão na ADIn 2240:

EMENTA: (...) 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. **Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos.** (...) 4. 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, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. (...) 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. **10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município.** (...) 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia. (STF, ADIn 2240/BA, rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 03.08.07) (Destaques nossos)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido dos Trabalhadores e distribuída em 6 de julho de 2000, para aferição da inconstitucionalidade da lei baiana nº 7.619 de 30 de março de 2000, que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães no Estado da Bahia. Ou seja, pouco mais de 3

²¹ “(...) a atribuição conferida para a realização de determinações constitucionais, ou seja, a investidura constitucional na condição de sujeitos de competências, deve estar sempre presa a uma legitimidade. A legitimidade originária, que fundamentou a investidura constitucional (e que remonta ao momento constituinte), pode, no entanto, perder-se total ou parcialmente, temporária ou definitivamente, justificando então uma alteração (troca) de sujeito constitucionalmente competente.” (ROTHENBURG, 2005, p. 99)

(três meses) depois da criação daquele ente federativo, a aferição da constitucionalidade da lei foi posta ao crivo do Supremo Tribunal Federal.

Frise-se que esse Município foi efetivamente criado, embora o tenha sido por uma lei em desacordo com a Constituição. Todavia, passou a ser um ente federativo dotado das características abordadas anteriormente, chegando a existir, mesmo sob contestação em juízo, durante mais de sete anos.

Nesse Município foram promulgadas diversas leis e prestados serviços públicos no âmbito do interesse local, elegeram-se prefeito, vice-prefeito e demais agentes políticos, arrecadaram-se tributos, celebraram-se casamentos, registraram-se nascimentos e óbitos, enfim, o Município de Luís Eduardo Magalhães efetivamente existiu, embora sob o pálio de uma lei inválida que gerava um grau de certeza e de segurança internamente e externamente, enquanto reconhecido como ente federativo.

Portanto, o conflito principiológico acabou sendo submetido ao crivo do Supremo Tribunal Federal. De um lado o princípio da segurança jurídica, que representa objetivamente o respeito e a integridade do pacto federativo, e subjetivamente os direitos adquiridos pelos munícipes e, de outro, o princípio da nulidade da lei inconstitucional, do qual se infere que para haver a criação de Municípios é necessária lei complementar federal, inexistente até hoje.

A saída foi a ponderação de interesses, já que a mera atividade de subsunção seria extremamente prejudicial para o Município baiano, bem como aos munícipes e a toda a estabilidade normativa. Isso porque a declaração pura de inconstitucionalidade produziria efeitos *ex tunc*, haja vista o caráter declaratório da sentença prolatada nessa espécie de ação.

Assim sendo, como nos precedentes da Corte já mencionados que defendiam a inconstitucionalidade do ato normativo estadual em desacordo com o artigo 18, § 4º, da CF, os Ministros do Supremo Tribunal Federal se posicionaram num primeiro momento declarando a inconstitucionalidade da lei estadual. Entretanto, nos termos do artigo 27, da Lei nº 9.868/99, deixou-se de declarar a nulidade daquela lei com efeitos *ex tunc*, mantendo-se sua vigência, a partir da publicação do Acórdão nas Ações de nºs 2.240, 3.316, 3.489, por mais 24 meses à luz do princípio da segurança jurídica.

Logo, o ato normativo passará a ser nulo com a expiração do prazo, salvo se ocorrer o que se objetivou no julgamento conjunto com a ADIn por omissão nº 3682: a

edição de lei complementar federal no prazo de 18 meses, garantindo-se, pois, supedâneo de validade para a norma declarada inconstitucional, o que afastará logicamente a possibilidade de sua nulidade vir a efeito.

Essa modulação dos efeitos da decisão serviu como instrumento básico para garantia da unidade da Constituição e proteção dos direitos fundamentais, em salutar consonância com o princípio da segurança jurídica.

Na passagem a seguir transcrita, extraída do voto proferido na ADIn nº 2240 pelo relator Ministro Eros Grau, fica bem nítida a ponderação de interesses atuando no controle de constitucionalidade da lei baiana:

Na tarefa de concretização da Constituição, a Corte aplica-se a prover a sua força normativa e sua função estabilizadora, reportando-se à integridade da ordem concreta da qual ela é a representação mais elevada no plano do direito posto. A sua mais prudente aplicação, nas situações de exceção, pode corresponder exatamente à desaplicação de suas normas a essas situações. A tanto leva a prática da interpretação da Constituição, que supõe caminhar de um ponto a outro, do universal ao singular, através do particular, conferindo a carga de contingencialidade que faltava para tornar plenamente contingencial o singular. Daí que ela exige a consideração não apenas dos textos normativos, mas também de elementos do mundo do ser, os fatos do caso e a realidade no seio e âmbito da qual a decisão em cada situação há de ser tomada. (2007, l. 24-25)

Nesse mesmo sentido o fundamento do voto foi acompanhado pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes²²:

De fato, há toda uma situação consolidada que não pode ser ignorada pelo Tribunal. Com o surgimento, no plano as normas, de uma nova entidade federativa, emergiu, no plano dos fatos, uma gama de situações decorrentes da prática de atos próprios do exercício da autonomia municipal. (2007, l. 33)

²² Oportuno salientar que o Ministro Gilmar Mendes proferiu voto-vista que serviu de base para o Ministro Relator Eros Grau alterar o dispositivo do Acórdão, pois este último entendia pela pura improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ao passo que o Ministro Gilmar Mendes capitaneou a fundamentação pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, com a produção de efeitos prospectivos (24 meses). Inegavelmente a posição do Ministro Gilmar Mendes, e que persuadiu unanimemente todos os componentes do Supremo Tribunal Federal, foi responsável pela manutenção da integridade da Constituição ao mesmo tempo em que garantiu o Princípio da Segurança Jurídica decorrente da força normativa dos fatos, isto é, da criação dos Municípios sem o respaldo da lei complementar federal de que trata a Constituição Federal em seu artigo 18, § 4º. Assim fundamentou o Ministro Gilmar Mendes: “A solução para o problema, a meu ver, não pode advir da simples decisão de improcedência da ação. Seria como se o Tribunal, focando toda sua atenção na necessidade de se assegurar realidades concretas que não podem mais ser desfeitas e, portanto, reconhecendo plena aplicabilidade ao princípio da segurança jurídica, deixasse de contemplar, na devida medida, o princípio da nulidade da lei inconstitucional. Não se pode negar a relevância do princípio da segurança jurídica neste caso. Porém, estou convicto de que é possível primar pela otimização de ambos os princípios, tentando aplicá-los, na maior medida possível, segundo as possibilidades fáticas e jurídicas que o caso concreto pode nos apresentar.” (2007, l. 33)

É imperioso salientar que essa alteração de posicionamentos do órgão judiciário, mormente no âmbito do Supremo Tribunal Federal que detém a guarda da *Lex Legum* (art. 102, da CF), não é incomum na realidade pátria como em nenhum ordenamento alienígena, tendo em vista a evolução da sociedade e a preconização de novos valores no transcurso histórico-cultural.

Essa constatação é consentânea ao magistério de Anna Cândida da Cunha Ferraz, que assevera que “*a Constituição de um Estado, por consubstanciar sua estrutura fundamental, presume-se estável. Estabilidade, todavia, não significa imutabilidade*” (1986, p. 5)²³.

Ademais, no presente estudo verifica-se tal evolução em vista do questionamento da lei baiana de 2000 ter sido efetuado apenas três meses após sua criação, embora o julgamento só tenha sido promovido sete anos depois, ao passo que a ADIn nº 2702 abordada no segundo tópico, que declarou a inconstitucionalidade da lei de 2002 que alterou os limites do Município paranaense, foi ajuizada vinte e três meses após a edição da lei.

Logo, mesmo tendo esta última lei surtido efeitos sem questionamento judicial vinte meses a mais do que a lei baiana, o entendimento que prevaleceu sobre aquela – mas que hoje resta superado pelo julgamento da ADIn 2240 – era o de que não fora criada dentro dos parâmetros do artigo 18, § 4º, da CF, resultando em sua pura inconstitucionalidade, julgado este que se fosse utilizado como base para a decisão acerca da ADIn 2240 acarretaria transtornos indiscutíveis à ordem jurídica e a violação de direitos fundamentais exercitados sob égide da lei criadora do município.

Assim sendo, não há dúvidas de que a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi louvável, pois foi atenta às situações concretas consolidadas, sem perder de vistas o Princípio do Estado de Direito, da Legalidade e da Segurança Jurídica, fazendo atuar e tornar efetivo o Direito e a Justiça na espécie, pois teve o condão de garantir direitos surgidos no âmbito dos Municípios criados sob o pálio de leis inconstitucionais, bem como a integridade do ordenamento jurídico pátrio, sendo

²³ Nesse diapasão, ao abordar o processo de mudança da Constituição por meio da interpretação judicial, alinhou com pena de ouro o seguinte entendimento: “(...) *pela interpretação constitucional, desenvolvida pelos tribunais, transforma-se o significado e o alcance da Constituição; evolui o sentido das normas e disposições constitucionais, adapta-se a constituição ao momento presente, à realidade social existente.*” (FERRAZ, 1986, p. 126).

essa a devida aspiração do Princípio da Segurança Jurídica no Estado Social e Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Nota-se, portanto, que a lacuna do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, gradativamente está sendo preenchida. Isso se deve à atuação desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2240, dentre outras, reconhecendo a existência de Municípios criados por leis estaduais inconstitucionais, com fulcro no princípio da segurança jurídica.

Basta agora o Congresso Nacional promover a edição da lei complementar federal até 6 de março de 2009, executando a recomendação expedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 3682, já que, na remota hipótese da não promulgação da lei complementar federal no prazo de 24 meses, poderão ser extintos os Municípios, cujas leis que os instituíram foram declaradas inconstitucionais pelas ADIns nºs 2240, 3316 e 3489, coroando a perda de legitimidade do Congresso.

Contudo, é forçoso reconhecer que a criação de Municípios ainda não é possível, mesmo diante da decisão do STF, pois se faz necessária a edição da medida legislativa complementar, a qual, por ainda não ter sido criada, configura omissão inconstitucional, inclusive de acordo com o entendimento daquela Corte, alinhavado na ADIn por Omissão nº 3682.

Mesmo sob a preocupação de que o Poder Legislativo possa lamentavelmente manter-se inerte no que tange à colmatação da lacuna aberta pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, ao menos se demonstra que o STF atuou positivamente à luz do princípio da segurança jurídica, e evitou que direitos individuais e coletivos dos municípios, e mesmo a estabilidade jurídica do ordenamento, fossem feridos, haja vista o reconhecimento fático dos Municípios, em cujos limites foram praticados diversos atos sob a certeza e a confiança de que a lei que os criou eram válidas e eficazes.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira.** 8ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____; BARCELLOS, Ana Paula de. **A nova interpretação constitucional dos princípios.** In: LEITE, George Salomão (org.). **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da constituição.** São Paulo: Malheiros, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988).** 3º Volume – Tomo I (Arts. 18-23). 2ª edição atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7ª edição. Coimbra: Almedina, 1997.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro.** 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico.** Volume 1. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Dicionário jurídico.** Volume 2. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais.** São Paulo: Max Limonad, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Justicia Constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las leyes inconstitucionales.** In: Revista de Direito Público nº 92, out./dez. de 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 12ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha.** 5ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005.

PÉREZ LUÑO, Antônio-Enrique. **La seguridad jurídica.** Barcelona: Ariel Editorial, 1991

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da coisa julgada e o vício de inconstitucionalidade.** In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.** 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

_____. **Inconstitucionalidade por omissão e troca de sujeito: a perda de competência como sanção à inconstitucionalidade por omissão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Inovações municipais na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 669, jul/1991, p. 10-18.

_____. **Constituição e Segurança Jurídica**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

VELOSO, Zeno. **Controle de constitucionalidade das leis**. Belém: Cejup, 1999.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.