

## **PARECER Nº                      , DE 2006**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em reexame da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, que *altera a redação do § 4º do art. 18 da CF, dispondo sobre a organização de Municípios*.

RELATOR: Senador **LUIZ OTÁVIO**

### **I – RELATÓRIO**

Em reexame a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, que objetiva alterar o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para imprimir nova disciplina constitucional aos procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Tal reexame decorre da aprovação, na sessão do dia 5 de maio de 2005, do Requerimento nº 479, do Senador Eduardo Azeredo, com base nos arts. 315 e 279 do Regimento Interno do Senado Federal, *verbis*:

**Art. 279.** A discussão, salvo nos projetos em regime de urgência e o disposto no art. 349, poderá ser adiada, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador ou comissão, para os seguintes fins:

I – audiência de comissão que sobre ela não se tenha manifestado;

II – reexame por uma ou mais comissões por motivo justificado;

III – ser realizada em dia determinado;

IV – preenchimento de formalidade essencial;

V – diligência considerada imprescindível ao seu esclarecimento.

§ 1º O adiamento previsto no inciso III do caput não poderá ser superior a trinta dias úteis, só podendo ser renovado uma vez, por prazo não superior ao primeiro, não podendo ultrapassar o período da sessão legislativa.

§ 2º Não se admitirá requerimento de audiência de comissão ou de outro órgão que não tenha competência regimental ou legal para se manifestar sobre a matéria.

§ 3º O requerimento previsto no inciso II do caput somente poderá ser recebido quando:

I – a superveniência de fato novo possa justificar a alteração do parecer proferido;

II – houver omissão ou engano manifesto no parecer;

III – a própria comissão, pela maioria de seus membros, julgue necessário o reexame.

§ 4º O requerimento previsto nos incisos I, II e III do caput será apresentado e votado ao se anunciar a matéria e o dos incisos IV e V, em qualquer fase da discussão.

§ 5º Quando, para a mesma proposição, forem apresentados dois ou mais requerimentos previstos no inciso III do caput, será votado, em primeiro lugar, o de prazo mais longo.

§ 6º Não havendo número para votação do requerimento, ficará este prejudicado. (NR)

**Art. 315.** O adiamento da votação obedecerá aos mesmos princípios estabelecidos para o adiamento da discussão (art. 279).

§ 1º O requerimento deverá ser apresentado e votado como preliminar ao ser anunciada a matéria.

§ 2º Não havendo número para a votação, o requerimento ficará sobrestado.

O reexame da PEC nº 13, de 2003, tomou como referência dois documentos importantes que me foram encaminhados: uma proposta do Senador Eduardo Azeredo e uma sugestão elaborada pela União Nacional dos Legislativos Estaduais (UNALE). Tais documentos apresentam um importante ponto em comum: estabelecem orientações para a elaboração das leis complementares estaduais, ao tempo em que se antecipam à edição daquelas, ao definir critérios e condições para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

O objetivo das sugestões é devolver aos Estados a competência para legislar sobre criação e desmembramento de municípios, e com isso resgatar o pacto federativo. Defendem ainda que o estabelecimento de critérios para pautar aqueles procedimentos deverá propiciar o estudo das consequências de cada emancipação e evitará que o processo seja desordenado ou ineficaz, além de estimular a democracia participativa, ao permitir que populações que moram em regiões com potencial de desenvolvimento decidam sobre o seu destino.

## II – ANÁLISE

Se for aprovada a mudança que a PEC n° 13, de 2003, pretende efetuar no art. 18 da Constituição, os Estados poderão, segundo critérios e requisitos estabelecidos por cada um deles, elaborar as leis complementares que permitirão a criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios, pois, segundo os termos dessa PEC, o § 4° do art. 18 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 4° 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 até 12 (doze) meses antes da realização das eleições municipais e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área diretamente interessada após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal a serem apresentados e publicados na forma da lei complementar estadual.

Com essa modificação, restaura-se o texto anterior à Emenda à Constituição n° 15, de 1996, que deu nova redação ao § 4° do art. 18 da Constituição Federal. A referida emenda promoveu duas alterações no procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ao exigir **lei complementar federal para determinar o período de realização desses procedimentos e ao determinar que, antes da consulta prévia às populações dos municípios envolvidos, deverão ser realizados, apresentados e divulgados, na forma da lei, estudos de viabilidade municipal**. O texto anterior deixava aos Estados a liberdade de

determinar o referido período, mediante edição de lei complementar, e não exigia estudos de viabilidade municipal.

Cumpra esclarecer que antes de votar o requerimento que deu origem ao presente reexame, a Presidência do Senado informou ao Plenário que a PEC nº 13, de 2003, já teve sua votação adiada uma vez para reexame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que ratificou sua posição anterior. Nessas condições, a Presidência recebeu o requerimento usando por analogia o § 1º combinado com o inciso I do § 2º do art. 279 do Regimento Interno.

O parecer já aprovado nesta CCJ concluiu pela aprovação da PEC nº 13, de 2003, por entender que ela atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e por estar formulada segundo os princípios que regem a boa técnica legislativa. Recomenda sua aprovação também quanto ao mérito porque, nos termos da nova redação proposta ao dispositivo, define-se desde logo o prazo dentro do qual podem ser criados, incorporados, fundidos e desmembrados os Municípios. Por outro lado, questões relevantes relacionadas com a matéria passam à competência legislativa dos Estados, como, por exemplo, a apresentação e a publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal, procedimentos criados pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

O parecer ressaltou que a proposta também inova com respeito à questão do plebiscito, que volta a compreender apenas *a população da área diretamente interessada*, em redação de certo modo assemelhada ao que foi originalmente estabelecido na Constituição Federal de 1988. Tais alterações também atendem justa reivindicação de numerosas Assembleias Legislativas estaduais que assim entendem recuperar importante prerrogativa em termos de competência para legislar.

O reexame da matéria levou-me a reconsiderar o parecer já aprovado nesta CCJ, à luz das importantes sugestões que tive a oportunidade de estudar e avaliar. A determinação de que lei complementar estadual definirá as condições para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a partir de parâmetros estabelecidos na Constituição Federal, cumpre o objetivo de devolver aos Estados a competência para legislar sobre

criação e desmembramento de municípios, e com isso resgatar o pacto federativo. Com efeito, é importante devolver aos Estados a competência para a tomada de decisão quanto à criação de municípios e os procedimentos envolvidos. É igualmente importante estabelecer, no texto constitucional, critérios e parâmetros gerais para esses procedimentos, de modo a evitar uma nova proliferação desordenada de municípios, como ocorria antes da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Na divisão de competências legislativas, cabe à esfera federal a definição de normas de caráter geral, deixando-se aos Estados, no que lhes competir, a definição de normas complementares a suas constituições.

As alterações propostas, inspiradas principalmente na sugestão do Senador Eduardo Azeredo, compatibilizadas com sugestões da UNALE, objetivam complementar a PEC em exame, ao indicarem, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, os requisitos mínimos essenciais que cada Estado deve observar nesses procedimentos. Sua inclusão na PEC nº 13, de 2003, certamente significará relevante contribuição para o estabelecimento de critérios nacionais para a regularização da situação de muitos municípios, cuja criação ou desmembramento está na dependência de uma alteração constitucional ou de uma lei complementar, conforme exige hoje o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que se pretende modificar.

### **III – VOTO**

Desse modo, e por acreditar na importância desta PEC para uma definitiva regulamentação das questões relacionadas com a criação de municípios, em especial porque devolve competências administrativas aos Estados, opino pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, nos termos da seguinte:

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 13 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

Altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para dispor sobre a organização de Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 18, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, passa a ter a seguinte redação:

**“Art.18. ....**  
**.....**

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, se farão por lei estadual, até doze meses antes da realização das eleições municipais, nos termos de Lei Complementar Estadual, que deverá determinar os seguintes requisitos mínimos essenciais, além daqueles que cada Unidade da Federação definir:

I – área mínima de cem quilômetros quadrados do Município emancipando, desde que o Município de origem fique com pelo menos esta área;

II – aprovação por consulta prévia apenas à população da área emancipanda, mediante plebiscito;

III – elaboração e divulgação dos estudos de viabilidade do Município emancipando a serem apresentados atendendo a:

a) população total estimada do Município emancipando nunca inferior a três mil habitantes se estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste e nunca inferior a quatro mil habitantes se estiver situado nas demais regiões do país;

b) distância de no mínimo dez quilômetros da sede urbana do Município de origem, contada de perímetro urbano a perímetro urbano, a menos que esteja dele separada por acidente geográfico notável;

c) a população total estimada a que se refere a alínea *a* terá por base a última contagem de população e moradias realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na área delimitada para o novo Município;

d) a área e a distância mencionadas serão confirmadas pelo IBGE;

e) a Assembléia Legislativa terá competência para verificar o preenchimento dos requisitos exigidos, a veracidade de seu conteúdo e sua aprovação. (NR)”

**Art. 2º** Ficam ressaltados os direitos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, desde que atendam aos requisitos do § 4º do art 18, com a redação desta Emenda.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

#### **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nesta data, em reexame, decide pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, e da Emenda nº 1, de autoria do Senador Demóstenes Torres, consolidada no Substitutivo descrito abaixo:

#### **EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 13, DE 2003**

Altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para dispor sobre a organização de Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 18, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, passa a ter a seguinte redação:

“Art.18. ....  
.....

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, se farão por lei estadual, até doze meses antes da realização das eleições municipais, nos termos de Lei Complementar Estadual, que deverá determinar os seguintes requisitos mínimos essenciais, além daqueles que cada Unidade da Federação definir:



I – área mínima de cem quilômetros quadrados do Município emancipando, desde que o Município de origem fique com pelo menos esta área;

II – aprovação por consulta prévia apenas à população da área emancipanda, mediante plebiscito;

III – elaboração e divulgação dos estudos de viabilidade do Município emancipando a serem apresentados atendendo a:

a) população total estimada do Município emancipando nunca inferior a três mil habitantes se estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste e nunca inferior a quatro mil habitantes se estiver situado nas demais regiões do país;

b) a população total estimada a que se refere a alínea *a* terá por base a última contagem de população e moradias realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na área delimitada para o novo Município;

c) a área mencionada será confirmada pelo IBGE;

d) a Assembléia Legislativa terá competência para verificar o preenchimento dos requisitos exigidos, a veracidade de seu conteúdo e sua aprovação. (NR)”

**Art. 2º** Ficam ressaltados os direitos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, desde que atendam aos requisitos do § 4º do art 18, com a redação desta Emenda.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, 06 de dezembro de 2006.

Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.