

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 73, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares e outros, que *altera o art. 103 da Constituição Federal, para permitir que entidade de representação de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com base no disposto no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 73, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares e outros, que *altera o art. 103 da Constituição Federal, para permitir que entidade de representação de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.*

Referida proposição é composta de dois artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo de inciso X ao art. 103 da Constituição Federal (CF), para que entidade de representação de municípios de âmbito nacional seja legitimada a propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência imediata da Emenda Constitucional em que eventualmente se converter a presente PEC, a contar da data de sua publicação.

Na justificação, seus autores sustentam que a Constituição de 1988 erigiu os municípios à categoria de entes federados, sem, contudo, ampará-los com as prerrogativas e instrumentos necessários a concretizar esse protagonismo. A presente proposição trata, então, de uma das medidas cabíveis para minimizar essa omissão do legislador constituinte. Registram, ainda, que esse tema constou da pauta de reivindicações da “Marcha dos Prefeitos”, ocorrida no mês de maio de 2015.

No dia 2 de setembro de 2015, tive a honra de ser designado relator da matéria.

Registramos, por fim, que até o momento não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 73, de 2015, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores, de que trata o inciso I do art. 60 da CF.

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstem o emendamento do texto constitucional de que trata o § 1º do art. 60, visto que o país não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 73, de 2015, não constou de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Por fim, a PEC nº 73, de 2015, não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas imodificáveis – ditas pétreas – de nossa Constituição, elencadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Nesse sentido, concluímos pela admissibilidade da PEC e por sua aptidão para trilhar o árduo percurso legislativo, constitucionalmente previsto, até a sua final deliberação.

No que concerne ao mérito, entendemos que a proposição é oportuna e conveniente.

De fato, como ponderaram os autores da PEC, constata-se indesejável desbalanceamento entre o papel federativo do Município, estatuído pela Constituição de 1988, e as competências, prerrogativas e instrumentos processuais, administrativos e judiciais, que lhes foram atribuídos no sentido de concretizar esse protagonismo político.

Poder-se-ia objetar, quando ao mérito, a inexistência de legitimidade ativa dos Municípios para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), visto que, em face do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea *a*, da CF, a ADI é manejada em face de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ADC, em face de lei ou ato normativo federal.

Trata-se de crítica infundada, pois há leis aprovadas no âmbito da União que, em face de seu caráter nacional, dirigem-se a todos os entes federados. Exemplo do alegado são as leis que instituem sistemas em que a competência de cada ente federado é fixada, além de ser especificado o arranjo institucional que baliza as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Outro exemplo são as normas que cuidam das transferências intergovernamentais e da repartição de receitas tributárias.

Não nos esqueçamos, ainda, das normas, federais ou estaduais, que veiculam políticas públicas, com a fixação de objetivos, diretrizes, metas, mecanismos de financiamento e de participação dos beneficiários das políticas em sua formulação, implementação e avaliação.

Registramos, também, grande número de leis estaduais invalidadas em ADI pelo STF por usurparem, de forma inconstitucional, competências deferidas aos Municípios e que repugnam qualquer novo balizamento por lei estadual.

Diversos, pois, são os exemplos de normas geradas sem a interlocução necessária com os Municípios. Esse cenário tem-se transformado com o passar dos anos, visto que o processo legislativo no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas, assim como a elaboração de normas secundárias no âmbito dos respectivos Poderes Executivos têm se aberto à participação dos diretamente interessados por intermédio de audiências e consultas públicas.

Há, todavia, que se assegurar às municipalidades os meios judiciais compatíveis com a relevância dos temas disciplinados, mormente quando se trata do sistema de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das normas pela maior efetividade e abrangência de suas decisões.

Perceba-se, ademais, que a legitimação para o ajuizamento dessas relevantes ações constitucionais não é do Município, individualmente considerado. Legitimada é a entidade de representação dos municípios de âmbito nacional o que pressupõe que a norma a ser desafiada no âmbito de sua constitucionalidade impacte um universo significativo de municípios.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, opinamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 73, de 2015, e, no mérito, votamos por sua aprovação.

Sala da Comissão, 2 de dezembro de 2015

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ANTONIO ANASTASIA, Relator