



PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2004, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (dispõe sobre os processos em andamento de criação de novos municípios)*.

RELATOR: Senador **RODOLPHO TOURINHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, a proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2004, de autoria do Senador LUIZ OTÁVIO e outras Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, nos seguintes termos:

Artigo único. É acrescentado o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“**Art. 77** – O disposto no § 4º do art. 18 da Constituição, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, não se aplica aos municípios criados até o ano de 2000, desde que os processos de criação tenham observado a legislação anterior e os plebiscitos tenham sido favoráveis.”

Na justificção da proposta, os autores explicam que a redação original do § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 ensejou a criação de muitos municípios, muitos deles sem viabilidade econômico-financeira. Por isso, foi editada a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

Seguem os autores na justificção:

[...] Contudo, essa Emenda Constitucional, promulgada em 12 de setembro de 1996, não previu que vários processos de criação de



novos municípios estavam tramitando, obedecendo ao rito da legislação anterior em várias Assembléias Legislativas, alguns, inclusive, já tendo realizado os seus respectivos plebiscitos. Essa realidade acabou prejudicando algumas comunidades, que se viram privadas de sua autonomia político-administrativa, mesmo tendo sido favorável ao plebiscito realizado pela Justiça Eleitoral e que imaginavam estar amparados legal e constitucionalmente e que, na realidade, em alguns fatos estavam de fato, uma vez que ao tempo em que ocorreram alguns plebiscitos, ainda não estava em vigor a aludida EC nº 15.

Na verdade, como a EC nº 15 não estabeleceu um prazo futuro para sua vigência, dando o tempo necessário à conclusão dos processos de criação de novos municípios que estavam em tramitação, estabeleceu-se situações das mais absurdas, tais como a de um município criado e não instalado, porque o TSE se nega a homologar o resultado do plebiscito, apesar da população ter sido, quase que na sua totalidade, favorável à emancipação. Há outros casos, em que os grupos políticos se degladiam em várias batalhas judiciais, discutindo a legalidade da realização dos plebiscitos. Outros, apesar do desrespeito ao comando constitucional da EC nº 15, conseguiram eleger os seus Prefeitos e Vereadores e conseqüentemente se instalaram em 2001 e, agora, as suas populações vivem na angústia da possibilidade de verem as suas cidades voltarem à condição de vilas ou povoados. [...]

Terminam os autores por afirmar que cabe ao Congresso Nacional dar uma solução política para esses casos, o que sugerem seja feito pela aprovação da presente proposta de emenda à Constituição.

Não foram oferecidas emendas à proposta.

II – ANÁLISE

Tratando-se de proposta de emenda à Constituição, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e também sobre o mérito da proposição.

Não há objeção a ser levantada, sob o aspecto da admissibilidade, uma vez que a proposta não fere quaisquer das limitações



formais, circunstanciais ou materiais, estabelecidas no art. 60 da Constituição Federal (CF) e no art. 354 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Com efeito, a proposição atende ao requisito de iniciativa, com subscrição de vinte e sete Senhoras Senadoras ou Senadores. Também, não veicula matéria constante de proposta rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa, nem há circunstância que impeça sua tramitação.

Além disso, a proposta não ofende qualquer das chamadas cláusulas pétreas, pois não tende a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, nem os direitos e garantias individuais.

Desse modo, a proposta pode ser objeto de deliberação e encontra-se tecnicamente adequada, pois não altera dispositivos sem correlação direta entre si, o que a faz livre do vício descrito no art. 371 do RISF.

Superada a análise dos requisitos da proposta, cabe-nos avaliar seu mérito. Para tanto, começamos por lembrar que a redação original do § 4º do art. 18 da Constituição Federal dispunha:

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, 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.

Merece destaque, ainda, o fato de a Constituição Federal haver considerado o município como um novo componente da federação, pois na dicção do art. 1º, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

A nova posição institucional do município na federação, que reforçou seu grau de autonomia, bem como sua disciplina de criação, incorporação, fusão e desmembramento, prevista no dispositivo transcrito, acabou por incentivar a proliferação de novas comunidades.



Visando a frear tal impulso, veio a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que deu a seguinte redação ao § 4º do art. 18:

Art. 18.

.....

§ 4º 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.

Vê-se, portanto, que houve significativa alteração nos procedimentos a serem adotados para formação de municípios, com destaque para a necessidade de uma lei complementar federal, além de o plebiscito envolver não só a comunidade diretamente interessada, como antes, mas as populações dos municípios envolvidos.

A promulgação da Emenda nº 15, de 1996, trouxe algumas dúvidas e perplexidades. Assim, não houve regra de transição, que dispusesse sobre os procedimentos em curso, em especial aqueles cujos plebiscitos já tivessem sido realizados, com resultado afirmativo. Estariam válidos e preclusos os atos até então praticados ou a nova sistemática exigiria a repetição de todo o procedimento, inclusive do plebiscito, com considerável custo operacional e financeiro?

Indagava-se também da própria constitucionalidade da emenda, por acreditar-se que ela estaria abalando a forma federativa de Estado, protegida por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, da CF), ao transferir dos Estados-membros para a União a competência para dispor sobre os requisitos e procedimentos a serem atendidos para formação dos municípios, o que configuraria evidente centralização, contra o espírito da federação delineada pelo Constituinte de 1988.

Além disso, questionavam-se os efeitos da superveniência do novo texto constitucional, que estava a depender de colmatação por lei infraconstitucional, acreditando muitos que aquele não acarretaria a invalidação do direito infraconstitucional anterior, mas sua recepção.

A vacilação sobre o tema avançou sobre as assembleias legislativas e chegou a alcançar os tribunais. Assim, por exemplo, o Supremo



Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2.381-RS, em 20 de junho de 2001, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 11.375, de 28 de setembro de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, que criou o município de Pinto Bandeira (antigo distrito de Bento Gonçalves).

Tal decisão, ainda sujeita a julgamento definitivo, inviabiliza a formação de novos municípios até que seja editada a lei complementar federal pertinente, pois considerou o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, norma de eficácia limitada, ou seja, dependente de complementação infraconstitucional para produzir efeitos, embora com imediata eficácia negativa para revogar as regras preexistentes que lhe sejam contrárias.

Vale lembrar que em 11 de junho de 2003 o Congresso Nacional remeteu à sanção o Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2002 - Complementar (PLP nº 41, de 2003, na Câmara), que foi objeto de veto total pelo Presidente da República no dia 30 do mesmo mês. Com isso, não se logrou obter a necessária legislação sobre a matéria.

O fato, porém, é que, conforme relatam os autores da presente proposta, a instalação de muitos municípios após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, é fato consumado, inclusive com eleições realizadas para prefeitos e vereadores em 2000.

Desse modo, o que se constata é a total impossibilidade de reversão dessas situações de fato, pois disso decorreria grave abalo da ordem pública, com consequências inestimáveis, tais como incremento de despesas administrativas e de pessoal no município-mãe, insegurança dos cidadãos quanto à legislação municipal a ser aplicada, instabilidade nos contratos firmados pela administração, dificuldades no zoneamento e planejamento urbano, entre outras.

É preciso registrar que não se pode esperar o congelamento da realidade. Os fatos econômicos, políticos e sociais são dinâmicos, exigindo a formação de novas comunidades, que precisam ver regularizada sua situação.

Esse o objetivo da proposta sob exame, que supera as dificuldades advindas das controvérsias jurídicas antes mencionadas, dispondo que a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, não se aplica aos municípios criados até o final do ano de 2000, desde



que os processos de criação tenham observado a legislação anterior e os plebiscitos realizados tenham sido favoráveis.

Cumpre, no entanto, ressaltar que os procedimentos adotados para implementação de novos municípios não foram lineares em todas as unidades da federação, muito embora em sua unanimidade foram precedidos da aprovação de legislação estadual. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, até o ano 2001, foram instalados mais de 580 municípios em todas as regiões do país.

Mais recentemente, ainda segundo o IBGE, foram criadas até o final do ano de 2000 e, portanto, já tendo sido submetidas a pleitos eleitorais, 53 cidades, das quais 54,7% na região Sul, 32,1% na região Centro-Oeste, 9,4 % na região Nordeste e 3,8% na região Sudeste.

No intuito de solucionar uma situação real e evitar qualquer dúvida de interpretação ou questionamento judicial nestas localidades, estamos apresentando um substitutivo, concordando com o mérito da proposta, promovendo as adequações formais e tornando clara a sua aplicação.

Frise-se que não se trata de permitir a criação indiscriminada de municípios, uma vez que a proposta estabelece as condições e limites em que será possível a validação dos procedimentos praticados.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2004, na forma do substitutivo que apresentamos.



**EMENDA Nº 1- CCJ (SUBSTITUTIVO)
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 12
(SUBSTITUTIVO), DE 2004**

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias, sobre a formação de novos municípios até o ano de 2000.

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 É acrescentado o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“**Art. 95.** O disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, não se aplica aos municípios criados, incorporados, fundidos ou desmembrados, por lei estadual publicada até 31 de dezembro de 2000, e desde que já tenha havido mais de uma eleição municipal nessas localidades.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 10 de novembro de 2004.

, Presidente

, Relator