

## **PARECER N° , DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2013, primeiro signatário o Senador Valdir Raupp, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para autorizar os Estados a promover a criação, fusão e incorporação de municípios que tenham sido aprovados por plebiscito ocorrido até 31 de dezembro de 2012.*

RELATOR: Senador BLAIRO MAGGI

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição que ora esta Comissão aprecia destina-se a configurar quadro normativo-constitucional permissivo da criação de novos municípios, nas situações que define.

Aqueles municípios cujos plebiscitos voltados a autorizar sua criação tenham sido realizados até o dia 31 de dezembro de 2012, poderão vir a ser criados mediante lei estadual, pois os Estados ficam para tal autorizados pela Constituição, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A proposição é de iniciativa do Senador Valdir Raupp e 27 outros Senadores e Senadoras, em atendimento às exigências constitucionais para a propositura de matérias dessa natureza.

Ao justificar, os autores assinalam que a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, *introduziu novas exigências para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, dentre elas a edição de uma lei complementar federal, que deverá definir um período no qual isso pode dar lugar.*

Essa norma, entretanto, ainda não foi editada, apesar dos dezesseis anos decorridos da promulgação da Emenda à Constituição nº 15, de 1996, e, conforme o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando do exame da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.381, em 20 de setembro de 2001, cujo relator foi o Ministro Sepúlveda Pertence, não é possível a criação de novo município até que essa regulamentação seja editada.

Posteriormente, o STF evoluiu em seu entendimento para, sem afastar a inconstitucionalidade da criação de novo município até a edição da lei complementar referida, diferir a eficácia dessas decisões pelo prazo de vinte e quatro meses, para permitir que o Poder Legislativo dispusesse sobre o tema.

Nesse quadro o Congresso Nacional aprovou e promulgou a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que, mediante adição de artigo ao ADCT, definiu a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de município cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, e atendidos os requisitos legais estaduais.

Portanto, os municípios criados até 2006 tiveram sua situação regularizada. Entretanto, remanesce, claro, o entendimento de que não é possível a criação de novo município até que venha a ser editada a lei complementar. Tramitam no Congresso Nacional diversas proposições legislativas nesse sentido.

Uma delas chegou a ser aprovada pelo Congresso Nacional e encaminhada à sanção, mas foi objeto de voto presidencial. O quadro jurídico-legislativo atual, portanto, exige como solução para o impasse, que seja realizada a presente alteração no texto constitucional, com o objetivo de superar esse problema conjuntural.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Trata-se de proposta de emenda à Constituição que visa a promover o acréscimo de novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parece patente, a esta altura, a legitimidade constitucional do Congresso Nacional para a promoção de alterações dessa natureza.

Claro está que existe querela quanto à forma como nós brasileiros adotamos e alteramos as disposições transitórias da Constituição de 1988. Elas, em tese, deveriam apenas tratar da transição entre a velha ordem constitucional de 1967/1969 e a nova, de 1988. Assim é, em princípio, sua natureza jurídica, como apontam os claros ensinamentos de José Afonso da Silva, em sua obra consagrada denominada *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*:

As disposições transitórias reúnem conjunto de normas, em geral separado do corpo da Constituição (como na CF de 1946 e na vigente), com numeração própria de artigos, o que é de melhor técnica, pois trata-se de regular e resolver problemas e situações de caráter transitório, geralmente ligados à passagem de uma ordem constitucional a outra.

Certamente por essa razão houve, entre nós, alguns que entenderam que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não poderia ser alterado. As mudanças pontuais na Constituição, que se dedicam a promover mudanças que uma vez aplicadas e esgotados os interesses regulados, exaurem-se, perdendo a razão de ser, pelo desaparecimento do objeto cogitado, não tendo mais aplicação no futuro, deveriam ser promovidas por emendas autônomas, como ocorreu em outras situações pretéritas.

Essa visão, entretanto, foi superada pela interpretação do STF, que tem reconhecido a legitimidade constitucional das diversas emendas dessa natureza, que se destinam a inserir no Texto Magno mudanças pontuais e transitórias, destinadas a viger por tempo determinado, em diversos campos temáticos, como o tributário e o administrativo, entre outros. Pode, portanto, o Congresso Nacional, mediante emenda à Constituição, promover a alteração constitucional como esta de que aqui se trata, para ensejar a possibilidade de, nas circunstâncias que especifica, sejam criados novos municípios, desde que autorizados por consulta plebiscitária já ocorrida quando da apreciação desta iniciativa pelo Congresso Nacional.

Ademais, e mui especialmente, não se trata de uma norma que se insere, materialmente, como uma disposição transitória. Apenas no plano formal ali se insere, dada a recente tradição de assim o fazer.

Trata-se, portanto, de proposta de emenda à Constituição dotada de plena legitimidade constitucional, seja no plano formal, seja material, e que, quanto ao seu mérito, enseja às unidades federadas brasileiras uma oportunidade, eventualmente necessária, de criar novos entes municipais. Entendo que a medida legislativa de que aqui se trata poderá ser útil, especialmente para os estados das regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais o processo migratório e o crescimento, tanto populacional quanto econômico, ensejaram uma dinâmica propícia a tal situação.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2013, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator