

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 93, DE 2007 (APENSAS: PEC Nº 527, DE 2010; PEC Nº 29, DE 2011; PEC Nº 143, DE 2015; PEC 216, DE 2019)

Altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios.

Autor: Deputado GONZAGA PATRIOTA e outros

Relator: Deputado BACELAR

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a proposta de emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado GONZAGA PATRIOTA, tendo por escopo alterar o § 4º do art. 18, de modo a estabelecer que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, até doze meses antes da realização das eleições municipais. Dependerão, ainda, de “consulta prévia, mediante plebiscito, às populações da área diretamente interessadas, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei complementar estadual”. Segundo o autor, a alteração permitirá que distritos que preencham todos os requisitos necessários possam se transformar em Municípios.

À PEC ora examinada, foram apensadas as proposições a seguir descritas:

- PEC nº 527, de 2010, cujo primeiro subscritor é o Deputado GIOVANNI QUEIROZ, que “dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição



da República Federativa do Brasil, para restabelecer a competência dos Estados para legislar sobre criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios”;

- PEC nº 29, de 2011, cujo primeiro signatário é o Deputado CÉSAR HALUM, que “altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre a organização de Municípios”, estabelecendo que, na criação, fusão ou desmembramento de Municípios deverão ser preservados a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, e far-se-ão por lei estadual até doze meses antes das eleições municipais;

- PEC nº 143, de 2015, cujo primeiro subscritor é o Deputado DANILO FORTE, que “acrescenta o art. 18-A à Constituição Federal, para fixar os procedimentos e o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”;

- PEC 216, de 2019, cujo primeiro subscritor é o Deputado Paulo Guedes, que “altera o art. 18 da Constituição Federal, estabelecendo regras para o desmembramento, a incorporação e a alteração de limites de Municípios que não importem aumento do número de unidades federativas do País”.

A Secretaria-Geral da Mesa informa nos autos a existência de número suficiente de signatários nas propostas em apreço.

As proposições devem ser analisadas, por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sob o prisma da admissibilidade Constitucional, dentro dos parâmetros indicados no inciso II do art. 201 do Regimento Interno, isto é, desde que não “se esteja na vigência de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.” Em outras palavras, as propostas não podem ofender as cláusulas pétreas, asseguradas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal.



Nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, eventuais alterações deverão ser propostas na Comissão Especial a ser constituída no caso de as proposições lograrem aprovação, sob a espécie da admissibilidade, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a este órgão técnico o exame da admissibilidade de propostas de emenda à Constituição, a teor do disposto no art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

Não há impedimento circunstancial à apreciação das propostas: não vigora intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Sob o prisma da admissibilidade e das questões constitucionais envolvidas em conformidade com o § 4º do art. 60, é oportuno lembrar sobre o tema que, com fulcro na redação atual do § 4º do art. 18 da Lei Maior e em decisão que reiterou julgamentos anteriores no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que criaram Municípios após a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade da lei estadual que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, mantendo a vigência da lei pelo prazo de 24 meses, lapso temporal considerado razoável dentro do qual poderia o legislador estadual reapreciar o tema, tendo como base os parâmetros fixados em lei complementar federal a ser editada pelo Congresso Nacional.

Já na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 3.682/MT, o Pretório Excelso reconheceu a mora do Poder Legislativo federal em editar a lei complementar prevista no art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Naquela ocasião, o prazo de 18 meses fixado para o Congresso Nacional legislar foi estabelecido pelo STF, levando-se em conta o prazo de



vinte e quatro meses estipulado para a vigência das leis estaduais de criação de Municípios. O Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, deixou claro que o prazo para o Congresso Nacional legislar seria de 24 meses, contado a partir do trânsito em julgado de cada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Se a lei complementar federal não fosse editada e as Assembleias Legislativas estaduais não tomassem as providências cabíveis – tudo isso num prazo de 24 meses – os Municípios inconstitucionalmente criados voltariam à condição anterior.¹

Diante desses fatos, a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, foi editada, com o propósito de evitar maiores prejuízos aos entes federados, sobretudo para os Municípios criados sem que fosse editada a lei complementar federal a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional nº 57/08, por meio de acréscimo de art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCT), convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Assim, nada vejo na PEC nº 93/2007, principal, e nas PECs nºs 527/2011 e 29/2011, apensadas, que mereça crítica negativa quanto à admissibilidade.

No entanto, na PEC nº 143/2015 apresenta problema que acarreta impossibilidade de sua tramitação. Com efeito, na redação sugerida para o *caput* do novo art. 18-A, o texto prevê consulta plebiscitária “apenas na área geográfica emancipanda”.

¹ Ações Diretas de Inconstitucionalidade citadas no voto-vista do Ministro Gilmar Mendes nos autos da ADI nº 2.240/BA: ADI-MC nº 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001; ADI 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI nº 2.702/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI nº 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI nº 2.63/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004.



Ora, isto contraria a mais elementar lógica do arranjo federativo: a existência e autonomia dos entes político-administrativos.

Ao prever consulta apenas à população dos lugares onde se deseja fazer a emancipação, a sugestão ignora a população dos demais Municípios do Estado em que se encontram – e isso vai de encontro à própria natureza do Estado Federal (e aos direitos dos cidadãos).

Nesse sentido, bem disse o Ministro Dias Toffoli ao relatar a ADI nº 2650/DF, julgada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal em 24 de agosto de 2011:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art.18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. Interpretação da expressão “população diretamente interessada”. População da área desmembranda e da área remanescente. Alteração da Emenda Constitucional nº 15/96: esclarecimento do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios. Interpretação sistemática. Aplicação de requisitos análogos para o desmembramento de estados. Ausência de violação dos princípios da soberania popular e da cidadania. Constitucionalidade do dispositivo legal. Improcedência do pedido.

1. Após a alteração promovida pela EC 15/96, a Constituição explicitou o alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios e, portanto, o significado da expressão “populações diretamente interessadas”, contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional - a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/98, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária.

2. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema



hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de, caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação. O presente caso exige, para além de uma interpretação gramatical, uma interpretação sistemática da Constituição, tal que se leve em conta a sua integralidade e a sua harmonia, sempre em busca da máxima da unidade constitucional, de modo que a interpretação das normas constitucionais seja realizada de maneira a evitar contradições entre elas. Esse objetivo será alcançado mediante interpretação que extraia do termo “população diretamente interessada” o significado de que, para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada.

3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito.

4. Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalque de parte do território e de parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal.

5. O art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conferiu adequada interpretação ao art. 18, § 3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana. A previsão normativa concorre para concretizar, com plenitude, o princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos estados-



□

membros. Dessa forma, contribui para que o povo exerça suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno de maneira bem mais enfática.

6. Ação direta julgada improcedente.

Vê-se, claramente, que a restrição da oitiva plebiscitária apenas à parte a emancipar contraria a forma adotada na Constituição da República para a Federação, ofendido, em consequência, o disposto no inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição da República.

A esse propósito, vale mencionar que a PEC 216, de 2019 ainda emprega a expressão, quando se refere ao plebiscito, “consulta à população diretamente interessada”, justamente objeto da posição acima reproduzida a merecer a mesma extensão interpretativa indicada no art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, antes referida.

Mais do que isso, agora em desconsideração ao princípio federativo (art. 1º cumulado com a cláusula pétrea do inciso I, do § 4º do art. 60), essa última PEC estabelece que o desmembramento e a incorporação deverão realizados a partir dos requisitos estabelecidos em lei complementar estadual.

A despeito da justificação da PEC 216 referir-se à “alteração de limites municipais”, o dispositivo menciona o desmembramento e a incorporação. Remanesce, assim, o mesmo argumento adotado pelo Constituinte ao estabelecer um lapso temporal na forma de lei complementar federal, como forma de evitar a proliferação excessiva de Municípios.

Por fim, vale registrar que a Comissão Especial que examinará as propostas de emenda à Constituição sob comento deverá levar em consideração o contido no acórdão referido, de modo a buscar, eventualmente, o aperfeiçoamento na redação das proposições.

Pelas precedentes razões, voto no seguinte sentido:



□

a) pela admissibilidade da PEC nº 93/2007, principal, e das PECs nºs 527/ 2010 e 29/ 2011, apensadas;

b) pela inadmissibilidade da PEC nº 143/2015 e da PEC 216/2019, apensadas.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator

2023_17981

Apresentação: 31/10/2023 13:09:16.653 - CCJC
PRL 7 CCJC => PEC 93/2007

PRL n.7

