

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 495, DE 2006

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

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado MAURO BENEVIDES

I - RELATÓRIO

A proposta sob exame visa a incluir um artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dizendo que o disposto no § 4º do artigo 18 não se aplica aos Municípios criados, incorporados, fundidos ou desmembrados por lei estadual publicada até 31 de dezembro de 2000.

Aprovada no Senado Federal, vem à Câmara dos Deputados, e a esta Comissão cabe opinar sobre sua admissibilidade.

II - VOTO DO RELATOR

Como vimos, a proposta pretende incluir artigo no ADCT apontando data passada há cinco anos como referência para validação de atos cuja legitimidade guarda relação com o conteúdo de emenda constitucional promulgada quatro anos antes.

Preliminarmente, devo deixar anotado que entendo não ser possível ao legislador constituinte derivado incluir ou modificar artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já que o conteúdo desta “parte especial” da Constituição da República destina-se a regular ou criar atos e fatos jurídicos de acordo com o entendimento da Assembléia Nacional Constituinte e na época de promulgação da Carta de 1988.

Como aceitarmos de plano que, hoje, algo seja modificado ou acrescentado ao ADCT se não guarda mais, obviamente, relação alguma com o ali originalmente previsto e com o momento de promulgação?

O caráter de transitoriedade das previsões do ADCT encontra razão de sua existência jurídica apenas nas perspectivas e na vontade coletiva da Assembléia eleita para refazer o texto constitucional. Ambas faltam hoje ao Congresso Nacional, pelo que considero no mínimo discutível a validade de se aprovar emenda ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por fim, resta lembrar que nem deve ser incluído no texto constitucional algum dispositivo que abrigue norma de efeito transitório, já que esse texto presume-se destinado à permanência – como toda e qualquer norma legal editada segundo o devido processo e em nações civilizadas.

Em se ultrapassando esta preliminar, cabe apreciar os meandros da proposta e o dispositivo constitucional que lhe serve de referência natural e necessária.

Em setembro de 1996 foi publicada a Emenda nº 15. Por meio desta emenda, a redação do § 4º do artigo 18 da Constituição da República passou a vigorar da seguinte maneira:

“§ 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.

É importante transcrever aqui a redação original do dispositivo:

§ 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.

As óbvias diferenças são:

a) a desconsideração da necessidade de preservar-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano;

b) a necessidade de uma lei complementar federal dispondo sobre o período em que as alterações poderiam ocorrer;

c) a necessidade de uma lei ordinária federal prevendo os requisitos para tais alterações, afastada a competência estadual para dizê-los em lei complementar;

d) a necessidade de uma lei ordinária federal tratando da apresentação e divulgação dos estudos de viabilidade;

e) a consulta plebiscitária dirige-se “às populações dos Municípios envolvidos”, e não mais “às populações diretamente interessadas”.

Mantiveram-se intactos, portanto, apenas a competência do Estado para, em lei ordinária, criar, incorporar, fundar ou desmembrar Municípios, e, também, a existência de consulta plebiscitária.

Verifica-se, à evidência, que a modificação redacional operada no § 4º do artigo 18 visou – e conseguiu – modificar o processo, a seqüência de atos necessários à obtenção de uma das quatro alterações ali previstas.

Naturalmente, a promulgação da Emenda encontrou um número de processos em andamento, certamente em fases variadas.

Assim, o efeito jurídico da promulgação da referida Emenda ao texto constitucional, tendo em vista o teor das mudanças, foi necessariamente a interrupção imediata de todos os processos em curso, independentemente do ponto em que se encontravam.

A nova dicção constitucional, como já sabemos, mudou o processo, inovou nas condições do procedimento de criação, etc...

Uma das modificações diz respeito a uma lei complementar federal que deve prever um “período” em que a criação, etc... pode ser feita.

Parece-me não haver dúvida possível quanto ao efeito prático desta novidade no texto: como dar seguimento a este ou aquele processo se não existe aquela lei complementar federal?

Não é este o único fator a nos levar à conclusão pela interrupção.

Diz-se que em setembro de 1996 alguns plebiscitos já tinham sido realizados e divulgado o resultado. Ora, o texto passou a dizer que a consulta dirige-se às populações dos Municípios envolvidos, e este grupo não necessariamente corresponde ao que foi ouvido (as populações diretamente interessadas). Portanto, o advento da Emenda contribui para a anulação, na prática, do plebiscito já realizado.

Uma outra razão? O plebiscito só pode ser convocado após a apresentação e divulgação dos estudos de viabilidade municipal, mas ainda não existe a lei federal que trata desses estudos. Novamente, vemos, o advento da Emenda opera a anulação do plebiscito.

Passo agora a fazer referência a alguns argumentos expendidos pelo Autor da Proposta, Senado Luiz Otávio, à página 5 dos autos.

Primeiramente, disse o Autor que a Emenda “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”.

Em primeiro lugar, nem cabe supor ou afirmar que a Emenda “não previu” a existência de processos em tramitação.

Os membros do Congresso Nacional certamente sabiam da existência desses processos ao aprovarem a promulgação da Emenda nº 15/96.

Assim, a decisão de promulgá-la não dependeu da “atenção” do Congresso à tramitação desses processos. O Congresso quis mudar o rito e o mudou. Os processos então em curso, obviamente, seguiam o rito vigente na época.

Não se admite que alguém se espante pelo efeito imediato e incondicional de uma norma constitucional recém-promulgada.

É exatamente o tipo de efeito que a nova redação de um dispositivo constitucional causa no mundo jurídico, e nem poder-se-ia imaginar que fosse diferente.

A Constituição da República é modificável, sim, e de acordo com as regras que ela mesmo define para tal modificação. Inobstante, à Carta Constitucional não se pode opor, sequer *ad argumentandum*, o teor vigente da legislação ordinária ou, então, a corrência de processos seguindo a redação constitucional recém-revogada.

A emenda constitucional muda absolutamente tudo que dependia e depende do texto revogado e do novo texto. A mudança, também, é imediata e incondicional (salvo se o legislador constituinte entender necessária a edição de normas “transitórias”).

No caso da Emenda nº 15/96, vemos que veio desacompanhada de quaisquer ressalvas que afetem o efeito imediato e incondicional da nova regra. Assim, repito, a ninguém é lícito espantar-se pela extensão e profundidade dos efeitos jurídicos da alteração de um dispositivo constitucional.

Voltado às razões do Autor, diz ele mais abaixo que:

“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”.

De fato, a Emenda nº 15 não estabelece um “prazo futuro” para sua vigência. Não estabeleceu porque o Congresso Nacional entendeu necessária sua vigência imediata.

Por isso e pelas razões acima expostas, o Congresso Nacional entendeu irrelevante o fato de haver processos em tramitação em

qualquer fase. A vontade – legítima – do Congresso Nacional foi mudar imediatamente o rito, com as conseqüências jurídicas há pouco lembradas.

Assim, “situações das mais absurdas” são todas aquelas em que, em desabrido desrespeito à Constituição da República e ao Congresso Nacional, em despudorado exercício das próprias vontades e interesses, vários processos seguiram seu curso. O próprio Autor menciona, de passagem, que “apesar do desrespeito ao comando constitucional da EC nº 15”... teria havido instalação de municípios e, conseqüentemente, eleições em 2001”.

Onde está o desrespeito à Constituição? Na ausência de ações de Estado imediatas e enérgicas que visassem a interromper, ainda que sob o escudo de decisões judiciais, o curso dos processos.

Houve, portanto, como que uma “bênção”, um “perdão” de autoridades federais e estaduais àqueles que, repito, despudoradamente decidiram seguir os processos de criação de Municípios, talvez julgando-se estribados em argumentos que, a meu ver, não resistiriam a uma leve brisa de real conhecimento e respeito ao Direito em vigor.

Por fim, diz o Autor que “cabe ao Congresso Nacional dar uma solução política para esses casos”.

Discordo radicalmente, pois, se a Câmara concordar com a sugestão do Senado será ela coadjuvante em mais uma “bênção” ou “perdão” a todos que, frontalmente, desatenderam o previsto na Carta Constitucional.

Seremos cúmplices, portanto, de oferecer abrigo a atos e a atores responsáveis pelo apequenamento da importância do texto constitucional. Se nós, membros do Congresso Nacional, não resistirmos aos ataques ao texto cuja defesa cabe, muito especial e sensivelmente, às próprias Casas Legislativas da União, quem o fará?

A proposta de emenda ora examinada parece-me pecar de modo indesculpável.

Neste exame de admissibilidade, talvez não se possa afirmar que o conteúdo da proposta afronta algum dos termos elencados no § 4º do artigo 60.

Dir-se-ia, então, que não há como esta Comissão impedir-lhe a tramitação – mas com esta conclusão não concordo.

No texto constitucional promulgado em 1988 deliberou-se apontar as chamadas “cláusulas pétreas” no citado artigo 60, § 4º, de tal forma que, em se lhes desrespeitando, nenhuma proposta de emenda poderia prosseguir tramitando.

Ocorre que não há, somente, aquelas cláusulas “explícitas” a impedir a tramitação de propostas de emenda ao texto constitucional.

Dessas “cláusulas pétreas implícitas” devo destacar o respeito aos princípios gerais do Direito, e, daqui, a devida observância aos efeitos da intertemporalidade das normas jurídicas.

Assim, manda a boa condução das relações jurídicas que norma nova traga efeitos a partir de sua vigência, e não produza efeito constitutivo ou desconstitutivo em relação a atos já passados. O princípio da segurança jurídica o impõe.

Ainda assim, há exceções ditadas pela dinâmica da própria vida. Nestas, o legislador delibera aprovar norma legal para, nos limites do entendimento à época, “regularizar” situação jurídica decorrente de eventos passados.

Admitida a necessidade de fazê-lo em dado caso, cabe ao legislador cercar-se de todos os cuidados para que a tentativa de “conserto” não acabe criando um aleijão.

Parece-me que é este o caso da PEC nº 495/06.

Como aceitarmos a tramitação de uma proposição que visa a incluir no texto constitucional um dispositivo que, em termos objetivos, convalida atos de desrespeito à própria Constituição?

E, mais, com a proposta ora examinada, busca-se afirmar que atos hoje passados não precisam, a partir de agora, seguir o previsto em norma legal vigente à data de sua prática! Parece-me um exercício de contorcionismo aplicado ao raciocínio sobre os efeitos da lei no tempo. ...

Mudar a Constituição significa mudar os direitos, mas não mudar o Direito. Sem este, nem mesmo um texto constitucional teria existência segura, quanto mais as relações jurídicas.

Incluímos na Carta de 1988 determinados mecanismos para impedir que valores que consideramos muito caros fossem vilipendiados. Assim é que erigimos como “cláusulas pétreas” a federação, o voto, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Alguém entenderá necessário que tivéssemos incluído, também, mecanismos para evitar que a própria noção de Direito – esmiuçada no conceito de princípios gerais – não pudesse ser vilipendiada?

Não acredito que esta Comissão e a própria Câmara dos Deputados dêem abrigo a uma tentativa equivocada e estapafúrdia de alteração do texto constitucional.

Opino, pois, pela inadmissibilidade da PEC nº 495, de 2006.

Sala da Comissão, em 20 de fevereiro de 2006.

Deputado MAURO BENEVIDES
Relator