

Dá nova redação ao § 4° 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.

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 O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.	18	 •	 	••••	 • • • • • •	•••••	 	 	•••••

§ 4° 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 até seis meses antes das eleições municipais, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição restabelece a competência dos Estados para legislar sobre criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios que lhe foram subtraídas pela Emenda Constitucional n° 15, de 1996, em vigor, cuja redação transferiu para a União a quase totalidade das competências sobre a matéria. A nova redação proposta para o § 4° do art. 18 da Constituição Federal reconstitui a redação aprovada pelo constituinte originário de 1988, com o objetivo de afastar ameaças que atualmente pairam sobre o princípio federativo, adotado e aperfeiçoado, desde a primeira Constituição republicana de 1891, em sucessivos textos constitucionais.

Se compararmos o texto modificado, em vigor, que se busca revogar, com a redação original do § 4° do art. 18 da Constituição Federal, que se pretende restaurar, podemos compreender o retrocesso institucional que, real e potencialmente, vem sendo patrocinado e inspirado pela Emenda Constitucional n° 15, de 1996.

Antes de qualquer análise, é imperioso destacar que o texto modificado, em vigor, altera totalmente o conteúdo aprovado pelo constituinte originário e apresenta termos e frases imprecisas ou incompletas que geram dúvidas e dificuldades para sua interpretação e regulamentação.

Contrariando o princípio de autonomia dos Estados no que diz respeito à competência para legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse, o texto constitucional modificado pela referida Emenda atribui-lhe apenas a elaboração de uma lei estadual que, embora afirme que seria através dela que far-se-ia a criação de Municípios, dependerá da aprovação de instrumentos legislativos e documentos federais de, pelo menos, quatro espécies:

- 1. uma lei complementar federal determinando o prazo para criação de municípios e não mais "uma lei complementar estadual estabelecendo requisitos mínimos" como estabeleceu o constituinte originário;
- 2. um decreto legislativo federal, como sugere a sua redação, convocando consulta plebiscitária às populações dos municípios "envolvidos" e não um decreto legislativo estadual convocando consulta plebiscitária "às populações

diretamente interessadas", conforme foi anteriormente estabelecido pelo constituinte originário;

- 3. um estudo de viabilidade municipal, prévio ao plebiscito, não exigido pelo constituinte originário nos documentos e discussões oriundos da Subcomissão dos Municípios e Regiões parte da Comissão Temática da Organização do Estado na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88, -, ou nas inúmeras emendas que lhe foram apresentadas;
- 4. uma lei ordinária destinada a apresentar e divulgar o referido estudo de viabilidade municipal que também não foi citado pelo constituinte originário nem foi referência em quaisquer discussões ou documentos oriundos da Subcomissão dos Municípios e Regiões da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88.

Evidencia-se, portanto, que a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, por algum motivo que não cabe aqui investigar, "desconhece" todo o trabalho do que foi considerado o mais importante fórum de debates da Assembléia Nacional Constituinte - a Comissão Temática da Organização do Estado. Considerando que foi nessa Comissão Temática que se aprofundaram os debates sobre a Federação brasileira, semelhante "desconhecimento" exige do Congresso Nacional iniciativas legislativas, como a que ora esta sendo proposta, tendentes a reposicionar o debate sobre a natureza e o sentido do federalismo nacional.

Importa considerar, na apreciação desta matéria, que o contexto histórico que presidiu a institucionalização da Federação no Brasil foi diverso e oposto ao que se verificou nos Estados Unidos, país sede do modelo clássico de federalismo, onde a Federação nasceu, em 1787, por associação de treze colônias independentes que tinham no idioma inglês predominante o principal elemento comum de identificação. Diferentemente desse modelo que ficou conhecido como *federalismo de associação* ou *por agregação*, a Federação Brasileira nasce de um Estado unitário e imperial, que adota a República Federativa sob pressão da inadiável necessidade de descentralização, uma particularidade de nossa formação política que vem sendo denominada de *federalismo de descentralização* ou *por segregação*.

Não por acaso, as questões geopolíticas sempre estiveram presentes como temática importante do debate nacional, mormente em um

país de dimensões continentais como o Brasil que, desde o início da colonização no século XVI, sempre teve seus centros de poder local envolvidos por aspirações autonomistas e no centro das demandas por descentralização. São consideráveis os registros históricos sobre manifestações de inconformismo de nossas "cidades" e "vilas" coloniais frente ao centralismo da metrópole portuguesa, fenômeno que se repete hoje nos Municípios como são denominados, desde o Império, os centros de poder local no Brasil.

À exceção do período em que vigorou a Carta Política do Estado Novo, entre 1937 e 1945, todas as constituições republicanas brasileiras incluíram dispositivos que consagraram os Estados como entes autônomos da Federação, a exemplo da Constituição de 1891 que, em seu art. 63, dispõe que cada Estado reger-se-á pela constituição e leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União. E, no que diz respeito aos Municípios, a referida Constituição de 1891 dispõe, em seu art. 68 que "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Entretanto, a autonomia municipal só iria adquirir as garantias para o seu exercício a partir da Constituição de 1934 que, pela primeira vez, dotou os Municípios de fontes de receitas próprias através da outorga de competências tributárias específicas, iniciativa que foi seguida e ampliada pelas Constituições de 1946 e 1967.

E, reforçando os lineamentos do nosso **federalismo de descentralização**, a atual Constituição de 1988 elevou o Município brasileiro ao patamar de entidade formativa e autônoma de nossa Federação que, juntamente com a União e os Estados, conforma o nosso federalismo trino e consolida o sentido que presidiu a evolução histórica de nossas instituições democráticas e republicanas.

Do esboço histórico realizado acima, é lícito concluir que o federalismo nacional tem um fio condutor de sua construção, presente desde o início da colonização, perdurando durante todo o processo de ocupação até o traçado definitivo das fronteiras territoriais brasileiras nas primeiras décadas do século vinte. A natureza descentralizadora que presidiu a nossa formação histórica, ao lado do dinamismo geopolítico que lhe dá sentido, inspiram esta proposição legislativa, indispensável para fazer frente às atuais e recorrentes ameaças centralizadoras, de cunho autoritário e potencialmente desagregador do Brasil e de sua peculiar Federação.

As ameaças em referência estão claramente expressas no Parecer que aprovou, em Plenário da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 41, de 1991, que deu origem à Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Na oportunidade, o Deputado Antônio Geraldo, designado Relator na Comissão Especial e em Plenário, defendeu a competência da União para arbitrar sobre a criação de Municípios, sob o argumento de que, após a sua elevação à condição de membro da Federação, o que se discute não é a divisão territorial, mas a aceitação, pela Federação, de um novo ente, um novo membro. E, a seguir, acrescenta em tom definitivo: ninguém se não a própria Federação pode dispor sobre a criação e a integração a si de um novo membro, como serão os Municípios em criação.

Depois de afirmar, em outro trecho de seu Parecer, que o objetivo da proposição em exame era aperfeiçoar a *cláusula pétrea* do constitucionalismo pátrio, representada na *forma federativa de Estado*, o Deputado Antônio Geraldo surpreende com esta frase absolutamente inadequada quando inserido num debate político-parlamentar sobre a forma federativa do Estado brasileiro: *o aumento do número de Comunas* (ou seja, de Municípios) *só faz diminuir a fatia que a cada um toca, pois se é maior o número de convivas, é o mesmo o tamanho do bolo ...*.

A persistir esta "nova interpretação" do federalismo nacional, todos os demais elementos que sustentam a autonomia dos Estados e Municípios tenderão a perder força, abrindo espaço para todas as aventuras de cunho autoritário e desagregador com potencial para abalar os alicerces sobre os quais se ergue a República Federativa do Brasil.

O que se pretende, finalmente, ao apresentar esta Proposta de Emenda à Constituição ao exame do Congresso Nacional, é restabelecer a redação apresentada pelo constituinte originário ao § 4° do art. 18 da Constituição Federal, a qual restitui às "populações diretamente interessadas" o poder de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, há quatorze anos engessado e dependente de legislações e iniciativas dos poderes legislativo e executivo da União, competências que lhe foram atribuídas, por lamentável engano ou inadvertência, pela Emenda Constitucional n° 15, de 1996.

Em outras palavras, o que se pretende é devolver aos Estados sua legítima competência para viabilizar a presença efetiva do poder público municipal nos limites de seus respectivos territórios e, por extensão, em cada

ponto do território nacional onde a densidade de assentamos populacionais e o convívio humano tornem necessária a presença organizada de Prefeituras e Câmaras Municipais.

Pelas razões acima expostas, encarecemos o apoiamento dos nobres Pares para a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, de dezembro de 2010.

GIOVANNI QUEIROZ Deputado Federal - PDT/PA

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.

Dá nova redação ao § 4° 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.
