



## RELATÓRIO E VOTO À CONSULTA SUBMETIDA PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA REFERENTE A REQUERIMENTO DE CREDENCIAMENTO DA COMISSÃO EMANCIPACIONISTA DO DISTRITO DE JUVÊNCIO

“Requerimento de credenciamento da Comissão Emancipacionista, com vista ao desmembramento do Distrito de Juvêncio, do Município de Saudades, para anexação ao Município de Pinhalzinho; submetido em consulta pelo Presidente da Assembleia Legislativa.”

### I – RELATÓRIO

Avoco, para Relatório e Voto, a Consulta, autuada sob o nº 0001.6/2021, referente ao requerimento de credenciamento de Comissão Emancipacionista, com vista ao desmembramento do Distrito de Juvêncio do Município de Saudades, para imediata anexação ao Município de Pinhalzinho, submetida a esta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) pelo Presidente da Assembleia Legislativa, com fundamento no art. 72, III, do Regimento Interno desta Assembleia Legislativa (Rialesc)<sup>1</sup>.

O requerimento em apreço, consubstanciado no disposto no *caput* do art. 7º da Lei Complementar estadual nº 135, de 11 de janeiro de 1995<sup>2</sup>, pretende

<sup>1</sup> Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

[...]

III – assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido em consulta pelo Presidente da Assembleia Legislativa, pelo Plenário, por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; (Grifei)

<sup>2</sup>

Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995 (Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências)

[...]





obter o credenciamento de Comissão Emancipacionista, a ser expedido por esta Assembleia Legislativa, com ciência às Prefeituras dos Municípios de Saudades e de Pinhalzinho e à Câmara de Vereadores do Município de Saudades.

É o relatório.

## II – VOTO

Para contextualizar o tema, tomo por marco temporal a data de 12 de setembro de 1996, em que foi promulgada a Emenda de nº 15 à Constituição Federal, a qual deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Preliminarmente, trago à colação o texto engendrado pelo Constituinte originário, em 1988, nos seguintes termos:

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. (Grifei)

Observa-se que o mandamento constitucional delegava aos Estados a edição de Lei Complementar estadual para regular a matéria, o que resultou, no Estado de Santa Catarina, em princípio, na edição da Lei Complementar nº 29, de 21 de junho de 1990, sucedida pela Lei Complementar nº 135, de 1995.

---

Art. 7 Recebido o requerimento, o Presidente da Assembleia Legislativa, no prazo de 10 (dez) dias, **expedirá em favor da Comissão Emancipacionista, credencial**, pessoal e intransferível para o desempenho de suas funções, bem como, **dará ciência do fato ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara de Vereadores do Município** a que pertence a área emancipada. (Grifei)





Com o advento da Emenda nº 15 à Constituição Federal, datada de 1996, o § 4º do art. 18 passou a vigorar com a seguinte redação:

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.** (Grifei)

Nota-se que a reforma promovida extirpou da Constituição Federal a previsão de obediência a requisitos estabelecidos em lei complementar estadual, condicionando a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a partir da promulgação da EC nº 15, de 1996, à regulamentação a ser positivada pela União<sup>3</sup>, ainda não efetivada.

Passados mais de 10 anos da reforma do § 4º do art. 18 da CF/1988, em 2007, a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso ajuizou ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI nº 3.682<sup>4</sup>, abaixo colacionada) em face da omissão do Presidente da República e do Congresso Nacional quanto à promulgação da lei complementar prevista no referido dispositivo constitucional. A ação restou julgada procedente, reconhecendo-se a mora do Congresso Nacional e estabelecendo-se o prazo de 18 (dezoito) meses para que cumprisse tal mister.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO.  
INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE  
ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO  
ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA

<sup>3</sup> O STF assentou entendimento segundo o qual o art. 18, § 4º, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 15, de 1996, é norma de eficácia limitada, dependente, portanto, de atuação legislativa no sentido de edição da lei complementar nele referida para produzir plenos efeitos.

<sup>4</sup> ADI 3682, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-096 Divulg 05-09-2007 Public 06-09-2007 DJ 06-09-2007.





EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, **é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência.** As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. **A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.** 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. **4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão.** Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (Grifei)

Depois, em 18 de dezembro de 2008, foi promulgada a Emenda nº 57 à Constituição Federal, a qual convalidou os atos de criação de Municípios cujas leis tenham sido publicadas até 31 de dezembro de 2006, desde que atendidos os requisitos da legislação estadual vigente à época da criação.



Desde então, decorridos 25 anos da reforma do dispositivo constitucional em foco (§ 4º do art. 18 da CF/1988), o regramento aprovado no Senado encontra-se, ainda, em revisão e pendente de votação na Câmara dos Deputados (PLP 137/2015, que “Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências”).

Contextualizada a problemática, verifica-se que, até a presente data, não foi editada a lei complementar federal constitucionalmente requerida, definidora de critérios para autorizar o processamento das demandas de Estados e Municípios no que concerne à organização político-administrativa.

Da maneira que os fatos se desenrolaram, evidencia-se que o constituinte originário fundou o pacto federativo reservando aos Estados a atuação no campo da sua organização político-administrativa. Posteriormente, por meio da Emenda nº 15 à Constituição Federal, o constituinte derivado reformou o pacto, reservando à União o monopólio sobre a matéria.

Ocorre que o deslocamento da decisão política a respeito do tema, dos Estados para a União, não se completou em face da omissão deliberativa da Câmara dos Deputados, que não discutiu nem deliberou o PLP 137/2015, criando um “vácuo” legislativo que, em última instância, usurpa dos entes federados o direito constitucional (art. 18, § 4º, CF/1988) de criar, incorporar, fundir e desmembrar Municípios.

Abro parênteses para consignar que (I) está caracterizada a omissão deliberativa, em razão da inércia em discutir e deliberar sobre a matéria, e não a omissão legislativa, uma vez que o processo legislativo foi deflagrado, e (II) é notório



que o período que se sucedeu à promulgação da Constituição de 1988 foi pródigo em desmembramentos de Municípios, resultando na constituição de novas municipalidades sem as mínimas condições de autossustento. Todavia, registre-se que não se pode corrigir uma anomalia (criação em profusão de municípios) com outra (omissão inconstitucional do legislador federal).

Nesse sentido, o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, proferido nos autos da ADI 3.682, da qual foi o Relator, é de que restou caracterizada a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar federal de que trata o art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

De minha parte, acrescento à conclusão do Ministro da Suprema Corte que a omissão legislativa constatada fragiliza o pacto federativo em face de o deslocamento da decisão política a respeito do tema, dos Estados para a União, não ter se completado, sonegando dos entes federados a prerrogativa constitucional de se reorganizarem político-administrativamente, assim como impedindo que a soberania popular, base de todo o poder (art. 1º, parágrafo único, CF/1988), se expresse pelos canais plebiscitários, no sentido de reorganização municipal.

Ademais, não podemos perder de vista que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios está constitucionalmente dependente de consulta prévia, mediante plebiscito, e que a legislação complementar faltante tem por objetivo (I) regular os indicativos e a maneira pela qual se comprovará a viabilidade de novos Municípios, e (II) delimitar o período no qual poderá se dar a criação de novos Municípios, de modo a evitar que se criem Municípios por motivos eleitoreiros que, em alguns casos, foi a mola propulsora de iniciativas no passado.

Da mesma forma, deve-se ter em consideração que a demanda do Distrito de Juvêncio é, sabidamente, histórica, não tem motivação político-eleitoral,



não requer estudo de viabilidade – uma vez que não se trata de criação de novo Município – e, por último, repiso, será submetida à consulta plebiscitária.

Assim sendo, no meu entendimento, por se tratar de situação excepcional decorrente da omissão deliberativa da Câmara dos Deputados, o requerimento merece ser acolhido, visto que:

I – é notório que a demanda pela emancipação do Distrito de Juvêncio do Município de Saudades, para imediata anexação ao Município de Pinhalzinho, é histórica e possui raízes populares;

II – não criará nova estrutura político-administrativa e, portanto, não acarretará aumento da despesa pública, porquanto não resultará em novo ente municipal;

III – dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito às populações dos Municípios envolvidos;

IV – o Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão inconstitucional do legislador quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar federal a que alude o art. 18, § 4º, da Constituição Federal; e

V – o pacto federativo foi vulnerado em face de o deslocamento da decisão política a respeito do tema, dos Estados para a União, não ter se completado, sonhando dos entes federados a prerrogativa constitucional de se reorganizarem político-administrativamente.

Por derradeiro, ressalto que a manifestação pelo acolhimento do requerimento em exame privilegia o princípio democrático da soberania popular,



mediante plebiscito, a autonomia federativa e o pluralismo político, reconhecidos e consagrados pela ordem constitucional vigente (art. 1º, *caput*, e incisos I e V).

Ainda, consigno que a análise cinge-se ao desmembramento de localidade com vistas à anexação a outro Município, não servindo de estímulo à criação de novos Municípios.

Ante o exposto, com fundamento nos regimentais arts. 72, III, 130 XI, e 136, § 1º, submeto à deliberação do Colegiado desta Comissão de Constituição e Justiça a presente manifestação em face de **Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa, autuada sob o nº 0001.6/2021**, acerca do Requerimento de credenciamento de Comissão Emancipacionista do Distrito de Juvêncio, propugnando voto no sentido de **recomendar ao Presidente da Assembleia Legislativa que o acolha**.

Sala das Comissões,

Deputado Milton Hobus  
Relator