



PARECER PRÉVIO Nº 848/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Poder Executivo Municipal a encaminhar a correção dos seus limites territoriais.

Após apregoamento pela Mesa (0575407), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De acordo com o Supremo Tribunal Federal^[1], a alteração de limites intermunicipais equivale ao procedimento de desmembramento previsto no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, exigindo-se, para tanto, a observância dos seguintes pressupostos: (i) lei complementar federal estabelecendo o procedimento e o período no qual os entes municipais poderão ser desmembrados; (ii) estudos de viabilidade municipal apresentados e publicados na forma da lei; (iii) plebiscito em relação a cada um dos Municípios envolvidos; e (iv) lei estadual formalizando o desmembramento.

Em âmbito estadual, a Lei n. 14.338/13 regula o procedimento sobre a correção de limites entre Municípios no Estado do Rio Grande do Sul. Dentre os diversos requisitos exigidos, todos prévios à apresentação do consequente projeto de lei estadual, o primeiro deles consiste justamente na edição de lei municipal autorizando o Poder Executivo dos Municípios envolvidos a encaminhar a correção de seus limites (art. 3º, inc. I), requisito este que se busca atender com a presente proposição.

É de se observar, contudo, que, para a efetivação da alteração dos limites intermunicipais, por subsequente lei estadual, é necessária a edição de lei complementar federal estabelecendo o procedimento e o período no qual os entes municipais poderão ser desmembrados, o que ainda não ocorrera. Nesse passo, enquanto ausente o regramento disposto em lei complementar federal, é bem possível que seja reconhecida a inconstitucionalidade da respectiva alteração, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal^[2].

Tal circunstância não impede, salvo melhor juízo, a edição da presente lei autorizativa municipal, a qual figura apenas como um requisito inicial do processo alterativo de limites estabelecido pelo Estado. Fica, porém, a ressalva.

Em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a proposição está sujeita ao quórum de aprovação por dois terços, na forma do artigo 82, §2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso II, alínea a), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] A esse respeito, confira-se: ADI 2.812; ADI 2.632; ADI 1.034; ADI 1.262; ADI 2.381; e ADI 2.702.

[2] Por todos: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Leis estaduais que dispõem sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. 1. Ação direta proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei Complementar nº 13.587/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. A cadeia normativa impugnada pelo autor inclui, ainda, as Leis Complementares nºs 13.535/2010, 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do mesmo Estado. 2. A declaração de inconstitucionalidade em abstrato de normas legais, diante do efeito repristinatório que lhe é inerente, importa a restauração dos preceitos normativos revogados pela lei declarada inconstitucional, de modo que o autor deve impugnar toda a cadeia normativa pertinente. 3. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal exige a impugnação da cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988, porquanto o controle abstrato de constitucionalidade abrange tão somente o direito pós-constitucional. Nada obstante, esta Corte admite o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que o autor, por precaução, inclui, em seu pedido, também a declaração de revogação de normas anteriores à vigência do novo parâmetro constitucional. 4. A redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988 condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Esse procedimento simplificado, que delegou exclusivamente à esfera estadual a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, propiciou a proliferação de entes municipais no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. 5. Atento a essa realidade, o constituinte derivado alterou o texto constitucional e dificultou a criação de municípios, restringindo a fragmentação da federação. O art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 15/1996, passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. 6. Esta Corte firmou jurisprudência no sentido de que a inexistência da lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4º, da CF/1988 impede a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios. Precedentes. 7. Ao promulgar a Lei Complementar nº 13.587/2010, o legislador gaúcho instaurou procedimento administrativo e legislativo que se esgota no âmbito estadual, praticamente repristinando a redação originária do art. 18, § 4º, da CF/1988. A atual dicção desse dispositivo constitucional impõe a aprovação prévia de leis federais para que os Estados sejam autorizados a iniciar novos processos de emancipação municipal. Até que isso ocorra, leis estaduais que versem sobre o tema são inconstitucionais. 8. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 13.587/2010 e a não recepção das Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul. 9. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996”. (ADI 4711, Tribunal Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, julgado em 08/09/2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 20/08/2023, às 10:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0608092** e o código CRC **15C38A6F**.

Referência: Processo nº 118.00446/2023-11

SEI nº 0608092