



SENADO FEDERAL

PARECER N° 1125, DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 73, de 2015, tenco como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera o art. 103 da Constituição Federal, para permitir que entidade de representação de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com base no disposto no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 73, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares e outros, que *altera o art. 103 da Constituição Federal, para permitir que entidade de representação de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.*

Referida proposição é composta de dois artigos.

O art. 1° propõe o acréscimo de inciso X ao art. 103 da Constituição Federal (CF), para que entidade de representação de municípios de âmbito nacional seja legitimada a propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

O art. 2° veicula a cláusula de vigência imediata da Emenda Constitucional em que eventualmente se converter a presente PEC, a contar da data de sua publicação.

Na justificação, seus autores sustentam que a Constituição de 1988 erigiu os municípios à categoria de entes federados, sem, contudo, ampará-los com as prerrogativas e instrumentos necessários a concretizar esse protagonismo. A presente proposição trata, então, de uma das medidas cabíveis para minimizar essa omissão do legislador constituinte. Registram, ainda, que esse tema constou da pauta de reivindicações da “Marcha dos Prefeitos”, ocorrida no mês de maio de 2015.

No dia 2 de setembro de 2015, tive a honra de ser designado relator da matéria.

Registramos, por fim, que até o momento não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 73, de 2015, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores, de que trata o inciso I do art. 60 da CF.

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstam o emendamento do texto constitucional de que trata o § 1º do art. 60, visto que o país não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 73, de 2015, não constou de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Por fim, a PEC nº 73, de 2015, não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas imodificáveis – ditas pétreas – de nossa Constituição, elencadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Nesse sentido, concluímos pela admissibilidade da PEC e por sua aptidão para trilhar o árduo percurso legislativo, constitucionalmente previsto, até a sua final deliberação.

No que concerne ao mérito, entendemos que a proposição é oportuna e conveniente.

De fato, como ponderaram os autores da PEC, constata-se indesejável desbalanceamento entre o papel federativo do Município, estatuído pela Constituição de 1988, e as competências, prerrogativas e instrumentos processuais, administrativos e judiciais, que lhes foram atribuídos no sentido de concretizar esse protagonismo político.

Poder-se-ia objetar, quando ao mérito, a inexistência de legitimidade ativa dos Municípios para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), visto que, em face do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea *a*, da CF, a ADI é manejada em face de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ADC, em face de lei ou ato normativo federal.

Trata-se de crítica infundada, pois há leis aprovadas no âmbito da União que, em face de seu caráter nacional, dirigem-se a todos os entes federados. Exemplo do alegado são as leis que instituem sistemas em que a competência de cada ente federado é fixada, além de ser especificado o arranjo institucional que baliza as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Outro exemplo são as normas que cuidam das transferências intergovernamentais e da repartição de receitas tributárias.

Não nos esqueçamos, ainda, das normas, federais ou estaduais, que veiculam políticas públicas, com a fixação de objetivos, diretrizes, metas, mecanismos de financiamento e de participação dos beneficiários das políticas em sua formulação, implementação e avaliação.

Registramos, também, grande número de leis estaduais invalidadas em ADI pelo STF por usurparem, de forma inconstitucional, competências deferidas aos Municípios e que repugnam qualquer novo balizamento por lei estadual.

Diversos, pois, são os exemplos de normas geradas sem a interlocução necessária com os Municípios. Esse cenário tem-se transformado com o passar dos anos, visto que o processo legislativo no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas, assim como a elaboração de normas secundárias no âmbito dos respectivos Poderes Executivos têm se aberto à participação dos diretamente interessados por intermédio de audiências e consultas públicas.

Há, todavia, que se assegurar às municipalidades os meios judiciais compatíveis com a relevância dos temas disciplinados, mormente quando se trata do sistema de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das normas pela maior efetividade e abrangência de suas decisões.

Perceba-se, ademais, que a legitimação para o ajuizamento dessas relevantes ações constitucionais não é do Município, individualmente considerado. Legitimada é a entidade de representação dos municípios de âmbito nacional o que pressupõe que a norma a ser desafiada no âmbito de sua constitucionalidade impacte um universo significativo de municípios.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 73, de 2015, e, no mérito, votamos por sua aprovação.

Sala da Comissão, 2 de dezembro de 2015

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ANTONIO ANASTASIA, Relator

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CCJ, 02/12/2015 às 10h - 41ª, Ordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTES	
JORGE VIANA		1. WALTER PINHEIRO	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. DELCÍDIO DO AMARAL	
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA		4. ANGELA PORTELA	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	5. ZEZE PERRELLA	
ACIR GURGACZ		6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL	
WILDER MORAIS		8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

Majoria (PMDB)			
TITULARES		SUPLENTES	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. OMAR AZIZ	
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	3. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	PRESENTE
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO		7. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)			
TITULARES		SUPLENTES	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	
JOSÉ SERRA		4. RICARDO FRANCO	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. DAVI ALCOLUMBRE	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)			
TITULARES		SUPLENTES	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	PRESENTE	2. JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. JOSÉ MEDEIROS	

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CCJ, 02/12/2015 às 10h - 41ª, Ordinária

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)			
TITULARES		SUPLENTES	
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	1. DOUGLAS CINTRA	PRESENTE
MARCELO CRIVELLA	PRESENTE	2. BLAIRO MAGGI	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. VICENTINHO ALVES	PRESENTE