



Supremo confirma constitucionalidade da Emenda 15

09/05/2007

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional 15, de 12 de setembro de 1996. A ação foi ajuizada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. A maioria acompanhou voto do ministro Gilmar Mendes.

A emenda deu nova redação ao parágrafo 4º, do artigo 18, da Constituição. A lei trata sobre a criação, a incorporação e o desmembramento de municípios. Determinou que esses atos só poderão ser confirmados com a edição de lei estadual em período determinado por lei complementar federal, após estudos de sua viabilidade e plebiscito com a população envolvida.

O relator da ADI, ministro Gilmar Mendes, solicitou informações ao Congresso. Destacou parecer do então senador Bernardo Cabral (DEM-AM) declarando que “a EC-15 aperfeiçoa a cláusula pétrea da forma federativa do Estado, na medida em que considera que ninguém, senão a própria federação, pode dispor sobre a criação e a integração a si de um novo membro, como serão os municípios em criação”.

Os pareceres da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República se posicionaram no mesmo sentido.

O voto do relator

Gilmar Mendes iniciou o voto ponderando sobre o grande número de ADIs questionando a constitucionalidade do Poder Legislativo de reformar a Constituição. O relator vê a necessidade, após 17 anos de sua promulgação, de “uma profunda reflexão sobre a atuação da jurisdição constitucional no Brasil, na fiscalização da constitucionalidade das Emendas Constitucionais”.

Para o ministro, a grande quantidade de emendas constitucionais do período após a promulgação da Constituição de 1988 e a abertura normativa das denominadas cláusulas pétreas tornaram o exercício do controle de constitucionalidade das reformas uma atividade recorrente. Mendes afirmou que “o STF tem exercido essa atividade em um quadro de absoluta normalidade”, mas ressaltou que isso não significa que “esta Corte venha se impondo ao legislador democrático, na definição dos limites constitucionais, ao poder de revisão da Constituição”.

O relator enfatizou que “a modificação da Constituição não se confunde com a sua abolição”. Gilmar Mendes ressaltou o entendimento de que “a revisão não poderia, de modo algum, afetar a continuidade e a identidade da Constituição”.

De acordo com o relator, o grande desafio da jurisdição constitucional é “não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa ou atípica acabe por colocar a ruptura

como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo”.

Com isso, o ministro interpretou que as cláusulas pétreas apenas estabelecem limites à reforma constitucional, sem fixar restrições insuperáveis “ao exercício de uma democracia parlamentar”.

A Emenda Constitucional 15, assegurou o ministro, foi elaborada com o intuito de colocar “um ponto final na crescente proliferação de municípios, observada no período pós-88”, pois a redação original do artigo 18, parágrafo 4º criava condições propícias para que os estados legislassem no sentido dessa proliferação. A justificativa para a proposta de emenda destacava o “caráter essencialmente eleitoreiro” na criação de municípios por responsabilidade dos estados.

Para o ministro Gilmar Mendes, não existe qualquer afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado. De acordo com o parecer da AGU, a competência legislativa atribuída à União teve finalidade de corrigir anomalia que permitia a proliferação de novos municípios, muitos sem a mínima condição de auto-sustentabilidade com o objetivo promoção pessoal de políticos.

Gilmar Mendes citou a ADI 2.381 como precedente para o tema. O STF deu conformidade à EC-15, deixando claro que “o limite material invocado ao poder de emenda constitucional não implica vedar qualquer alteração ao modelo positivo originário da forma federativa do Estado, mas apenas de seus núcleos essenciais de identificação”.

“A EC-15, ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal, não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos estados membros”, anota o ministro.

O relator reafirmou a necessidade de conceder, “ao próprio legislador constituinte, a possibilidade de proceder a essa evolução e a esse desenvolvimento constitucional”. Como verificado neste caso específico, concluiu o ministro.

As razões da ADI

A assembléia gaúcha alegava que a edição da Emenda 15 violou o princípio federativo, exposto em cláusula pétrea no inciso I, do parágrafo 4º, do artigo 60, da Constituição. A norma não autoriza a deliberação, pelo Congresso Nacional, de proposta que tenda abolir a forma federativa de Estado.

A AL-RS apresentou dois motivos para propor a inconstitucionalidade da EC 15: o primeiro porque determinou que a criação de lei complementar federal. Para a assembléia, “a emancipação ou o surgimento de um novo município é apenas uma das espécies de alteração territorial”. As demais espécies (incorporação, fusão e desmembramento) “não teriam qualquer relação com pleitos eleitorais, fato que, ao lado do surgimento de novos municípios, seria a justificativa da edição da EC 15”.

Sobre os estudos de viabilidade municipal, os gaúchos alegaram que, “por não dispor de maneira explícita em sentido diverso, deve-se concluir que a lei referida seria lei ordinária



federal, e, assim, estaria configurada a usurpação da competência estadual para estabelecer os requisitos para as alterações territoriais dos municípios, com ofensa à cláusula pétrea, na forma federativa do Estado”.

ADI 2.395

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2007-mai-09/supremo_confirma_constitucionalidade_emenda_15/