

**DECRETO LEGISLATIVO Nº 50, DE 19 DE JUNHO DE 2002.**

Publicado no Diário da Assembléia nº 1241

**Aprova o encaminhamento de Propostas de Emenda Constitucional ao Congresso Nacional, na forma do artigo 60, III, da Constituição Federal de 1988.**

A Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins decreta:

**Art. 1.º** Ficam aprovadas as Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 constantes dos anexos I, II e III.

**Art. 2.º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Deputado João D'Abreu, em Palmas, aos 19 dias do mês de junho de 2002; 181º da Independência, 114º da República e 14º do Estado.

Deputado **MARCELO MIRANDA**  
Presidente

Deputado **FABION GOMES**  
1.º Secretário

Deputado **VICENTINHO ALVES**  
2º Secretário

**ANEXO I**  
**Proposta da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins**

**Emenda Constitucional nº                   , de 2002**

Modifica os arts. 22 e 24 da Constituição Federal e altera competência.

Art. 1º O Art. 22 da Constituição Federal, suprimindo-se, no inciso XI, os vocábulos **trânsito e**, e os incisos XII e XXI, passa a vigorar com a seguinte redação, feita a renumeração devida:

Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
.....  
.....

- XI – transporte;
- XII – nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIII – população indígena;
- XIV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XV – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício das profissões;
- XVI – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVII – sistema estatístico, sistema ortográfico e de geologia nacionais;
- XVIII – sistemas de poupança, captação e garantia de poupança popular;
- XIX – sistemas de consórcios e hotéis;
- XX – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXI – seguridade social;
- XXII – diretrizes e bases da educação nacional;
- XXIII – registros públicos;
- XXIV – atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXV – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedade de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
- XXVI – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa civil, e mobilização nacional.

Art. 2º O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar com acréscimo dos seguintes incisos:

Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....  
.....  
.....

XVII – trânsito;

XVIII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXIX – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2002

Mesa da Câmara dos Deputados

Mesa do Senado Federal

## JUSTIFICATIVA

A Constituição Brasileira de 1988 assegura a autonomia dos Estados, como faz quanto ao Distrito Federal e aos Municípios e, explicitamente, garante aos Estados participação na iniciativa de processo de reforma constitucional.

Esses poderes, o de autonomia e o de participação na reforma constitucional, além de seu conteúdo específico, servem para proporcionar às unidades federadas a conquista de outras atribuições.

Como se sabe, no Estado contemporâneo com os problemas crescentes, inclusive em decorrência do desenvolvimento científico e tecnológico, a presença do poder público no campo social e econômico tende a aumentar a área de competência do Governo Federal e, ao mesmo tempo, a criar deveres e ônus para todas as entidades federadas.

Daí a necessidade de buscar-se continuamente o equilíbrio, para que a União não centralize o poder e os Estados se enfraqueçam. Maurice Croisat assevera, mesmo, que

“uma estrutura federalista é incompatível com a existência de uma administração centralizada.”

Para que tal não ocorra, entretanto, é natural que haja sempre um processo de reivindicação dos Estados, de modo que sua autonomia não se torne frágil e inadequada à satisfação de necessidades da população. Não se trata de competição, visto que é irrecusável a preponderância da União em cuja competência se insere os problemas de ordem nacional. Mas o mecanismo institucional funciona em oscilações, por vezes desequilibrando as relações entre as forças integrantes de federação.

A efetiva adoção desse procedimento (PEC) representará saudável prática de descentralização legislativa e caracterizará o amadurecimento do federalismo brasileiro. O Congresso Nacional estará reconhecendo, em cada caso de transferência de matéria da competência legislativa privativa da federação, que o Estado-Membro destinatário da transferência atingiu o nível de organização que o habilita a receber parcela de poder federal, com a conseqüente estadualização da matéria legislativa.

**ANEXO II**  
**Proposta da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins**

**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº     , DE     DE     DE 2001**

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. 1.º O artigo 18 § 4º passa a ter a seguinte redação:

“Art. 18 .....

§ 4.º 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 18 meses antes da realização das eleições municipais e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área diretamente interessada, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal a serem apresentados e publicados na forma de lei complementar estadual.”

Art. 2.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, ressalvados os direitos dos municípios criados após 1996.

Brasília, 2002

Mesa da Câmara dos Deputados  
Mesa do Senado Federal

**JUSTIFICATIVA**

O art. 18, § 4º, da Constituição Federal (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 15/96), dispõe, **verbis**:

***Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.***

.....  
***§ 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.” (destacamos)***

Imperioso esclarecer, contudo, que não há possibilidade de criação, incorporação, fusão, ou desmembramento de Municípios, enquanto não for editada, pela União, a lei complementar federal de que trata o § 4º, do art. 18, da Constituição Federal.

Isso ocorre porque as disposições estaduais, sejam insculpidas na Constituição Estadual, sejam em Lei Complementar Estadual, no tocante à cronologia da realização de consultas à população sobre a reorganização político-administrativa do espaço territorial, restaram inócuas, ante à modificação de competências imposta pela Emenda Constitucional nº 15/96.

Neste particular, outro não foi o entendimento da preclara colega Procuradora da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Dra. Hilda de Souza, que quando cuidando desse assunto, proferiu o lapidar ensinamento:

*“Estabelecendo que lei complementar federal fixará o período em que serão realizadas as consultas plebiscitárias para os processos de fracionamento territorial municipal, a Emenda Constitucional nº 15 retirou expressamente dos Estados a competência para legislar sobre a matéria.*

*Ao chamar para a órbita federal a competência antes atribuída aos Estados, o poder constituinte derivado revogou as disposições estaduais contidas ou na Constituição, ou em lei complementar estadual, versando sobre períodos em que serão realizados consultas plebiscitárias para fim de fracionamento territorial municipal.*

*Não resta qualquer dúvida sobre este ponto, eis que, chamando a si a competência para legislar complementarmente, fixando os prazos de que se trata, tal competência está afeta, agora, à União, que determinará estes períodos em lei complementar federal, a ser editada.*

*Aliás, a Emenda Constitucional nº 15/96 nada mais fez que restaurar a situação jurídica existente antes do estabelecimento da ordem constitucional de 1988, a qual atribuía à União a competência para dispor sobre a matéria.*

***Esta mudança implica impossibilidade de realização de consulta plebiscitária com vistas à reorganização de espaços territoriais municipais enquanto não for editada a lei complementar federal de que trata a Emenda Constitucional nº 15, pois as constituições e/ou as leis complementares estaduais que disciplinavam a cronologia da realização de plebiscito sobre a reorganização político-administrativa do espaço territorial municipal, como já afirmamos, foram revogadas pelas redistribuição constitucional de competência para legislar sobre a matéria.”***

*(in “Boletim de Direito Municipal”, nº 5, 1997, p. 278 e 279).*

Quanto às modificações imprimidas pela Emenda Constitucional nº 15/96, calha trazer a lume a crítica formulada pelo ilustre professor pernambucano, Dr. Urbano Vitalino de Melo Filho (*in* *Novos Rumos da Autonomia Municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 278), vejamos:

**“Entendo que tais modificações, além de tolherem a autonomia estadual, consubstanciam verdadeiro instrumento de controle da União e, automaticamente, o controle do fracionamento político municipal. Não obstante reduzir a competência do Estado para disciplinar a matéria, é importante ressaltar que tal iniciativa contribuiu para coibir o surgimento de avalanche de novos Municípios, muitos dos quais fadados a viver exclusivamente do FPM. Verificou-se aí mais um dos aspectos da refederalização da questão municipal.”**

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que o § 4º, do art. 18 da CF, tem eficácia mínima imediata, de modo a impedir a instauração e conclusão de processos de emancipação de municípios em curso, até que advenha a lei complementar federal (ADI-2.381-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 20.6.2001), conforme consignado no informativo n.º 233, vejamos:

*“Embora não seja auto-aplicável o § 4º do art. 18 da CF (na nova redação dada pela EC 15/96) – que sujeita à lei complementar federal os critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, é imediata sua eficácia mínima, de modo a impedir a instauração e conclusão de processos de emancipação de municípios em curso, até que advenha a lei complementar federal. Com esse entendimento, o Tribunal deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pelo Partido Progressista Brasileiro – PPB para suspender, até*

*decisão final, a vigência e eficácia da Lei 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul – que cria o Município de Pinto Bandeira, com a área que se desmembra do Município de Bento Gonçalves, editada após a EC 15/96, com o restabelecimento do status quo anterior à instalação do Município de Pinto Bandeira. Afastou-se a alegação de defesa da Lei impugnada em que se sustenta que prevaleceria a norma estadual até que houvesse a lei complementar federal. ADI n.º MC 2.381-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 20.6.2001.”*

Diante disso, mostra-se oportuna e necessária emenda constitucional visando a solucionar o problema da omissão legislativa da União, de modo a viabilizar a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios.

**ANEXO III**  
**Proposta da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins**

**Proposta de Emenda Constitucional nº                   , de           de                   de 2002.**

Altera a redação do art. 105, inciso I, alínea  
“a”, da Constituição Federal.

**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. 1.º O art. 105, inciso I, alínea “a” passa a ter a seguinte redação:

“Art. 105 .....

“I - .....

“a) nos crimes comuns, os Deputados Estaduais e Distritais, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;” (NR)

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

Brasília, 2002

Mesa da Câmara dos Deputados  
Mesa do Senado Federal

JUSTIFICATIVA

Como bem disse Berthold Bretsch, “desconfiai das coisas aceitas por todos como normais, porque há verdadeiros absurdos que são tidos como normalidades”.

Tal assertiva calha perfeitamente em se tratando do objeto da presente proposta. Como pode a Constituição da República, a Lei das Leis, ocupante do vértice superior da pirâmide representativa do ordenamento jurídico, abrigar um absurdo, ainda que sob o manto de aparente normalidade?

Se não, vejamos a redação atual do artigo 105, inciso I, letra ‘a’, da Carta Magna, *in verbis*:

*“Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:*

*I – processar e julgar, originalmente:*

*a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;”*

Aqui vemos uma norma que estabelece prerrogativa de foro, submetendo ao Superior Tribunal de Justiça, o tribunal superior da federação, o julgamento de agentes políticos que, a par da importância de seus cargos e tendo em vista a necessária independência funcional ínsita a suas atividades, são protegidos pela Constituição, que lhes assegura, como juiz natural, uma corte composta de ministros experientes, renomados e distantes dos fatos cuja proximidade muita vez solapa um dos princípios fundamentais da jurisdição, qual seja, o do desinteresse.

E qual a surpresa do jurista mais arguto – e aí reside o absurdo – em ler o dispositivo e fazer uma ilação crítica, constatando, no âmbito estadual, as presenças do Governador, como chefe do Poder Executivo; dos desembargadores, como membros do Poder Judiciário; dos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, que integram **órgãos auxiliares do Poder Legislativo** na missão de controle externo da Administração Pública, e, inexplicavelmente, insensatamente, incrivelmente não encontrar a expressão ‘Deputados Estaduais’.

Onde o fundamento para se omitirem os deputados estaduais do indigitado dispositivo? Por que o Poder Legislativo Estadual, enquanto poder constituído, foi excluído? Por que motivo os conselheiros das Cortes de Contas, que desempenham papel de auxílio ao controle externo, estão incluídos, ao passo que os deputados estaduais, titulares do mesmo controle externo, estão preteridos? Como ficam os princípios da independência, harmonia e equilíbrio entre os Poderes, estampados no artigo 2º da Lei Maior? Como poderá o parlamentar estadual exercer seu múnus destemida e independentemente, se será julgado, se assim o disser a Constituição do Estado, pelo próprio Tribunal de Justiça, a quem controla quanto aos atos de administração pública? Como poderá atuar com o necessário desvelo e destemor nas Comissões Parlamentares de Inquérito?

De fato, houvesse no direito constitucional pátrio hierarquia entre as normas constitucionais, tal qual ocorre do direito alemão, esta norma confrontaria princípios constitucionais maiores, como os da independência, harmonia e equilíbrio entre os Poderes. Haveria confronto, também, com o Princípio da Simetria, haja vista que o Poder Legislativo Federal não está nesta situação de menos valia de que padece o Legislativo Estadual.

Em face de nosso ordenamento, não havendo hierarquia entre as normas constitucionais, a situação em comento só pode ser corrigida pelo Poder Constituinte Derivado, por meio de alteração do texto constitucional.

Tal alteração faz-se necessária não só pela situação aberrante albergada pela Constituição, como sucintamente demonstrando supra, mas também pelo dissídio jurisprudencial sobre a competência do Poder Judiciário para julgar os deputados estaduais nos crimes dolosos contra a vida.

Sobre competência jurisdicional relativamente aos parlamentares estaduais, impede esclarecer que, se a Constituição Estadual e o Código de Organização Judiciária do Estado forem omissos, o Deputado Estadual será processado e julgado como um cidadão comum, já que a Constituição Federal nada dispõe a respeito. Se a Carta Estadual estabelecer privilégio de foro, como em geral o faz, o deputado estadual será julgado pelo Tribunal de Justiça, o que absolutamente não é judicioso, como se apontou linhas acima. Mas pode ser que nem mesmo este prêmio de consolação tenha o parlamentar estadual, caso seja processado por crime doloso contra a vida. É que há duas correntes jurisprudenciais sobre o assunto, conforme o magistério de Fernando Capez (*in* Curso de Processo Penal, Ed. Saraiva, 6ª edição, p. 189), que trazemos à colocação, *verbis*:

*“Para uma primeira corrente, o deputado estadual deverá ser julgado pelo júri popular, ante a falta de previsão expressa de foro especial na Lei Maior, a qual manda aplicar-lhe apenas suas regras ‘sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença,*

*impedimentos e incorporação às Forças Armadas' (cf. art. 27, § 1º). É certo que nada impede venham as Constituições estaduais a adotar o foro especial, mas, não o tendo feito a Carta Federal, esta competência não poderia prevalecer sobre a competência constitucional do Júri (art. 5º, XXXVIII, d).*

*O outro entendimento é o de que, tendo a Carta Magna estabelecido foro especial para os membros do Poder Legislativo da União, os Estados, ao repetir em suas Constituições idêntica garantia para seus parlamentares, estão apenas refletindo em seus textos o dispositivo da Lei Maior. Não há qualquer tipo de inovação porque o foro por prerrogativa de função para deputados estaduais está em perfeita sincronia com a Constituição Federal. Esse paralelismo significa que o privilégio estadual consta também da Carta Federal, e, por esta razão, sobrepõe-se à competência do Júri. Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (RJTJRS, 141/41). O STF, em antiga decisão, também chegou a afirmar a competência do Tribunal de Justiça para julgar, em crime doloso contra a vida, deputado estadual, consoante disposição da Constituição do Estado, uma vez que há paralelismo com a Constituição Federal, que estabeleceu essa garantia aos deputados federais (RT, 551/375); também RTJ, 102/54.”*

Portanto, como se deduz da transcrição acima, a sorte do parlamentar estará nas mãos do Tribunal de Justiça local, órgão que, como já se disse, é por ele fiscalizado quanto aos atos de administração pública. Ou seja, se a corrente à qual a maioria dos desembargadores aderir for a primeira, o deputado será julgado como um cidadão comum. Caso seja adotada a Segunda corrente, o deputado será julgado pelo Tribunal de Justiça, o que configura um mero prêmio de consolação, já que os demais titulares de Poder e até os conselheiros das Cortes de Contas serão julgados, na mesma situação fática, pelo Superior Tribunal de Justiça.

Não se pode alegar que, caso o projeto seja aprovado, os deputados terão mais uma garantia de impunidade pelos seus atos. A uma, porque se este argumento for aceito, deverá ser elidido o privilégio de foro também para os desembargadores, para o Governador do Estado e para os Conselheiros dos Tribunais de Contas, além dos agentes políticos federais; a duas, porque o parlamentar, no exercício de seu mister, muita vez colide com organizações e pessoas poderosas, mormente quando atua nas Comissões Parlamentares de Inquérito, investigando fatos tenebrosos e amiúde envoltos em complexas teias. Seria fácil, hoje, incriminar algum deputado, que não teria a garantia do foro privilegiado para melhor exercer sua defesa.

Portanto, se quer colocar o Poder Legislativo em seu devido lugar, como Poder independente e não subordinado aos demais, é imperioso corrigir este lapso, que só pode ter

decorrido da incúria do constituinte originário. Aliás, Montesquieu, que nos deixou por herança o arcabouço geral dos Estados Modernos, referia-se ao Poder Legislativo como o mais importante dos poderes, pois dele emanam as regras que serão aplicadas pelo Executivo, nas funções administrativas, e pelo Judiciário, na solução dos conflitos de interesses entre as pessoas. Qual não seria a sua estupefação ao tomar conhecimento desta inversão de valores, em que os membros do Poder Legislativo são submetidos a um regime de menos valia, dando azo a um odioso desequilíbrio dos poderes constituídos no âmbito dos Estados-Membros.

Finalmente, superada, s.m.j., a questão da constitucionalidade e da conveniência da proposta, nos termos do que se expôs supra, cabe consignar a legitimidade da iniciativa pelas Assembléias Legislativas dos Estados, com os votos das respectivas maiorias relativas, conforme dispositivo da Lei Maior, transcrito abaixo:

*“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

*I – Omissis*

*II – Omissis*

*III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.”*

Em obediência a este dispositivo e considerando as normas sobre processo legislativo previstas no texto constitucional, cujas espécies estão elencadas no art. 59, juntamos decretos legislativos de quatorze ou mais Casas Legislativas, aprovados por maioria relativa dos respectivos membros, referendando o projeto de emenda constitucional em tela. Com isto, atendidos estarão os requisitos para a iniciativa.

Por todo o exposto, à guisa de conclusão, sendo o projeto constitucional e oportuno, contamos com sua aprovação unânime pelos eméritos membros das duas Casas do Congresso Nacional, com o que estará o Poder Legislativo Federal restabelecendo a harmonia, a independência e o equilíbrio entre os poderes no âmbito estadual.