

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2007, primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, que *altera o art. 18 da Constituição Federal, para exigir a realização de plebiscito nacional nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, para anexação a outros Estados ou constituição de novos Estados ou Territórios Federais*, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, primeiro signatário o Senador Flexa Ribeiro, que *dá nova redação ao § 3º do art. 18 da Constituição Federal, para especificar a abrangência da população a ser consultada nos plebiscitos relativos à alteração da divisão territorial do País*.

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão as Propostas de Emenda à Constituição nºs 47 e 72, ambas de 2007, que tramitam em conjunto, em razão da aprovação do Requerimento nº 575, de 2010, de autoria do Senador Marco Maciel. As matérias constaram da pauta desta Comissão no ano de 2010, quando foi apresentado relatório de autoria do próprio Senador Marco Maciel, o qual, entretanto, não chegou a ser votado. O parecer que ora apresento repete os termos do trabalho apresentado pelo Senador Marco Maciel, que entendo adequados.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2007, tem como objeto promover alteração no § 3º do art. 18 do Estatuto Maior, que trata dos critérios para a criação, incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados.

Conforme a norma constitucional vigente, tal processo deve ocorrer mediante aprovação da população “diretamente interessada”, por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, mediante lei complementar.

Nos termos da Proposta de Emenda à Constituição, passará a ser exigida a aprovação da população, “através de plebiscito nacional”, mantida a participação do Congresso Nacional, mediante lei complementar.

Os autores da proposição, encabeçados pelo Senador Cristovam Buarque, ao justificá-la, expressam a convicção de que “a criação de novos estados, bem como a incorporação, fusão e desmembramento dos antigos, é matéria que diz respeito a toda a população brasileira e não apenas aos residentes nas áreas cobertas pelas propostas de mudança”.

Conforme a justificativa, a incidência dos custos de implantação dos novos estados torna patente o interesse dos cidadãos que, na forma da lei constitucional atual, não participam diretamente do processo. São eles “indiretamente interessados”. Tais custos oneram a União, ou seja, a totalidade dos contribuintes. A justificativa recorda também que o próprio texto constitucional veda o pagamento, por parte da União, de determinados encargos decorrentes da criação de estados. Ao fazê-lo, permite o pagamento dos demais encargos.

No entanto, ressaltam os autores da PEC nº 47, de 2007, o problema não se restringe à partilha dos custos do processo. “A mudança no desenho da Federação, mediante fusão ou desmembramento das unidades preexistentes, altera a distribuição anterior de poder entre essas unidades”, diz a justificação da Proposta, que ainda aduz:

Haverá, no Senado Federal, três senadores a mais ou a menos, a voz e o poder de decisão relativo das várias regiões do País sofrerá alteração. O valor relativo de cada matéria, a escala de prioridades do Senado Federal será outra e isso concerne a todo cidadão.

Por tais razões, propõe-se eliminar do texto ora vigente as palavras “diretamente interessada”. Incluem-se todos os brasileiros no universo de pessoas que devem aprovar a alteração, pois “a mudança do traçado da Federação é matéria relevante que diz respeito a todos. Todos, portanto, devem ser ouvidos por meio do plebiscito e da manifestação de seus representantes, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal”.

Tramita em conjunto com a PEC nº 47, de 2007, a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, também de 2007, cujo propósito é, igualmente, precisar a abrangência do plebiscito a ser realizado no processo de criação de novos entes federativos subnacionais. Conforme a proposição, tais consultas devem abranger “a população diretamente interessada **das unidades da Federação envolvidas**”.

Entendem os autores da Proposta que a expressão “população diretamente interessada”, que consta do vigente Texto Constitucional, é imprecisa, e, desse modo, dá ensejo a interpretações divergentes.

Os autores da PEC nº 72, de 2007, recordam ainda que, no que respeita à criação de municípios, a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, determinou a substituição da expressão “populações diretamente interessadas”, igualmente aberta, por “populações dos municípios envolvidos”, o que teria esclarecido e ampliado os limites do conceito.

Por fim, a justificação da PEC nº 72, de 2007, lembra que a lei regulamentadora da realização de plebiscitos, ao dispor sobre a matéria, estabelece, em seu art. 7º, que “população diretamente interessada” para as consultas plebiscitárias é tanto a do território que se pretende desmembrar quanto a do território que sofrerá desmembramento. Nos casos de fusão, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da área que receberá o acréscimo, e que tal regra se aplica aos procedimentos nos estados e municípios. Assim, a alteração do texto constitucional, na espécie, apenas elucidará a matéria.

II – ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2007, do mesmo modo que a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, que tramita

em apenso, cumprem os requisitos formais e materiais para a apreciação de uma matéria dessa natureza pelo Congresso Nacional.

Com efeito, ambas as proposições contam com o apoio do número necessário de Senadores para viabilizar sua apresentação, e seus termos respeitam os limites formais e materiais à mudança da Carta, conquanto tratem ambos de delicado tema relacionado ao princípio federativo. Não existem, no presente momento, ademais, quaisquer das situações que implicam limitações circunstanciais à mudança da Carta Magna, tal como intervenção federal ou estado de sítio.

Ainda sob o aspecto formal, verifica-se que as tramitações das proposições têm obedecido aos ditames regimentais.

Quanto ao mérito, entendo que não parecerá razoável ao eleitor do Estado do Rio Grande do Sul opinar sobre a criação de uma nova unidade federada, seja um novo estado seja um território federal, que resulte da subdivisão do Estado do Amazonas. Embora os interesses nacionais estejam envolvidos no caso, e, de fato, o assunto interesse a toda a cidadania, os brasileiros diretamente interessados na matéria são aqueles domiciliados no Estado do Amazonas, no exemplo, ou nos estados que participarão do processo, em qualquer caso.

Além disso, a matéria será adiante objeto de apreciação, na forma de um projeto de lei complementar, pelos representantes de todas as unidades da federação. Tanto os representantes da população, na Câmara dos Deputados, quanto os representantes das unidades federadas, no Senado Federal. Não se pode arguir, então, que algum segmento da população brasileira, nos termos da democracia representativa, ficou fora do processo.

Assim, entendo que devam ser admitidas ao exame, por constitucionais e jurídicas, ambas as proposições. Entretanto, no mérito, deve ser rejeitada a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2007, e aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, com emenda, cujo objetivo é substituir a expressão “unidades da Federação” por “Estados”, uma vez que a Constituição reconhece que municípios são entes federativos.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de ambas as proposições, e, no mérito, voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2007, e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 18 da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 18.

.....

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem uns aos outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população dos Estados envolvidos, por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão, 18 de maio de 2011

Senador RENAN CALHEIROS, Presidente em exercício

Senador DEMÓSTENES TORRES, Relator