



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 317, DE 2011

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, tendo como 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 (tramitando em conjunto com a PEC nº 47, de 2007, nos termos do Requerimento nº 575, de 2010).

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. ....

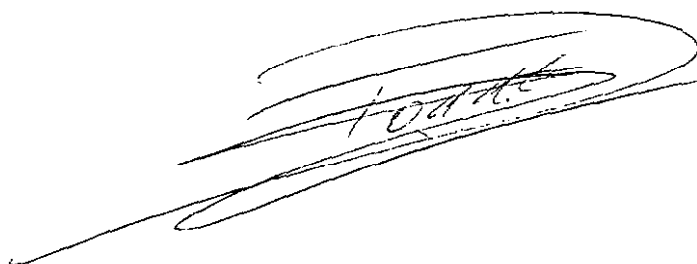
.....

§ 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

, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

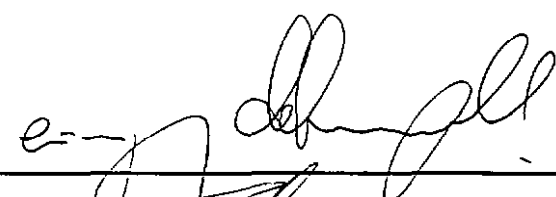
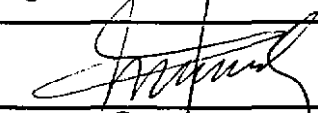
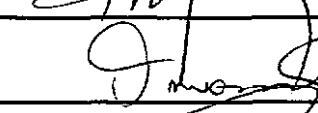
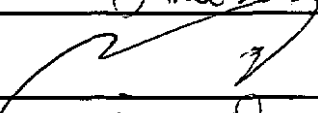

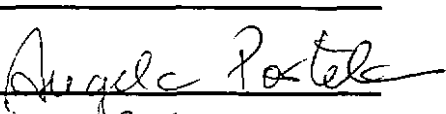
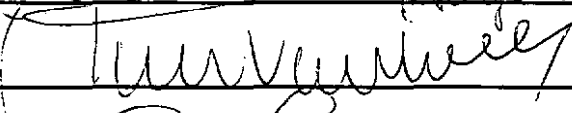
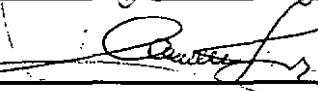
PROPOSIÇÃO: PEC Nº 47 DE 2007

(Tramita em conjunto com a PEC nº 72, de 2007).  
ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 18/05/11, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE <i>Em exercício: Senador Renan Calheiros</i>	
RELATOR: <i>Senador Demóstenes Torres</i>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PDT, PSB, PC do B e PRB)</b>	
JOSÉ PIMENTEL <i>[assinatura]</i>	1. EDUARDO SUPLICY <i>[assinatura]</i>
MARTA SUPLICY	2. ANA RITA <i>[assinatura]</i>
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ <i>[assinatura]</i>
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
MAGNO MALTA	5. JOÃO RIBEIRO
ANTONIO CARLOS VALADARES	6. LINDBERGH FARIAS <i>[assinatura]</i>
INÁCIO ARRUDA	7. RODRIGO ROLLEMBERG <i>[assinatura]</i>
MARCELO CRIVELLA	8. HUMBERTO COSTA <i>[assinatura]</i>
<b>BLOCO PARLAMENTAR (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)</b>	
EUNÍCIO OLIVEIRA	1. LUIZ HENRIQUE <i>[assinatura]</i>
PEDRO SIMON <i>[assinatura]</i>	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCÁ <i>[assinatura]</i>	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÊGO <i>[assinatura]</i>	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
ROBERTO REQUIÃO	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA <i>[assinatura]</i>
SÉRGIO PETECÃO	8. EDUARDO AMORIM
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
AÉCIO NEVES	1. MÁRIO COUTO
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>[assinatura]</i>	2. FLEXA RIBEIRO <i>[assinatura]</i> (autor)
ALVARO DIAS <i>[assinatura]</i>	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES <i>[assinatura]</i>	4. JOSÉ AGRIPINO
<b>PTB</b>	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIRO NOGUEIRA <i>[assinatura]</i>
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI <i>[assinatura]</i>
<b>PSOL</b>	
RANDOLFE RODRIGUES <i>[assinatura]</i>	1. MARINOR BRITO

Atualizada em: 05/05/2011

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2007  
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 18/05/2011, COMPLEMENTANDO  
AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS  
DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)  
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- 
- 2- 
- 3- 
- 4- 
- 5-   *Angela Portak*
- 6- 
- 7-  *ANA AMÉLIA (PP/RS)*
- 8- \_\_\_\_\_
- 9- \_\_\_\_\_
- 10- \_\_\_\_\_
- 11- \_\_\_\_\_
- 12- \_\_\_\_\_

**ASSINAM O PARECER**  
**À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 72, DE 2007**  
**NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 18/05/2011, COMPLEMENTANDO AS**  
**ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO**  
**ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)**  
**SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

**1- Cícero Lucena**

**2- Walter Pinheiro**

**3- Vanessa Grazziotin**

**4- Wellington Dias**

**5- Angela Portela**

**6- Jarbas Vasconcelos**

**7- Ana Amélia**



## **LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

#### **TÍTULO III**

#### **Da Organização do Estado**

##### **CAPÍTULO I**

##### **DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

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.

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

#### **TÍTULO IV**

#### **Da Organização dos Poderes**

##### **CAPÍTULO I**

##### **DO PODER LEGISLATIVO**

##### **Seção VIII**

##### **DO PROCESSO LEGISLATIVO**

##### **Subseção II**

##### **Da Emenda à Constituição**

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

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

### **LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.**

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO  
ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador **JOÃO RIBEIRO**

### I – RELATÓRIO

Vem a exame a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, 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.

A redação sugerida ao novo § 3º encontra-se lavrada nos seguintes termos:

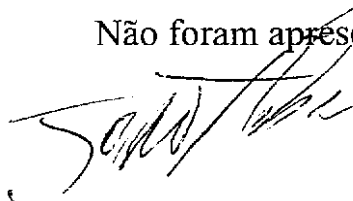
**Art. 18.** .....

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população das Unidades da Federação envolvidas, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

..... (NR)

O objetivo da alteração, declarado na justificação da Proposta, é ampliar a consulta popular relativa às alterações territoriais de Estados.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.



## II – ANÁLISE

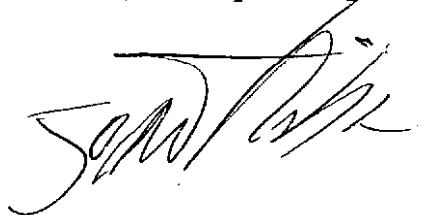
A Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, atende às exigências formais de autoria, veiculadas pelo art. 60, I, da Constituição Federal, não tendo contra si, portanto, inconstitucionalidade formal por lesão a limitação processual ao poder de reforma.

Igualmente, não ocorre lesão a cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º). As limitações materiais expressas foram, portanto, respeitadas.

Quanto ao mérito, cremos que o objetivo perseguido pela proposição merece acolhida. Ao alargar o universo dos eleitores a serem ouvidos no caso de alteração territorial de Estado, especialmente o desmembramento, dá-se peso maior a tal manifestação, uma vez que, na área que será emancipada, tradicionalmente a esmagadora maioria posiciona-se pelo desmembramento, como se verificou inúmeras vezes nos casos de alteração territorial de Municípios sob a égide da redação vigente no § 4º do art. 18 da Carta da República pré-Emenda Constitucional nº 15, de 1996. A amostragem obtida pela oitiva da população residente fora da área diretamente envolvida será sem dúvida mais representativa da necessidade e conveniência reais de alteração territorial.

Com a redação sugerida ao dispositivo pela proposição que temos sob exame, toda a população dos Estados envolvidos deverá ser ouvida, tanto a residente dentro quanto fora da área diretamente afetada.

Há, contudo, que se aprimorar a redação, substituindo a expressão *Unidades da Federação* por Estados. Aquela expressão é de abrangência maior que a pretendida, e pode criar um dispensável obstáculo interpretativo. São unidades da Federação também Municípios, o Distrito Federal e, sob o prisma político-organizacional, a União (CF, art. 18, *caput*).

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'SANTANA' or similar, written in a cursive style.

### III – VOTO

Somos pela **aprovação**, nesta Comissão, da Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, com a seguinte emenda:

**EMENDA Nº        – CCJ**  
(à PEC nº 72, de 2007)

Dê-se ao § 3º do art. 18 da Constituição, alterado pelo art. 1º desta Proposta, a seguinte redação:

“Art. 18. ....

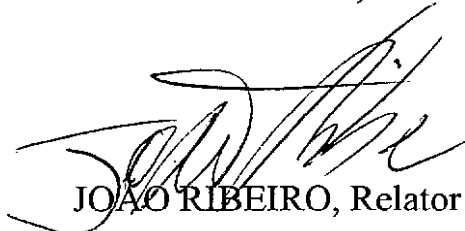
.....

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a 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,

, Presidente

  
JOÃO RIBEIRO, Relator

## PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, 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 **LOBÃO FILHO**

### I – RELATÓRIO

Chega-nos para relatar a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, cujo objetivo é, pela alteração do § 3º do art. 18 da Carta da República, especificar a população que será ouvida em plebiscito para a decisão sobre incorporação, subdivisão, desmembramento ou anexação de Estados.

Segundo a redação proposta, será ouvida em plebiscito a *população das Unidades da Federação envolvidas*, expressão que deverá substituir a atualmente existente e que faz referência à *população diretamente interessada*.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

### II – ANÁLISE

A proposição em exame não incorre em inconstitucionalidade formal, por terem sido observadas as prescrições constitucionais acerca da iniciativa e da tramitação.

Igualmente, não ocorre inconstitucionalidade material por lesão às limitações materiais expressas, constantes no § 4º do art. 60.

No mérito, temos para nós que a providência é salutar, por superar divergência atualmente existente entre a prescrição constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Efetivamente, a redação vigente, que determina a oitiva das populações diretamente interessadas, foi entendida pelo Supremo Tribunal Federal como designativa apenas da população residente na área diretamente atingida pela alteração territorial (no caso de desmembramento para criação de Estado novo, apenas a residente na área do futuro Estado), como se lê nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1504, cuja cautelar foi decidida em 5 de novembro de 1996.

Apesar disso, a Lei nº 9.709/1998, referida, determina a consulta popular tanto à população da área a ser desmembrada quanto àquela residente na área remanescente.

Nesse quadro, a presente proposição vem, em boa hora, firmar o conceito, incorporando à Constituição o regramento dado pela legislação infraconstitucional.

Temos para nós, contudo, a necessidade de duas alterações, uma de ordem redacional, outra, de mérito.

A questão de técnica legislativa se refere à expressão *Unidades da Federação*, utilizada na proposição em exame, a qual pode gerar confusões e problemas interpretativos, já que Municípios também são unidades federativas, e a alteração poderia ser manejada para restringir o âmbito territorial do plebiscito. A referência a *Estados* é mais adequada e mais precisa.

Quanto ao mérito, cremos oportuno inserir a necessidade de ser ouvida a autoridade federal da área do planejamento e economia, para que informe sobre a viabilidade econômico-financeira do novo Estado, quando essa for a alteração pretendida. Esse elemento é fundamental para que o Congresso Nacional impeça a criação de novos Estados economicamente inviáveis.

### III - VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2007, nos termos da seguinte:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 72, DE 2007

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.

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. 1º** O § 3º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

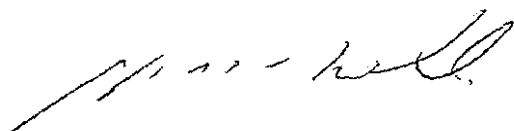
**Art. 18.**.....

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si ou, comprovada a viabilidade econômico-financeira pela autoridade federal competente, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população dos Estados envolvidos, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

..... (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

## **RELATÓRIO**

RELATOR: Senador **MARCO MACIEL**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm ao exame desta Comissão as Propostas de Emenda à Constituição nº 47 e 72, ambas de 2007, que tramitam em conjunto em razão da aprovação do Requerimento nº 575, de 2010, de nossa autoria.

A Proposta de Emenda à Constituição 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 hoje 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 pré-existent, altera a distribuição anterior de poder entre essas unidades", diz a justificação da Proposta, que 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 azo a interpretações divergentes.

Os autores da PEC nº 72, de 2007, encabeçados pelo Senador Flexa Ribeiro 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 à do território que sofrerá desmembramento. Nos casos de fusão, tanto a população da área que se quer anexar quanto à 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.

Quanto ao mérito, entendemos 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, entendemos 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, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade de ambas as proposições, e, no mérito, votamos 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 – 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 .....**

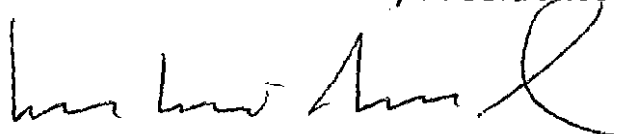
**'Art. 18. ....**

.....  
§ 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,

, Presidente



Senador **MARCO MACIEL**, Relator

Publicado no **DSF**, de 25/05/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

**OS:12341/2011**