

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 509, de 2011, do Senador Eduardo Suplicy, que *altera o art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para definir a população diretamente interessada de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 509, de 2011, da autoria do Senador Eduardo Suplicy, que altera o art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para definir a população diretamente interessada de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Assim, conforme o art. 1º da presente proposição, a nova redação proposta para o dispositivo em questão estabelece que nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º da Lei nº 9.709, de 1998, entende-se por população diretamente interessada, respectivamente, a de todo o país, para o caso da incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados para se anexarem a outros ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, e a de todo o Estado, para o caso da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, devendo a vontade popular ser aferida pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Já o art. 2º traz a cláusula de vigência da lei que se objetiva aprovar, a partir da respectiva publicação.



SF/13377 42322-53

Em resumo, na justificação, está consignado que o projeto de lei em tela tem por objetivo definir, em melhores condições, o que se entende por população diretamente interessada, seja na incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, seja na incorporação, fusão ou desmembramento de municípios.

Nesse sentido argumenta-se que o tema em questão, pela abrangência que tem nos campos administrativo, financeiro, econômico e social, necessita do posicionamento de toda a população do país, para os casos que envolvem os Estados, bem como de toda a população do Estado, para os casos que envolvem seus municípios.

Cita-se o ilustre Professor Dalmo de Abreu Dallari como defensor da tese contida na proposição, sob o fundamento de que a criação de novos Estados na federação brasileira, pelo desmembramento dos Estados ora existentes, afeta seriamente os direitos fundamentais de todo o povo brasileiro, além de criar pesados ônus que deverão ser suportados por toda a população, sendo que tais advertências se fariam necessárias e oportunas, tendo em conta várias manifestações, divulgadas pela imprensa, anunciando o propósito de se propor a criação de novos Estados no Brasil, mediante o desdobramento de algumas das atuais unidades da Federação.

Além dos elevados ônus econômico-financeiros a justificação registra que poderão ser afetados os direitos políticos de todo o povo brasileiro, pois um mesmo eleitorado passaria a eleger mais Senadores e mais Deputados Federais, o que implicaria em desequilíbrio na representação dos Estados no Congresso Nacional.

Não há emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal combinado com art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre a matéria.

Passando a analisar a proposição, temos que o § 3º e o texto original do § 4º do art. 18 da Constituição Federal assim dispunham:

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 diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º 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, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Sobre a interpretação da expressão população diretamente interessada, cabe registrar que para alguns ilustres constitucionalistas, população diretamente interessada, no contexto dos dispositivos constitucionais acima transcritos, significaria população da área territorial desmembranda.

Assim, José Afonso da Silva anotou:

População diretamente interessada, no caso, é a da parte desmembranda, é a da parte que quer separar-se. (Cf. Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, pp. 407/408).

Nesse mesmo sentido também inicialmente se orientou a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Veja-se, a propósito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi) nº 733, de 1992, Relator Ministro Sepúlveda Pertence.

Por outro lado, cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, reformulou o § 4º do art. 18 da Lei Maior, nos termos seguintes:

Art. 18.

§ 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.

Portanto, como visto, no novo texto do § 4^a do art. 18 é substituída a expressão **populações diretamente interessadas** pela expressão **populações dos Municípios envolvidos**.

Ademais, entrando em vigor em novembro de 1998, a Lei nº 9.709, que regulamenta os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei, no seu art. 7º - que é objeto da alteração que a proposição sob análise ora propõe -, veio a preceituar que **nas consultas plebiscitárias previstas para criação de Estado ou de Município 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**.

Com a alteração constitucional do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e com o surgimento da Lei nº 9.709, de 1998, o Supremo Tribunal Federal reformulou seu entendimento anterior e passou a entender que a nova abrangência da população a ser consultada vale tanto no que se refere a Municípios, como a Estados, apesar do § 3º (que trata dos Estados) não ter tido seu texto alterado (Cf. Adi nº 2.650).

A respeito dessa nova interpretação cabe ponderar que, sem dúvida, ela torna mais difícil a criação tanto de novos Municípios, como de novos Estados.

Sem entrar na discussão do acerto ou não da alteração promovida a partir da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, o nosso entendimento é o de que a proposta de modificação contida no PLS nº 509, de 2011, que ora analisamos, conforme entendemos, se choca com a Constituição Federal, inclusive por ferir o princípio da proporcionalidade, sem embargo da nobre intenção do seu autor.

Com efeito, conforme visto acima, o § 3º do art. 18 da Lei Maior estatui que a criação de novo Estado na Federação requer a aprovação da população diretamente interessada, mediante plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar.



Assim, o procedimento para a criação de Estado já requer a participação dos representantes de todo o povo brasileiro, pois o plebiscito referido no § 3º da Constituição Federal é aprovado pelo Congresso Nacional (art. 49, XV) e também a própria efetivação da criação de novo Estado requer aprovação direta do Congresso Nacional, mediante lei complementar.

Da mesma forma, conforme o § 4º do art. 18 da Lei Maior, o procedimento para a criação de novo município também prevê a participação dos representantes da totalidade do Estado em questão, pois a própria criação do novo município se faz por lei estadual, portanto, por lei aprovada pela correspondente Assembléia Legislativa, além do fato de que o plebiscito igualmente previsto no § 4º em tela também deve ser previamente aprovado pela Assembléia Legislativa.

Cabe registrar, a propósito, que a participação da Assembléia Legislativa no procedimento de criação de município e a participação do Congresso Nacional no procedimento de criação de Estado são decisivas, pois tal criação se consuma mediante lei que pode ou não ser aprovada.

Desse modo, como visto, a própria Constituição Federal já prevê a participação do conjunto da população do País no procedimento para a aprovação da criação de novo Estado e do conjunto da população estadual no procedimento para a criação de novo Município.

Todavia, tal participação se dá de forma indireta, pelos representantes do povo. Isso porque a Constituição entende que embora haja interesse do conjunto da população brasileira no que se refere à criação de novo Estado (e do conjunto da população estadual na criação de novo Município) esse interesse é indireto e não direto, como pretende a proposição. Tal foi o entendimento expresso do Supremo Tribunal Federal ao julgar a Adi nº 2.650, em 17 de novembro de 2011.

Aliás, conforme entendemos, com a devida vênia do nobre autor do presente projeto de lei, pretender que para que um novo Estado seja criado mediante a subdivisão de um Estado já existente seja ouvida toda a população do País ou para que um novo Município seja criado mediante a subdivisão de Município já existente seja ouvida toda a população do Estado fere o princípio da proporcionalidade, que a nossa Constituição acolhe no art. 5º, LIV, e que estabelece que o devido processo legal abrange, obviamente, a sua dimensão formal, mas também alcança

dimensão material, substantiva, daí decorrendo que os atos emanados da autoridade competente (inclusive do legislador) não podem ter conteúdo desproporcional.

Além disso, conforme nos parece, a exigência desproporcional contida na presente proposição - para que toda a população brasileira seja ouvida em caso de subdivisão de um Estado e para que toda a população do Estado seja ouvida em caso de subdivisão de um Município - também tende a abolir a autonomia político-administrativa dos entes federativos, o que a Constituição não admite que seja efetuado nem mesmo por proposta de emenda à Constituição (art. 60, § 4º, I) e, por conseguinte, ainda com mais força legal, não admite que seja efetuado por projeto de lei.

III – VOTO

Em face do exposto, o nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 509, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

