

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 631, de 1998 (Apensado: PDL n.º 384, de 2002)

Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco.

Autor: Deputado **GONZAGA PATRIOTA**

Relator: Deputado **VICENTE ARRUDA**

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do nobre Deputado Gonzaga Patriota, visa a convocar plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco. O projeto, elaborado antes da edição da Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do plebiscito, determinava:

- 1) prazo de seis meses para realização do plebiscito;
- 2) consulta às populações de trinta e quatro municípios, pertencentes ao Estado da Bahia, bem como dos municípios que vierem a ser criados a partir do desmembramento daqueles;
- 3) competência do TSE para expedir instruções ao TRE da Bahia para organizar, realizar, apurar, fiscalizar e proclamar o resultado do plebiscito;

4) que, na hipótese de manifestação favorável da população consultada, seria apresentado projeto de lei complementar em uma das Casas do Congresso Nacional e que esta determinaria a oitiva da Assembléia Legislativa da Bahia;

5) prazo de um mês para que a Assembléia Legislativa do Estado da Bahia se pronuncie sobre o desmembramento e de três dias úteis para comunicar o resultado ao Congresso Nacional.

O projeto foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que opinou pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição de receita da União, não cabendo a realização de exame de adequação sobre os aspectos financeiro e orçamentário públicos federais.

Parece-me oportuno assinalar que a CFT, ao examinar o presente projeto, a exemplo de outras proposições similares, invocou jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a realização de plebiscito não constitui matéria eleitoral e que as despesas com o mesmo deverão ser custeadas pelos Estados.

Neste ano, o mesmo Autor apresentou outro projeto com o mesmo objetivo, no qual procura adequar a matéria à vontade constitucional e aos ditames da Lei do Plebiscito. Assim, este novo PDL n.º 384/03 estabelece que:

- 1) o TRE da Bahia realizará consulta plebiscitária para que a população diretamente interessada se manifeste sobre a criação do Estado do Rio São Francisco, nos termos da lei;
- 2) relaciona os municípios que integrarão o novo Estado, bem como define suas divisas.

Cumpre a esta Comissão manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também, opinar sobre o mérito da matéria.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria sob exame sujeita-se aos mandamentos expressos nos arts. 14, 18, § 3º, 48, VI, e 49, VX, da Carta Política, *litteris*:

"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

III – referendo;

III – iniciativa popular.

.....
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.

.....
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 54, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

VI – incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

.....
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito;"
(grifos nossos)

Assim, ao analisarmos a constitucionalidade formal da matéria, constata-se que, embora o primeiro projeto tenha sido apresentado na forma de decreto legislativo, como determina o art. 49 da Lei Maior, padece de vício insanável de iniciativa, de vez que não apresenta o número mínimo de subscrições de um terço dos membros da Casa, exigido pelo diploma legal a que se refere o art. 14 da Constituição Federal, que regulamenta o plebiscito, qual seja, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, *in verbis*:

"Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com essa lei."

O segundo projeto, porém, apresenta o número suficiente de assinaturas, conforme atesta a Secretaria Geral da Mesa.

Quanto à constitucionalidade material do projeto principal, observa-se diversas disposições conflitantes com os princípios da separação dos poderes e federativo. Eis que o projeto cria atribuições ao TSE, ao TRE da Bahia, determina a oitiva da Assembléia Legislativa e, por fim, estabelece prazos para a referida Assembléia manifestar-se sobre o tema.

Todas essas disposições atinentes à realização do plebiscito, além de transbordarem do conteúdo normativo do decreto legislativo – restrito à convocação e ao objeto da consulta -, são inteiramente despiciendas, posto que já se encontram previstas no instrumento jurídico constitucionalmente competente para fazê-lo, a Lei nº 9.709/98, a chamada "Lei do Plebiscito".

No que respeita especificamente à convocação, a proposição em foco mostra-se inadequada, quando preceitua que a consulta plebiscitária abrangerá apenas os eleitores residentes nos municípios mencionados.

Consoante o disposto no art. 7º da Lei n.º 9.709/98, entende-se por população diretamente interessada, para efeitos de consulta plebiscitária, tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a que sofrerá desmembramento.

Todas as imperfeições constitucionais, jurídicas e de técnica legislativa foram suficientemente corrigidas no segundo projeto, que, em atendimento às exigências constitucionais e legais, demarca as divisas do novo Estado, cita os municípios que as compreendem e determina que a consulta popular será formulada à população diretamente interessada, isto é, a todos os eleitores do Estado da Bahia.

Resta-nos enfrentar a outra questão afeta à constitucionalidade material das proposições em exame e de todas que intentam a criação de novos Estados e Territórios federais: o custeio das despesas para a realização das consultas populares.

Sobre o tema, a Constituição Federal e a Lei n.º 9.709/98 são omissas. O mesmo se diga, relativamente à Lei Complementar n.º 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, parcialmente recepcionada, e à antiga Lei Complementar n.º 1, de 9 de novembro de 1967, que disciplinava a criação de municípios.

Em decorrência da lacuna legal, o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou a respeito e é essa a jurisprudência que a douta Comissão de Finanças e Tributação traz à colocação, a fim de isentar-se de examinar a adequação financeira e orçamentária da matéria.

Ao analisarmos detidamente as Resoluções do TSE de nºs. 10.021, 10.058, 10.695 e 13.611, que serviram de precedentes para cristalizar o entendimento jurisprudencial, verifica-se que as decisões

encerram duas idéias: primeira, plebiscito não é matéria eleitoral, logo as despesas com sua realização não correm por conta do orçamento da Justiça Eleitoral; segunda, em razão disso, as despesas deverão ser custeadas pelos Estados.

Quanto à primeira assertiva, não nos parece que se possa discrepar, incontestavelmente, plebiscito é matéria constitucional. Como se sabe, a democracia moderna apresenta-se sob dupla face: democracia representativa, cujo instrumento básico é a eleição, e a democracia participativa, expressa mediante vários instrumentos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a atuação dos grupos de pressão, o exercício dos direitos de reunião, de associação, de petição, de sindicalização etc.

Contudo, no que tange à conclusão de que a conta seria paga pelos Estados, necessário se faz tecer algumas considerações sobre a aplicação da citada jurisprudência ao caso em tela. Permito-me, *data vénia*, discordar do entendimento da CFT e de trazer minhas reflexões à apreciação dos ilustres membros desta Comissão, com o propósito de, agora ou *a posteriori*, firmar-se posição sobre o tema.

As decisões da Egrégia Corte Eleitoral referem-se tão-somente à criação de Municípios, não há uma sequer que cuide da criação de Estados ou Territórios federais. Torna-se evidente que, em se tratando de criação de Municípios, de plebiscitos convocados por iniciativa da própria Assembléia Legislativa e de que a medida não é de natureza eleitoral, infere-se, com efeito, que as despesas só poderiam correr por conta do próprio Estado.

Situação inteiramente diversa é a que se nos apresenta. A criação de Estados e Territórios federais, embora constitua ato legislativo complexo, no qual concorrem a União, os Estados e a população diretamente interessada, o processo é deflagrado e ultimado pela União. Fácil vislumbrar que se sobrepõe o interesse nacional, quando se coloca em discussão a criação de um novo ente federado, que repercutirá não somente na configuração geofísica do Estado federal,

como também na estrutura econômica do país e de sua sustentação política.

Assim, como seria possível que um ato de iniciativa do Poder Legislativo federal pudesse gerar despesa a ser paga pelo Estado? Como exigir que o próprio Estado que irá perder território suporte o ônus? Tal exigência, parece-me, inteiramente inconstitucional.

Entendo, assim, que claudicou a douta Comissão de Finanças e Tributação. A matéria é, indiscutivelmente, de interesse nacional e compete à União arcar com as despesas da convocação plebiscitária determinada pelo Congresso Nacional. Se fosse cabível alguma interpretação analógica, certamente não seria a construída pela CFT. No caso vertente, pelo princípio da simetria federativa, os Municípios estão para os seus respectivos Estados, como os Estados estão para a União. Se, no caso da criação dos Municípios, quem paga conta é o Estado; na criação dos Estados, quem deve pagar a conta é a União.

Não é outro o entendimento que se pode inferir a partir do art. 234 do ADCT, que, ao tratar da criação do novos Estados, antigos Territórios, veda à União assumir os encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com a dívida interna e externa. Ora, o texto nos autoriza a interpretar que, com exceção desses encargos, a União assumirá as demais despesas.

A questão posta seria, então, a de se perquirir quanto à provisão dos recursos necessários para a realização do plebiscito, matéria que refoge à competência desta Comissão. A nós, cumpre, nesse tocante, verificar se há menção de previsão orçamentária, que, à evidência, não poderá determinada por via de decreto legislativo.

Por derradeiro, exsurge o problema da definição de critérios objetivos a serem considerados para a criação dos Estados federados, questão limítrofe entre a análise da constitucionalidade material e o próprio mérito das proposições.

É evidente que não se pode olvidar que o mérito do projeto de decreto legislativo visando a convocação plebiscitária distingue-se tecnicamente do mérito do projeto de lei complementar objetivando a criação do Estado. Contudo, ao meu ver, a distinção é apenas de cunho técnico, já que, politicamente, torna-se difícil considerar a conveniência e oportunidade de uma consulta popular sobre determinada alteração geopolítica, sem que se tenha de antemão um conhecimento, ainda que superficial, quanto à viabilidade de autosustentação desse novo ente.

De qualquer forma, considerando a falta de exigência constitucional relativamente ao custeio da consulta plebiscitária e aos critérios sobre a viabilidade da criação de novos Estados, acolho o segundo projeto, formalmente isento das imperfeições verificadas no primeiro, a fim de que se aproveite a oportunidade para o aprofundamento da discussão da matéria, no âmbito desta Comissão, e para que, ao final, tais questões sejam submetidas à soberana decisão do Plenário da Casa.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo n.º 631, de 1998, restando prejudicada a análise dos demais aspectos relativos a este projeto e pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo n.º 384, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado **VICENTE ARRUDA**
Relator