

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 631, de 1998

(Apensado: PDC 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

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria do nobre Deputado Gonzaga Patriota com vistas a convocar plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco. A proposição, elaborada 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 pronunciasse 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.

Em 2003, 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, o novo PDC n.º 384/03:

- 1) Estabelece que 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) e relaciona os municípios que integrarão o novo Estado, bem como define suas divisas.

Os projetos, então apensados, foram remetidos em 2005 à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, que aprovou parecer pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo n.º 631/1998 e aprovação do PDC n.º 384/2003, apensado, nos termos do voto do Relator, Deputado Agnaldo Muniz, contra os votos dos Deputados Zico Bronzeado e Vanessa Grazziotin.

Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também, opinar sobre o mérito das proposições.

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;

]II – 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 n.º 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, observam-se diversas disposições conflitantes com os princípios da separação dos poderes e federativo, eis que o projeto cria atribuições ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Tribunal Regional Eleitoral 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 n.º 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 vênia*, 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 de 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 2007.

Deputado VICENTE ARRUDA
Relator