

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.097, de 2001

Convoca plebiscito sobre a criação do Território Federal do Oiapoque.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ZENALDO COUTINHO

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de iniciativa do nobre Senador SEBASTIÃO ROCHA, visa a realização, em todo o Estado do Amapá, de consulta plebiscitária sobre a criação do Território Federal do Oiapoque.

Além da convocação, o projeto determina que a nova unidade federativa, a ser criada por desmembramento, terá como limites os pertencentes ao atual Município do Oiapoque e que a consulta se realizará na primeira eleição subsequente à publicação do decreto legislativo.

O projeto foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que opinou pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição da matéria, firmada no entendimento de que qualquer tentativa de divisão territorial deveria ser precedida por estudos técnicos multisetoriais de maior complexidade, a fim de que se pudesse verificar, de plano, a viabilidade político-social e sustentabilidade econômica do novo ente federado.

Outrossim, faz-se oportuno ressaltar que a CFT, ao examinar a adequação financeira do 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.

A Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional opinou unanimemente pela rejeição da proposição. O voto condutor ressaltou estudo da Consultoria Legislativa desta Casa, relativo às propostas de criação de novos Estados e Territórios no Estado do Amazonas, que alerta para a fragilidade das áreas que se pretende desmembrar com esse objetivo, sugere uma avaliação criteriosa dos custos e benefícios resultantes, inclusive nas questões ambientais e indígenas, adverte sobre as consideráveis despesas de instalação de um Território Federal, e sobre a considerável absorção de recursos pelo aparato burocrático, e lembra que a condição de território do próprio Estado do Amapá não contribuiu positivamente para seu desenvolvimento.

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 da matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em foco sujeita-se aos mandamentos expressos nos arts. 14, 18, §§ 2º e 3º, 48, VI, e 49, XV, 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.

§ 2º *Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.*

§ 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)

Quanto à constitucionalidade formal da proposição, não vislumbramos qualquer óbice ao seu prosseguimento.

No que respeita à constitucionalidade material, considerando que a Lei Máxima delimita o conteúdo normativo de cada uma das normas atinentes ao tema, contata-se que, com efeito, o projeto em exame, ao determinar o momento da consulta plebiscitária, conflita com o disposto no art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a chamada “Lei do Plebiscito”, que assim determina:

“Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;.”

Consoante a norma retroapontada, fácil constatar que o projeto transborda de seu conteúdo normativo, invadindo a competência da Justiça Eleitoral.

Por oportuno, cumpre lamentar que a própria lei não tenha determinado a coincidência das consultas populares com as eleições. Parece-nos que esta seria a melhor solução para o problema, até agora não enfrentado, relativamente ao custeio das despesas para a realização das consultas populares.

Como se sabe, a Constituição Federal, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, parcialmente recepcionada, e a antiga Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que disciplinava a criação de Municípios, nenhuma delas faz qualquer menção sobre o custeio com a realização do plebiscito.

Em decorrência dessa lacuna normativa, o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou a respeito e é essa a jurisprudência que a douta Comissão de Finanças e Tributação vem trazendo à colação em todos os projetos relativos a criação de Estados e Territórios Federais, para concluir que não se trata de despesa da União.

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, verificamos 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. Indiscutivelmente, plebiscito é matéria constitucional, instrumento da democracia participativa, não se confundindo, portanto, com o instrumento basilar da democracia representativa, que é a eleição.

Contudo, no que tange à conclusão de que a conta seria paga pelos Estados, parece-nos que, neste tocante, claudicou a douta Comissão de Finanças e Tributação.

Ora, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral cuidam tão-somente da criação de Municípios, nenhuma se reporta à criação de Estados ou Territórios Federais. É evidente que, em se tratando de criação de Municípios, de consultas convocadas por iniciativa de Assembléia Legislativa e não sendo a

medida de cunho eleitoral, as despesas só poderiam mesmo correr por conta do próprio Estado.

Contudo, a situação que se nos apresenta é inteiramente diversa.

A criação de Estados e Territórios Federais, a teor do disposto no art. 48 da Constituição Federal, anteriormente transcrito, é matéria de competência da União. Muito embora a medida constitua ato legislativo complexo, de várias etapas e com a concorrência da União, dos Estados e da população diretamente interessada, é indubitoso que a competência é da União, a quem incumbe deflagrar e ultimar o processo de divisão territorial.

E nem poderia ser diferente, de vez que o interesse nacional é inafastável, quando se coloca em discussão a criação de um novo ente federado, cujo surgimento repercutirá não somente na configuração geofísica do Estado federal, como também na estrutura política do País e na sua sustentação econômica.

Assim, como admitir 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 da perda?

Se fosse cabível alguma interpretação analógica, certamente não seria a construída pela CFT. Consoante o princípio da simetria federativa, se, na criação dos Municípios, quem paga a conta é o Estado; na criação dos Estados, quem deve pagar a conta é a União.

Por todas essas razões, não há como negar que a matéria é, indiscutivelmente, de interesse nacional e compete à União arcar com as despesas da convocação plebiscitária determinada pelo Congresso Nacional.

A questão sobre a provisão dos recursos necessários para a realização do plebiscito, evidentemente, refoge à competência desta Comissão. A nós incumbe esclarecer que se trata de matéria da competência da União e que cumpre ao órgão regimentalmente competente pronunciar-se sobre as implicações financeira e orçamentária.

Resta-nos, ainda, concluir a análise da constitucionalidade material, verificando se a proposição atende às exigências do art. 6º da Lei Complementar nº 20/74, a que se refere o § 2º do art. 18 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 6º Poderão ser criados Territórios Federais:

I – pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional, ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a um terço do orçamento de capital do Estado atingido pela medida;

II – pelo desmembramento de outro Território Federal.”

A despeito da argumentação expendida na Justificação do projeto, demonstrando a importância estratégica do Oiapoque, por ser área de fronteira, tal situação, objetivamente, não preenche nenhum dos dois requisitos exigidos para que se possa criar um Território Federal por desmembramento. O projeto padece, assim, em nosso entendimento, de vício insuperável.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.097, de 2001, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado **ZENALDO COUTINHO**

Relator