

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 149, DE 2004

Autoriza o Poder Executivo a criar eixo de Desenvolvimento da BR-222 e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado da BR- 222.

Autor: Deputado ZEQUINHA MARINHO

Relatora: Deputado GERSON PERES

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria do Deputado Zequinha Marinho, com o propósito de autorizar o Poder Executivo a criar eixo de Desenvolvimento da BR-222 e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado da BR- 222.

Justificou a proposição o seu autor:

O inciso IX do art. 21 da Constituição Federal assevera à União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Para tanto, o texto constitucional afirma mais adiante, no art. 43, que à União cabe a função integradora de articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, com o objetivo de promover o desenvolvimento dessa área, reduzindo as desigualdades regionais. O mesmo artigo prevê a necessidade de lei complementar sobre as condições para a integração de regiões em desenvolvimento e também sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de

desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Apresentamos, assim, o presente projeto de lei complementar como parte de um conjunto de proposições que engloba outras propostas de instituição de pólos e eixos de desenvolvimento no Pará, de forma a tornar a região sudeste desse Estado capaz de, por meio da articulação integrada desses Municípios, ampliar suas possibilidades de crescimento.

Os Municípios que formam o Eixo de Desenvolvimento da BR-222 são: Rondon do Pará, Dom Eliseu, Abel Figueiredo e Bom Jesus do Tocantins. A população total da área aproxima-se de 100.000 pessoas, distribuídas em 16.945 km². O Município mais populoso é Rondon do Pará, com 39.870 habitantes, seguido por Dom Eliseu, com uma população de 39.529 habitantes. Rondon do Pará é igualmente o de maior extensão territorial, com uma área de 8.241 km².

A economia de Rondon do Pará move-se em torno do extrativismo vegetal e mineral, da agricultura, da pecuária e da indústria madeireira. Existem 38 serrarias em funcionamento no Município, além de 10 fábricas de compensado e 18 movelarias. No extrativismo vegetal, também se destaca o palmito, e, no mineral, há extração de seixo e areia. A agricultura produz arroz, feijão, milho, mandioca e pimenta-do-reino. Na pecuária, os maiores rebanhos são de bovinos, suínos e eqüinos. Além da indústria madeireira, há no Município usinas beneficiadoras de arroz, fábricas de blokrete, serralherias e vidraçarias, fábrica de palmito, fábricas de laticínios e cooperativas produtoras de leite.

No Município de Dom Eliseu, os destaques são a pecuária, o extrativismo vegetal e a agricultura. O gado bovino local possui 120 mil cabeças, sendo um dos maiores rebanhos da região. As maiores produções agrícolas são de pimenta-do-reino, arroz, feijão, farinha, banana, urucum, melancia, mamão, maracujá e abacaxi. O Município destaca-se, ainda, pelo comércio de madeira de diversas espécies.

Após a abertura da Transamazônica, a economia do Município de Abel Figueiredo passou a girar em torno da pecuária extensiva e da extração de madeira. Atualmente, a agricultura está voltada ao cultivo de plantações de arroz, milho, mandioca e feijão, para abastecimento local.

Alguns agricultores vêm, recentemente, cultivando comercialmente a pimenta-do-reino. O gado leiteiro e de

corte são os destaques da pecuária. Parte de produção de leite é destinada à fabricação artesanal de queijo e outra parte é comercializada in natura. A indústria madeireira concentra-se na extração de espécies ainda existentes na região, como freijó, angelimpedra, angelim-vermelho, ipê, muiracatiara, cedro, jatobá, tatajuba, cumarri, sucupira etc. Toda essa madeira é geralmente transformada em vigamento e tábuas, sendo exportada para outros Estados.

Por fim, o Município de Bom Jesus do Tocantins tem sua economia centrada na agricultura, com predominância do cultivo de arroz, feijão, milho e mandioca, para abastecimento próprio. Alguns agricultores vêm cultivando comercialmente a pimenta-do-reino. A pecuária produz gado leiteiro e de corte. A indústria madeireira extrai espécies com boa aceitação no mercado, como freijó, angelim-pedra, angelim-vermelho e ipê. Parte da madeira extraída é beneficiada nas serrarias locais.

Os quatro Municípios integrantes do Eixo de Desenvolvimento ora proposto almejam obter melhores condições de desenvolvimento das suas atividades econômicas. Para tanto, torna-se necessária a melhoria da infra-estrutura local, o que será viável com a coordenação conjunta dos esforços empreendidos com esse objetivo. Não temos dúvidas que o esforço unificado dos Municípios possibilitará um melhor atendimento de suas necessidades.

Dessa forma, contamos com o apoio dos Nobres Pares na aprovação deste projeto de lei complementar.

A proposição foi antes apreciada pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que houve por bem opinar pela sua rejeição por unanimidade.

Posteriormente foi também apreciada pela Comissão de Finanças e de Tributação, que, por seu turno, considerou a sua compatibilidade e adequação orçamentária, e, no mérito, opinou pela sua aprovação, com uma emenda.

Como se trata de um projeto de lei complementar, a matéria tem como instância última de apreciação o Plenário da Casa, salvo se merecer parecer terminativo pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que obstará a sua tramitação.

Compete-nos, nos termos do despacho de tramitação, apreciar a proposição sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54 do Regimento Interno).

II - VOTO DO RELATOR

Em que pese os nobres propósitos do autor da proposição, de pronto nos impõe a manifestação pela inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria.

O Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2004, tem como seu elemento fundamental, seu propósito primeiro, como o mesmo enuncia na ementa e no seu conteúdo, autorizar o Poder Executivo a fazer algo. Em outras palavras, a Proposição, ela mesma, reconhece que quem tem a competência para criar o eixo de Desenvolvimento da BR-222, bem como instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado da referida BR-222, é o Poder Executivo. A iniciativa legislativa, portanto, se fosse admissível a apresentação de projeto, seria do Presidente da República e não de um parlamentar.

Em outras palavras, é o Poder Executivo que tem a função administrativa, definida na Constituição, de propor as medidas alvitadas na proposição. Os Deputados podem tentar sensibilizar o outro Poder, levar-lhe as demandas da nossa população ou dos nossos Estados, mas, pela repartição de competências constitucional, a iniciativa legislativa nessa seara não nos pertence.

O obstáculo à livre tramitação da matéria, por conseguinte, se encontra no cerne da teoria constitucional, que ao longo de tantos anos de experiência democrática, institucionalizou, para bem gerir a coisa pública, a divisão de Poderes, cada qual com suas atribuições e competências.

Adotar a outra perspectiva – que concede a iniciativa parlamentar em matérias desse jaez – implicaria em podermos determinar uma série de providências, como a criação de Escolas e Universidades Federais, a compra de insumos para a agricultura e para o Ministério da Saúde, entre

tantas providências administrativas, sem consideração pela disponibilidade orçamentária e pelos estudos de viabilidade pertinentes. Tal proceder condiz, antes, com a função administrativa do que propriamente com a função legislativa. Decerto seria tentador praticar a administração pública a partir do Parlamento. Todavia não é essa a nossa missão constitucional, não é esse o nosso regime de governo.

Além disso, a “autorização” ao outro Poder, considerada em si mesma, é, em última análise, vazia, inócua, uma vez que este pode simplesmente ignorá-la, sem que, com isso, venha a responder por sanção alguma.

Como estamos aqui há tantos anos, lembramo-nos, inclusive, que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (antes Comissão de Constituição e Justiça e de Redação), após o advento da nova Constituição, consolidou o entendimento, ou melhor, sumulou entendimento expresso sobre a matéria no ano de 1994, quando então era Presidente o Deputado José Thomás Nonô, consagrando a posição construída pelos Presidentes da Comissão que o antecederam, parlamentares que, aliás, participaram da Constituinte e, ato seguinte, dentro da mesma legislatura, tornaram-se membros do Congresso Nacional como legisladores ordinários, como foi, inclusive, o nosso caso.

Os ex-Presidentes Deputados Theodoro Mendes (1989), Nelson Jobim (1990), João Natal (1991), José Luiz Clerot (1992), José Dutra (1993) e José Thomaz Nonô (1994), fizeram uso da prerrogativa regimental insculpida no art. 164: várias proposições (centenas) ao longo dos anos indicados, com semelhante propósito àquela que agora estamos analisando, foram declaradas prejudicadas perante o Colegiado até que, por fim, como já dito, foi enunciada, em 1994, a Súmula de Entendimentos.

A esse propósito, a alínea “a” do verbete nº 1 da referida Súmula, editada em 1º de dezembro de 1994, estabelece:

a) Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional;

Pedimos licença, nesse passo, para citar a obra do Consultor Legislativo Luiz Henrique Cascellli de Azevedo, ex-Secretário da

Comissão de Constituição e Justiça, intitulada “O controle Legislativo de Constitucionalidade” (Fabris, 2001, p. 57), que aduz:

“Tal enunciado teve como fundamentação o § 1º do art. 61 da Constituição Federal e o § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

Como precedentes foram considerados:

- Projeto de Lei nº 2.084/89: aprovado o parecer do Relator, Deputado Sérgio Spada, pela inconstitucionalidade, em Reunião do dia 07.06.90;

- Projeto de Lei nº 1.892/89: aprovado o parecer do Relator, Deputado Messias Góis, pela inconstitucionalidade, em Reunião do dia 04.04.90;

- Projeto de Lei nº 2.294/91: declarada a prejudicialidade, de ofício, pelo Presidente da Comissão, em Reunião do dia 20.09.93 (18ª Reunião Ordinária de 1993);

- Projetos de Lei nºs 3.167/92 e 1.132/91: declarados prejudicados, de ofício, pelo Presidente da Comissão, em Reunião do dia 22.09.93;

- Ofício nº 163/90 – CCJR: declara a prejudicialidade de 112 projetos de lei que autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência, e 37 projetos de lei que dispunham sobre a criação de estabelecimento de ensino.

A título de justificar-se o entendimento consubstanciado no verbete foram indicados alguns extratos de pareceres como o prolatado pelo Deputado Sérgio Spada sobre o Projeto de Lei nº 2.084/89: ‘O fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua inconstitucionalidade, por falta de legítima iniciativa.’

E o Deputado Messias Góis, a título ilustrativo, aduziu em seu parecer ao Projeto de Lei nº 1.892/89:.

‘Não sei onde encontrar fundamento legal para a sua apresentação, pois mesmo aprovado, não cria uma obrigação, pois fica na dependência de ser a universidade idealizada passível de implantação quando não houver dotação orçamentária própria e suficiente para tal.

Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância. (...) Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento ? Nenhuma.’ “

Lembramos, de igual modo, que a Súmula de Entendimentos passou a servir, inclusive, de referência para a Presidência da Câmara, que, não poucas vezes naquele período inicial, devolveu liminarmente proposições apresentadas aos seus autores, nem mesmo concedendo-lhes um despacho de tramitação.

Nesse sentido, consideramos, infelizmente, que a proposição é não apenas inconstitucional, mas também injurídica, porquanto o direito não pode se coadunar com o que é inócuo, destituído de efeito prático, em desconformidade com os princípios que informam e dão sustentação ao ordenamento do país.

Isso posto, votamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2004, e da emenda apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado GERSON PERES
Relator