



PROCESSO N.: 2015002112
INTERESSADO: DEPUTADO HENRIQUE ARANTES E OUTROS
ASSUNTO: Acrescenta o art. 24-A na Constituição Estadual.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição Estadual – PEC – de autoria dos nobres Deputados Henrique Arantes e outros acrescentando o art. 24-A.

A propositura visa estabelecer, como condição para a criação de empresa estatal vinculada ao Estado de Goiás, a obrigatoriedade de sua aprovação pelos cidadãos em plebiscito.

Além disso, a proposta prevê que a proposição legislativa que verse sobre autorização para criação de empresa estatal deverá estar acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, indicando o investimento a ser realizado pelo Estado e a origem dos recursos.

Consta da justificativa que a propositura objetiva evitar o inchaço da máquina pública.

Esta é a síntese da proposição.

A princípio verifico que a propositura não apresenta vício formal. Atende ao que dispõe o art. 19 da Constituição do Estado, sendo subscrita pelo número exigido de membros do Poder Legislativo. Não há ocorrência de limitação circunstancial nem trata de matéria resguardada por cláusula pétrea e também não incide em vício de iniciativa.

Por outro lado, atende ao procedimento regimental para as propostas de emenda à constituição, tendo transcorrido o prazo previsto no art. 189 sem a apresentação de emendas (fl. 8).

Logo, afigura-se formalmente adequada a manifestação do poder constituinte derivado decorrente reformador.

Todavia, atento ao mérito da PEC, em que pese a louvável intenção dos autores, vislumbro que não pode prosperar.

Deve-se considerar que o constituinte reformador estadual não tem a mesma liberdade que o federal. Este é restrito apenas pelas cláusulas pétreas, explícitas e implícitas. Já o estadual deve obediência também às normas da Constituição Federal – CF em geral aplicáveis às unidades da federação (grifou-se):



Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição.**

Tendo isso em mente, observe-se que a medida constante da PEC não sobrevive ao crivo do princípio da proporcionalidade. Tal norma determina que:

Assim, tal princípio impõe que as entidades, órgãos e agentes públicos, no desempenho de suas atividades, adotem meios que, para a realização de seus fins, revelem-se adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se logra promover, com sucesso, o fim desejado; é necessário se, entre os meios igualmente adequados, apresentar-se como o menos restritivo a um direito fundamental; e, finalmente, é proporcional em sentido estrito se as vantagens que propicia superam as desvantagens causadas.¹

Cuida-se de um princípio que tem especial destaque no Direito Constitucional, “que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores”². Aplica-se, inclusive, como já mencionado, ao poder reformador decorrente, nos termos do art. 25 da CF.

Apesar de idônea, a medida proposta (exigência de plebiscito para autorização de criação de empresa estatal), não é necessária nem proporcional em sentido estrito. Não é necessária porque a CF já estabelece a exigência de autorização legislativa (inciso XIX do art. 37). Com a exigência de lei, já ocorre a autorização popular, embora por meio de seus representantes legitimamente eleitos. Portanto, não há necessidade de nova manifestação da sociedade.

Por outro lado, não é proporcional em sentido estrito porque os ônus superam em muito os bônus. Além de complexo e demorado, a realização de plebiscito é um processo oneroso. Tudo isso poderia levar ao extremo de inviabilizar a criação de estatais quando necessário ou, ao menos, protela-la demasiadamente.

É possível evitar o inchaço da máquina pública pelo crivo exercido pelo Legislativo, não concedendo autorização para a criação de estatais caso entenda não ser o melhor para o interesse público.

No que concerne ao restante do conteúdo da PEC, o ordenamento já exige a estimativa de impacto. Isso decorre do Direito Financeiro. O art. 12 da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que a constituição de capital de empresas é despesa de capital, seja investimento (§ 4º), seja inversão financeira (§ 5º).

¹ Cunha Jr., Dirley da. Curso de Direito Constitucional, 6ª ed., Juspodivm, Salvador, 2012, p. 234.

² Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 182.

Ora, o art. 16 da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000, exige que a ação governamental que acarrete aumento de despesa esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Portanto, atualmente já é exigida a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a constituição de empresa estatal. Isso faz da pretendida norma uma repetição prescindível.

Não atendendo aos subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, a propositura resta inquinada de inconstitucionalidade por infringência do princípio da proporcionalidade.

Mencione-se ainda que a alteração proposta foge ao estabelecido pela CF para a criação de entes da Administração Indireta de direito privado, sendo possível falar-se em violação ao princípio da simetria.

Por fim, é importante analisar a propositura também à luz da Lei Federal n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta os plebiscitos. As matérias sujeitas a plebiscito devem ser aquelas sobre as quais compete à Assembleia Legislativa deliberar, desde que sejam consideradas de acentuada relevância, conforme o caso concreto que seja submetido ao crivo do Parlamento, para efeito de sua convocação.

Logo, o plebiscito somente seria cabível se existente um caso concreto de acentuada relevância, conforme estipula a mencionada Lei. Isto implica dizer que não se pode estipular sua convocação de forma genérica, já que a consulta deve ser formulada ao povo para que delibere sobre uma matéria específica e desde que considerada de salientada relevância.

Diante do exposto, face a inconstitucionalidade apresentada, somos pela **rejeição** da matéria.

É o relatório.

Sala das Comissões, em 23 de Agosto

de 2016.

FRANCISCO OLIVEIRA
RELATOR