



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

SF/23727.40164-40

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 508, de 2019, do Senador Siqueira Campos e outros, que *convoca plebiscito sobre a criação do Estado de Tapajós, nos termos dos arts. 18, § 3º, e 49, XV, da Constituição Federal.*

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 508, de 2019, tem por primeiro signatário o Senador Siqueira Campos, do Estado do Tocantins, e objetiva convocar plebiscito sobre a criação do chamado Estado do Tapajós, por subdivisão do Estado do Pará.

A proposição está composta por quatro artigos. O **art. 1º, caput**, enuncia a convocação de plebiscito para que o eleitorado do Estado do Pará decida sobre a criação ou não do Estado de Tapajós mediante desmembramento de 23 municípios: Alenquer, Almeirim, Aveiro, Belterra, Brasil Novo, Curuá, Faro, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Medicilândia, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Novo Progresso, Óbidos, Oriximiná, Placas, Prainha, Rurópolis, Santarém, Terra Santa, Trairão e Uruará. O parágrafo único do mesmo artigo dispõe que os municípios que vierem a ser criados a partir do desmembramento de qualquer um dos relacionados no *caput* integrarão o Estado de Tapajós.

Por sua vez, o **art. 2º** estabelece que somente poderão participar do plebiscito proposto aqueles eleitores cuja inscrição eleitoral ou transferência de título de eleitor tiver sido requerida antes de cento e cinquenta dias da data da eventual consulta plebiscitária.

O **art. 3º** informa que – se aprovado o presente projeto - o Presidente do Congresso Nacional dará ciência da sua aprovação ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos termos do disposto no art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a consulta plebiscitária.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

Por fim, o art. 4º e último da proposição prevê a entrada em vigor do decreto legislativo de que tratamos na data de sua publicação, sem dispor sobre o prazo para a realização do plebiscito.

Na justificação, está registrado que o plebiscito proposto é importante instrumento da democracia direta previsto expressamente no inciso I do art. 14 da Constituição Federal (CF), e foi regulamentado pela Lei nº 9.709, de 1998.

A justificação também anota que a Lei Maior estabelece, no § 3º do art. 18, que 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 interessada, mediante plebiscito, e do Congresso Nacional (CN), mediante lei complementar.

Ademais, registra que o inciso XV do art. 49 da CF arrola, entre as competências exclusivas do CN, a convocação de plebiscito mediante decreto legislativo.

Não foram apresentadas emendas ao presente projeto.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente iniciativa e nos termos da alínea “a” do inciso II do mesmo art. 101, (RISF), emitir parecer, quanto ao mérito, no presente caso, pois se trata de proposta de criação de novo Estado membro da Federação.

Por outro lado, o inciso I do § 6º do art. 132 do RISF facilita aos membros da comissão que não concordarem com o relatório apresentar Voto em Separado. Como discordamos do relatório apresentado pelo eminentíssimo Senador Relator da presente proposição, optamos por submeter aos nossos ilustres Pares este Voto em Separado.

Passando a analisar a matéria, inicialmente temos que registrar a nossa estranheza e a nossa perplexidade pelo fato de que a presente proposição,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

que diz respeito a matéria político-administrativa estritamente afeta ao Estado do Pará, ter tido como seu primeiro signatário Senador que representa nesta Casa o Estado do Tocantins. E a nossa estranheza e perplexidade só aumentaram quando verificamos que o Senador relator da matéria e que apresentou relatório favorável à divisão do Estado do Pará (pois é disso que trata a proposição) representa nesta Casa Estado que não é o Estado do Pará, mas o Estado do Amazonas.

Neste ponto gostaríamos de indagar ao nosso caro colega representante do Estado do Tocantins, se ainda tivesse assento nesta Casa e que tomou a iniciativa de propor o presente projeto de decreto legislativo: o que acharia Vossa Excelência se um Senador representante do Estado do Pará tomasse a iniciativa de projeto que tem como objetivo dividir o Estado do Tocantins?

E igualmente também indagaria ao ilustre colega representante do Estado do Amazonas e que apresentou relatório favorável à iniciativa: o que acharia se Senador representante do Estado do Pará tomasse a iniciativa de projeto de decreto legislativo com o objetivo de dividir o Estado do Amazonas?

Por outro lado, e mais importante, cabe recordar que propostas visando a divisão do Estado do Pará já foram rejeitadas amplamente pelo voto do povo paraense. Com efeito, no ano de 2011 este Congresso Nacional aprovou os Decretos Legislativos nº 136 e nº 137, que estabeleceram a realização de plebiscito para que o povo paraense se manifestasse sobre a divisão de áreas territoriais do Estado do Pará para criação de dois novos Estados, Carajás e Tapajós.

E em dezembro daquele mesmo ano de 2011, foi realizado plebiscito no qual o povo do Estado do Pará, com o expressivo índice de comparecimento de 74,29% do total de eleitores do Estado, pela ampla maioria de 66,08% dos votos válidos, rejeitou a criação do Estado do Tapajós. E, na mesma ocasião, também rejeitou rotundamente a criação do chamado Estado do Carajás, por 66,60% dos votos válidos, conforme os dados oficiais registrados no Tribunal Regional Eleitoral do Pará¹ (TRE-PA).

Portanto, é importante lembrar e reiterar que o povo paraense, por dois terços do seu eleitorado, já demonstrou sobejamente que não quer

¹ <https://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

que o seu Estado seja dividido e enfraquecido, mas quer sim que o Estado do Pará permaneça unido e forte, para que alcance plenamente o desenvolvimento econômico sustentável e a justiça social a que todos almejamos.

Contudo, como vemos na presente proposição, infelizmente a proposta secessionista continua a insistir na divisão do Estado do Pará, em flagrante desconsideração para com a vontade soberana do povo paraense. Devemos alertar a todos que tal proposta secessionista estimulará a cizânia entre os paraenses e caso acolhida levará ao desperdício de energia e recursos públicos que devem estar concentrados na construção do bem-estar de todos os paraenses e de todos os brasileiros.

Da nossa parte, reputamos como de toda inadequada e mesmo desrespeitosa a iniciativa de tentar promover, mais uma vez, tal espécie de consulta à população paraense, porque bem sabemos todos que não houve qualquer mudança significativa nos últimos anos, que possa justificar a realização de novo plebiscito, à margem da vontade popular já expressa anteriormente, por ampla maioria de votos, como visto acima.

Ademais, também devem ser ponderados os altos custos e o elevado impacto fiscal que a eventual criação e instalação de um novo Estado implicariam, com o aumento do gasto de recursos públicos que, como bem sabemos, toda uma nova estrutura institucional e toda uma nova aparelhagem burocrática para organizar um novo ente federativo exigiriam.

Devemos ter em conta que os nossos recursos orçamentários devem ser direcionados para as atividades fins essenciais para prover a infraestrutura de transporte do Estado do Pará, para incentivar as atividades produtivas dos paraenses, para melhorar as condições e índices de saúde de todos e de educação das nossas crianças e dos nossos jovens.

A propósito, cabe citar estudos feitos pelo respeitado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o primeiro intitulado Comunicado nº 125/2011², realizado à época do plebiscito de 2011, o segundo, mais recente, concluído em junho deste ano, com o título “Considerações Econômico-Fiscais sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 508/2019 Para Criação do

² https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111220_comunicadoipea125.pdf





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

Estado do Tapajós”, que chamam a atenção exatamente para os altos custos econômicos que implicariam a instalação de uma nova unidade federativa estadual, com o comprometimento de alto índice dos recursos disponíveis com o custeio de mais uma “máquina pública” em detrimento dos investimentos que tanto necessitamos.

Os cálculos feitos naquela época já indicavam a baixa viabilidade e o elevado custo para se criar essas novas unidades. O novo estudo atualizou as estimativas do estudo anterior, além de realizar nova simulação com um modelo considerando explicitamente a densidade demográfica. **Os resultados apontam que o aumento de gastos anuais de se criar novas unidades comparando a despesa total com a soma das partes das novas unidades federativas seria de R\$ 1,859 bilhões a R\$ 2,811 bilhões, a depender do deflator e do modelo estimado.** Em termos relativos, o custo inicial de criação do novo estado corresponderia a 31% do PIB do estado do Tapajós, a valores estimados em 2019.

O atual estudo, baseado na proposta feita pelo Projeto de Decreto Legislativo em tela, avaliou os efeitos da possível criação do estado do Tapajós, a partir do estado do Pará, caso o plebiscito realizado tivesse como resultado a divisão deste. Os impactos foram analisados sobre a perspectiva socioeconômica, política e de finanças públicas.

De acordo com o estudo atual, o estado do Tapajós ocuparia quase a metade do atual Pará, ficando com 538.049 mil km² do total de 1.245.870 km². Sua população seria de aproximadamente 1.085.009 de habitantes e teria um PIB de R\$18 bilhões (estimativa populacional e PIB IBGE 2019).

Ou seja, a região proposta para a criação do Estado do Tapajós representa aproximadamente 10% do PIB do estado Pará e 12% de sua população, teria uma renda per capita quase um quarto menor que a do atual estado do Pará, menor densidade demográfica, uma economia pouco diversificada baseada em administração pública e extrativismo.

Ao se criar um novo estado, a partir da divisão do estado, a soma dos gastos necessários para a gestão das duas partes é maior que o estado como um todo, em uma situação precedente. Há custo e gasto total mais elevados por conta





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

da menor densidade da nova unidade e, no caso o estado do Tapajós, pela existência do custo fixo ao se criar um novo estado. Além disso, a unidade restante da divisão do Pará, denominado aqui, Pará após divisão, continuará incorrendo em despesas associadas a esse custo de manutenção do estado, ou seja, incorreria em determinado nível de custo fixo, além disso deverá aumentar custos variáveis pela redução na escala ótima para a provisão dos bens e serviços públicos. Portanto, **os contribuintes dessas duas Unidades da Federação serão onerados fortemente por esses impactos: de um lado, aumento no custo fixo pela criação de uma nova unidade e de outro lado pela perda de escala na provisão de bens e serviços.**

Os resultados alcançados pelas diferentes metodologias mostram um aumento de despesas totais, caso houvesse a separação dos dois entes. O aumento é bastante significativo e as estimativas são de elevação de R\$ 1,89 bi a R\$ 2,89 bi, a depender da metodologia escolhida. É importante destacar que esse aumento total de gasto, implica numa necessidade de se elevar R\$1.847,08 reais/habitante do novo estado do Tapajós, quando comparada a necessidade de gasto per capita do atual estado Pará. Ademais, não apenas o estado do Tapajós teria elevação de gastos, o estado do Pará após divisão teria uma elevação da necessidade de gastos per capita de R\$ 111,29, uma vez que o estado irá perder população e PIB, reduzindo a escala para o fornecimento de bens e serviços, elevando a necessidade de gastos. Ao mesmo tempo, o custo fixo da manutenção do estado seria dividido por um total de habitantes menor.

Do lado das finanças públicas, o relatório aponta que o novo estado do Tapajós gastaria com o seu governo estadual a proporção de 30% do seu PIB. Naturalmente, isso não quer dizer que esta proporção do PIB do estado seria alocada para financiar as despesas estaduais, mas sim que a máquina estadual consumiria um valor equivalente a 30% da produção local. **A parte restante do Pará, após a divisão, manteria os gastos em aproximadamente 17% do PIB, próximo da média dos estados brasileiros.**

Esse gasto diz respeito apenas ao funcionamento regular do governo estadual e não computam os gastos necessários à construção da nova infraestrutura necessária ao seu funcionamento.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

Nesse cenário otimista, a depender do modelo utilizado, o déficit anual estimado iria de R\$ 539,7 milhões a R\$ 1,094 bilhão de reais. Comparando com uma divisão mais realista de distribuição das receitas por meio da atividade econômica, medida pelo PIB, os montantes do resultado fiscal negativo iriam de R\$ 1,458 bilhão a 2,187 bilhões. Em termos relativos, não somente haveria um aumento de gastos com a separação do estado, como também a repartição de receitas indica um quadro extremamente preocupante e mostra a inviabilidade da manutenção do estado do Tapajós, dado que seria a única Unidade Federativa que teria um resultado negativo, comparando receita total menos gasto total.

Esses aspectos, no seu conjunto, convergem para a constatação de baixa viabilidade econômico-financeira da criação do estado de Tapajós a partir da divisão do atual estado do Pará.

Outro ponto levantado pelo estudo diz respeito a nova composição de deputados federais na Câmara dos Deputados. Segundo a Lei Complementar nº 78/1993, o número total de deputados federais é de 513, sendo estabelecido o número mínimo de 8 e máximo de 70 por unidade da federação, de acordo com a população de cada uma.

Nesse sentido, com a criação do estado do Tapajós 8 deputados federais seriam acrescidos na composição da Câmara dos Deputados e o mesmo número de deputados teria que ser retirado de outros estados. Resta saber quais estados sofreriam redução, tendo em vista que pelo cálculo estabelecido pelo TSE para definir o total de 513 deputados o estado do Pará continuaria a ter 17 deputados?

Em outras palavras, qual região do Brasil seria mais afetada pela redução no número de deputados federais, Nordeste, Sudeste ou Sul, tendo em vista que as regiões Norte e Centro-Oeste não seriam modificadas, de acordo com a Lei Complementar nº 78/1993?

Vale aqui lembrar que a criação de uma unidade federativa adicional traria a repartição dos recursos de transferências federais, com a redução dos valores já firmados entre as outras unidades federativas, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundeb, por exemplo.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

SF/23727.40164-40

Assim, ao finalizar o estudo, o Ipea faz as seguintes afirmações:

“Mesmo nos cenários mais otimistas, as simulações apontam que as receitas não são suficientes para cobrir os custos de criação e manutenção de Tapajós. Embora o estado remanescente do Pará não apresente déficit com a criação de Tapajós, a separação implica numa piora do resultado fiscal para essa unidade e seus cidadãos ainda arcariam com 30 por cento do custo total da separação, em alguns cenários.”
(grifo nosso)

Por todas essas razões e outras mais que poderiam ser aqui arroladas, o nosso entendimento é o de que o PDL nº 508, de 2019, que pretende a divisão do Estado do Pará, não deve ser acolhido por esta Comissão. Esta é a nossa posição e este é o nosso voto, para o qual pedimos o apoio das nossas colegas e dos nossos colegas, Senadoras e Senadores.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 508, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

