

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.928, DE 2002

(Apensos: PLs nºs 689/2003, 758/2003, 4.718/2004, 7.004/2006, 1.846/2007, 4.219/2008, 4.764/2009 e 4.805/2009)

Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal

Autora: Deputada VANESSA GRAZZIOTIN

Relator: Deputado GERALDO PUDIM

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Deputada Vanessa Grazziotin, que intenta instituir o estatuto jurídico do exercício da democracia participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Carta Política, e revogando a vigente Lei nº 9.709, de 1998, que disciplina a matéria.

Na justificação, sua ilustre autora assevera que, logo após a edição da citada Lei nº 9.709, de 1998, "(...) constatou-se a grande dificuldade de sua aplicabilidade, notadamente no tocante à realização de plebiscito para alterações territoriais previstas para a criação e fusão de Estados (...) Especificamente sobre o sufrágio deliberativo do plebiscito e do referendo, em nosso sistema, considerando suas peculiaridades relativamente à prática de outros países e as omissões conceituais e procedimentais da lei vigente, a utilização desses importantes instrumentos populares de participação política, que em tão boa hora foram constitucionalizados, encontra-se seriamente comprometida (...) Quanto à iniciativa popular, a dificuldade já sentida por todos, em mais de dez anos de promulgação da

Constituição de 1988, refere-se ao elevado número de subscrições exigido pelo art. 2º do art. 61, que redundou na inexecutabilidade do instrumento (...)."

Adiante, conclui que, "(...) a par disso, objetivando a viabilidade desses instrumentos, ofereço à reflexão dos nobres colegas algumas idéias que espero venham a aperfeiçoar a prática da democracia participativa, tangenciando, inclusive, o problema da regulamentação dos chamados grupos de pressão ou de interesse (...)."

Para cumprimento do disposto no art. 139, I, do Regimento Interno, a douta Presidência, por despacho, determinou a apensação à proposição em epígrafe do Projeto de Lei nº 689, de 2003, do Deputado Rogério Silva; do Projeto de Lei nº 758, de 2003, do Deputado Bispo Wanderval; do Projeto de Lei nº 4.718, de 2004, da Comissão de Legislação Participativa; do Projeto de Lei nº 7.004, de 2006, do Deputado Francisco Escórcio; e do Projeto de Lei nº 1.846, de 2007, do Deputado Gonzaga Patriota; do Projeto de Lei nº 4.219, de 2008, do Deputado Lincoln Portela; do Projeto de Lei nº 4.764, de 2009, da Deputada Sueli Vidigal; e do Projeto de Lei nº 4.805, de 2009, do Deputado Paulo Pimenta, por tratarem de matéria análoga e conexa.

Os PLs nºs 689/2003, 758/2003 e 1.846/2007 pretendem alterar a redação do art. 7º da Lei nº 9.709, de 1998, dando nova sistemática às consultas plebiscitárias para a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. No mesmo sentido o PL nº 7.004/2006, que intenta dar nova redação aos arts. 4º e 5º da referida Lei nº 9.709, de 1998. Já o PL nº 4.718/2004 intenta regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Finalmente, os PLs nºs 4.219/2008, 4.764/2009 e 4.805/2009 pretendem dispor sobre a utilização da rede mundial de computadores – a Internet – para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, alterando, de igual modo, a Lei nº 9.709, de 1998.

O Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, principal, assim como os Projetos de Lei nºs 689/2003, 758/2003, 4.718/2004, 7.004/2006, 1.846/2007, 4.219/2008, 4.764/2009 e 4.805/2009, apensados, foram encaminhados a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade

e técnica legislativa, bem como quanto ao mérito, a teor do que dispõem os arts. 32, inciso IV, alíneas *a*, *i* e *m*, e 54, inciso I, todos do Regimento Interno.

A matéria está submetida ao regime de tramitação com prioridade e não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Sobre os aspectos de competência deste Órgão Colegiado, constatamos que estão atendidas as normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XIII, *c/c* o art. 14, *caput*, da CF), à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48, *caput*, da CF) e à legitimidade da iniciativa parlamentar concorrente (art. 61, *caput*, da CF).

Quanto à constitucionalidade material, as proposições em apreço parecem conformar-se com os princípios e regras da Constituição Federal, exceto alguns aspectos pontuais, como a hipótese prevista no § 1º do art. 7º, *in fine*, do projeto principal, da possibilidade de limitação ou abolição de direitos e garantias fundamentais pela via plebiscitária, os quais serão dirimidos com a apresentação de substitutivo, na forma regimental.

Quanto à juridicidade, não vislumbramos qualquer conflito de ordem material entre o contido nas proposições em comento e os princípios e regras do ordenamento jurídico em vigor.

No tocante à técnica legislativa, as proposições em apreço parecem conformar-se às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Finalmente, quanto ao mérito, importa reconhecer a oportunidade do conteúdo do Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, principal, que, de modo alentado, disciplina matéria de mais alta importância para o exercício da democracia participativa fundada na soberania popular e, por isso mesmo, considerada prioritária à sociedade brasileira.

As inovações contidas no Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, principal, conduzem a uma conceituação precisa e a uma disciplina lógica dos instrumentos de atuação da democracia participativa mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, a par da regulamentação dos grupos de pressão ou de interesses. Além disso, tais inovações conferem consistência e confiabilidade aos procedimentos pertinentes a essas formas de participação popular nas decisões políticas do Estado.

Quanto aos apensados, o Projeto de Lei nº 689, de 2003; o Projeto de Lei nº 758, de 2003; o Projeto de Lei nº 7.004, de 2006; e o Projeto de Lei nº 1.846, de 2007, não oferecem mudanças substanciais que justifiquem o seu aproveitamento, limitando-se apenas a alterar a redação dos arts. 4º, 5º e 7º da vigente Lei nº 9.709, de 1998, que deverá ser revogada, como prevê o art. 28 do Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, principal.

Já o Projeto de Lei nº 4.718, de 2004, também apensado, engloba, num só tratamento normativo, toda a regulamentação relativa à execução do disposto nos incisos I, II e III da Carta Política, que tratam do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, fixando-lhes as hipóteses de ocorrência e as pessoas e os órgãos para convocá-los. Apresenta, porém, manifesta inconstitucionalidade no seu art. 12, quando pretende conferir competência à Justiça Eleitoral em matéria de plebiscito e referendo, o que só pode ser feito por lei complementar, a teor do que estabelece o art. 121 da Constituição Federal.

Por fim, os PLs nºs 4.219/2008, 4.764/2009 e 4.805/2009, também apensados, prevêem a utilização da rede mundial de computadores – a Internet – para a subscrição de eleitores, com vistas a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, alterando o art. 14 da mencionada Lei nº 9.709, de 1998.

Tendo em vista a necessidade de apresentar um texto que reúna os principais pontos sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular constantes das proposições em exame, estabelecendo uma sistemática lógica e formule conceitos e procedimentos relativos a esses instrumentos de participação popular, bem como que suprima algumas inconstitucionalidades pontuais, propomos o anexo substitutivo, nos termos regimentais.

Quanto ao mérito, entendemos que as alterações ora alvitradas se afiguram oportunas ao tempo em que se faz mister a atualização da legislação infraconstitucional atualmente vigente sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.928/2002, principal; do Projeto de Lei nº 689/2003, do Projeto de Lei nº 758/2003, do Projeto de Lei nº 4.718/2004, do Projeto de Lei nº 7.004/2006, do Projeto de Lei nº 1.846/2007, do Projeto de Lei nº 4.219/2008, do Projeto de Lei nº 4.764/2009 e do Projeto de Lei nº 4.805, de 2009, apensados; no mérito, pela aprovação das referidas proposições, na forma do Substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em 29 de setembro de 2009.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.928, DE 2002

**(Apensos: PLs nºs 689/2003, 758/2003, 4.718/2004,
7.004/2006, 1.846/2007, 4.219/2008, 4.764/2009 e 4.805/2009)**

Dispõe sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A democracia participativa, fundada na soberania popular, é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da Constituição Federal e desta Lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e na hipótese 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, em conformidade com esta Lei.

Art. 4º Nas questões de competência dos Poderes Legislativos ou dos Poderes Executivos dos Estados, do Distrito Federal ou dos

Municípios, o plebiscito e o referendo são convocados de conformidade com as Constituições Estaduais e com as Leis Orgânicas respectivas.

Art. 5º As consultas populares disciplinadas na forma desta Lei são facultativas, dependendo exclusivamente da deliberação do Congresso Nacional, ressalvadas as hipóteses dos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal, que tornam obrigatória a realização de plebiscito.

Art. 6º A matéria submetida à consulta popular, será considerada aprovada ou rejeitada por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único. Se rejeitada a matéria nas urnas, não poderá esta ser objeto de nova consulta, por referendo ou plebiscito, pelo prazo de cinco anos.

Art. 7º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto:

I – manifestar-se, em tese, sobre qualquer matéria de relevância nacional de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo;

II – manifestar-se sobre as hipóteses referidas nos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 1º No caso do inciso I deste artigo, sendo a consulta realizada no âmbito da competência legislativa federal, é vedada qualquer restrição material às questões a serem formuladas ao povo, exceto as atinentes sobre direitos e garantias individuais.

§ 2º O resultado da consulta plebiscitária é vinculante apenas na hipótese de resposta negativa sobre as hipóteses dos §§ 3º e 4º da Constituição Federal; nos demais casos, a decisão caberá ao Poder Legislativo competente.

Art. 8º Quando o plebiscito versar sobre a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, a Casa do Congresso Nacional, perante a qual tenha sido apresentado o projeto de decreto legislativo, determinará, de imediato, a audiência das respectivas

Assembléias Legislativas, sustando a tramitação da matéria até o recebimento de todos os pronunciamentos.

§ 1º Na oportunidade prevista no *caput*, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 2º Havendo parecer favorável das Assembléias Legislativas, o projeto de decreto legislativo retomará sua tramitação; se todas as manifestações forem contrárias, o projeto será definitivamente arquivado.

§ 3º A partir do pronunciamento das Assembléias Legislativas, o Congresso Nacional apreciará a matéria, considerando precipuamente os interesses nacionais e o atendimento dos requisitos mínimos exigidos pela Constituição Federal e a legislação pertinente, a fim de examinar a viabilidade técnica e política da alteração territorial pretendida.

§ 4º Aprovado o projeto de decreto legislativo, o Presidente do Congresso Nacional oficiará à Justiça Eleitoral para execução da consulta plebiscitária à população diretamente interessada.

§ 5º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo, que reiniciará a discussão da matéria, poderá ser proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 6º Considerando o decurso de tempo, o Congresso Nacional, ao apreciar o projeto de lei complementar de que trata o inciso anterior, poderá solicitar às Assembléias Legislativas informações complementares.

§ 7º Se aprovada a alteração, a lei complementar respectiva deverá dispor sobre todas as matérias relativas à organização provisória dos poderes públicos dos entes federados envolvidos na alteração, seus serviços, bens e renda.

Art. 9º No caso do plebiscito que verse sobre matéria normativa em tese, as proposições legislativas em curso ou as medidas administrativas não efetivadas, cujas matérias sejam afetadas à consulta popular,

terão sua tramitação sustada, até que o resultado das urnas seja proclamado pela Justiça Eleitoral.

Art. 10. O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual pertinente.

Art. 11. Nas consultas plebiscitárias formuladas nos termos desta Lei, entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 12. Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem caberá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data do plebiscito, que deverá recair, preferencialmente, no domingo ou dia de feriado nacional;

II – dar publicidade à cédula de votação;

III – formular as perguntas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não;

IV – formular as perguntas sem que sejam precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas;

V – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 13. O referendo é convocado posteriormente a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo votar pela respectiva ratificação ou rejeição.

Parágrafo único. Em qualquer caso o resultado do referendo terá efeito vinculante.

Art. 14. O referendo sobre ato legislativo ou administrativo poderá realizar-se, por decisão da Justiça Eleitoral, no prazo de sessenta a noventa dias, a contar da data da promulgação da lei ou adoção da medida administrativa.

Art. 15. A lei que sujeite sua eficácia à realização de referendo, se omissa quanto a este aspecto, só entrará em vigência após proclamado o resultado das urnas.

Art. 16. Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem caberá expedir as instruções necessárias para a realização do referendo, observado o disposto no art. 12.

Art. 17. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º A aferição das assinaturas e representações será procedida pela Câmara dos Deputados, com o auxílio da Justiça Eleitoral.

§ 2º A subscrição de projeto de lei de iniciativa popular poderá ser feita por meio eletrônico, através da rede mundial de computadores (Internet).

§ 3º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

Art. 18. O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades ou incorreções de técnica legislativa ou de redação.

Art. 19. Recebido o projeto de lei de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 17, encaminhará a matéria à comissão competente, que a formalizará nos termos regimentais e procederá, quanto ao mérito, aos aperfeiçoamentos que entender necessários.

Parágrafo único. A comissão de que trata o *caput* poderá solicitar à Mesa da Câmara dos Deputados o desmembramento da proposição inicial em dois ou mais projetos, mantida em qualquer caso a autoria popular.

Art. 20. Concluída a apreciação da comissão, o projeto retornará à Mesa da Câmara dos Deputados para sua tramitação, que terá prioridade nas duas Casas do Congresso Nacional sobre os demais projetos de lei não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. As normas regimentais de cada Casa do Congresso Nacional disporão sobre o acompanhamento e a participação da sociedade durante a discussão e a votação do projeto.

Art. 21. A tramitação dos projetos de decreto legislativo convocatório para realização de plebiscito e referendo obedecerá às normas regimentais de cada Casa do Congresso Nacional.

Parágrafo único. Se rejeitada ou havida por prejudicada em qualquer das Casas, a matéria constante do projeto de plebiscito ou referendo somente poderá ser objeto de nova proposição na legislatura seguinte.

Art. 22. As consultas populares convocadas nos termos desta Lei deverão ser realizadas, sempre que possível, concomitante com as eleições.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24. É revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Sala da Comissão, em 29 de setembro de 2009.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator