

PROJETO DE LEI Nº DE 2002

(Da Senhora Vanessa Grazziotin)

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A democracia participativa fundada no exercício da 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 Constituem também instrumentos da democracia participativa entre outros, a atuação dos grupos de pressão, disciplinada nos termos desta Lei, e o exercício dos direitos de reunião, de associação, de petição e de sindicalização, conforme o disposto na Constituição Federal e na legislação específica.

Art. 3º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, nos termos desta Lei.

§ 1º Nas questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

§ 2º Na realização de plebiscito para a criação de novos municípios observar-se-á o prazo quadrienal estabelecido no art. 6º da Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967.

Art. 4º As consultas populares disciplinadas pela presente Lei são facultativas, dependendo exclusivamente da deliberação do Congresso Nacional, ressalvadas as hipóteses das alterações geopolíticas a que se referem os §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal, que torna obrigatória a realização de plebiscito para a concretização das propostas de alteração territorial.

Art. 5º O plebiscito ou o referendo, convocado nos termos desta Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 6º A matéria submetida à consulta popular, se rejeitada nas urnas, não poderá ser objeto de nova consulta, seja na forma de referendo ou de plebiscito, pelo prazo de cinco anos.

CAPÍTULO II

DO PLEBISCITO

Seção I

Das Disposições Preliminares

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 – legitimar a discussão sobre as alterações geopolíticas referidas nos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 1º No caso do inciso I deste artigo, sendo a consulta de âmbito da competência legislativa federal, não há qualquer restrição material às questões a serem formuladas ao povo, que poderá manifestar-se inclusive quanto ao exercício dos direitos e garantias individuais.

§ 2º O resultado da consulta plebiscitária é vinculante apenas na hipótese de resposta negativa sobre questões geopolíticas; nos demais casos a decisão caberá ao Poder Legislativo competente.

Seção II

Do Procedimento

Art. 8º No âmbito federal, seja para manifestação sobre ato legislativo e administrativo ou para pronunciamento sobre alteração territorial, o plebiscito será convocado mediante decreto legislativo, de iniciativa de 1/3 (um terço) dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 9º 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 referido 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 passará a apreciar 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 Para os efeitos do parágrafo anterior, 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.

§ 6º 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.

§ 7º Considerando o decurso de tempo, o Congresso Nacional, ao apreciar o projeto de lei complementar de que trata este artigo, poderá solicitar às Assembléias Legislativas informações complementares.

§ 8º 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. 10 No caso de plebiscito que verse sobre matéria normativa em tese, as proposições legislativas em curso ou as medidas administrativas não efetivadas, cujas matérias sejam afetas à consulta popular, terão sua tramitação sustada, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 11. 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.

Seção III

Da Realização do Plebiscito

Art. 12. Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição, expedir todas as instruções para a realização do plebiscito, observado o seguinte:

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.

CAPÍTULO III

DO REFERENDO

Seção I

Das Disposições Preliminares

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

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

Art. 14. Não será objeto de referendo:

I – alterações à Constituição Federal, salvo a emenda constitucional que vise à convocação de Assembléia Nacional Constituinte;

II – matérias de natureza financeira e tributária;

III – matérias de lei delegada e as de que trata o § 1º do art. 68 da Constituição Federal.

Art. 15. O sufrágio deliberativo de 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. 16. 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 17. A emenda constitucional que verse sobre referendo para convocação de Assembléia Nacional Constituinte, além de outras providências pertinentes ao tema, definirá a data de sua realização

e terá todos os seus efeitos suspensos até a proclamação do resultado da consulta.

Seção II

Da Realização do Referendo

Art 18. Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência Justiça Eleitoral, a quem incumbirá expedir todas as instruções para a realização do referendo, observando o seguinte:

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

II - verificar para que cada referendo verse sobre uma só matéria, de forma a não comportar mais de três perguntas;

III - dar publicidade à cédula de votação;

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

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

VI – 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.

CAPÍTULO III

DA INICIATIVA POPULAR

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 19. 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 Para efeito de totalização da contagem das subscrições a que se refere este artigo será admitida a representação por associações, órgãos de classe de âmbito nacional, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil regularmente estabelecidas, cuja assinatura dos mandatários corresponderá à de seus representados eleitores.

§ 2º A aferição das assinaturas e representações será procedida pela Secretaria da Câmara dos Deputados, com auxílio da Justiça Eleitoral.

§ 3º Os projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa popular deverão circunscrever-se a um só assunto.

§ 4º Não será objeto de iniciativa popular:

I – projetos de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional;

II – projetos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Seção II

Do Procedimento

Art. 20. 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 de técnica legislativa ou de redação.

Art. 21. Recebido o projeto de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados encaminhará a matéria à comissão competente para que, em cumprimento ao disposto no artigo anterior, formalize o projeto nos termos regimentais e proceda, quanto ao mérito, aos aperfeiçoamentos que entender necessários.

Parágrafo único. A referida comissão 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. 22. Concluída a apreciação da comissão, o Projeto retornará à Mesa da Câmara dos Deputados para o regular prosseguimento de sua tramitação conforme as normas regimentais de cada Casa do Congresso Nacional, que disporá também sobre o acompanhamento e participação da sociedade durante a discussão do projeto.

CAPÍTULO IV

DOS GRUPOS DE PRESSÃO

Seção I

Da atuação

Art. 23. Qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, tem o direito de representar seus interesses junto ao poder público, exercendo para esse fim prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento, desde que regularmente credenciada e respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública.

Art. 24. A atuação dos grupos de pressão ou de interesse será legitimada quando exercida consoante as normas de administração interna de competência de cada órgão ou Poder, cujo descumprimento, independentemente das sanções administrativas cabíveis, constituirá crime de tráfico de influência, previsto no art. 322 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), caso a prática delituosa não acarrete cominação penal mais grave.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. 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. 26. Sempre que entender oportuno e conveniente a Justiça Eleitoral poderá fazer coincidir a realização do sufrágio deliberativo de referendo ou plebiscito com o sufrágio eletivo.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revoga-se a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que ora submeto à apreciação do Congresso Nacional visa a reformular a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que teve o grande mérito de inaugurar em nosso Direito pátrio o regramento sobre a execução do plebiscito e referendo.

Contudo, pouco tempo após a edição da lei, 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. Em verdade, a profusão de remissões a outros diplomas jurídicos, uns inexistentes, outros não recepcionados e outros, ainda, superados pelo tempo, acabou por obstaculizar a tramitação das propostas.

Especificamente sobre o sufrágio deliberativo do plebiscito e 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 § 2º do art. 61, que redundou na inexecutabilidade do instrumento. De forma a minimizar o problema e contornar o impasse, até que se encontre um novo critério para substituir o existente no texto constitucional, sugiro a flexibilização da regra com a admissão de representação para o cômputo das assinaturas, a exemplo do que ocorre no sistema português, concretizando assim o instrumento e restaurando a vontade constitucional, traída, creio eu, por falta de análise prospectiva na época dos trabalhos constituintes.

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.

Relativamente a regulamentação do “lobby”, considerando-se a impossibilidade de se avançar na competência administrativa dos outros Poderes por meio de lei ordinária, o vasto elenco de procedimentos adotados na linha de ação dos “lobistas” e a conseqüente dificuldade de monitoramento de suas atividades, creio que a melhor alternativa para regulamentação desse também importante instrumento de participação política seria a adoção de norma genérica.

O projeto, neste tocante, em nada inova, apenas reconhece a legitimidade da atividade dos grupos de pressão, reafirma a competência normativa de cada Poder para disciplinar a atuação do “lobby” em conformidade com a atividade governamental desenvolvida em cada órgão e empresta às normas de hierarquia inferior força punitiva bastante para fazer valer suas determinações internas.

Certo de que os ilustres pares bem poderão compreender a importância e o alcance da medida, aguardo a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 11 de junho de 2002.

**DEPUTADA VANESSA GRAZZIOTIN
PCdoB-AM**

