

PROJETO DE LEI Nº , DE 2017
(Do Sr. LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA)

Dá nova disciplina aos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dá nova disciplina aos mecanismos de exercício da soberania popular direta previstos no art. 14, incisos I a III, da Constituição, estabelecendo normas gerais sobre plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis e regras específicas sobre a aplicação desses institutos no nível nacional, além de instituir sistema de subscrição eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são instrumentos de consulta direta à população sobre matérias de acentuada relevância pública que possam ser objeto de decisão política, legislativa ou administrativa por parte dos poderes representativos, observando-se que:

I – por meio de plebiscito, a população expressa posição favorável ou contrária à elaboração ou execução, pelo poder competente, de ato normativo ou de gestão relacionado à matéria em questão;

II – por meio de referendo, a população expressa opinião favorável ou contrária a ato normativo ou de gestão já elaborado e aprovado pelo poder público.

Parágrafo único. Nas questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo adotarão, no que couber, o disposto nesta Lei.

Art. 3º A iniciativa popular é exercida por meio da apresentação ao Poder Legislativo de proposição legislativa subscrita por número de eleitores que atenda às exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, conforme o caso.

CAPÍTULO II DO PLEBISCITO E DO REFERENDO

Seção I Dos plebiscitos nacionais

Art. 4º A realização de plebiscito sobre questões de interesse nacional depende da aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de decreto legislativo específico de convocação.

§1º Os projetos de decreto legislativo destinados a convocar plebiscito poderão:

I – ser apresentados por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por uma de suas comissões;

II – resultar de solicitação do Presidente da República, nos casos de a consulta se relacionar a:

a) criação ou aumento de capital em empresas públicas e sociedade de economia mista;

b) criação ou majoração de tributos;

c) aumento de remuneração de agentes políticos e de servidores públicos.

§2º Os projetos de decreto legislativo de iniciativa de Deputados ou Senadores só serão examinados pelo Plenário da Casa de origem se obtiverem parecer favorável da comissão competente para a análise dos aspectos de sua constitucionalidade.

§3º Uma vez recebida na Câmara dos Deputados mensagem do Presidente da República solicitando a realização de plebiscito nas hipóteses mencionadas no inciso II do § 1º, será ela despachada ao órgão competente para análise e conversão em projeto de decreto legislativo.

§4º O Congresso Nacional não apreciará projetos de decreto legislativo destinados a convocar plebiscito sobre matéria:

I – estranha à competência legislativa ou administrativa da União;

II – evidentemente inconstitucional ou insuscetível de constituir emenda à Constituição, nos termos do previsto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal;

III – que já tenha sido objeto de consulta popular semelhante na mesma legislatura.

§5º Convocado plebiscito sobre determinada questão, ficarão sustadas, até a proclamação do respectivo resultado, a tramitação de proposições legislativas e a aplicação de medidas administrativas ainda não efetivadas que tratem diretamente do objeto da consulta popular a ser realizada.

Seção II

Dos plebiscitos sobre alteração territorial dos estados

Art. 5º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, após apresentação de estudo de viabilidade e desde que mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§1º O estudo de viabilidade estadual deverá comprovar as condições de autossustentabilidade econômico-financeira, fornecendo os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada;

§2º Autossustentabilidade econômico-financeira consiste na comprovação de atividade econômica própria da região, desvinculada de qualquer repasse do poder público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 6º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas.

§1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembleias Legislativas.

§3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembleias 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.

§4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas no art. 5º 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; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Seção III

Dos referendos nacionais

Art. 8º Emendas à Constituição, leis e outros atos normativos ou de gestão aprovados pelo poder público federal poderão ter suas normas submetidas, no todo ou em parte, à aprovação popular em referendo nacional, observadas as disposições desta Lei.

§1º A realização de referendo sobre norma integrante de emenda à Constituição Federal não poderá ter por objeto norma constitucional protegida por cláusula pétrea nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

§2º A realização de referendo sobre leis complementares, leis ordinárias e outros atos normativos federais depende sempre da aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de decreto legislativo autorizativo específico, mesmo quando a lei ou ato normativo a ser referendado já contenha em seu texto previsão expressa de sujeição de suas normas a referendo.

§3º Os projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo poderão ser apresentados por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por uma de suas comissões.

§4º Os projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo devem fazer referência expressa ao ato normativo ou de gestão que se pretende seja objeto de ratificação ou rejeição na consulta popular a ser realizada.

§5º Os projetos de decreto legislativo de iniciativa de Deputados ou Senadores só serão examinados pelo Plenário da Casa de origem se obtiverem parecer favorável da comissão competente para a análise dos aspectos de sua constitucionalidade.

§6º O Congresso Nacional não apreciará projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo sobre ato normativo ou de gestão que:

- I – ainda não esteja em vigor;
- II – já tenha sido objeto de consulta popular semelhante na mesma legislatura.

§7º Autorizada a realização de referendo sobre determinado ato normativo ou de gestão, ficarão sustadas, até a proclamação do resultado, a

tramitação de proposições legislativas e a aplicação de medidas administrativas destinadas a promover alterações no ato em questão.

§8º Quando a decisão popular em referendo for no sentido da rejeição do ato normativo, ele será tido como formalmente revogado, sem efeito retroativo, a partir da data da proclamação do resultado pela Justiça Eleitoral.

Seção IV

Das normas gerais sobre realização de plebiscitos e referendos

Art. 9º Aprovado ato convocatório de plebiscito ou referendo nacional, estadual, distrital ou municipal, o Presidente do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa, da Câmara Legislativa ou da Câmara de Vereadores, conforme o caso, deverá comunicar à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo, inclusive no que respeita às campanhas de divulgação de cada corrente de pensamento sobre o tema e às respectivas prestações de contas;

IV – as matérias que serão submetidas a referendo ou a plebiscito devem ser comunicadas exclusivamente por meio dos canais de comunicação oficial do Estado.

§1º A consulta popular poderá ser realizada concomitantemente com uma eleição, desde que haja previsão expressa nesse sentido no respectivo ato de convocação ou autorização e seja feita a devida comunicação à Justiça Eleitoral com pelo menos 180 dias de antecedência do pleito.

§2º Poderá ser adotado regime simplificado de consulta popular na hipótese de plebiscitos ou referendos de nível local ou estadual que, realizados concomitantemente com eleições, tratem de temas pontuais ou de baixa complexidade.

§3º O regime simplificado de que trata o §2º deverá ser definido no respectivo ato de convocação ou autorização do plebiscito ou referendo e poderá dispensar, inclusive, a utilização do horário gratuito no rádio e na televisão para as campanhas de divulgação a que se refere o inciso IV do *caput*.

Art. 10 A Justiça Eleitoral estabelecerá, por meio de resolução, o número máximo de quesitos a serem aceitos em plebiscitos ou referendos convocados para ocorrer concomitantemente com as eleições, de acordo com as possibilidades operacionais em cada pleito.

Parágrafo único. Quando houver plebiscitos ou referendos de diversos níveis federativos convocados para ocorrer concomitantemente com uma determinada eleição e seus quesitos extrapolarem o número máximo referido no *caput*, terão prioridade os de nível nacional sobre os de nível estadual, e os de nível estadual sobre os de nível local.

Art. 11. A disciplina relativa às doações de recursos para as campanhas dos temas objeto das consultas populares seguirá o estabelecido na legislação eleitoral, especialmente no que se refere à vedação da utilização de recursos oriundos de pessoas jurídicas e limites de doações de pessoas físicas.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral expedirá regulamento específico para disciplinar a prestação de contas das campanhas de esclarecimento das questões relativas às consultas populares.

Art. 12. O resultado de plebiscitos ou referendos realizados em qualquer nível da Federação será sempre aferido por maioria simples dos votos das populações consultadas.

CAPÍTULO III DA INICIATIVA POPULAR

Art. 13. A iniciativa popular de lei federal será viabilizada por meio da apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Parágrafo único. Cada projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá versar sobre matéria:

I – reservada constitucionalmente à iniciativa de qualquer dos Poderes ou do Ministério Público;

II – evidentemente inconstitucional;

III – alheia à competência legislativa da União.

Art. 14. As subscrições de eleitores aos projetos de iniciativa popular deverão ser firmadas, preferencialmente, por meio eletrônico, aberto e auditável pela população, na forma estabelecida nesta lei e nas normas regulamentares adotadas pela Câmara dos Deputados.

§1º O processo de coleta de subscrições poderá ser realizado por pessoas físicas maiores de dezoito anos ou por associações e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos e entidades financiadas direta ou indiretamente com recursos públicos ou com capital estrangeiro.

§2º Os responsáveis pelo processo de coleta de subscrições de projetos de lei de iniciativa popular são denominados organizadores.

I – os organizadores deverão apresentar certidão negativa cível e criminal;

II – não serão organizadores os partidos políticos, o poder público direto e entes da administração indireta, entidades e organizações não governamentais financiadas direta ou indiretamente com recursos públicos ou com capital estrangeiro;

III – não serão organizadores as pessoas físicas vinculadas a qualquer dos entes previstos no inciso II.

§3º Um mesmo projeto de lei poderá ter subscrições coletadas por diferentes organizadores.

§4º Antes de dar início ao processo de coleta de subscrições a um projeto de lei, o organizador deverá solicitar o registro da respectiva minuta junto à Câmara dos Deputados, que a encaminhará, para exame prévio, à comissão competente para análise dos aspectos de constitucionalidade no prazo de até trinta dias.

§5º Quando o parecer da comissão referida no §4º concluir pela constitucionalidade das medidas propostas na minuta, a Câmara dos Deputados fará seu registro e lhe dará identificação única para figurar nas plataformas de coleta de subscrição; quando o parecer da comissão for no sentido da inconstitucionalidade, a minuta será devolvida ao organizador para, quando for o caso, promover as alterações sugeridas pela comissão para a correção dos problemas detectados.

§6º Uma vez protocolada minuta de projeto de lei de iniciativa popular, não se fará outro registro de minuta idêntica, mesmo quando solicitado por diferentes organizadores, observando-se o disposto no § 3º.

§7º As minutas dos projetos de lei registrados serão disponibilizadas em espaço próprio no portal da Câmara dos Deputados na *internet*.

Art. 15. Os dados coletados dos eleitores para a subscrição de um projeto de iniciativa popular serão apenas aqueles considerados indispensáveis à confirmação de sua identidade, os quais deverão ser tratados de forma sigilosa, ficando vedada sua utilização para finalidade diversa da estabelecida nesta lei.

Art. 16. Logo após receber cada subscrição a determinada minuta de projeto de lei registrada, a Câmara dos Deputados verificará junto à Justiça Eleitoral a regularidade da situação eleitoral e a consistência dos dados do subscritor.

Parágrafo único. A lista com todas as subscrições recebidas e verificadas será disponibilizada e atualizada diariamente no portal da Câmara dos Deputados na *internet* para acesso público, restringindo-se os dados pessoais dos subscritores nela publicados aos considerados essenciais para a transparência do processo de subscrição.

Art. 17. Sem prejuízo do que dispõem os arts. 12 a 15, as minutas de projeto de lei registradas na Câmara dos Deputados poderão também, suplementarmente, ter subscrições coletadas em papel, firmadas de próprio punho por eleitores, cabendo à Justiça Eleitoral validá-las e, à Câmara dos Deputados, proceder à sua verificação quantitativa, somando-as, quando for o caso, às coletadas por sistema eletrônico para a mesma minuta.

Art. 18. Os organizadores deverão apresentar à Câmara dos Deputados, nos primeiros quinze dias de tramitação do projeto de iniciativa popular, relatório discriminando as fontes de financiamento e os valores desembolsados na realização das campanhas de apoio sob sua responsabilidade, devendo essas informações serem disponibilizadas em destaque em seus sítios na internet, bem como no da Câmara dos Deputados.

Art. 19. O prazo máximo de coleta de subscrições de um projeto de lei será de dois anos, contado a partir do registro da respectiva minuta junto à Câmara dos Deputados.

Art. 20. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento de todas as exigências estabelecidas nesta Lei e nas normas regulamentares, determinará a publicação do projeto de lei de iniciativa popular e dará início à respectiva tramitação, nos termos previstos em seu regimento interno.

Parágrafo único. Enquanto não for publicado o projeto nos termos referidos neste artigo, qualquer cidadão poderá requerer à Câmara a exclusão de seu nome da respectiva lista de subscrições.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. É revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil consagrou, em seu preâmbulo, o espírito e os valores que devem servir de guia a seus intérpretes e executores, vezes embaraçados nos meandros obscuros, ambíguos, ou lacunosos, para impor a prevalência do sentido preciso, completo e adequado.

Desta forma, o preâmbulo de nossa Carta Magna revela a intenção do legislador e nos permite conhecer os males que quis remediar assim como o fim que pretende alcançar quando diz: “Nós, representantes do povo

brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte” indicam a origem do poder exercido pelos legisladores constituintes, qual seja, o Povo.

No mesmo sentido, no parágrafo único de seu art. 1º declara: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dito isto, não é difícil concluir que a pedra basilar do ordenamento constitucional é a soberania popular, a vontade do povo desta nação.

Ocorre, no entanto que, ao analisarmos o ordenamento jurídico atual, notamos que, em todos os tópicos onde se reverencia essa democracia participativa anunciada preambularmente, o constituinte o faz de forma muito restrita e desprovida de eficácia e de aplicabilidade.

O art. 14 da Constituição Federal consagra o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como os institutos destinados ao exercício da soberania popular, sem menção à sua forma, conteúdo e meio de efetividade. Esse mister foi desempenhado pela Lei Federal nº 9.709 de 1998 que, ao fazê-lo, furtou-se de resguardar ao titular da soberania a relevância pretendida pelo espírito Constitucional. Na reformulação optei pela técnica da revogação total da lei atual sobre a matéria.

Na prática, a lei tutelou os institutos e, ao contrário do que se esperava, limitou o exercício da soberania popular à mera e custosa propositura de leis, deixando sem instrumentalização outras formas possíveis e mais efetivas de participação popular de tal sorte que não haveria outra forma senão apresentar um novo projeto que ao mesmo tempo resolva a questão de eficácia e aplicabilidade no sentido de estabelecer meios e consignar a forma com atenção à realidade e à supremacia do interesse público.

O presente projeto de lei pretende atribuir eficácia ao dispositivo contido no art. 14 da Constituição Federal e, assim, assegurar a real perspectiva de exercício da soberania popular, reconhecendo que esta soberania é indelegável, intransferível e inalienável.

Para tanto, define as especificidades para seu exercício, que não se confundem com as demais modalidades de exercício da soberania popular. Ou seja, trata-se de um novo instituto que garante o exercício da soberania popular

com escopo no seu resgate, posto que, em verdade, vem sendo usurpada pelo sistema de representação.

Essa perspectiva trará a população para a proximidade e o engajamento com as decisões político-administrativas do País, e é sabido que o totalitarismo a que possa estar submetida uma nação se mede pelo nível de engajamento e participação de seu povo no plano de decisões políticas e administrativas.

No mesmo sentido em que amplia o espectro do controle no âmbito mais distrital, onde as consequências dos atos políticos são mais imediatamente perceptíveis à sociedade para assim condicionar, educar e habilitar o cidadão a participar das decisões políticas.

Por entender que a medida ora proposta contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento da plena democracia no Brasil, rogo aos representantes dos eleitores a aprovarem o presente projeto de lei.

Sala das Sessões, de de 2019.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA