



# **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI**

**Nº           , DE 2004**

**(Da Comissão de Legislação Participativa)**

**SUG nº 84/2004**

Regulamenta o art. 14 da  
Constituição Federal, em matéria de  
plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, 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 Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

## JUSTIFICAÇÃO

Quando, no decurso do “Século das Luzes” na Europa, a permanência em vigor do regime autocrático revelou-se aos espíritos mais esclarecidos como contrária ao bem comum, duas opiniões principais foram sustentadas para fundamentar a mudança na organização do Estado.

Montesquieu, embora reconhecendo que um povo livre deve ser governado por si mesmo, afirmou enfaticamente que o povo não é feito para decidir os negócios do Estado, e que a sua função política deve limitar-se à eleição de representantes, os únicos capazes de tomar o que ele chamou de “resoluções ativas”, ou seja, decisões que demandam uma execução concreta (*Do Espírito das Leis*, livro II, capítulo 2; livro XI, capítulo 6).

Em sentido diametralmente oposto, Rousseau sustentou que, sendo a soberania do povo, pela sua própria natureza, inalienável e indivisível, ela não poderia jamais ser objeto de representação. Ou o povo a exerce efetivamente, ou deixa de ser soberano e fica reduzido à condição de súdito. Assim, concluiu ele, toda lei que o povo diretamente não referendou é nula; não pode ser reconhecida como lei. (*Do Contrato Social*, livro III, capítulo 15).

Essas duas posições extremadas acabaram por convergir, no mundo contemporâneo, para formar uma simbiose. Só se consideram, hoje, legítimos os sistemas constitucionais, em que se estabelece a necessária distinção funcional entre soberania e governo. Aquela deve pertencer, de modo efetivo e não meramente simbólico, ao povo; enquanto o governo há de ser exercido pelos representantes eleitos do soberano, que determina as grandes diretrizes de ação política dos governantes e os controla permanentemente.

A Constituição Federal de 1988 consagrou esse princípio fundamental de legitimidade política, ao declarar solenemente que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único).

No capítulo IV do seu Título II, a Constituição da República indicou quatro grandes formas de manifestação da soberania popular: o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa. Objeto do presente projeto de lei é regulamentar os três últimos instrumentos da soberania popular, expressos no art. 14 do texto constitucional.

Atualmente, essa regulamentação encontra-se disposta na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, cujas deficiências são notórias.

A principal delas é, sem dúvida, o fato de que esse diploma legislativo recusou ao povo soberano o poder de iniciativa em matéria de plebiscitos e referendos. A interpretação de que tal restrição à soberania popular resulta do disposto no art. 49, inciso XV, da Constituição é claramente falaciosa. Toda e qualquer regra constitucional há de ser interpretada à luz dos princípios fundamentais expressos na própria Constituição, e que formam os alicerces do Estado por ela criado. A soberania popular é um deles, como lembrado acima. Todos os Poderes do Estado são considerados, à luz desse princípio, como delegados do povo soberano. Ora, quando a Constituição declara, em seu art. 14, que tanto o sufrágio eleitoral, quanto o plebiscito e o referendo, são manifestações da soberania popular, impedir o povo de exercer o poder de iniciativa de plebiscitos e referendos seria equivalente a reconhecer que a realização de eleições dependeria de decisão do Congresso Nacional. O absurdo fala por si mesmo.

É óbvio que, ao dar ao Congresso Nacional a competência determinada em seu art. 49, inciso XV – competência essa que o projeto reitera nos artigos 7º e 9º –, a Constituição Federal regulou os atos finais do procedimento de realização dessas manifestações populares, sem decidir minimamente sobre o poder de iniciativa.

Em razão disso, o projeto reconhece ao povo soberano, como não poderia deixar de ser, a iniciativa de plebiscitos e referendos, com a



observância dos requisitos estabelecidos no art. 61, § 2º, da Constituição Federal em matéria de iniciativa popular legislativa.

Mas, além disso, prevê também o projeto a possibilidade de que o processo dessas manifestações populares, em se tratando de referendo (art. 9º), ou dos plebiscitos referidos nos incisos II e III do art. 3º, seja iniciado por decisão de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. Supre-se, aqui, uma grave lacuna na regulamentação do texto constitucional. A minoria parlamentar qualificada tem competência para requerer a criação de comissões de inquérito, quer no Congresso Nacional, quer separadamente, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal (Constituição Federal, art. 58, § 3º). Mas essa mesma minoria qualificada não tem poderes para, diante de uma decisão do órgão legislativo ou do Poder Executivo, que ela julgue gravemente comprometedor do bem comum do povo e do interesse nacional, pedir a decisão final do povo soberano sobre tal assunto.

Vejamos agora, mais especificamente, outras disposições do projeto.

Em matéria de plebiscitos, não se abre qualquer assunto à decisão popular sem a necessária e prévia discussão no Congresso Nacional, mas reserva-se ao povo, tão-só, decidir diretamente questões que, pela sua própria natureza, dizem respeito essencialmente ao bem público e ao interesse nacional, e sobre as quais, por conseguinte, os representantes políticos não têm legitimidade para tomar decisões à revelia do soberano (art. 3º). Por essa razão, não pareceu prudente incluir como objeto de plebiscito as questões de costumes, as quais, pela sua natureza profundamente controversa, envolvendo crenças, visões de mundo e valores pessoais, devem ser objeto de ampla discussão na instância parlamentar.

O plebiscito para decidir soberanamente sobre novas configurações político-territoriais da ordem federativa obedece no projeto, em

linhas gerais, às disposições do art. 18 da Constituição Federal. Acrescentam-se, no entanto, algumas precisões, que não constam da vigente Lei nº 9.709.

Assim é que a iniciativa dos plebiscitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como para a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, compete, pelo projeto, ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária (art. 4º, § 1º). Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito deve ser precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas, tal como exigido pela Constituição Federal (art. 18, § 4º) em decisões similares a respeito de Municípios.

Quanto à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, o projeto, suprindo omissão da Lei nº 9.709 e dando cumprimento ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, fixa o período máximo de dois anos a contar da promulgação da lei estadual de autorização, para a realização do plebiscito. Acrescenta, porém, que a iniciativa do plebiscito compete a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Município envolvido na decisão.

Ainda quanto aos plebiscitos, o projeto os declara obrigatórios nas hipóteses definidas nos incisos IV e V do art. 3º, porque cuida-se aí de alienação ou mudança de qualificação de bens que pertencem ao povo, e não a órgãos do Estado.

Por derradeiro em matéria de plebiscitos, a fim de que eles tenham o necessário caráter decisório e não meramente consultivo, estabelece o projeto que, conforme o resultado da manifestação popular, os Poderes competentes

tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição (art. 6º, § 3º).

No tocante ao referendo, o projeto precisa que o seu objeto não se limita apenas à aprovação ou rejeição de leis ou atos normativos baixados pelo Poder Executivo, mas estende-se também a emendas constitucionais, bem como a acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza (art. 8º). Em um número crescente de países, hoje, firma-se o consenso de que o chamado poder constituinte derivado já não tem legitimidade política para alterar o texto da Constituição, sem a ratificação do povo soberano. E no atual mundo globalizado, excluir da apreciação do povo, em última instância, a celebração de acordos internacionais que podem empenhar definitivamente o futuro da nação aparece, inquestionavelmente, como um ato de usurpação da soberania.

O projeto prevê que o referendo, autorizado pelo Congresso Nacional (art. 9º), é convocado pela Justiça Eleitoral (art. 10). Compete também a esta última proclamar o resultado da manifestação popular, devendo então o Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto do referendo, foi confirmado ou rejeitado pelo povo (art. 11).

Declara-se obrigatório, pelo art. 8º, parágrafo único, o referendo popular de leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. A razão é clara e amplamente comprovada pela experiência nacional, desde o Império. Na votação de leis eleitorais, os parlamentares vêm-se, incontornavelmente, obrigados a decidir, não apenas no interesse geral, mas também em causa própria. É exatamente por essa razão que, no presente, o Congresso Nacional tem encontrado dificuldades intransponíveis para tomar as decisões que se impõem, em matéria de reforma política. Em tais condições, nada mais justo e equilibrado do que submeter tais leis à decisão do povo soberano em última instância, lembrando-se que o povo dispõe também do poder de iniciativa em matéria de projetos de lei.

No art. 12, o projeto fixa as atribuições da Justiça Eleitoral em matéria de plebiscitos e referendos. A novidade, em relação ao disposto sobre isto na vigente Lei nº 9.709, é que o projeto assegura a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito e do referendo, não só de parte dos partidos políticos, mas também do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral. Algumas dessas entidades, como sabido, já dispõem de legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público (Constituição Federal, art. 103).

A iniciativa popular legislativa é singularmente reforçada no projeto.

Em primeiro lugar, estabelece-se que não se pode exigir dos signatários a indicação de outros dados pessoais, além do nome completo, da data de nascimento e do domicílio eleitoral (art. 13, § 1º). A exigência determinada pelo art. 252, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de que o signatário de um projeto de lei de iniciativa popular deva indicar os “dados identificadores de seu título eleitoral” constitui uma demasia, pois as informações pessoais acima indicadas são suficientes, se for o caso, para se localizar nos registros eleitorais, a inscrição do eleitor.

Demais disso, o projeto determina que os projetos de lei de iniciativa popular têm prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal (art. 14).

Finalmente, estabelece o art. 15 do projeto que a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto originou-se de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, há de ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Sala das Sessões, em      de                      de 200    .



Deputado **ANDRÉ DE PAULA**  
Presidente