

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 689, DE 2003

Apensados: PL nº 758/2003, PL nº 4.718/2004, PL nº 7.004/2006, PL nº 1.846/2007, PL nº 3.310/2012, PL nº 3.453/2012, PL nº 6.056/2013, PL nº 2.115/2015, PL nº 7.574/2017, PL nº 8.648/2017, PL nº 11.119/2018, PL nº 2.262/2019, PL nº 2.660/2019 e PL nº 67/2019

Modifica a redação do art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado ROGÉRIO SILVA

**Relator:** Deputado ALFREDO GASPAR

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 689, de 2003, de autoria do Sr. Rogério Silva, modifica a redação do “do art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.”

O art. 7º, introduzido pelo Projeto, tem a seguinte redação:

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º, entende-se por população diretamente interessada a do território que se pretende desmembrar; 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.

O Projeto de Lei nº 689, de 2003, foi distribuído a esta Comissão para que ela se pronuncie sobre o seu mérito e sobre os aspectos previstos no art. 54, inciso I, do Regimento Interno desta Casa.



A matéria sujeita-se à apreciação do Plenário e tramita em regime de urgência, nos termos do disposto no art. 155 do Regimento Interno da Casa.

Ao Projeto de Lei nº 689, de 2003, apensaram-se os seguintes projetos:

1- Projeto de Lei nº 758, de 2003, de autoria do Sr. Bispo Wanderwal, “[a]ltera a redação do art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.”

2- Projeto de Lei nº 4.718, de 2004, da Comissão de Comissão de Legislação de Participativa, “[r]egulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.”

3- Projeto de Lei nº 2.115, de 2015, da Sra. Liziana Gama, “[a]ltera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III, do art. 14 da Constituição Federal, para incluir os cidadãos entre os legitimados para a apresentação de projeto de decreto legislativo visando à convocação de plebiscito e referendo.”

4- Projeto de Lei nº 8.648, de 2017, de autoria do Sr. Glauber Braga, “[a]ltera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 – Lei que regulamenta o exercício da soberania popular – a fim de estabelecer plebiscito ou referendo para os casos de alteração substancial das propostas registradas pelos chefes do poder executivo municipal, estadual e federal no ato de registro das candidaturas.”

5- Projeto de Lei nº 7.004, de 2006, de autoria do Sr. Francisco Escórcio, “[a]ltera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal para alterar critério com vistas à criação de Estado.”



6- Projeto de Lei nº 1.846, de 2007, do Sr. Gonzaga Patriota, “[a]ltera a redação do art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”

7- Projeto de Lei nº 3.310, de 2012, “[a]crescenta parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para determinar a realização de audiências públicas, no Congresso Nacional, antes da deliberação sobre a autorização de referendo e a convocação de plebiscito.”

8- Projeto de Lei nº 3.453, de 2012, do Sr. Giovanni Queiroz e outros, “[d]á nova redação aos arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta o disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.”

9- Projeto de Lei nº 6.056, de 2013, da Sra. Luiza Erundina, “[r]egulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.”

10- Projeto de Lei nº 7.574, de 2017, da Comissão Especial de Reforma Política, “[i]nstitui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal.”

11- Projeto de Lei nº 2.262, de 2019, do Sr. Luiz Philippe de Orleans e Bragança, “[d]á nova disciplina aos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis.”

12- Projeto de Lei nº 11.119, de 2018, de autoria do Sr. Jaime Martins, “[a]ltera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 - Lei da Democracia Direta.”

13- Projeto de Lei nº 67, de 2019, do Sr. Rodrigo Agostinho, “[a]ltera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 - Lei da Democracia Direta.”



14- Projeto de Lei nº 2.660, de 2019, do Sr. Célio Studart, “[p]revê a possibilidade de projeto de lei de iniciativa popular poder abordar mais de um assunto.”

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições na forma do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. No caso concreto, cabe também a manifestação sobre o mérito, nos termos do art. 32, inc. IV, alínea “e”, do mesmo Regimento Interno.

A União tem competência privativa para legislar sobre direito eleitoral, na forma do art. 22, inciso I, da Constituição da República. Os plebiscitos e os referendos de que tratam as proposições, aqui avaliadas, têm inequívoca natureza eleitoral.

O Projeto de Lei nº 689, de 2003, é inconstitucional, por contrariar a decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.650, de 2011, que definiu como utilizável para as populações interessadas em casos de fusão ou desmembramento de Municípios o mesmo critério fixado na Constituição para o desmembramento ou a fusão de Estados, ocasião em que a excelsa Corte considerou que o atual art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, “conferiu adequada interpretação ao art. 18. §3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana.”

O referido dispositivo da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 2011, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, tem a seguinte redação:

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 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.



Encontram-se em situação igualmente inconstitucional à do Projeto principal, por reduzirem o alcance da decisão do Supremo Tribunal Federal no caso de desmembramento, os seguintes apensos: PL nº 758, de 2003, PL nº 7.004, de 2006, e PL nº 3.453, de 2012;

São constitucionais os Projetos seguintes: PL nº 4.718, de 2004; PL nº 2.115, de 2015; 8.648, de 2017; PL nº 1.846, de 2007; PL nº 7.574, de 2017 (salvo o parágrafo terceiro de seu art. 4º, conforme comentário na seção seguinte); PL nº 67, de 2019; PL nº 11.119, de 2018; o PL nº 2.262, de 2019 (salvo o parágrafo segundo de seu art. 4º, conforme comentário na seção seguinte), e o PL 2.660, de 2019.

O PL nº 3.310, de 2012, é inconstitucional por uma razão formal. Ele se limita a disciplinar, em seu único artigo, a pauta interna das Casas do Congresso Nacional no caso de convocação de plebiscito ou referendo. Ora, a referida pauta é questão regimental.

Já o PL nº 6.056, de 2013, que atribui, no § 1º do seu art. 5º, por lei, uma competência exclusiva ao Senado Federal em iniciativa de plebiscito para incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados, viola, a toda evidência, o princípio democrático, ao restringir uma competência que é comum às duas Casas do Congresso Nacional. No caso deste Projeto, por a inconstitucionalidade estar restrita a um dispositivo, esta relatoria apresentará emenda para sanar o vício apontado.

O PL nº 7.574, de 2017, em seu art. 4º, §§ 2º e 3º, e o PL nº 2.262, de 2019, em seu art. 4º, §§ 2º e 3º, art. 8º, § 5º e art. 14, § 5º, levam à lei questão interna das Casas do Congresso, a qual é de natureza exclusivamente regimental. O PL nº 11.119, de 2018, e o PL nº 67, de 2019, no art. 14 que acrescentam à Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, também trazem para lei questão de ordem regimental, submetendo a pauta da Casa ao escrutínio do Presidente da República, que detém o poder de vetar as matérias aprovadas no Congresso Nacional.

No que toca à juridicidade, observa-se que a matéria de todas as proposições em nenhum momento transgride os princípios gerais do direito



que informam o sistema jurídico pátrio (salvo as inconstitucionalidades já apontadas). Eis por que é jurídica.

Esta relatoria deixa de examinar, quanto ao aspecto de técnica legislativa, as proposições aqui consideradas inconstitucionais.

No que concerne à técnica e à redação legislativa, conclui-se que se observaram na feitura das proposições as imposições da Lei Complementar nº 95, de 1998. Elas têm, assim, boa técnica e boa redação legislativa. Todavia, nota-se problema de redação na ementa do PL nº 6.056, de 2013.

Quanto ao mérito, não há contestação quanto à contribuição que as proposições aqui analisadas trazem ao debate do plebiscito e do referendo, duas importantes ferramentas da democracia. No entanto, com o exame de todas as proposições, esta relatoria entende que o Projeto de Lei nº 2.262, de 2019, de autoria do Sr. Luiz Philippe de Orleans e Bragança, constitui proposta mais amadurecida, onde se discute com profundidade tanto o plebiscito e o referendo quanto os projetos de iniciativa popular, além de se desenhar ali satisfatoriamente o protocolo que deve ser observado na execução de tais institutos.

O art. 14 do PL nº 2.262, de 2019, cuja inconstitucionalidade já havia sido apontada acima, ao se analisar o aspecto da constitucionalidade, pode e deve ser aproveitado para a coerência da proposição, com alteração de mérito, visando a retirar da futura lei procedimentos internos e próprios exclusivamente da soberania do Parlamento. Esses procedimentos encontram o seu lugar natural nos Regimentos Internos das Casas do Congresso ou no Regimento Interno do próprio Congresso.

Quanto à **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**, voto:

1) pela inconstitucionalidade dos seguintes Projetos: 1) PL nº 689, de 2003; 2) PL nº 758, de 2003, 3) PL nº 7.004, de 2006; 4) PL nº 3.310, de 2012; e 5) PL nº 3.453, de 2012.



2) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos seguintes Projetos: 1) PL nº 4.718, de 2004; 2) PL nº 1.846, de 2007; 3) PL nº 2.115, de 2015; 4) PL 8.648, de 2017; e 5) PL nº 2.660, de 2019, bem como dos seguintes, com suas respectivas emendas: 6) PL nº 6.056, de 2013, 7) PL nº 7.574, de 2017, 8) PL nº 11.119, de 2018, 9) PL nº 67, de 2019, e 10) PL nº 2.262, de 2019.

No **mérito**, voto:

1) pela **rejeição** dos seguintes Projetos: 1) PL nº 758, de 2003, 2) PL nº 4.718, de 2004, 3) PL nº 7.004, de 2006, 4) PL nº 1.846, de 2007, 5) PL nº 3.310, de 2012, 6) PL nº 3.453, de 2012, 7) PL nº 6.056, de 2013, 8) PL nº 2.115, de 2015, 9) PL nº 7.574, de 2017, 10) PL nº 8.648, de 2017, 11) PL nº 11.119, de 2018, 12) PL nº 2.660, de 2019, 13) PL nº 67, de 2019, e 14) PL nº 689, de 2003.

2) pela **aprovação** do PL nº 2.262, de 2019, com as suas respectivas emendas anexas.

Sala da Comissão, em            de            de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 6.056, DE 2013**

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

**EMENDA Nº1**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto:

“Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, para dispor sobre matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.”

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192





# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.056, DE 2013

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

### EMENDA Nº2

Dê-se a seguinte redação ao § 1º do art. 5º deste Projeto:

“Art. 5º.....

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Congresso Nacional, 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.

.....”

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 7.574, DE 2017**

Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal.

**EMENDA Nº1**

Suprimam-se os §§ 2º e 3º do art. 4º deste Projeto, renumerando-se os parágrafos seguintes.

Sala da Comissão, em            de            de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 11.119, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 - Lei da Democracia Direta.

**EMENDA Nº1**

Suprima-se o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, na versão do Projeto.

Sala da Comissão, em            de            de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 67, DE 2019**

Altera a Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998 (Lei da Democracia Direta).

**EMENDA Nº1**

Suprima-se o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, na versão do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 2.262, DE 2019**

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

**EMENDA Nº1**

Suprimam-se os §§ 2º e 3º do art. 4º, e o § 5º do art. 8º deste Projeto, renumerando os seguintes.

Sala da Comissão, em            de            de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192



# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.262, DE 2019

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

### EMENDA Nº2

Dê-se a seguinte redação ao atual § 5º do art. 14 deste Projeto, desdobrando-o e renumerando os parágrafos seguintes:

“Art. 14.....

§ 5º Se considerar as medidas propostas na minuta de iniciativa popular constitucionais, a Câmara dos Deputados fará seu registro e lhes dará identificação única para figurar nas plataformas de coleta de subscrição;

§ 6º Se considerar inconstitucionais, a minuta será devolvida ao organizador para, quando for o caso, promover as alterações sugeridas pelo órgão competente da Câmara dos Deputados;

.....”

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR  
Relator

2024\_18192

