

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 198, DE 2007

Dispõe sobre a realização de plebiscito para decidir sobre o instituto da reeleição para os cargos majoritários no país.

Autor: Deputado DAVI ALCOLUMBRE

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

I – RELATÓRIO

Com fundamento no art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, pretende o projeto de decreto legislativo em epígrafe convocar plebiscito de âmbito nacional, que se realizaria no dia 2 de dezembro último, a ser organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para consultar o eleitorado sobre a permissão da reeleição para os cargos majoritários do País.

Prevê a proposição:

- a) a consulta à população a respeito da “permissão da reeleição, para um único período subsequente, para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e de Prefeito”;
- b) a realização de campanha institucional da Justiça Eleitoral, veiculada nos meios de comunicação de massa, esclarecendo a população sobre o objeto do plebiscito, com espaço idêntico para as manifestações contrárias e favoráveis à questão;

- c) a aprovação ou rejeição da consulta por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral;
- d) a sustação da tramitação de projeto de resolução ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, a partir da convocação desta e até que o resultado das urnas seja proclamado;
- e) instituição, pela Câmara dos Deputados, na hipótese de rejeição do instituto da reeleição, para um único período subsequente, previsto para os cargos acima mencionados, de comissão especial para dar início à tramitação de proposta de emenda à Constituição alterando a redação do § 5º do art. 14 do texto magno, de forma a adequar a regra ali contida à vontade manifestada pelo eleitorado; e
- f) expedição, pelo Tribunal Superior Eleitoral, até noventa dias antes de sua realização, de normas regulamentadoras do plebiscito.

Argumenta-se, em síntese, na justificação apresentada, que o instituto da reeleição, desde que introduzido, em nosso sistema jurídico-constitucional pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997, tem suscitado acirrados debates sobre a oportunidade de sua adoção, daí surgindo dois pólos argumentativos.

De um lado, há os que sustentam que a possibilidade de reeleição é importante incentivo para uma boa gestão por parte dos representantes, na medida em que estes sabem, de antemão, que seu trabalho poderá ser julgado pelo eleitorado na eleição seguinte.

De outro lado, há muitos críticos do instituto que entendem que a reeleição favorece o uso da máquina pública em benefício dos candidatos que concorrem ao segundo mandato consecutivo. Consideram, ademais, que essa prática milita contra a necessária igualdade de condições entre todos os candidatos aos cargos eletivos, uma vez que os detentores de mandatos que postulam um novo período têm, entre outras vantagens, maior visibilidade, em razão do exercício do cargo.

O projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete examinar seus aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, além de seu mérito, nos termos do art. 32, IV, letras “a” e “e”, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Dispõe o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O art. 14 da Lei Maior, por sua vez, estatui:

“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.”

De acordo com o art. 49, XV, da Constituição Federal, compete, privativamente, ao Congresso Nacional, autorizar referendo e convocar plebiscito.

Nossa Lei Fundamental consagra, portanto, o princípio da soberania popular, reconhecendo como fundamentos do poder a democracia representativa (indireta), com institutos de democracia direta, estes últimos, desde que previstos no texto constitucional, entre eles, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Assim apontam CANOTILHO e MOREIRA o alcance do princípio democrático:

“A articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo uniforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensio-

nal. Primeiramente, a Democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática etc.)”¹.

Na lição dos eminentes constitucionalistas portugueses, vemos retratados os dois aspectos centrais do princípio democrático, que inspiraram nossos Constituintes: as teorias da democracia representativa e participativa.

Nesse contexto, a idéia da realização de uma consulta plebiscitária sobre determinada questão encontra respaldo em nosso sistema constitucional.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, “Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal”. Seu art. 1º, na linha dos doutrinadores, dá os conceitos de plebiscito e referendo, nos seguintes termos:

“Art. 1º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.”

¹ In Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, apud MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 5ª ed. São Paulo. Atlas, 2005.

O instituto da reeleição é de ordem constitucional: está previsto no art. 14, § 5º, da Lei Magna, introduzido pela Emenda Constitucional nº 16, de 1967, nos seguintes termos:

“O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”

Tratando-se de consulta sobre matéria constitucional já legislada, não há dúvida de que o meio adequado é o *referendo*, não o *plebiscito*, conforme pacífico entendimento da doutrina e nos estritos termos do art. 1º da Lei nº 9.709, de 1998, acima transcrito. Desse modo, parece-nos que a proposição incorre em **ilegalidade** ao prever a realização de um plebiscito. Também contrário ao disposto na referida lei é o art. 5º da proposição (*“Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado”*). Mesmo constituindo reprodução do texto legal, não sendo a hipótese de medida não efetivada – ao contrário, a consulta versa matéria que já produziu efeitos no mundo jurídico –, está em desacordo com a hipótese de que cuida a lei.

Afora esse aspecto, quer-nos parecer que é necessário refletir sobre a especificidade de uma norma já constante do texto constitucional ser submetida a consulta popular, tendo em vista o **rito** que a Constituição prescreve para a tramitação de propostas de emendas à Constituição, o qual está adstrito ao previsto no art. 60 da Lei Fundamental. Assim, a **iniciativa** de uma proposta dessa natureza é reservada, exclusivamente, a:

- a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- b) ao Presidente da República; e
- c) mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Fora dessas hipóteses, não há possibilidade de, por lei infraconstitucional, ser iniciada a tramitação de uma PEC, o que resulta na **inconstitucionalidade** do art. 6º do projeto de decreto legislativo sob exame, que prevê, em caso de rejeição da consulta, a instituição de “Comissão Especial para

dar início à tramitação da Proposta de Emenda à Constituição alterando o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, de forma a adequar a regra prevista na Carta Maior à vontade manifestada nas urnas”. A par desse aspecto, cremos que o projeto peca pela **injuridicidade**, uma vez que desnatura o instituto do emendamento à Constituição, nos termos em que previsto na Carta Política.

As mesmas razões prevalecem com respeito ao referendo, o que inviabiliza a apresentação, por este Relator, de emenda saneadora dos vícios apontados.

Somente poderia ter eficácia uma consulta popular em relação a uma emenda à Constituição, se viesse prevista no próprio texto aprovado, como condição **suspensiva**, isto é, se não aprovada pelo eleitorado a medida legislativa, perderia esta, *ipso facto*, a sua vigência.

Embora seja relativamente recente a lei regulamentadora do preceito contido no art. 14, I, II e III da Constituição, não tendo dado ensejo, ainda, à manifestação da doutrina pátria, à míngua de exemplos concretos, parece-nos, salvo melhor entendimento, que conclusão diversa ofenderia a sistemática da própria Lei Maior, quebrando-lhe a coerência e a coesão interna.

Em tais condições, nosso voto é no sentido da inconstitucionalidade, injuridicidade e ilegalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 198, de 2007, ficando prejudicado o exame dos demais aspectos de competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2007.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Relator