



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 5, DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, de autoria do Senador Gerson Camata e outros Senhores Senadores, que convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

RELATOR: Senador **JEFFERSON PÉRES**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que tem como primeiro subscritor o Senhor Senador GÉRSO N CAMATA. A proposição convoca plebiscito a respeito dos seguintes temas, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005:

- I – legalização do aborto;
- II – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- III – união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- IV – fim do serviço militar obrigatório;
- V – fim do voto eleitoral obrigatório;
- VI – redução da maioria penal;
- VII – reeleição dos chefes de Poder Executivo.

Na Justificação correspondente está posto que, na pauta de discussões que se travam no seio da sociedade, há temas que se encontram nos editoriais dos jornais e debates acadêmicos e que alcançam também o dia-a-dia dos cidadãos.

Alguns desses temas são espinhosos e sujeitos a ataques e defesas veementes, como os que dizem respeito ao aborto e à união civil de pessoas do mesmo gênero.

Outros deles são menos dramáticos, mas também importantes, como os que se referem à adoção ou não do financiamento público de campanhas eleitorais e à manutenção ou não do serviço militar obrigatório.

Aduz-se que “o Congresso Nacional, como órgão máximo de representação do povo brasileiro e espelho multifário da nossa sociedade, não pode, à maneira de avestruz, fingir que a hora do debate ainda não é chegada”.

Diz-se, ainda, que a soberania popular, “que é, em última instância, a fonte das normas jurídicas que todos nós devemos observar, saberá iluminar os caminhos dos seus mandatários”.

Conclui-se, consignando que a data escolhida para o plebiscito tem o objetivo de coincidir com a realização do referendo acerca da comercialização de arma de fogo e de munição em território nacional.

Por fim, registra-se a esperança de ver aprovada a presente proposição, para que “a democracia brasileira seja engrandecida mediante a manifestação direta da população a respeito de assuntos que devem comprometer, inclusive, as nossas próximas gerações”.

Designado para relatar a proposição, opinamos, em relatório apresentado em 13 de março de 2005, por separá-la em dois grupos distintos: o das questões eleitorais (fim do voto obrigatório, fim da reeleição e financiamento público) e o das questões, por assim dizer, de direitos civis (legalização do aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero, redução da maioria penal e fim do serviço militar obrigatório).

Naquela ocasião defendemos que esta Comissão acolhesse, num primeiro momento, a proposta de realização de plebiscito sobre a adoção de financiamento público das eleições, sobre o fim do voto obrigatório e sobre a reeleição, deixando os temas do aborto, da união civil de pessoas do mesmo sexo,

do serviço militar obrigatório e da maioria penal para outra oportunidade, em razão da polêmica que costuma envolver esses últimos.

Por outro lado, havíamos também proposto o acréscimo de mais um tópico no plebiscito em questão. Tratava-se da questão referente ao desmembramento do Município do Rio de Janeiro do Estado homônimo para recriar o Estado da Guanabara. Vale dizer, os eleitores de todo o atual Estado do Rio de Janeiro seriam consultados sobre a recriação – ou não – do Estado da Guanabara na área territorial do atual Município do Rio de Janeiro.

Após a apresentação de nosso relatório, o Projeto sob análise recebeu quatro emendas.

A **Emenda nº 1**, do Senador GERSON CAMATA, autor da proposição, que conhecendo a nossa posição no sentido de separar as questões eleitorais das questões que dizem respeito a direitos civis, apresentou proposição acessória pretendendo que essas últimas (redução da maioria penal, união civil de pessoas do mesmo gênero e fim do serviço militar obrigatório) fossem levadas a consulta em data a ser fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Posteriormente, o Senador GERSON CAMATA retirou a Emenda nº 1 e apresentou a **Emenda nº 2**, que suprime a consulta sobre união civil de pessoas do mesmo gênero, contida na primeira, mantendo as consultas sobre o fim do serviço militar obrigatório e sobre a redução da maioria penal.

Por seu turno, a **Emenda nº 3**, conjuntamente assinada pelos Senadores CÉSAR BORGES, DEMÓSTENES TORRES, RODOLPHO TOURINHO e ROMEU TUMA, reforça a proposta de consulta sobre a redução da maioria penal.

Finalmente, o Senador VALTER PEREIRA apresentou a **Emenda nº 4**, propondo que seja incluída entre os itens do plebiscito consulta sobre a limitação do funcionamento dos partidos que não obtiveram votação representativa.

Cabe, ainda, consignar que o Senador SIBÁ MACHADO, divergindo do Relatório que apresentamos em 2005, formalizou naquela ocasião voto em separado para que o plebiscito de que tratamos se realize no prazo de dois anos, a contar da sua aprovação e abranja os seguintes temas: I – Recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro; II – Descriminalização do aborto; III – União civil entre pessoas do mesmo gênero; IV – Fim do serviço militar obrigatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

Como já dissemos anteriormente, temos que a Constituição Federal estabelece, no seu art. 14, *caput*, que 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 **plebiscito**, referendo e iniciativa popular.

Outrossim, o art. 49, XV, da Lei Maior, estatui ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e a **convocação de plebiscito**.

Por outro lado, a lei a que se refere o art. 14, *caput*, da Constituição Federal (Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998), preceitua, no seu art. 2º, que *plebiscito e referendo* são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito, ao contrário do referendo, convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Ademais, o art. 3º da mesma Lei prescreve que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante

decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Já o art. 8º da Lei em tela estatui que, uma vez aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, que se incumbirá, nos limites de sua circunscrição, de:

- I – fixar a data da consulta popular;
- II – tornar pública a cédula respectiva;
- III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- IV – 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.

Por outro lado, o art. 9º consigna que, convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivado, cuja matéria constitua objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Já o art. 10 da Lei em questão estabelece que o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, prevendo o art. 12 que a tramitação do respectivo projeto obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, “no que couber”.

Tais normas estão observadas na proposição sob exame.

Neste ponto, cabe a seguinte observação. A Lei nº 9.709, de 1998, confere competência à Justiça Eleitoral para fixar a data do plebiscito. Desse modo, em princípio, tal regra só pode ser excepcionada por outra lei formal, não podendo decreto legislativo afastar sua incidência.

Como consequência, o art. 2º da proposição em pauta, ao fixar a data para a realização do plebiscito que se pretende realizar, incorreria em ilegalidade.

Entretanto, cumpre ponderar o seguinte: a Constituição atribui ao Congresso Nacional competência privativa para convocar plebiscito. Ora, parece-nos que tal espécie de convocação é ato concreto, e como tal requer data prevista.

Nessa linha de interpretação, a Lei nº 9.709, de 1998, teria exorbitado ao atribuir a competência para fixar a data de plebiscito à Justiça Eleitoral. Logo, não haveria ilegalidade no fato de o projeto de decreto legislativo de que tratamos aqui fixar a data para a consulta plebiscitária.

De qualquer modo, do ponto de vista prático, não se afigura adequado fixar a data do primeiro domingo de outubro vindouro, pois sabemos que projetos como o que ora discutimos não têm tramitação célere por sua própria dimensão polêmica e o seu processamento está apenas no início no Senado Federal, sendo que, caso aprovado nesta Casa, deverá seguir à Câmara dos Deputados.

Desse modo, no Substitutivo que apresentamos, deixamos a escolha da data a critério do Tribunal Superior Eleitoral, conforme prevê o art. 8º, I, da Lei nº 9.709, de 1998, embora tornando expresso que a consulta deverá ser efetivada no prazo de um ano a partir da publicação do Decreto Legislativo de que tratamos aqui.

Devemos, ainda, ponderar que o resultado favorável de plebiscito não é auto-aplicável, por assim dizer, e, portanto, não prescinde de regulamentação pelo Congresso Nacional. Assim, a título de exemplo, se, eventualmente, plebiscito aprovar a adoção do financiamento público de campanhas, tal decisão, para ter eficácia, demandará aprovação de projeto de lei regulamentando a matéria.

Enfim, no que diz respeito à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição sob análise, não enxergamos óbice que possa impedir sua livre tramitação.

No que diz respeito ao mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, vale dizer, sobre a sua conveniência e oportunidade, cabe dizer o que segue.

Por um lado, reiteramos que nos parece excessivo convocar o eleitorado nacional para decidir sobre as sete questões constantes do presente projeto de decreto legislativo de uma só vez, numa mesma data. São temas bem diversos, com diferentes níveis de acúmulo de discussão em nossa sociedade.

Por outro lado, não podemos negar que diversos Senadores pretendem manter um ou mais dos temas que inicialmente achamos melhor deixar para outra oportunidade. Inclusive as emendas apresentadas apontam nesta direção.

A propósito, é necessário reconhecer que a discussão envolvendo o tema da redução da maioria penal tem aumentado em nossa sociedade, especialmente em face dos níveis assustadores que a violência urbana tem atingido no País, de que são exemplos os graves acontecimentos que ocorreram no Município de São Paulo no decorrer deste ano, envolvendo a organização criminosa chamado Primeiro Comando da Capital, o PCC.

Devemos também reconhecer que a polêmica sobre o aborto recrudesceu com a questão dos chamados fetos anencefálicos.

Igualmente o tema da união civil de pessoas do mesmo sexo vem despertando o interesse, tanto da opinião pública nacional como da internacional, com diversos Países tendo ultimamente legitimado tal espécie de contrato de convivência.

Por essas razões é que estamos reformulando parcialmente a nossa compreensão inicial e decidindo opinar pelo acolhimento integral do rol das matérias que a proposição pretende submeter a consulta popular.

Contudo, permanecemos com a convicção de que seria excessivo levar à audiência popular de uma só vez, numa mesma data, os sete itens em

questão, alguns deles com pouca ou mesmo nenhuma relação de pertinência temática entre si.

Por essa razão estamos propondo emenda modificativa do art. 2º do Projeto para que fique a critério do Tribunal Superior Eleitoral a decisão de efetivar numa mesma data, ou em datas diversas, a consulta ao eleitorado sobre os diferentes temas que compõem a lista do plebiscito que ora discutimos.

Ademais, estamos propondo também emenda que altera o texto da ementa da proposição, para adequá-la com a modificação proposta ao art. 2º.

Outrossim, como revimos nossa posição inicial e estamos acolhendo os sete itens que o projeto original pretende levar a plebiscito, impõe-se que as Emendas de nº 2 e de nº 3 sejam declaradas prejudicadas (a Emenda de nº 1 foi retirada pelo Senador GERSON CAMATA), pois o seu objetivo é exatamente o de incluir diversos itens constantes do projeto original que o Substitutivo que havíamos apresentado excluía.

De outra parte, no curso da discussão da matéria nesta Comissão, também constatamos que a proposta que fizemos, no sentido de incluir consulta sobre a recriação do Estado da Guanabara, mostrou-se especialmente polêmica, gerando expressiva resistência de atores diversos.

Embora continuemos com a avaliação de que é de justiça possibilitar ao povo do atual Estado do Rio de Janeiro que decida democraticamente sobre a permanência da fusão, ocorrida em 1975, estamos retirando tal proposta do Substitutivo, por reconhecer que sua manutenção, nesse momento, contribuiria para travar e impedir a tramitação do Projeto.

Por fim, embora reconhecendo o mérito da Emenda do Senador VALTER PEREIRA, propondo que seja incluída entre os itens do plebiscito consulta sobre a limitação do funcionamento dos partidos que não obtiveram votação representativa, somos da opinião de que ela não deve ser acolhida. Entendemos que seria bem difícil para o eleitor médio brasileiro sequer compreender a questão referente à chamada "cláusula de barreira".

Recordamos aqui que o próprio Tribunal Superior Eleitoral se dividiu, após as recentes eleições, em duas ou três interpretações diversas sobre quais partidos haviam alcançado a votação percentual exigida para obter "funcionamento parlamentar", expressão também ela dúbia e de difícil concretização.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com emendas de Relator à ementa e ao art. 2º, conforme abaixo, prejudicadas as Emendas de nº 2 e 3 e rejeitada a Emenda de nº 4 (a Emenda de nº 1 foi retirada pelo Senador GERSON CAMATA):

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto:

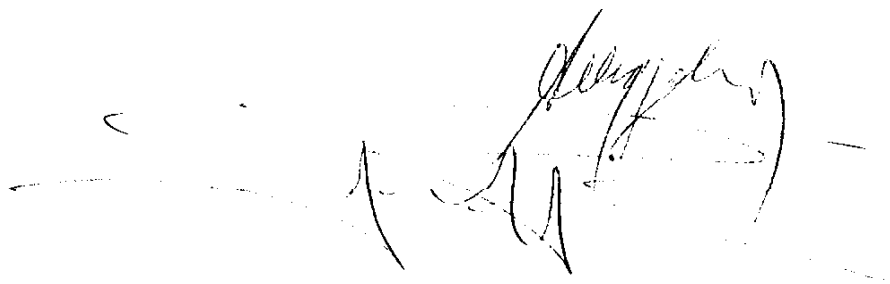
Convoca plebiscito a respeito dos temas que especifica.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto:

"Art. 2º Os temas que compõem o rol do plebiscito convocado pelo art. 1º poderão, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, ser submetidos a consulta popular numa mesma data ou em datas diversas, observado o prazo de um ano, contado da publicação deste Decreto Legislativo."

Sala das Comissões em, 20 de dezembro de 2006.



, Presidente

, Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nesta data, decide pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1494, de 2004, com as Emendas nºs 1-CCJ a 3-CCJ, descritas abaixo, acolhendo a supressão do tema “redução da maioria penal”, constante do inciso VI, do art. 1º, do Projeto; pela prejudicialidade da Emenda nº 2, de autoria do Senador Gerson Camata, e da Emenda nº 3, de autoria dos Senadores César Borges, Romeu Tuma, Demóstenes Torres e Rodolpho Tourinho; e pela rejeição da Emenda nº 4, de autoria do Senador Valter Pereira.

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto:

“Convoca plebiscito a respeito dos temas que especifica.”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto:

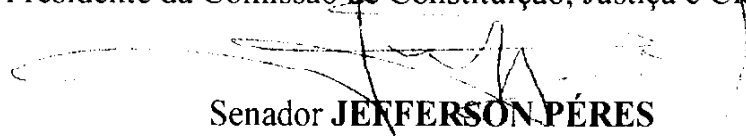
“Art. 2º Os temas que compõem o rol do plebiscito convocado pelo art. 1º poderão, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, ser submetidos a consulta popular numa mesma data ou em datas diversas, observado o prazo de um ano, contado da publicação deste Decreto Legislativo.”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Suprima-se o tema “redução da maioria penal”, constante do inciso VI, do art. 1º, do Projeto de Decreto Legislativo nº 1494, de 2004.

Sala das Comissões, 20 de dezembro de 2006.


Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.


Senador **JEFFERSON PÉRES**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 1494 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 20/12/2006, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE :	
RELATOR: <i>Sen. Jefferson Pêres</i>	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (Presidente)	1-ROMEUA TUMA
CÉSAR BORGES	2-MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TORRES	3-JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO	4-JORGE BORNHAUSEN
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO
JOÃO BATISTA MOTTA	6- TASSO JEREISSATI
ALVARO DIAS	7-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	8-LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA	9-LÚCIA VÂNIA
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, ⁽¹⁾, PL, PPS e PRB)	
ALOIZIO MERCADANTE	1- DELCÍDIO AMARAL
EDUARDO SUPLICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA	3-SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA	4- PATRÍCIA SABOYA GOMES
IDELI SALVATTI	5-SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES	6-MOZARILDO CAVALCANTI
SERYS SLHESSARENKO	7-MARCELO CRIVELLA ^(2,3)
PMDB	
VALTER PEREIRA	1-NEY SUASSUNA
JOSÉ MARANHÃO	2-LUIZ OTÁVIO
GILVAM BORGES	3-SÉRGIO CABRAL
ROMERO JUCÁ	4-ALMEIDA LIMA
AMIR LANDO	5-WELLINGTON SALGADO
PEDRO SIMON	6-GARIBALDI ALVES FILHO
PDT	
JEFFERSON PÉRES (Relator)	1-OSMAR DIAS

Atualizada em: 13/12/2006.

(1) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(2) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28.09.2005.

(3) O Partido Municipalista Renovador (PMR) passou a denominar-se Partido Republicano Brasileiro (PRB), conforme certidão expedida pelo TSE em 27.03.2006.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.494, DE 2004**COMPLEMENTAÇÃO DE ASSINATURAS**

Rapallio das
[assinatura]
gallu
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]
Francisco Marcos Siqueira (Mesa Diretora)
Viana
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 14. 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.

Documentos anexados nos termos do Art. 250, Parágrafo Único, do Regimento Interno do Senado Federal.

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador JEFFERSON PÉRES

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que tem como primeiro subscritor o Senhor Senador GÉRSO CAMATA. Nos termos da respectiva ementa, a proposição convoca plebiscito a respeito de temas que especifica, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

O texto do projeto é o seguinte:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre os seguintes temas:

- I – legalização do aborto;
- II – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- III – união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- IV – fim do serviço militar obrigatório;
- V – fim do voto eleitoral obrigatório;
- VI – redução da maioria penal;
- VII – reeleição dos chefes de Poder Executivo.

Art. 2º O plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no primeiro domingo do mês de outubro de 2005 e constará de consultas separadas, às quais o eleitor deverá responder sim ou não.

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata o art. 1º deste Decreto.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação correspondente está posto que, na pauta de discussões que se travam no seio da sociedade, há temas que se encontram nos editoriais dos jornais e debates acadêmicos e que alcançam também o dia-a-dia dos cidadãos.

Alguns desses temas são espinhosos e sujeitos a ataques e defesas veementes, como os que dizem respeito ao aborto e à união civil de pessoas do mesmo gênero.

Outros deles são menos dramáticos, mas também importantes, como os que se referem à adoção ou não do financiamento público de campanhas eleitorais e à manutenção ou não do serviço militar obrigatório.

Aduz-se que “o Congresso Nacional, como órgão máximo de representação do povo brasileiro e espelho multifário da nossa sociedade, não pode, à maneira de avestruz, fingir que a hora do debate ainda não é chegada”.

Diz-se, ainda, que a soberania popular, “que é, em última instância, a fonte das normas jurídicas que todos nós devemos observar, saberá iluminar os caminhos dos seus mandatários”.

Conclui-se, consignando que a data escolhida para o plebiscito tem o objetivo de coincidir com a realização do referendo acerca da comercialização de arma de fogo e de munição em território nacional.

Por fim, registra-se a esperança de ver aprovada a presente proposição, para que “a democracia brasileira seja engrandecida mediante a manifestação direta da população a respeito de assuntos que devem comprometer, inclusive, as nossas próximas gerações”.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

Passando a examinar a matéria através do prisma da constitucionalidade, da juridicidade e da regimentalidade, temos que a Constituição Federal estabelece, no seu art. 14, *caput*, que 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 **plebiscito**, referendo e iniciativa popular.

Outrossim, o art. 49, XV, da Lei Maior, estatui ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e a **convocação de plebiscito**.

Por outro lado, a lei a que se refere o art. 14, *caput*, da Constituição Federal (Lei nº 9.709, de 1998), preceitua, no seu art. 2º, que *plebiscito e referendo* são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito, ao contrário do referendo, convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Ademais, o art. 3º da mesma Lei prescreve que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Já o art. 8º da Lei em tela estatui que, uma vez aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, que se incumbirá, nos limites de sua circunscrição, de:

- I – fixar a data da consulta popular;
- II – tornar pública a cédula respectiva;
- III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- IV – 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.

Por outro lado, o art. 9º consigna que, convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivado, cuja matéria constitua objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Já o art. 10 da Lei em questão estabelece que o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, prevendo o art. 12 que a tramitação do respectivo projeto obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, “no que couber”.

Tais normas estão observadas na proposição sob exame.

Neste ponto, cabe a seguinte observação. A Lei nº 9.709, de 1998, confere competência à Justiça Eleitoral para fixar a data do plebiscito. Desse modo, em princípio, tal regra só pode ser excepcionada por outra lei formal, não podendo decreto legislativo afastar sua incidência.

Como consequência, o art. 2º da proposição em pauta, ao fixar a data para a realização do plebiscito que se pretende realizar, incorreria em ilegalidade.

Entretanto, cumpre ponderar o seguinte: a Constituição atribui ao Congresso Nacional competência privativa para convocar plebiscito. Ora, parece-nos que tal espécie de convocação é ato concreto, e como tal requer data prevista.

Nessa linha de interpretação, a Lei nº 9.709, de 1998, teria exorbitado ao atribuir a competência para fixar a data de plebiscito à Justiça Eleitoral. Logo, não haveria ilegalidade no fato de o projeto de decreto legislativo de que tratamos aqui fixar a data para a consulta plebiscitária.

De qualquer modo, do ponto de vista prático, não se afigura adequado fixar a data do primeiro domingo de outubro vindouro, pois sabemos que projetos como o que ora discutimos não têm tramitação célere por sua própria dimensão polêmica e o seu processamento está apenas no início no Senado, sendo que, caso aprovado nesta Casa, deverá seguir à Câmara dos Deputados.

Desse modo, no Substitutivo que apresentamos deixamos a escolha da data a critério do Tribunal Superior Eleitoral, conforme prevê o art. 8º, I, da Lei 9.709, de 1998, embora tornando expresso que a consulta deverá ser efetivada no prazo de um ano a partir da publicação do Decreto Legislativo de que tratamos aqui.

Devemos, ainda, ponderar que o resultado favorável de plebiscito não é auto-aplicável, por assim dizer, e, portanto, não prescinde de regulamentação pelo Congresso Nacional. Assim, a título de exemplo, se, eventualmente, plebiscito aprovar a adoção do financiamento público de campanhas, tal decisão, para ter eficácia, demandará aprovação de projeto de lei regulamentando a matéria.

Enfim, no que diz respeito à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição sob análise não enxergamos óbice que possa impedir sua livre tramitação.

No que diz respeito ao mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, vale dizer, sobre a sua conveniência e oportunidade, entendemos assim.

A proposição pretende convocar plebiscito sobre sete temas diversos, de significativa relevância e complexidade. Alguns deles, como reconhece a própria justificação, sujeitos a defesas e ataques veementes.

Desse modo, cabe refletir se não seria demasiado convocar o eleitorado nacional para decidir sobre as sete questões constantes do presente projeto de decreto legislativo de uma só vez, numa mesma data.

Dessarte, acolhendo, aqui, como *parti pris*, que tais consultas são convenientes e oportunas, ainda assim, cremos que seria prudente realizá-las em oportunidades diferentes, separando-as em dois grupos distintos: o das questões eleitorais (fim do voto obrigatório, fim da reeleição e financiamento público) e o das questões, por assim dizer, de direitos civis (legalização do aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero, redução da maioridade penal e fim do serviço militar obrigatório).

De nossa parte, entendemos que as questões eleitorais que constam do plebiscito já têm um acúmulo de discussão e reflexão suficientes para serem submetidas à consulta popular, seja pela ampla discussão que temas como o financiamento eleitoral e a reeleição de chefes do Poder Executivo vêm tendo em nosso País, seja por sua natureza menos polêmica e menos emocional, quando comparados aos temas do aborto e da união civil de pessoas do mesmo sexo.

Portanto, propomos que esta Comissão acolha, neste momento, a proposta de realização de plebiscito sobre a adoção de financiamento público das eleições, sobre o fim do voto obrigatório e sobre a reeleição, deixando os temas do aborto, da união civil de pessoas do mesmo sexo, do serviço militar obrigatório e da maioria penal para outra oportunidade.

Por outro lado, propomos seja acrescentado mais um tópico no plebiscito em questão. Trata-se da questão referente ao desmembramento do Município do Rio de Janeiro do Estado homônimo para recriar o Estado da Guanabara. Vale dizer, pela nossa proposta, os eleitores de todo o atual Estado do Rio de Janeiro serão consultados sobre a recriação – ou não – do Estado da Guanabara na área territorial do atual Município do Rio de Janeiro.

A proposta tem em vista de resgatar uma dívida histórica que a Nação tem com a população do atual Estado do Rio de Janeiro, em especial com a do Município do Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara), que não foi consultada por ocasião da fusão dos dois Estados, ocorrida no ano de 1974.

Recordemos que aquela fusão foi efetuada no regime autoritário, que temia o ímpeto oposicionista da população do Rio de Janeiro e da Guanabara. Perceba-se: com a fusão dos dois Estados, por exemplo, ao invés de haver seis Senadores oposicionistas em potencial, trabalhando pela redemocratização do País (nomes como Amaral Peixoto, Nelson Carneiro, Danton Jobim, Afonso Arinos), passaram a ser apenas três.

Ademais, a justificativa evocada à época, no sentido de que a fusão favoreceria o desenvolvimento daquela região, não se demonstrou procedente. O que temos assistido ao longo dos anos é ao desprestígio crescente do Estado e do Município do Rio de Janeiro, seja no aspecto socioeconômico, seja no político ou no cultural.

Aliás, não podemos esquecer que a violência vem atingindo níveis endêmicos na região do Rio de Janeiro.

Por conseguinte, parece-nos ser de justiça possibilitar ao povo do atual Estado do Rio de Janeiro que decida democraticamente sobre a permanência ou não da fusão a que nos referimos.

A propósito, não obstante haja discussão sobre o âmbito de plebiscito para desmembrar área de Estado com o objetivo de formar novo

ente federativo, a Lei 9.709, de 1998, segundo entendemos, resolveu a questão, ao estabelecer que, nas consultas plebiscitárias destinadas a redivisão territorial, 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 (art. 5º).

Outrossim, cabe recordar, ainda, o disposto no art. 4º, *caput*, da Lei em questão, que estatui que a incorporação de Estados, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros ou formarem novos Estados depende da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as Assembléias Legislativas interessadas.

Sendo assim, o que pretendemos é o início de um longo e complexo processo, ao final do qual o povo e o parlamento decidirão sobre as questões levadas a plebiscito.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.494 (SUBSTITUTIVO), DE 2004

Convoca plebiscito a respeito dos temas que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre os seguintes temas:

I – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;

II – fim do voto eleitoral obrigatório;

III – reeleição dos chefes de Poder Executivo;

IV – recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro.

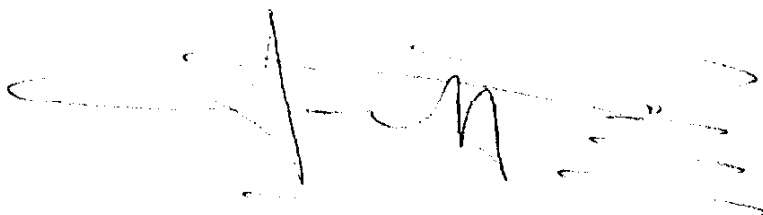
Parágrafo único. O plebiscito previsto no inciso IV será realizado apenas no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º O plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no prazo de um ano a partir da sua publicação, em dia a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. da Lei 9.709/98).

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo (art. da Lei 9.709/98).

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

VOTO EM SEPARADO – PDL 1.494/2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494/2004 que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

I – DO RELATÓRIO

Fora apresentado para deliberação desta Comissão o PDL 1.494/04, de autoria do Senador Gerson Camata, prevendo a convocação de plebiscito nacional para a discussão dos seguintes temas:

- Legalização do Aborto;
- Financiamento Público de Campanha;
- União Civil entre pessoas do mesmo sexo;
- Fim do serviço militar obrigatório;
- Fim do voto eleitoral obrigatório;
- Redução da maioria penal;
- Reeleição dos Chefes do Poder Executivo.

A ser realizado no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, em consultas separadas, cabendo ao TSE adotar as providências necessárias.

Em parecer formulado, o Nobre Senador Jefferson Perez opina pela constitucionalidade e juridicidade da proposta apresentada pelo Senador Capixaba, ressaltando porém que o tratamento simultâneo de temas tão distintos podem gerar dificuldades para os eleitores, motivo pelo qual opina pelo desmembramento da proposta, nos termos do substitutivo que apresenta em duas partes.

A primeira prevê um plebiscito, com data a ser definida pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre os seguintes temas:

- Financiamento Público de Campanha;
- Fim do voto eleitoral obrigatório;
- Reeleição dos Chefes do Poder Executivo;
- Recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro, sendo que essa consulta seria apenas realizada no Estado do Rio de Janeiro.

À Proposta original, o próprio autor apresenta emenda prevendo que o plebiscito sobre:

- Legalização do Aborto;

- União Civil entre pessoas do mesmo gênero;
- Fim do serviço militar obrigatório;
- Redução da maioria penal,

devem ser realizados em momento diverso ao 1º domingo do mês de outubro, em data a ser fixada pelo TSE, acatando a diferenciação sugerida pelo Relator da Matéria, Senador Jefferson Perez.

II – DA ANÁLISE

Parece-nos acertada a decisão do Relator, ratificada pela emenda do Autor da Proposta, de tratar em momentos distintos temas de relevância nacional e de tamanha importância para a sociedade brasileira.

O Plebiscito, forma de manifestação da vontade popular é, sem dúvida, um instrumento da democracia brasileira que precisa ser aperfeiçoado, a fim de ser introduzido como uma prática recorrente, uma *praxe* do sistema político brasileiro.

Para que tenha a validade que tanto almejamos, imprescindível que seja esse valioso instrumento da democracia precedido de um grande debate social, que dê aos cidadãos brasileiros a possibilidade de conhecer a fundo os argumentos que estão por trás da decisão a ser tomada. Dessa forma, o contraditório impõe-se como necessário para a formação da opinião pública, a fim de que o voto seja o mais consciente possível, e possa demonstrar que o poder que emana do povo deve ser em nome deste, conscientemente exercido.

Assim, o tratamento de temas diversos em um mesmo plebiscito pode dificultar suas discussões nos seios da sociedade, impossibilitando inclusive o contraditório, podendo comprometer a tomada da decisão social.

A proposta original tratava de temas diversos: Direitos Civis (união civil entre pessoas do mesmo sexo, redução da maioria penal, legalização do aborto) e Direitos Políticos (fim do voto obrigatório, reeleição dos chefes do Poder Executivo). O Nobre Senador Jefferson Perez, em seu substitutivo tenta separar ambas as questões, mas introduz um novo tema a ser discutido, qual seja, a recriação do Estado da Guanabara. Ao fazê-lo, traz à baila um terceiro tema que destoa dos demais, pois está intrinsecamente ligado à questão federativa, à criação de um novo estado da federação.

Em que pese a nobreza da proposta, haja vista que a discussão da recriação do estado da Guanabara é assunto recorrente atualmente, não nos parece solucionado o problema de tratamento de temas diversos em um mesmo plebiscito. Ademais, ao propor que essa discussão ocorra apenas no Estado do Rio de Janeiro, o nobre Relator pretende excluir o resto do País da consulta, o que ao nosso ver não parece a melhor opção.

Vale aqui lembrarmos o processo de criação do Estado da Guanabara.

A transferência da capital do país para Brasília, realizada por Juscelino Kubitschek, provocou grande especulação sobre o futuro político-administrativo da cidade do Rio de Janeiro. Os debates versaram sobre a possibilidade de transformar o Distrito Federal em um estado semelhante às demais unidades da federação, idéia já preconizada nas constituições de 1891, 1934 e 1946.

Em 14 de abril de 1960, o Congresso Nacional decretou e Juscelino sancionou a lei nº 3.752, conhecida como Lei San Tiago Dantas, que estabelecia normas para **criação do estado da Guanabara** (o 21º estado da União) e convocação de sua Assembléia Constituinte. Na mesma data da mudança da sede do governo, em 21 de abril de 1960, foi instalada a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara (ALEG).

De acordo com a Lei Santiago Dantas os vereadores da Câmara do Distrito Federal, eleitos em 3 de outubro de 1958, tornavam-se deputados constituindo o Poder Legislativo até que fosse promulgada a Constituição do novo estado. Desta forma, a Câmara de Vereadores do Distrito Federal funcionou como Assembléia Legislativa até a promulgação da Constituição estadual em 27 de março de 1961.

O presidente da República nomeou, também em 21 de abril de 1960, o primeiro governador da Guanabara, o então chefe da Casa Civil, embaixador José Rodrigues Sete Câmara, que governou até 5 de dezembro de 1960, quando tomou posse Carlos Lacerda, da União Democrática Nacional (UDN), o primeiro governador eleito por voto direto.

A eleição de 3 de outubro de 1960, que levou Carlos Lacerda ao poder na Guanabara, definiu também os trinta parlamentares que formaram a Assembléia Constituinte encarregada de elaborar a Constituição.

Os constituintes, em um expediente político, incluíram na Carta estadual uma cláusula que impedia a permanência dos vereadores do extinto Distrito Federal na Assembléia Legislativa em desacordo ao estabelecido na Lei Santiago Dantas. Assim, a ALEG em sua primeira legislatura foi formada apenas pelos trinta deputados constituintes. Somente na segunda legislatura (1963-1967) teria 55 parlamentares, de acordo com a proporcionalidade de um representante para cada 20 mil eleitores do estado.

Eleito o governador e criado o corpo legislativo, o desafio seguinte foi organizar administrativamente o município do Rio de Janeiro, agora transformado em estado da Guanabara. O Executivo e a Assembléia Legislativa foram contra a divisão do estado em municípios, tese vencedora no plebiscito popular realizado em 21 de abril de 1963.

Até 1975, quando ocorreu a fusão com o estado do Rio de Janeiro, a Guanabara teve quatro governadores, sendo um nomeado, José Rodrigues Sete Câmara (abril a dezembro de 1960), e três eleitos por voto direto: Carlos Lacerda, pela UDN, (1960-1965); Negrão de Lima (1965-1971) e Chagas Freitas (1971-1975), ambos pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Esses fatos evidenciam que a criação do Estado da Guanabara se deu em virtude da transferência da Capital Federal para Brasília, havendo a necessidade de se criar um estado no espaço deixado pelo território ocupado pelo Distrito Federal.

Senhores Senadores, não estamos tratando de uma questão local, que interesse apenas ao Estado do Rio de Janeiro. A criação desse Estado está intrinsecamente ligada à história da política nacional. O Estado da Guanabara só existiu em virtude da transferência da Capital do País à Brasília, e apenas por esse motivo não pode ser tratado como um tema local.

Mas não é só isso. A criação de um novo estado altera a estrutura de nosso sistema federativo, com conseqüências diretas em todo o país. Trata-se de novo ente federado, a ter representação política em âmbito nacional, com representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ademais, há que se levar em conta que novas estruturas administrativas deverão ser criadas, uma nova assembléia estadual, um novo poder judiciário e uma nova estrutura executiva, um novo quadro de pessoal, questões essas que trarão impacto direto às contas públicas da União.

Nesse sentido, não há como tratar o tema regionalmente. É preciso que a nação, pelos motivos históricos apresentados, e pelas conseqüências econômicas e sociais que a criação desse novo estado traz, trate da questão nacionalmente.

Sobre a questão do substitutivo apresentado pelo Senador Jefferson Perez não solucionar o problema de temas diversos, são essas as considerações que tecemos:

O tema do financiamento público, voto facultativo e reeleição de chefes de estado não é novo, e muito tem sido discutido sobre o assunto. Em novembro de 1988, o então Senador Sérgio Machado apresentou relatório à Comissão Especial do Senado Federal, contendo onze Propostas Legislativas e de Emenda à Constituição tratando da Reforma Política de maneira abrangente.

Esse assunto tem sido amplamente discutido pelo Congresso Nacional, sendo inclusive objeto de deliberação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara recentemente.

Ao nosso ver, discutir essa questão ao mesmo tempo em que se discute a recriação de um novo estado, não nos parece a melhor saída em termos de esclarecimento da população. O tema da reforma política vem sendo debatido pelo Congresso Nacional. A propositura de audiências públicas nas casas legislativas, a regionalização da discussão nos diversos estados da federação, e o amplo debate entre os parlamentares acerca do tema podem servir de subsídio para as alterações de nosso sistema político.

Ressalte-se ainda que tramita na Câmara dos Deputados proposta legislativa sobre a realização de referendo sobre o desarmamento, previsto para outubro deste ano. Trata-se de mais um tema polêmico que tem por escopo ratificar a ação governamental, tão bem executada neste ano sobre o desarmamento.

Dessa forma, e em virtude dos fatos colocados, cremos que o melhor caminho seja a separação de temas diversos a serem submetidos à consulta popular oportunamente. Isso pode trazer maiores custos ao estado, mas estamos convictos que o exercício da democracia pode custar caro, mas traz benefícios incomensuráveis à sociedade brasileira.

Até porque o resultado da consulta plebiscitária não é auto-aplicável. Apenas manifesta a vontade da população sobre determinados temas. Caberá ao Congresso Nacional adotar as providências legislativas cabíveis para fazer prevalecer a vontade da população. Por isso a realização de diversos referendos, em momentos oportunos, que possibilitem um aprofundamento da discussão é algo salutar, importante, conforme afirmamos alhures, para a democracia brasileira.

Por esses motivos apresentamos o presente voto em separado, pois cremos que o substitutivo apresentado pelo Nobre relator necessita ainda ser desmembrado. E levando em consideração a sugestão apresentada em seu relatório, e que o tema da reforma política vem sendo discutido no Congresso Nacional, e na tentativa de acatar a emenda do próprio autor da proposta, apresentamos uma alternativa.

III – DO VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade e juridicidade da proposta apresentada e, quanto ao mérito, pela sua aprovação nos termos do substitutivo que apresentamos:

Projeto de Decreto Legislativo 1.494 (substitutivo)

“Convoca Plebiscito a respeito do tema que especifica”.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre o seguinte tema:

I – Recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro.

Art. 2º O Plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no prazo de dois anos a partir de sua publicação, em dia a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo.

Art. 4º O Plebiscito sobre: legalização do aborto, união civil entre pessoas do mesmo gênero, fim do serviço militar obrigatório e redução da maioria penal serão realizados em data a ser fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 5º Esse Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 7 de junho de 2005.


Senador SIBA MACHADO

VOTO EM SEPARADO – PDL 1.494/2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494/2004 que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

I – DO RELATÓRIO

Foi apresentado para deliberação desta Comissão o PDL 1.494/04, de autoria do Senador Gerson Camata, prevendo a convocação de plebiscito nacional para a discussão dos seguintes temas:

- Legalização do Aborto;
- Financiamento Público de Campanha;
- União Civil entre pessoas do mesmo sexo;
- Fim do serviço militar obrigatório;
- Fim do voto eleitoral obrigatório;
- Redução da maioria penal;
- Reeleição dos Chefes do Poder Executivo.

A ser realizado no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, em consultas separadas, cabendo ao TSE adotar as providências necessárias.

Em parecer formulado, o Nobre Senador Jefferson Perez opina pela constitucionalidade e juridicidade da proposta apresentada pelo Senador Capixaba, ressaltando porém que o tratamento simultâneo de temas tão distintos podem gerar dificuldades para os eleitores, motivo pelo qual opina pelo desmembramento da proposta, nos termos do substitutivo que apresenta em duas partes.

A primeira prevê um plebiscito, com data a ser definida pelo Tribunal Superior Eleitoral, após um ano da publicação do presente Decreto Legislativo, sobre os seguintes temas:

- Financiamento Público de Campanha;
- Fim do voto eleitoral obrigatório;
- Reeleição dos Chefes do Poder Executivo;
- Recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro, sendo que essa consulta seria apenas realizada no Estado do Rio de Janeiro.

À Proposta original, o próprio autor apresenta emenda prevendo que o plebiscito sobre:

A transferência da capital do país para Brasília, realizada por Juscelino Kubitschek, provocou grande especulação sobre o futuro político-administrativo da cidade do Rio de Janeiro. Os debates versaram sobre a possibilidade de transformar o Distrito Federal em um estado semelhante às demais unidades da federação, ideia já preconizada nas constituições de 1891, 1934 e 1946.

Em 14 de abril de 1960, o Congresso Nacional decretou e Juscelino sancionou a lei nº 3.752, conhecida como Lei San Tiago Dantas, que estabelecia normas para **criação do estado da Guanabara** (o 21º estado da União) e convocação de sua Assembléia Constituinte. Na mesma data da mudança da sede do governo, em 21 de abril de 1960, foi instalada a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara (ALEG).

De acordo com a Lei Santiago Dantas os vereadores da Câmara do Distrito Federal, eleitos em 3 de outubro de 1958, tornavam-se deputados constituindo o Poder Legislativo até que fosse promulgada a Constituição do novo estado. Desta forma, a Câmara de Vereadores do Distrito Federal funcionou como Assembléia Legislativa até a promulgação da Constituição estadual em 27 de março de 1961.

O presidente da República nomeou, também em 21 de abril de 1960, o primeiro governador da Guanabara, o então chefe da Casa Civil, embaixador José Rodrigues Sete Câmara, que governou até 5 de dezembro de 1960, quando tomou posse Carlos Lacerda, da União Democrática Nacional (UDN), o primeiro governador eleito por voto direto.

A eleição de 3 de outubro de 1960, que levou Carlos Lacerda ao poder na Guanabara, definiu também os trinta parlamentares que formaram a Assembléia Constituinte encarregada de elaborar a Constituição.

Os constituintes, em um expediente político, incluíram na Carta estadual uma cláusula que impedia a permanência dos vereadores do extinto Distrito Federal na Assembléia Legislativa em desacordo ao estabelecido na Lei Santiago Dantas. Assim, a ALEG em sua primeira legislatura foi formada apenas pelos trinta deputados constituintes. Somente na segunda legislatura (1963-1967) teria 55 parlamentares, de acordo com a proporcionalidade de um representante para cada 20 mil eleitores do estado.

Eleito o governador e criado o corpo legislativo, o desafio seguinte foi organizar administrativamente o município do Rio de Janeiro, agora transformado em estado da Guanabara. O Executivo e a Assembléia Legislativa foram contra a divisão do estado em municípios, tese vencedora no plebiscito popular realizado em 21 de abril de 1963.

Até 1975, quando ocorreu a fusão com o estado do Rio de Janeiro, a Guanabara teve quatro governadores, sendo um nomeado, José Rodrigues Sete Câmara (abril a dezembro de 1960), e três eleitos por voto direto: Carlos Lacerda, pela UDN, (1960-1965); Negão de Lima (1965-1971) e Chagas Freitas (1971-1975), ambos pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Além disso, o tema da redução da maioria penal aflixe uma garantia individual ao nosso ver, protegida pelo status de cláusula pétrea. O artigo 228 da Constituição, ao afirmar serem inimputáveis penalmente os menores de 18 anos, cria esta garantia, nos termos do artigo 5º, § 2º, e do artigo 60, § 4º, IV, que transforma em cláusula pétrea os direitos e garantias individuais.

Dessa forma, e em virtude dos fatos colocados, cremos que o melhor caminho seja a realização do plebiscito sobre alguns temas relacionados aos direitos civis, com exceção do tema da maioria penal, e sobre a recriação do Estado da Guanabara.

Ressaltamos que o resultado da consulta plebiscitária não é auto-aplicável. Apenas manifesta a vontade da população sobre determinados temas. Caberá ao Congresso Nacional adotar as providências legislativas cabíveis para fazer prevalecer a vontade da população.

Por esses motivos apresentamos o presente voto em separado, pois cremos que o substitutivo apresentado pelo Nobre relator necessita ainda ser aprimorado. E levando em consideração a sugestão apresentada em seu relatório, e que o tema da reforma política vem sendo discutido no Congresso Nacional, e na tentativa de acatar a emenda do próprio autor da proposta, apresentamos uma alternativa.

III -- DO VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade e juridicidade da proposta apresentada e, quanto ao mérito, pela sua aprovação nos termos do substitutivo que apresentamos:

Projeto de Decreto Legislativo 1.494 (substitutivo)

“Convoca Plebiscito a respeito do tema que especifica”.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre o seguinte tema:

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador **JEFFERSON PÉRES**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que tem como primeiro subscritor o Senhor Senador GÉRSON CAMATA. Nos termos da respectiva ementa, a proposição convoca plebiscito a respeito de temas que especifica, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

O texto do projeto é o seguinte:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre os seguintes temas:

- I – legalização do aborto;
- II – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- III – união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- IV – fim do serviço militar obrigatório;
- V – fim do voto eleitoral obrigatório;
- VI – redução da maioria penal;
- VII – reeleição dos chefes de Poder Executivo.

Art. 2º O plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no primeiro domingo do mês de outubro de 2005 e constará de consultas separadas, às quais o eleitor deverá responder sim ou não.

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata o art. 1º deste Decreto.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação correspondente está posto que, na pauta de discussões que se travam no seio da sociedade, há temas que se encontram nos editoriais dos jornais e debates acadêmicos e que alcançam também o dia-a-dia dos cidadãos.

Alguns desses temas são espinhosos e sujeitos a ataques e defesas veementes, como os que dizem respeito ao aborto e à união civil de pessoas do mesmo gênero.

Outros deles são menos dramáticos, mas também importantes, como os que se referem à adoção ou não do financiamento público de campanhas eleitorais e à manutenção ou não do serviço militar obrigatório.

Aduz-se que “o Congresso Nacional, como órgão máximo de representação do povo brasileiro e espelho multifário da nossa sociedade, não pode, à maneira de avestruz, fingir que a hora do debate ainda não é chegada”.

Diz-se, ainda, que a soberania popular, “que é, em última instância, a fonte das normas jurídicas que todos nós devemos observar, saberá iluminar os caminhos dos seus mandatários”.

Conclui-se, consignando que a data escolhida para o plebiscito tem o objetivo de coincidir com a realização do referendo acerca da comercialização de arma de fogo e de munição em território nacional.

Por fim, registra-se a esperança de ver aprovada a presente proposição, para que “a democracia brasileira seja engrandecida mediante a manifestação direta da população a respeito de assuntos que devem comprometer, inclusive, as nossas próximas gerações”.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

Passando a examinar a matéria através do prisma da constitucionalidade, da juridicidade e da regimentalidade, temos que a Constituição Federal estabelece, no seu art. 14, *caput*, que 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 **plebiscito**, referendo e iniciativa popular.

Outrossim, o art. 49, XV, da Lei Maior, estatui ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e a **convocação de plebiscito**.

Por outro lado, a lei a que se refere o art. 14, *caput*, da Constituição Federal (Lei nº 9.709, de 1998), preceitua, no seu art. 2º, que *plebiscito e referendo* são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito, ao contrário do referendo, convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Ademais, o art. 3º da mesma Lei prescreve que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Já o art. 8º da Lei em tela estatui que, uma vez aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, que se incumbirá, nos limites de sua circunscrição, de:

- I – fixar a data da consulta popular;
- II – tornar pública a cédula respectiva;
- III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- IV – 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.

Por outro lado, o art. 9º consigna que, convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivado, cuja matéria constitua objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Já o art. 10 da Lei em questão estabelece que o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, prevendo o art. 12 que a tramitação do respectivo projeto obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, “no que couber”.

Tais normas estão observadas na proposição sob exame.

Neste ponto, cabe a seguinte observação. A Lei nº 9.709, de 1998, confere competência à Justiça Eleitoral para fixar a data do plebiscito. Desse modo, em princípio, tal regra só pode ser excepcionada por outra lei formal, não podendo decreto legislativo afastar sua incidência.

Como consequência, o art. 2º da proposição em pauta, ao fixar a data para a realização do plebiscito que se pretende realizar, incorreria em ilegalidade.

Entretanto, cumpre ponderar o seguinte: a Constituição atribui ao Congresso Nacional competência privativa para convocar plebiscito. Ora, parece-nos que tal espécie de convocação é ato concreto, e como tal requer data prevista.

Nessa linha de interpretação, a Lei nº 9.709, de 1998, teria exorbitado ao atribuir a competência para fixar a data de plebiscito à Justiça Eleitoral. Logo, não haveria ilegalidade no fato de o projeto de decreto legislativo de que tratamos aqui fixar a data para a consulta plebiscitária.

De qualquer modo, do ponto de vista prático, não se afigura adequado fixar a data do primeiro domingo de outubro vindouro, pois sabemos que projetos como o que ora discutimos não têm tramitação célere por sua própria dimensão polêmica e o seu processamento está apenas no início no Senado, sendo que, caso aprovado nesta Casa, deverá seguir à Câmara dos Deputados.

Desse modo, no Substitutivo que apresentamos deixamos a escolha da data a critério do Tribunal Superior Eleitoral, conforme prevê o art. 8º, I, da Lei 9.709, de 1998, embora tornando expresso que a consulta deverá ser efetivada no prazo de um ano a partir da publicação do Decreto Legislativo de que tratamos aqui.

Devemos, ainda, ponderar que o resultado favorável de plebiscito não é auto-aplicável, por assim dizer, e, portanto, não prescinde de regulamentação pelo Congresso Nacional. Assim, a título de exemplo, se, eventualmente, plebiscito aprovar a adoção do financiamento público de campanhas, tal decisão, para ter eficácia, demandará aprovação de projeto de lei regulamentando a matéria.

Enfim, no que diz respeito à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição sob análise não enxergamos óbice que possa impedir sua livre tramitação.

No que diz respeito ao mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, vale dizer, sobre a sua conveniência e oportunidade, entendemos assim.

A proposição pretende convocar plebiscito sobre sete temas diversos, de significativa relevância e complexidade. Alguns deles, como reconhece a própria justificação, sujeitos a defesas e ataques veementes.

Desse modo, cabe refletir se não seria demasiado convocar o eleitorado nacional para decidir sobre as sete questões constantes do presente projeto de decreto legislativo de uma só vez, numa mesma data.

Dessarte, acolhendo, aqui, como *parti pris*, que tais consultas são convenientes e oportunas, ainda assim, cremos que seria prudente realizá-las em oportunidades diferentes, separando-as em dois grupos distintos: o das questões eleitorais (fim do voto obrigatório, fim da reeleição e financiamento público) e o das questões, por assim dizer, de direitos civis (legalização do aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero, redução da maioria penal e fim do serviço militar obrigatório).

De nossa parte, entendemos que as questões eleitorais que constam do plebiscito já têm um acúmulo de discussão e reflexão suficientes para serem submetidas à consulta popular, seja pela ampla discussão que temas como o financiamento eleitoral e a reeleição de chefes do Poder Executivo vêm tendo em nosso País, seja por sua natureza menos polêmica e menos emocional, quando comparados aos temas do aborto e da união civil de pessoas do mesmo sexo.

Portanto, propomos que esta Comissão acolha, neste momento, a proposta de realização de plebiscito sobre a adoção de financiamento público das eleições, sobre o fim do voto obrigatório e sobre a reeleição, deixando os temas do aborto, da união civil de pessoas do mesmo sexo, do serviço militar obrigatório e da maioria penal para outra oportunidade.

Por outro lado, propomos seja acrescentado mais um tópico no plebiscito em questão. Trata-se da questão referente ao desmembramento do Município do Rio de Janeiro do Estado homônimo para recriar o Estado da Guanabara. Vale dizer, pela nossa proposta, os eleitores de todo o atual Estado do Rio de Janeiro serão consultados sobre a recriação – ou não – do Estado da Guanabara na área territorial do atual Município do Rio de Janeiro.

A proposta tem em vista de resgatar uma dívida histórica que a Nação tem com a população do atual Estado do Rio de Janeiro, em especial com a do Município do Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara), que não foi consultada por ocasião da fusão dos dois Estados, ocorrida no ano de 1974.

Recordemos que aquela fusão foi efetuada no regime autoritário, que temia o ímpeto oposicionista da população do Rio de Janeiro e da Guanabara. Perceba-se: com a fusão dos dois Estados, por exemplo, ao invés de haver seis Senadores oposicionistas em potencial, trabalhando pela redemocratização do País (nomes como Amaral Peixoto, Nelson Carneiro, Danton Jobim, Afonso Arinos), passaram a ser apenas três.

Ademais, a justificativa evocada à época, no sentido de que a fusão favoreceria o desenvolvimento daquela região, não se demonstrou procedente. O que temos assistido ao longo dos anos é ao desprestígio crescente do Estado e do Município do Rio de Janeiro, seja no aspecto socioeconômico, seja no político ou no cultural.

Aliás, não podemos esquecer que a violência vem atingindo níveis endêmicos na região do Rio de Janeiro.

Por conseguinte, parece-nos ser de justiça possibilitar ao povo do atual Estado do Rio de Janeiro que decida democraticamente sobre a permanência ou não da fusão a que nos referimos.

A propósito, não obstante haja discussão sobre o âmbito de plebiscito para desmembrar área de Estado com o objetivo de formar novo

ente federativo, a Lei 9.709, de 1998, segundo entendemos, resolveu a questão, ao estabelecer que, nas consultas plebiscitárias destinadas a redivisão territorial, 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 (art. 5º).

Outrossim, cabe recordar, ainda, o disposto no art. 4º, *caput*, da Lei em questão, que estatui que a incorporação de Estados, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros ou formarem novos Estados depende da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as Assembléias Legislativas interessadas.

Sendo assim, o que pretendemos é o início de um longo e complexo processo, ao final do qual o povo e o parlamento decidirão sobre as questões levadas a plebiscito.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.494 (SUBSTITUTIVO), DE 2004

Convoca plebiscito a respeito dos temas que
especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre os seguintes temas:

I – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;

II – fim do voto eleitoral obrigatório;

III – reeleição dos chefes de Poder Executivo;

IV – recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. O plebiscito previsto no inciso IV será realizado apenas no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º O plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no prazo de dois anos a partir da sua publicação, em dia a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. da Lei 9.709/98).

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo (art. da Lei 9.709/98).

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Emenda nº 1 ao Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador **JEFFERSON PÉRES**

I – RELATÓRIO

O Senador Gérson Camata apresenta a Emenda nº 1 ao Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, de que é autor.

Nos seus termos, a Emenda em questão pretende deixar sob incumbência do Tribunal Superior Eleitoral a marcação da data da consulta popular sobre os seguintes temas: a) legalização do aborto; b) união civil entre pessoas do mesmo gênero; c) fim do serviço militar obrigatório; e d) redução da maioria penal

Na Justificação, o seu ilustre autor informa que está acolhendo nossa sugestão de separar as datas de realização do plebiscito sobre os temas acima arrolados da data de realização do plebiscito sobre os temas que chamamos político-eleitorais.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

No que se refere à presente Emenda devemos registrar que embora não haja previsão constitucional expressa proibindo que um mesmo

decreto legislativo possa convocar dois ou mais plebiscitos para serem realizados em datas diferentes e sobre temas sem relação de conexão material entre si, nos parece contrário à boa técnica legislativa acolher proposta nesse sentido.

Na verdade, entendemos que convocar, por uma só proposição, plebiscitos a serem realizados em datas apartadas no tempo e sobre questões que não guardam relação de pertinência material entre si, como é o caso que ora examinamos, é de difícil sustentação lógica e racional, não sendo mesmo necessário que haja norma positiva vedando uma tal iniciativa.

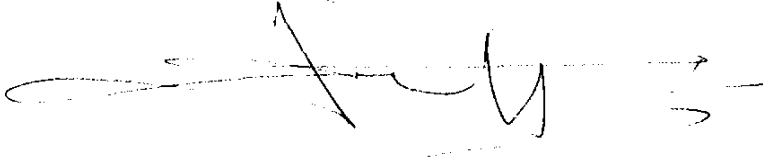
Por outro lado, estamos convencidos de que misturar questões de ordem prática, de natureza eminentemente político-eleitoral, como a que diz respeito ao fim do voto obrigatório ou à reeleição dos Chefes do Poder Executivo, por exemplo, com questões que envolvem temas com fortes componentes éticos e mesmo religiosos, como a legalização do aborto ou a união de pessoas do mesmo sexo, pode levar a resistências à sua tramitação e aprovação, implicando mesmo a rejeição de todo o Projeto.

III – VOTO

Pelo exposto opinamos pela rejeição da Emenda nº 1 ao Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004.

Sala da Comissão,

 , Presidente

 , Relator

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que *convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador **JEFFERSON PÉRES**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que tem como primeiro subscritor o Senhor Senador GÉRSON CAMATA. A proposição convoca plebiscito a respeito dos seguintes temas, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005:

- I – legalização do aborto;
- II – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- III – união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- IV – fim do serviço militar obrigatório;
- V – fim do voto eleitoral obrigatório;
- VI – redução da maioria penal;
- VII – reeleição dos chefes de Poder Executivo.

Na Justificação correspondente está posto que, na pauta de discussões que se travam no seio da sociedade, há temas que se encontram nos editoriais dos jornais e debates acadêmicos e que alcançam também o dia-a-dia dos cidadãos.

Alguns desses temas são espinhosos e sujeitos a ataques e defesas veementes, como os que dizem respeito ao aborto e à união civil de pessoas do mesmo gênero.

Outros deles são menos dramáticos, mas também importantes, como os que se referem à adoção ou não do financiamento público de campanhas eleitorais e à manutenção ou não do serviço militar obrigatório.

Aduz-se que “o Congresso Nacional, como órgão máximo de representação do povo brasileiro e espelho multifário da nossa sociedade, não pode, à maneira de avestruz, fingir que a hora do debate ainda não é chegada”.

Diz-se, ainda, que a soberania popular, “que é, em última instância, a fonte das normas jurídicas que todos nós devemos observar, saberá iluminar os caminhos dos seus mandatários”.

Conclui-se, consignando que a data escolhida para o plebiscito tem o objetivo de coincidir com a realização do referendo acerca da comercialização de arma de fogo e de munição em território nacional.

Por fim, registra-se a esperança de ver aprovada a presente proposição, para que “a democracia brasileira seja engrandecida mediante a manifestação direta da população a respeito de assuntos que devem comprometer, inclusive, as nossas próximas gerações”.

Incubido de relatar a proposição, sem desmerecer o seu mérito, opinamos, em relatório apresentado em 13 de março de 2005, por separá-la em dois grupos distintos: o das questões eleitorais (fim do voto obrigatório, fim da reeleição e financiamento público) e o das questões, por assim dizer, de direitos civis (legalização do aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero, redução da maioria penal e fim do serviço militar obrigatório).

Quanto às questões eleitorais, o nosso entendimento é o de que já têm um acúmulo de discussão e reflexão suficientes para serem submetidas à consulta popular, seja pela ampla discussão que temas como o financiamento eleitoral e a reeleição de chefes do Poder Executivo vêm tendo em nosso País, seja por sua natureza menos polêmica e menos emocional, quando comparados aos temas do aborto e da união civil de pessoas do mesmo sexo.

Por essa razão, havíamos proposto que esta Comissão acolhesse, num primeiro momento, a proposta de realização de plebiscito sobre a adoção de financiamento público das eleições, sobre o fim do voto obrigatório e sobre a reeleição, deixando os temas do aborto, da união civil de pessoas do mesmo sexo, do serviço militar obrigatório e da maioridade penal para outra oportunidade.

Por outro lado, havíamos também proposto o acréscimo de mais um tópico no plebiscito em questão. Tratava-se da questão referente ao desmembramento do Município do Rio de Janeiro do Estado homônimo para recriar o Estado da Guanabara. Vale dizer, os eleitores de todo o atual Estado do Rio de Janeiro seriam consultados sobre a recriação – ou não – do Estado da Guanabara na área territorial do atual Município do Rio de Janeiro.

Após a apresentação de nosso relatório, o Projeto sob análise recebeu três emendas.

A Emenda nº 1, do Senador GERSON CAMATA, autor da proposição, que conhecendo a nossa posição no sentido de separar as questões eleitorais das questões que dizem respeito a direitos civis, apresentou proposição acessória pretendendo que essas últimas (redução da maioridade penal, união civil de pessoas do mesmo gênero e fim do serviço militar obrigatório) fossem levadas a consulta em data a ser fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Posteriormente, o Senador GERSON CAMATA retirou a Emenda nº 1 e apresentou a Emenda nº 2, que suprime a consulta sobre união civil de pessoas do mesmo gênero, contida na primeira, mantendo as consultas sobre o fim do serviço militar obrigatório e sobre a redução da maioridade penal.

Por seu turno, a Emenda nº 3, conjuntamente assinada pelos Senadores CÉSAR BORGES, DEMÓSTENES TORRES, RODOLPHO TOURINHO e ROMEU TUMA, reforça a proposta de consulta sobre a redução da maioridade penal.

Cabe, ainda, consignar que o Senador SIBÁ MACHADO, divergindo do Relatório que apresentamos em 2005, formalizou naquela ocasião voto em separado para que o plebiscito de que tratamos se realize no prazo de dois anos, a contar da sua aprovação e abranja os seguintes temas: I – Recriação do Estado da Guanabara na área do Município do Rio de Janeiro; II – Descriminalização do aborto; III – União civil entre pessoas do mesmo gênero; IV – Fim do serviço militar obrigatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

Como já dissemos anteriormente, temos que a Constituição Federal estabelece, no seu art. 14, *caput*, que 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 **plebiscito**, referendo e iniciativa popular.

Outrossim, o art. 49, XV, da Lei Maior, estatui ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e a **convocação de plebiscito**.

Por outro lado, a lei a que se refere o art. 14, *caput*, da Constituição Federal (Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998), preceitua, no seu art. 2º, que *plebiscito e referendo* são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito, ao contrário do referendo, convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Ademais, o art. 3º da mesma Lei prescreve que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante

decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Já o art. 8º da Lei em tela estatui que, uma vez aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, que se incumbirá, nos limites de sua circunscrição, de:

- I – fixar a data da consulta popular;
- II – tornar pública a cédula respectiva;
- III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- IV – 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.

Por outro lado, o art. 9º consigna que, convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivado, cuja matéria constitua objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Já o art. 10 da Lei em questão estabelece que o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, prevendo o art. 12 que a tramitação do respectivo projeto obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, “no que couber”.

Tais normas estão observadas na proposição sob exame.

Neste ponto, cabe a seguinte observação. A Lei nº 9.709, de 1998, confere competência à Justiça Eleitoral para fixar a data do plebiscito. Desse modo, em princípio, tal regra só pode ser excepcionada por outra lei formal, não podendo decreto legislativo afastar sua incidência.

Como consequência, o art. 2º da proposição em pauta, ao fixar a data para a realização do plebiscito que se pretende realizar, incorreria em ilegalidade.

Entretanto, cumpre ponderar o seguinte: a Constituição atribui ao Congresso Nacional competência privativa para convocar plebiscito. Ora, parece-nos que tal espécie de convocação é ato concreto, e como tal requer data prevista.

Nessa linha de interpretação, a Lei nº 9.709, de 1998, teria exorbitado ao atribuir a competência para fixar a data de plebiscito à Justiça Eleitoral. Logo, não haveria ilegalidade no fato de o projeto de decreto legislativo de que tratamos aqui fixar a data para a consulta plebiscitária.

De qualquer modo, do ponto de vista prático, não se afigura adequado fixar a data do primeiro domingo de outubro vindouro, pois sabemos que projetos como o que ora discutimos não têm tramitação célere por sua própria dimensão polêmica e o seu processamento está apenas no início no Senado Federal, sendo que, caso aprovado nesta Casa, deverá seguir à Câmara dos Deputados.

Desse modo, no Substitutivo que apresentamos, deixamos a escolha da data a critério do Tribunal Superior Eleitoral, conforme prevê o art. 8º, I, da Lei nº 9.709, de 1998, embora tornando expresso que a consulta deverá ser efetivada no prazo de um ano a partir da publicação do Decreto Legislativo de que tratamos aqui.

Devemos, ainda, ponderar que o resultado favorável de plebiscito não é auto-aplicável, por assim dizer, e, portanto, não prescinde de regulamentação pelo Congresso Nacional. Assim, a título de exemplo, se, eventualmente, plebiscito aprovar a adoção do financiamento público de campanhas, tal decisão, para ter eficácia, demandará aprovação de projeto de lei regulamentando a matéria.

Enfim, no que diz respeito à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição sob análise, não enxergamos óbice que possa impedir sua livre tramitação.

No que diz respeito ao mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, vale dizer, sobre a sua conveniência e oportunidade, reiteramos que nos parece excessivo convocar o eleitorado nacional para decidir sobre as sete questões constantes do presente projeto de decreto legislativo de uma só vez, numa mesma data, sem demérito para a importância de cada uma delas.

Desse modo, como já frisamos anteriormente, entendemos que as questões eleitorais que constam do plebiscito já têm um acúmulo de discussão e reflexão suficiente para serem submetidas à consulta popular, seja pela ampla discussão que temas como o financiamento eleitoral e a reeleição de chefes do Poder Executivo vêm tendo em nosso País, seja por sua natureza menos polêmica e menos emocional, quando comparados, por exemplo, aos temas do aborto e da união civil de pessoas do mesmo sexo.

Por outro lado, no processo de discussão constatamos que diversos Senadores têm insistido em manter a consulta sobre a redução da maioria penal, conforme as emendas apresentadas ao Projeto.

A esse respeito, torna-se necessário reconhecer que a discussão envolvendo esse tema tem aumentado em nossa sociedade, especialmente em face dos níveis assustadores que a violência urbana tem atingido no País, de que são exemplos os graves acontecimentos que ocorreram no Município de São Paulo no decorrer deste ano, envolvendo a organização criminosa chamado Primeiro Comando da Capital, o PCC.

Por isso, decidimos incluir no Substitutivo que submetemos à apreciação desta Comissão, a consulta à população sobre a redução da maioria para fins de responsabilidade penal.

De outra parte, no curso da discussão da matéria nesta Comissão, também constatamos que a proposta que fizemos, no sentido de incluir consulta sobre a recriação do Estado da Guanabara, mostrou-se especialmente polêmica, gerando expressiva resistência de atores diversos.

Embora continuemos com a avaliação de que é de justiça possibilitar ao povo do atual Estado do Rio de Janeiro que decida democraticamente sobre a permanência da fusão, ocorrida em 1975, estamos retirando tal proposta do Substitutivo, por reconhecer que sua manutenção, nesse momento, contribuiria para travar e impedir a tramitação do Projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo, que acolhe parcialmente a Emenda nº 2 e plenamente a Emenda nº 3:

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.494 (SUBSTITUTIVO), DE 2004

Convoca plebiscito a respeito dos temas que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre os seguintes temas:

- I – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- II – fim do voto eleitoral obrigatório;
- III – reeleição dos chefes de Poder Executivo;
- IV – redução da maioria penal.

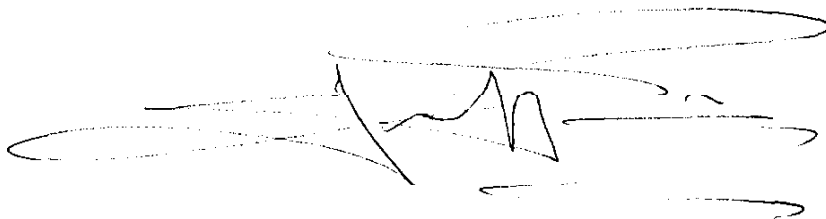
Art. 2º O plebiscito de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no prazo de um ano a partir da sua publicação, em dia a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 8º da Lei 9.709/98).

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral determinará as providências necessárias à realização do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo (art. 8º da Lei 9.709/98).

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and sharp angles, positioned between the titles of the President and the Relator.

, Relator

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 06/02/07

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF
(OS;10130\2007)