

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 330, DE 2017

Acrescenta o § 12 ao art. 14 da Constituição Federal.

Autores: Deputada RENATA ABREU e outros

Relator: Deputado NOME DO PARLAMENTAR

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 330. DE 2017, cujo primeiro signatário é a Deputada Renata Abreu, pretende acrescentar o § 12 ao art. 14 da Constituição da República para determinar que o plebiscito e o referendo sejam realizados conjuntamente com as eleições.

Os autores argumentam, na justificativa, que a Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe tem por objetivo consagrar a economia, objetividade, eficácia e exequibilidade na captação da vontade popular. Nesse sentido, ressaltam a importância da soberania popular por meio do sufrágio universal e pelo voto direto, mas também pelos instrumentos de participação popular, objetos da proposição em análise, o plebiscito e o referendo.

Além disso, frisam que para realizar o plebiscito e o referendo são gastos muitos recursos públicos e propõem como alternativa ao alto custo para realiza-los que os mesmos sejam realizados em conjunto com as eleições ordinárias a cada dois anos. Por fim, concluem que “de nada adianta a Constituição Federal prever o instituto se a sua efetivação é impraticável, devido, sobretudo, aos custos e dificuldades operacionais”.

Após a arquivagem, a proposição sob exame, encontra-se sob nova relatoria desta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC, perante a qual aguarda parecer acerca de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme preceitua o art. 32, IV, b, c/c o art. 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, é da competência desta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA pronunciar acerca da admissibilidade de proposta de emenda à Constituição.

Inicialmente, antes de adentrarmos no exame de admissibilidade do Projeto de Emenda à Constituição, é importante conceituar e distinguir os institutos aqui tratados, quais sejam, o plebiscito e referendo, vide art. 14, I e II, da Constituição da República.

Os institutos jurídicos acima são tipos de consultas formuladas ao povo para que estes deliberem sobre assuntos políticos ou institucionais de acentuada relevância nacional, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, conforme o art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.709/98, que regulamenta a execução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular previstos no art. 14, I, II, e III, da Constituição da República.

A principal distinção entre eles é a de que o plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.

Desse modo, temos, que 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” – art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.709/98. Desse modo, sua consulta versa sobre assuntos que, posteriormente, serão discutidos pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Executivo. Por exemplo, um plebiscito para saber se o povo quer ou não, uma nova Constituição para o país.

Já o referendo é “convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.709/98. Por exemplo, o referendo sobre o desarmamento, previsto pela Lei nº 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento (§1º do art. 35), realizado em 23/10/2005, quando a população brasileira optou pela não proibição da comercialização de arma de fogo.

Além disso, ressalta-se, que tanto nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, quanto nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados, do art. 18, § 3º da CRFB, 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. Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo são convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Destaca-se, também, que a “incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas” – art. 4º, da Lei nº 9.709/98.

Registra-se, ainda, que a Lei nº 9.709/98 dispõe de mecanismos para garantir que, após aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional possa dar ciência à Justiça Eleitoral, ente incumbido de fixar a data da consulta a ser realizada, bem como expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo, entre outros.

Por fim, avulta-se nesse sentido, que a Justiça Eleitoral, por meio da Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias.

Já em segundo momento, quanto ao exame de admissibilidade – aspectos preliminares de fundo –, verifica-se que a Proposta de Emenda à Constituição preenche os critérios da juridicidade em sentido amplo (*lato sensu*), qual seja, a conformidade com a Constituição da República (constitucionalidade) e a consonância com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (regimentalidade), haja vista que: (i) a PEC nº 330/2017 atende, quanto ao aspecto formal, os requisitos do art. 60, § 4º, da CRFB, ou seja, suas disposições não estão propensas a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, tampouco

os direitos e garantias individuais; (ii) a referida proposição teve a subscrição mínima, de um terço do total de membros da Casa, nos termos do art. 60, I, da CRFB, na qual foram obtidas 179 assinaturas válidas; e (iii) a matéria aqui tratada não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, nos termos do requisitos do art. 60, § 5º, da CRFB.

No entanto, ao se verificar a constitucionalidade da proposição em análise, em sua dimensão material, tem-se que a proposição em análise: (i) carece de harmonia com o princípio da razoabilidade, pois a norma constitucional que confere eficácia aos institutos aqui tratados em que pese seja limitada e de aplicabilidade mediata possui regulamentação própria para ser aplicada ao caso concreto, qual seja, a Lei nº 9.709/98, a qual regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, bem como ao princípio a máxima efetividade, por não conceder a maior eficácia possível aos referidos institutos, ou seja, ser realizados concomitante ou não com as eleições ordinárias a depender do exame conveniência e oportunidade no caso concreto; (ii) colide, ao nosso ver, com a vontade do constituinte originário de não especificar em qual momento deveria ocorrer o plebiscito e o referendo ao editar a Carta de 1988, para que, nos termos de convocação destes institutos, seja dado ao povo o direito de decidir sobre as matérias de relevâncias para a nação neles consultados; (iii) poderá causar, no caso concreto, possíveis transtornos, inclusive políticos, no momento da incorporação, subdivisão e/ou desmembramento dispostos no art. 18, § 3º e § 4º, da Constituição da República.

Ademais, ao analisar a matéria, sob os critérios da juridicidade em sentido estrito (*stricto sensu*), quanto aos atributos da norma legal, à legalidade, à conformidade aos princípios jurídicos e também à técnica legislativa, temos que: (i) a PEC nº 330/2017 não atende ao atributo da novidade, ou seja, não inova no ordenamento jurídico por ser um projeto de emenda à constituição que veicula comando idêntico a outra norma e/ou conjuntos de normas, desse modo, tendo em vista que já existe regra positiva sobre o assunto (a Lei nº 9.709/98, a qual regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, e a Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a qual estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias) a edição de nova norma

jurídica, no nosso entendimento, é desnecessária, por não inovar o ordenamento jurídico; (ii) a juridicidade de uma proposição deve ocorrer não só à lei (lei em sentido amplo, Constituição, Regimento Interno e demais espécies normativas), mas também aos princípios do direito, como referido no parágrafo acima, princípios que devem ser entendidos também como normas, no caso em análise, o princípio da razoabilidade; e (iii) quanto a técnica legislativa a proposição em análise deve observar não só os requisitos da LC nº 95/2001, mas também outros critérios na momento de sua elaboração, tais como a organicidade ao sistema jurídico – ou seja, sistematização, coerência e unicidade –, de modo a evitar que haja normas contraditórias e ilógicas em relação à outras normas do ordenamento, além do uso inadequado da espécie legislativa, haja vista que a mesma poderia ser atingida por meio da aprovação de uma espécie normativa ordinária, o que já a torna a referida emenda desnecessária e injurídica. Ressaltando-se, por fim, que uma vez aprovada a matéria aqui discutida, via emenda constitucional, ela só poderia ser novamente alterada por nova emenda, processo de maior dificuldade e complexidade frente aos demais.

Por todo o exposto, quanto a admissibilidade, nosso voto é pela REJEIÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 330 de 2017.

Sala da Comissão, em [dia] de [mês] de 20[___].

Deputado **NOME DO PARLAMENTAR**

Relator