

Ao Protocolo Legislativo para registro e, em seguida.

à CCJ,

Em 06/12/2000

*Hamilton Pinheiro Lima*  
Chefe da Presidência

CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

LIDO  
Em 06/12/2000

Ass. PLC 869/2000

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº**  
**(Dos Srs. Deputados RENATO RAINHA e AGUINALDO DE JESUS)**

**Disciplina a realização de plebiscito e referendo, previstos pela Lei Orgânica do Distrito Federal como forma de exercício e de cumprimento do princípio da participação**

Art. 1º - Esta Lei Complementar disciplina a realização de plebiscitos e referendos, previstos no artigo 14 da Constituição Federal e nos incisos I e II do artigo 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal, assegura o exercício direto da soberania popular previsto pelo parágrafo único do artigo 1º e pelo artigo 14 da Constituição Federal e dá cumprimento ao princípio da participação constante do povo contido no parágrafo único do artigo 1º da Lei Orgânica Distrital.

Art. 2º - O plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de natureza legislativa ou administrativa, diretamente, através do voto, de forma aprobatória ou denegatória.

§ 1º - No plebiscito, a consulta é formulada com anterioridade, como condição para a prática do ato.

§ 2º - No referendo, a consulta é formulada após a publicação do ato, como condição para sua vigência, validade e eficácia.

§ 3º - É considerada matéria de natureza legislativa toda aquela que depende de deliberação do Poder Legislativo, inclusive as emendas da Lei Orgânica.

§ 4º - É considerado matéria de natureza administrativa todo ato administrativo praticado por qualquer dos Poderes do Distrito Federal ou instituições autônomas, individual, geral, normativo, convencional ou de mera administração, bem como os atos políticos e os correspondentes ao exercício do poder de iniciativa legislativa.

Art. 3º - Os plebiscitos e os referendos serão convocados, autorizados ou promovidos por decreto legislativo:

I - em matéria de natureza legislativa, por iniciativa da Mesa Diretora, de Comissão ou de membro do Poder Legislativo;

II - em matéria de natureza administrativa, mediante proposta do Chefe do Poder ou instituição autônoma a quem incumbe a prática do ato;

III - em matéria de qualquer natureza, por iniciativa popular.

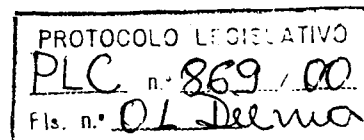
Parágrafo único - Em caso de referendo por iniciativa popular, a proposta correspondente deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa no prazo máximo de trinta dias da publicação do ato.

Art. 4º - É obrigatório o referendo sempre que for proposto por iniciativa popular e quando:

I - em atos de natureza legislativa:

- a) autorizem assunção ou renegociação de dívida pública, cujos encargos ou obrigações devam ser cumpridos, integral ou parcialmente, após a conclusão da legislatura;
- b) aumentem a incidência, as alíquotas ou os valores de tributos;
- c) prevejam a consulta em seu próprio enunciado.

II - em atos de natureza administrativa:



*Am*

CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

- a) não dependendo de autorização legislativa a ser referendada, impliquem assunção ou renegociação de dívida pública cujos encargos ou obrigações devam ser cumpridos, integral ou parcialmente, após a conclusão do mandato do Governador do Distrito Federal;
- b) façam ou autorizem a admissão de servidores em qualquer regime jurídico, se os encargos remuneratórios com pessoal ativo ultrapassarem 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida do Distrito Federal em mais de um exercício orçamentário;
- c) não havendo estrito cumprimento de obrigação legal ou contratual, autorizem, fixem ou determinem o aumento real de preços ou tarifas de serviços públicos, prestados diretamente ou por terceiros;
- d) houver solicitação da autoridade incumbida de sua prática.

§ 1º - Nos casos deste artigo, a prévia consulta plebiscitária sobre o mesmo objeto dispensará o referendo.

§ 2º - Ressalvada a hipótese do parágrafo anterior, os atos sujeitos a referendo obrigatório só se aperfeiçoarão com a consulta popular, de cuja aprovação dependem para adquirir vigência, validade e eficácia.

Art. 5º - O decreto legislativo para convocação, autorização ou promoção de plebiscito ou referendo tramitará em obediência às normas regimentais da Câmara Legislativa e fixará o objeto da consulta e a redação das perguntas a serem respondidas pelos eleitores.

§ 1º - Os recursos necessários, inclusive para a divulgação das opiniões favoráveis à aprovação e à denegação, correrão à conta dos dotações orçamentárias do Poder ou instituição autônoma responsável pela prática do ato objeto da consulta.

§ 2º - A aprovação do decreto legislativo será comunicada à Justiça Eleitoral, a que incumbirá editar as instruções necessárias, aprovar a cédula respectiva e, se for o caso, fixar a data de realização da consulta.

§ 3º - A consulta será realizada no prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) e no prazo máximo de 75 (setenta e cinco) dias contados da comunicação da aprovação do decreto legislativo à Justiça Eleitoral.

§ 4º - Respeitado o prazo mínimo previsto no parágrafo anterior, a consulta poderá ser realizada em prazo maior ou juntamente com as eleições, se assim constar:

I - em matéria legislativa, do decreto legislativo;

II - em matéria administrativa, da proposta da autoridade.

Art. 6º - Em plebiscitos e referendos:

I - o voto, direto e secreto, será assegurado a quem esteja regularmente inscrito em zona eleitoral do Distrito Federal até a data da realização do consulta;

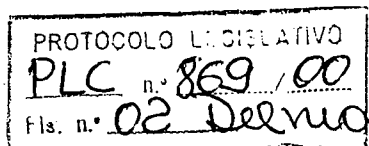
II - a divulgação das opiniões favoráveis à aprovação e à denegação das matérias submetidas à consulta será livre, com igualdade de condições, em conformidade com instruções da Justiça Eleitoral, adotando-se supletivamente a legislação eleitoral;

III - o resultado da consulta será proclamado pela Justiça Eleitoral e comunicado à Câmara Legislativa e, se for o caso, à autoridade que a propôs.

§ 1º As perguntas serão tantas quantos forem as matérias submetidas à deliberação popular, devendo:

I - ser específicas, claras e objetivas;

II - conter os números correspondentes a valores, quantidades ou percentuais, quando for o caso;



III - poder ser respondidas conclusivamente com "sim" ou "não".

§ 2º - Se o ato tiver abrangência ou efeito restritos à parte do território ou da população, a consulta poderá ser feita apenas aos eleitores diretamente interessados.

Art. 7º - Quando houver o comparecimento da maioria absoluta dos eleitores das zonas eleitorais incluídas na consulta, seus resultados serão vinculativos, com os seguintes efeitos:

I - a decisão aprobatória:

- a) nos plebiscitos, obriga à prática do ato;
- b) nos referendos, aperfeiçoa o ato, atribuindo-lhe vigência, validade e eficácia.

II - a decisão denegatória:

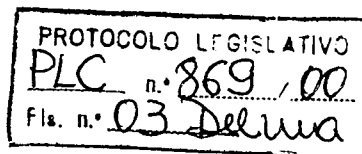
- a) nos plebiscitos, impede a prática do ato;
- b) nos referendos, impede o aperfeiçoamento do ato, negando-lhe vigência, validade e eficácia.

§ 1º - A deliberação denegatória só será elidida por outra consulta popular.

§ 2º - Nos casos de referendo por iniciativa popular, a decisão denegatória terá efeito revogatório.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.



### JUSTIFICATIVA

Este Projeto de Lei Complementar pretende dar forma e garantia às disposições constitucionais relativas ao exercício direto da soberania popular e ao princípio da participação.

As Constituições federais anteriores à atual previam, apenas, o exercício da democracia representativa, mesmo quando seu reconhecimento fosse apenas formal. Nelas, mesmo quando o ordenamento constitucional passou a reconhecer que todo o poder "emana do povo", logo agregou que este poder não seria exercido diretamente, mas (com pequenas variações) que seria exercido "em seu nome".

A vigente ordem constitucional trouxe significativa e profunda modificação conceitual. Ao mesmo tempo em que mantém o sistema democrático representativo, a Constituição Federal prevê que o povo pode exercer, também "diretamente" o poder que sempre lhe pertenceu, conforme a clara e ineludível disposição do parágrafo único de seu primeiro artigo:

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

Com a condição de que este exercício direto deva se dar "nos termos" da Constituição - assim como o próprio exercício indireto, por representantes -, a sua possibilidade é inquestionável.

Esta admissão simultânea de exercício do poder, pelo povo - ou por representantes, ou diretamente -, já é, de há muito, bem conhecida e reconhecida pelos doutrinadores, que a têm denominado de democracia semi-direta.

Two handwritten signatures in black ink, one above the other, located in the bottom right corner of the page.

CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

Neste modelo, a par da permanência do regime representativo, segundo as lições de Rosah Russomano, "em certas ocasiões, o povo é chamado para, diretamente, pronunciar-se sobre determinados problemas".

De outra parte, e correspondentemente, o princípio da soberania popular, "fundamental de todo regime democrático", está admitido em nosso ordenamento constitucional, com previsão expressa de seu exercício (CF, art. 14).

Neste dispositivo, que faz uma "síntese de poder e direito", é preciso ressaltar que o exercício da soberania popular está condicionado aos "termos da lei" e que, por isso mesmo, a lei poderá e deverá disciplinar este exercício.

Finalmente, cabe registrar que o ordenamento constitucional prevê (neste mesmo artigo 14), três modos de exercício direto da soberania popular:

***"A soberania popular será exercido 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."***

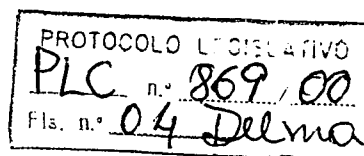
A Lei Orgânica do Distrito Federal recepcionou referido mandamento *in verbis*, no seu artigo 5º:

***"A soberania popular será exercido 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."***



A Lei Orgânica do Distrito Federal tem, ainda, duas peculiaridades:

Ademais, a Legislação federal já tratou de conceituar plebiscito e referendo, fazendo a distinção que supera uma antiga questão doutrinária sobre a natureza de cada qual. A Lei federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (de autoria do então Deputado Federal Almino Afonso, do Partido Socialista Brasileiro), conceitua os dois procedimentos como "consultas formuladas ao povo" (art. 2º, caput). Faz, entretanto a distinção: no plebiscito a consulta é feita "com anterioridade a[o] ato" (art. 2º, § 1º); no referendo, a consulta é feita com "posterioridade a[o] ato" (art. 2º, § 2º). Após as conceituações, a lei disciplina a realização de plebiscitos e referendos, tratando, inclusive, dos procedimentos correspondentes.

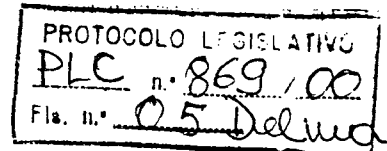
O presente projeto de lei tem como característica fundamental a resposta ao desafio de assegurar o exercício direto da soberania popular sem afronta aos princípios da democracia representativa.

Assim, era imperativo que, principalmente, a independência dos poderes não fosse desfeita e os princípios constitucionais do processo legislativo não fossem afrontados.

Foi, portanto, necessário assegurar plena adaptação à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como clara consonância com a recente legislação federal.

O presente projeto é de uma lei complementar porque regula normas constitucionais, disciplina processo legislativo e iniciativa popular e pretende assegurar estabilidade ao ordenamento jurídico distrital.

Diante das claras disposições do ordenamento jurídico brasileiro, só restam três caminhos:



- 1º) ou cumprir a Constituição Federal e a Lei Orgânica do DF;
- 2º) ou fazer delas uma letra morta;
- 3º) ou propor explicitamente sua revogação.

Aqui, com este Projeto de Lei Complementar, foi feita a opção pelo primeiro caminho, para dar efetividade à possibilidade de exercício direto de poder pelo povo, para dar efetividade ao exercício direto da soberania popular e para dar efetividade ao princípio da participação.

O presente Projeto de Lei tem de enfrentar, também, alguns desafios técnico-jurídicos.

Este texto legal- por definição, necessariamente afinado com a ordem constitucional- deve dar forma jurídica ao exercício direto da soberania popular sem afrontar os cânones da democracia representativa.

Primeiramente, é necessário lembrar que o ato judicial típico- a sentença- não pode ser objeto de consulta popular. Apenas as matérias legislativas e administrativas - até por sua natureza caracteristicamente política - podem ser apreciadas e votadas numa consulta popular.

Neste ponto, se assegura obediência à ordem constitucional que inclui as consultas populares nas atribuições exclusivas do Congresso Nacional (CF, art. 49, XV) ou da Assembléia Legislativa (CE, art. 53, XI).

E se estabelece clara consonância com a legislação federal (Lei 9.709/98, art. 311).

O decreto legislativo, sabidamente, é uma norma legal (lei, em sentido genérico) que, por ser de competência exclusiva do Poder Legislativo - é exercitada independentemente de sanção do Chefe do Poder Executivo.

É, o decreto legislativo, ademais, a norma adequada, porque, como lembra Rosah Russomano, "seus efeitos são externos", ao contrário das resoluções, que apenas "geram efeitos internos".

A divisão e independência dos Poderes, mais que mandamento constitucional (CF, art. 2º), são cláusula pétrea da ordem constitucional (CF, art. 60, § 4º, inciso III) - sendo impossível, juridicamente, que o Poder Legislativo possa determinar a realização de consulta popular sobre atos inseridos em competências estritamente administrativas.

Por outro lado, deve ser lembrado que os atos genericamente considerados como administrativos podem ser praticados por qualquer dos Poderes do Estado e por qualquer de suas instituições autônomas.

Assim, para os atos de tais Poderes e instituições, não poderá o Poder Legislativo deliberar, por iniciativa própria, sobre a realização de consulta popular. Somente por proposta da autoridade incumbida da prática do ato é que poderá haver esta deliberação (PLC, art. 3º, inciso II).

A iniciativa popular, entretanto, pode propor ao Poder Legislativo que delibere sobre a realização de consulta em torno de ato de qualquer Poder ou instituição (PLC, art. 3º, inciso III).

Esta previsão é uma decorrência necessária do próprio conceito de iniciativa popular, que só pode ser exercitada sobre ato de algum Poder ou instituição autônoma.

A distinção entre plebiscito e referendo foi buscada na legislação federal (Lei nº 9.709/98, art. 2º, §§ 1º e 2º). Diante do quase querela em torno do assunto, a legislação federal optou pela solução que distingue um instituto de outro em razão do momento, em relação ao ato objeto da consulta, em que esta é realizada.

A consulta prévia ("com anterioridade") caracteriza o plebiscito (Lei nº 9.709/98, art. 2º, § 1º); a consulta posterior ("com posterioridade") caracteriza o referendo (Lei nº 9.709/98, art. 2º, § 2º). Assim, esta foi a conceituação também adotada pelo presente PLC (art. 2º, §§ 1º e 2º).

CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

Quanto vícios efeitos da consulta popular, não seria possível nada menos que lhe dar caráter vinculativo. Isto é um claro e incontornável desdobramento da soberania popular. Pois seria juridicamente incongruente - além de estapafúrdio - que ao povo se fizesse o chamamento para o exercício direto do poder, e sua resposta tivesse caráter meramente consultivo.

Assim, não há como não garantir efeito vinculativo à consulta. Daí, decorrem os seguintes efeitos: em consultas prévias (plebiscitos) a deliberação popular favorável obriga à prática do ato e a deliberação contrária impede a prática do ato; em consultas posteriores (referendos), como, por definição, o ato já foi praticado, a consulta tem o efeito de lhe dor ou lhe negar vigência, validade e eficácia 15 (PLC, art. 7º).

Para uma hipótese, entretanto, é necessário assegurar um efeito diverso - sempre buscando o caráter vinculativo da deliberação popular. Para os casos em que o referendo seja proposto por iniciativa popular, esta, presumidamente, só ocorrerá após a divulgação do ato- caso em que, possivelmente, já terá adquirido vigência, validade e eficácia. Aqui, a resposta aprobatória ao ato nada lhe acrescentará. A resposta denegatória, entretanto, já encontrará o ato em pleno vigor - daí que seu efeito só poderá ser revogatório (PLC, art. 7º, § 2º).

Talvez a grande inovação esteja nas hipóteses de referendo obrigatório.

Esta obrigatoriedade está sendo proposta para matéria legislativa e para matéria administrativa.

Serão casos de obrigatoriedade, em matéria legislativa, os atos legislativos (leis) que prevejam pagamento da dívida pública para além da legislatura que a aprovar e para os casos de aumento de tributos (PLC, artigo 4º, inciso I, alíneas a e b). Os argumentos são simples, quase acacianos: os efeitos de tais leis, por definição, ultrapassam o tempo dos mandatos dos Deputados que as aprovarem.

A par destas hipóteses, qualquer outra lei poderá ter que ser submetida a um referendo se, no curso de sua aprovação, nela for inserido a cláusula de chamamento à consulta popular (PLC, artigo 4º, inciso I, alínea c).

Serão submetidas obrigatoriamente a referendo as matérias administrativas em que os atos correspondentes, não dependendo de autorização legislativa (quando para esta se faria a consulta), criem encargos de pagamento da dívida pública para além do mandato do Governador; ou admitam servidores fazendo com que os encargos remuneratórios correspondentes ao pessoal ativo do Estado ultrapassem a metade da receita corrente líquida do Estado; ou quando seja dado aumento real (além da inflação do período) para preços ou tarifas de serviços públicos (PLC, artigo 4º, inciso II, alíneas, a, b e c).

É, também, prevista a hipótese em que a própria autoridade responsável solicite à Câmara Legislativa a realização de referendo sobre qualquer outro ato que seja de sua competência (PLC, artigo 4º, inciso II, alínea d).

Em síntese, o sistema de consultas populares é proposto com a seguinte configuração para os plebiscitos:

- a) a consulta será anterior à prática de um ato (PLC, artigo 2º, § 1º).
- b) sempre será facultativo;
- c) cada Poder ou instituição autônomo é que poderá propor consulta para atas de suas próprias atribuições (PLC, artigo 3º);
- d) a iniciativa popular está assegurada (PLC, artigo 3º, inciso III), mas será pouco provável, pela característica de anterioridade do instituto,-
- e) seu efeito será vinculativo, obrigando à prática do ato ou impedindo-o (PLC, art. 7º, inciso I, alínea a e inciso II, alínea a).

Já quanto aos referendos, o sistema proposto para as consultas populares é o seguinte:

- a) a consulta será posterior à prática de um ato (PLC, artigo 2º, § 2º);

- b) será obrigatório nos casos expressamente previstos (PLC, artigo 4º, incisos I e II);
- c) fora das hipóteses legalmente previstas como obrigatórias, poderá ser feita a consulta:

1. em matéria legislativa - se assim o determinar o próprio texto legal, por deliberação do Poder Legislativo (PLC, art. 4º, inciso I, alínea c);

2. em matéria administrativa - se houver solicitação da autoridade que tenha praticado o ato;

d) a iniciativa popular está assegurada (PLC, artigo 3º, inciso III) para matérias legislativas e administrativas;

e) seu efeito será vinculativo:

1. aperfeiçoando o ato e lhe dando vigência, validade e eficácia, nas hipóteses obrigatórias, quando houver previsão no próprio texto legal ou for proposta pela autoridade competente (PLC, artigo 7º, inciso I, alínea b e inciso II, alínea b);

2. revogando o ato, quando for realizado por iniciativa popular (PLC, artigo 7º, § 2º).

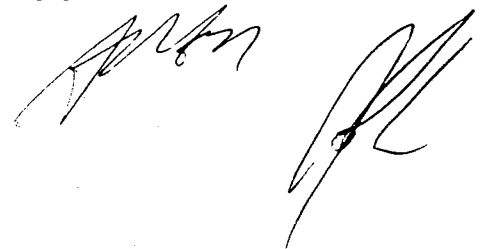
Para as consultas populares (tanto plebiscitárias, quanto referendárias) é proposto o seguinte sistema, em linhas básicas:

- a) serão realizadas pela Justiça Eleitoral (PLC, artigos 5º e 6º) - em perfeito consonância com a legislação federal (Lei nº 9.709/98, artigos 8º e 10);
- b) o voto será direto, secreto e universal (PLC, artigo 6º, inciso I) CF, artigo 14, caput);
- c) as despesas - necessárias e inevitáveis - correrão à conta das dotações orçamentárias do Poder ou da instituição responsável pela prática do ato submetido à consulta (PLC, artigo 5º, § 1º);
- d) será assegurado o direito de manifestações favoráveis e contrárias ao ato posto em consulta (PLC, artigo 6º, inciso II) - e de acordo com a legislação federal (Lei nº 9.709/98, artigo 8º, inciso IV);
- e) ocorrerão no prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco dias) - a fim de ser assegurado o direito de debate e de expressão de opiniões contrárias, garantido ao eleitor a informação necessária (PLC, artigo 3º);
- f) ocorrerão num prazo máximo de 75 (setenta e cinco) dias (PLC, artigo 3º) - podendo, entretanto, ocorrer num prazo maior ou juntamente com as eleições, se assim for proposto pelo responsável pela prática do ato (PLC, artigo 4º, incisos I e II);
- g) somente o comparecimento de maioria dos eleitores produzirá o caráter vinculativo do resultado da consulta (PLC, artigo 7º, caput);
- h) as perguntas serão específicas, claras e objetivas, tantas quantas forem as questões postas em consulta, de modo que possam ser respondidas com um "sim" ou um "não" e deverão referir os números correspondentes quando a deliberação versar sobre valores, quantidades ou percentuais (PLC, artigo 6º, § 1º).

Finalmente, diante de possíveis relutâncias ante esta proposta, vale citar dois grandes e bons tratadistas de direito público.

Canotilho alerta que "só o princípio da soberania popular, segundo o qual 'todo o poder vem do povo', assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular.

De José Afonso da Silva vêm as seguintes ponderações:



CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

*"Uma visão elitista antepõe diversos tipos de pressupostos que julga necessários à existência e realização da democracia.*

[ .... ].

*Coerente com sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente.*

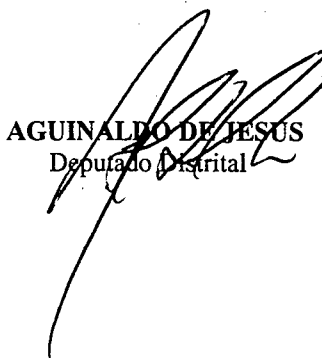
[ .... ].

*A democracia não precisa pressupostos especiais. Basta a existência de uma sociedade. Se seu governo emana do povo, é democrática; se não, não o é."*

Ante todo o exposto, espero contar com o apoio dos meus ilustres pares na aprovação desta proposição, porquanto já existe legislação semelhante no Estado do Rio Grande do Sul..

Sala das Sessões, em 29 de novembro de 2000.

  
**RENATO RAINHA**  
Deputado Distrital

  
**AGUINALDO DE JESUS**  
Deputado Distrital

