

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) 1.494, de 2004, que *convoca plebiscito a respeito dos temas especificados,, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador **PAULO DUQUE**

I – RELATÓRIO

O Projeto sob exame, cujo primeiro signatário é o Senador Gerson Camata, convoca plebiscito de âmbito nacional com o objetivo de consultar o eleitorado a respeito de sete temas diferentes, a saber:

- a) legalização do aborto;
- b) adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- c) união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- d) fim do serviço militar obrigatório;
- e) fim do voto eleitoral obrigatório;
- f) redução da maioria penal; e
- g) reeleição de chefes de Poder Executivo.

O Projeto previa, ainda, a realização do plebiscito no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, assim como seu formato em consultas separadas, com as alternativas de aprovação e rejeição. Atribui, finalmente, ao

Tribunal Superior Eleitoral a responsabilidade pelas providências necessárias à realização da consulta.

Na justificação, os autores assinalam o conteúdo polêmico dos temas oferecidos à deliberação popular, chegando alguns, como o aborto e a união civil de pessoas do mesmo gênero, a ferir *suscetibilidades religiosas* e a provocar *exacerbadas reações que bordejam os limites da tolerância entre indivíduos*.

Ao mesmo tempo, essas questões são, hoje, inerentes à vida cotidiana, encontram-se presentes nos debates da imprensa e nas demandas de diferentes grupos de pressão. Seria impossível, por conseguinte, simplesmente ignorá-las. De um lado, portanto, as definições são urgentes, de outro, a relevância dos temas e o grau de controvérsia que despertam justificam, conforme os autores, a consulta direta à vontade popular, na forma de plebiscito.

Encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a matéria foi objeto de prolongado e minucioso exame, que constatou a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto. No que diz respeito ao mérito, o debate teve como foco a conveniência ou não de consultar o eleitor, simultaneamente, a respeito de sete temas diferentes, todos controversos. Ao final, o parecer da Comissão procedeu a duas modificações no texto original do projeto, com a finalidade de omitir a referência à data de realização do plebiscito e incumbir o Tribunal Superior Eleitoral de definir o número de plebiscitos necessários à consulta, assim como suas datas, no prazo de um ano a partir da publicação do decreto. Suprimiu, ainda, o tema “redução da maioria penal”, constante do item VI, que, assim, não deverá mais ser submetido ao plebiscito.

Posteriormente, o Senhor Senador Marcelo Crivella apresentou Emenda Supressiva ao inciso IV do art. 1º do projeto, para excluir da realização do plebiscito o tema “fim do serviço militar obrigatório”. A justificação da emenda relata as conseqüências negativas para as Forças Armadas da eventual aprovação do fim de tal obrigação, entre as quais: o esvaziamento da idéia de defesa dos interesses nacionais, dificuldades na seleção dos candidatos aos cargos destinados às praças sem graduação, redução da participação das classes sociais mais favorecidas e diminuição de oferta do universo a ser selecionado para a prestação do serviço.

A emenda foi acatada pelo Parecer nº 192 de 2007, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo sido Relator o ilustre Senador Jefferson Peres.

Em 30 de maio próximo passado, a aprovação do Requerimento nº 240, de 2007, assinado pela Senadora Serys Slhessarenko, motivou o encaminhamento da matéria a esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Na sua justificação, a Senadora apontou três temas que demandam avaliação adicional, na perspectiva dos direitos humanos: aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero e redução da maioridade penal. Questionou ainda a adequação do plebiscito, mecanismo de aferição da vontade da maioria, para a resolução de questões que dizem respeito a direitos de minorias.

A senadora Serys apresentou duas emendas supressivas ao Projeto, para excluir da apreciação popular os temas ‘legalização do aborto’ e ‘união civil entre pessoas do mesmo gênero’ (emendas nº 6 e nº 7). No primeiro caso, a autora alega que a questão do aborto atinge diretamente os direitos da mulher, e assim não lhe parece justo que o tema seja igualmente decidido, em plebiscito, por homens e mulheres, como se o problema tivesse igual valor para ambos. No segundo caso, aponta que o tema diz respeito a um direito de minorias, que poderão ser prejudicadas pela decisão de uma maioria que não pode compreender inteiramente o fato.

Foi apresentada, ainda, uma outra emenda de autoria do Senador Marcelo Crivella, também com o fito de retirar do plebiscito o tema ‘legalização do aborto’, porém com diferentes argumentos – ressalta-se a complexidade do assunto, que não pode ser objeto de decisão da maioria da população antes de o Supremo Tribunal definir, após audiências da comunidade científica, o momento em que se inicia a vida humana.

II – ANÁLISE

A relação de temas submetidos à consulta popular é heterogênea. Nela constam, de um lado, os três temas acima mencionados, aborto, união civil de pessoas do mesmo gênero e redução da maioridade penal, que demandam posicionamento necessário desta Comissão. Os demais temas, ou seja, financiamento de campanhas, reeleição, obrigatoriedade do voto e do serviço militar, não envolvem, ao menos diretamente, risco de lesão aos

direitos humanos. A rigor, portanto, a Comissão poderia simplesmente endossar a posição alcançada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. No entanto, mesmo nesses casos, a apreciação adicional desta Comissão é pertinente e aprimora o processo de construção de uma posição majoritária no Senado Federal.

Examino, portanto, em primeiro lugar, os temas do aborto, da união civil e da redução da maioridade penal. Trata-se de matéria extremamente complexa que exige resposta para as seguintes questões: nas alternativas que dividem a opinião nessas matérias, direitos humanos estão em jogo? Nessa hipótese, é o plebiscito o instrumento adequado para dirimir os impasses entre as posições conflitantes?

Há muito o pensamento político aponta os riscos da tirania da maioria em sociedades democráticas. Sociedades que prezam a igualdade e a liberdade como valores basilares tendem a levar toda decisão à resolução pelo princípio da maioria. No entanto, é claro que, se a maioria tudo pode, as minorias carecem de direitos. Toda democracia precisa, portanto, incorporar regras contramajoritárias, com o objetivo de limitar os poderes da maioria.

Dispomos, no nosso caso, das cláusulas pétreas da Constituição, ou seja, de dispositivos imunes à vontade da maioria, como a Federação, o voto, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais. Caso algum dos temas objeto da proposta de plebiscito carregasse a possibilidade de violação de um desses dispositivos, essa consulta específica não poderia ser realizada.

O centro da questão, portanto, é: a legalização do aborto, a redução da maioridade penal e a união civil entre pessoas do mesmo sexo ferem os direitos e garantias individuais? Na interpretação de seus opositores, sim, embora no último caso seja particularmente difícil construir uma argumentação convincente nessa direção.

Alinho-me, contudo, aos partidários de uma interpretação alternativa, a meu ver mais adequada. Os três temas em discussão não implicam violência aos direitos e garantias individuais, mas todos propõem uma nova definição dos sujeitos desses direitos.

Nessa perspectiva, a legalização do aborto não pode ser considerada um conflito insolúvel entre presumidos defensores dos direitos das gestantes e dos ainda não nascidos, mas como um momento de definição

do momento em que surge, perante a lei, o indivíduo portador dos direitos que ela garante. Alguns entendem que esse momento é a fecundação, para outros, o acoplamento do óvulo fecundado ao útero, para terceiros, enfim, o da constituição do sistema nervoso, no terceiro mês de gestação. De toda maneira, um desses momentos deve ser determinado como o da constituição do sujeito portador do direito à vida, reconhecido pelo Estado e por ele garantido.

O mesmo argumento aplica-se à redução da maioridade penal. Trata-se, no caso de constituir um sujeito de deveres onde existe agora apenas um sujeito de direitos. O plebiscito não perguntará sobre a responsabilidade penal do cidadão em geral ou sua necessidade, mas sobre o momento de seu início na cronologia da vida dos cidadãos.

Mesmo o caso da união civil entre pessoas do mesmo sexo segue esse padrão. Abrir essa possibilidade significa, também, constituir os parceiros homossexuais como sujeitos de direitos derivados do vínculo familiar, vínculo que a lei reserva hoje apenas às uniões de homens com mulheres.

Em nenhum desses casos os direitos pertinentes são postos em questão. Discute-se somente o universo de sua aplicação ou, em outras palavras, o momento em que o cidadão torna-se apto como portador deles.

Considero oportunas as emendas apresentadas pela nobre Senadora Serys Slhessarenko, pois de fato a vontade da maioria pode se mostrar tirânica ao apreciar questões que dizem respeito a minorias, ou, no caso do aborto, a um problema que pertence apenas ao universo feminino.

Da mesma forma, louvável se mostra a emenda nº 4, apresentada pelo Senhor Senador Marcelo Crivella, retirando da proposta o tema ‘fim do serviço militar obrigatório’, pelas sérias consequências que o seu acolhimento pela cidadania e eventual transformação em lei poderá acarretar. Os argumentos acima mencionados por si só aconselham sua aprovação.

A respeito do segundo grupo de temas, financiamento público de campanhas, obrigatoriedade do voto e do serviço militar e a continuidade ou não da reeleição, é preciso reconhecer de início, que os óbices anteriormente discutidos não se aplicam. Nesses casos, o risco de lesão direta de direitos fundamentais não se apresenta, não há dúvida sobre a possibilidade de

aplicação da consulta direta à vontade popular e, além disso, o acúmulo de discussão pública sobre os temas parece suficiente.

Indago, contudo, da necessidade do recurso ao plebiscito, para solução de pelo menos dois dos temas apresentados: a obrigatoriedade do voto e a reeleição dos titulares de mandatos do Poder Executivo. Creio que esses dois temas carecem dos requisitos apontados pelo autor do Projeto como necessários para justificar o desvio dos mecanismos rotineiros da democracia representativa. Não pesa sobre eles a urgência da deliberação. Não despertam, tampouco, controvérsia apaixonada. Ou seja, o eleitor não teria razões para avocar a si essa decisão e retirar seus representantes desse processo.

Considero, portanto, a realização do plebiscito oportuna, nos casos da redução da maioria penal e do financiamento público de campanha. Decido acatar as emendas apresentadas pelo Senador Marcello Crivella e pela Senadora Serys Slhessarenko, respectivamente Emendas nº 4, 6 e 7, ficando prejudicada a Emenda nº 8, por idêntica à Emenda nº 6. Assim, manifesto-me contrário à realização do plebiscito sobre os temas da união civil entre pessoas do mesmo gênero, da legalização do aborto, do fim do serviço militar obrigatório, da obrigatoriedade do voto e da continuidade da reeleição.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, com as alterações aprovadas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, contemplada a seguinte emenda de Relator:

EMENDA Nº 1 – CDH

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

“**Art. 1º** É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49 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 – redução da maioria penal.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator