



SENADO FEDERAL
Liderança do Partido dos Trabalhadores

EMENDA Nº - CCJ
(ao PLP 112/2021)

Promovam-se as seguintes alterações ao Livro XVIII - Das Consultas e Iniciativas Populares, do Substitutivo ao PLP nº 112, de 2021:

“LIVRO XVIII

DAS CONSULTAS E INICIATIVAS POPULARES

.....

Art. 574. Plebiscito e referendo são instrumentos de consulta direta à população sobre matérias de acentuada relevância pública que possam ser objeto de decisão legislativa ou administrativa por parte dos poderes representativos, assim considerados:

I - plebiscito, a população expressa posição favorável ou contrária à elaboração, pelo poder competente, de ato normativo relacionado à matéria submetida a consulta popular;

II - referendo, a população expressa opinião favorável ou contrária a ato normativo já elaborado e aprovado pelo poder público.

.....

Art. 577. A realização de plebiscito sobre questões de interesse nacional depende da aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de decreto legislativo específico de convocação.



§ 1º Os projetos de decreto legislativo destinados a convocar plebiscito poderão ser apresentados por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

§ 2º O Congresso Nacional não apreciará projetos de decreto legislativo destinados a convocar plebiscito sobre matéria:

I - estranha à competência legislativa ou administrativa da União;

II - declarada inconstitucional ou que tenha por objeto norma protegida por cláusula pétrea, nos termos do § 4º do art. 60 da Constituição Federal;

III - que já tenha sido objeto de consulta popular semelhante na mesma legislatura.

§ 3º Aprovado o decreto legislativo de convocação do plebiscito, fica sustada, até a proclamação do respectivo resultado, a tramitação de ato normativo que trate diretamente do objeto da consulta popular a ser realizada.

.....

Art. 579. Emendas à Constituição, leis e outros atos normativos aprovados pelo poder público federal poderão ter suas normas submetidas, no todo ou em parte, à aprovação popular em referendo nacional, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Emendas à Constituição somente poderão ser objeto de referendo caso contenham em seu texto previsão expressa de sujeição de suas normas, no todo ou em parte, à consulta popular.

§ 2º A realização de referendo sobre leis e outros atos normativos depende da aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de decreto legislativo autorizativo específico, ressalvados os casos em que a lei objeto de referendo contenha em seu texto previsão expressa de sujeição de suas normas, no todo ou em parte, à consulta popular.



§ 3º Os projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo deverão ser apresentados por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

§ 4º Os projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo devem fazer referência expressa ao ato normativo que se pretende seja objeto de ratificação ou rejeição na consulta popular a ser realizada.

§ 5º O Congresso Nacional não apreciará projetos de decreto legislativo destinados a autorizar referendo sobre ato normativo que:

I - ainda não esteja em vigor ou esteja em vigor há mais de um ano;

II - já tenha sido objeto de consulta popular ou de decreto legislativo semelhante deliberado na mesma legislatura;

III - verse sobre matérias orçamentárias, tributárias, penais, defesa do Estado e segurança nacional, bem como matérias protegidas por cláusulas pétreas e as que tenham reserva de iniciativa ou de competência exclusiva estabelecidas na Constituição Federal;

IV - seja objeto de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

§ 6º Aprovado o decreto legislativo que autorize a realização de referendo sobre determinado ato normativo, fica sustada, até a proclamação do resultado, a tramitação de proposições normativas destinadas a promover alterações no ato em questão.

§ 7º Quando a decisão popular em referendo, for no sentido da rejeição do ato normativo, ele será tido como revogado, sem efeito retroativo, a partir da data da proclamação do resultado pela Justiça Eleitoral.

.....



Art. 584. A iniciativa popular de lei federal será viabilizada por meio da apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

Parágrafo único. Cada projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto, e não poderá versar sobre matéria:

I – estranha à competência legislativa da União;

II – com reserva de iniciativa prevista na Constituição Federal.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente Emenda busca aprimorar os institutos de consulta popular à luz da experiência comparada e dos limites constitucionais brasileiros, garantindo participação democrática sem comprometer governabilidade nem segurança jurídica. Nesse sentido, **propõe-se suprimir, em primeiro lugar, a possibilidade de plebiscitos e referendos incidirem sobre “atos de gestão”**. Esses atos, por definição, resultam de relações horizontais entre Estado e particulares (contratos, concessões, parcerias, aquisições), regidas majoritariamente por normas de direito privado. Submetê-los a veto popular posterior poderia gerar rompimento unilateral de obrigações, elevar custos de transação e paralisar serviços essenciais, além de tensionar a separação de Poderes, pois cabe à função executiva conduzir a gestão patrimonial e contratual do Estado. Ao restringir o alcance das consultas a atos normativos, alinha-se o projeto aos modelos consagrados de democracia direta — Suíça, Itália, Uruguai e Eslovênia — que reservam o referendo abrogativo exclusivamente às leis.

Em segundo lugar, **busca ajustar a iniciativa popular, preservando-a apenas para projetos de lei, como já prevê o art. 61, § 2º da Constituição (mas não para deflagrar plebiscitos e referendos)**. A medida corrige vício



de constitucionalidade identificado no texto original: decretos legislativos de convocação pertencem ao processo legislativo interno das Casas (CF, art. 49, XV), cuja iniciativa popular não foi contemplada pelo constituinte de 1988. Mantém-se, contudo, a porta aberta para que um terço dos parlamentares — fração politicamente significativa — proponha a consulta, assegurando que temas de grande repercussão possam chegar ao eleitorado quando houver consenso mínimo no Congresso.

A Emenda também **disciplina o referendo de Emendas Constitucionais, a fim de definir que ele só ocorrerá se a própria emenda trouxer, em seu bojo, cláusula expressa de submissão à consulta popular.** Esse desenho impede a criação de um referendo abrogativo de Emendas, hipótese que desestabilizaria a rigidez do art. 60 e colocaria em risco a supremacia da Constituição. Ao exigir previsão explícita, reforça-se a deliberada solenidade do processo de revisão constitucional e mitiga-se a possibilidade de se revogar, por maioria simples do eleitorado, normas aprovadas com quórum qualificado de três quintos em dois turnos em cada Casa.

Outra alteração proposta **veda o referendo sobre atos normativos em vigor há mais de um ano**, como forma de proteger o processo legislativo contra impugnações tardias. O dispositivo segue a lógica empregada no direito comparado: a Suíça impõe janela de 100 dias para que 50.000 eleitores requeiram o referendo facultativo; o Uruguai condiciona o “recurso de referendo” à coleta de assinaturas de 25 % do eleitorado dentro do primeiro ano de vigência da lei. Esses prazos evitam que normas já consolidadas — nas quais cidadãos e agentes econômicos ancoram contratos, investimentos e expectativas legítimas — possam ser abruptamente derrubadas por mobilizações posteriores, ao mesmo tempo em que garantem ao eleitorado uma oportunidade real de contestar decisões legislativas recentes que ainda não produziram efeitos irreversíveis.

Ademais, **incorporam-se limitações materiais ao objeto do referendo sobre leis, excluindo matérias penais, temas de defesa do Estado e segurança nacional, bem como matérias protegidas por cláusulas pétreas e assuntos com reserva de iniciativa ou de competência exclusiva fixadas na Constituição.** A vedação penal evita plebiscitar políticas criminais em ambiente



de forte apelo emotivo; as ressalvas à defesa e à segurança do Estado resguarda os interesses associados à soberania nacional; a salvaguarda das cláusulas pétreas preserva o núcleo essencial de direitos e garantias individuais, a forma federativa e a separação de Poderes; e a exclusão dos casos de iniciativa reservada respeita a repartição de competências entre Poderes e níveis federativos. Com esses filtros, a legislação reduz o risco de retrocessos civilizatórios e de colisão entre a vontade momentânea da maioria e princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Por fim, **propõe-se acréscimo ao parágrafo único do art. 584, a fim de afastar temas sujeitos à reserva de iniciativa** (por exemplo: criação de cargos no Executivo, fixação de efetivos das Forças Armadas, dentre outros), para assim garantir que a iniciativa popular de lei federal permaneça instrumento legítimo de participação, sem converter-se em atalho para propostas inviáveis, e preserve a separação de Poderes delineada na Constituição.

Em síntese, as alterações procuram equilibrar participação popular e estabilidade institucional. Ao concentrar plebiscitos e referendos em matéria normativa, exigir gatilhos parlamentares robustos, proteger a rigidez constitucional e impor barreiras temáticas, o texto fortalece a democracia semidireta como complemento — e não como fator de erosão — da democracia representativa desenhada pela Constituição de 1988.

Sala da comissão, de de .

Senador Rogério Carvalho
(PT - SE)
Líder do PT

