

## **PARECER N° , 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 que especifica, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.*

RELATOR: Senador **PAULO DUQUE**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto sob exame, de autoria do 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 sexo;
- d) fim do serviço militar obrigatório;
- e) fim do voto eleitoral obrigatório;
- f) redução da maioridade 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 *susceptibilidades 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 respeita 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 manteve a relação inicial de temas e 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.

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.

## 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.

Exmino, 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.

Sustento que esse tipo de questão não pode prescindir, em algum momento, do recurso ao princípio majoritário para sua resolução. Haverá sempre um ponto em que a vontade da maioria definirá o limite entre a norma pública, a todos aplicável e as convicções privadas de cada um.

Considero, em suma, que direitos humanos não estão em jogo nessas questões e que o recurso ao plebiscito é legítimo nesses casos. Resta examinar sua oportunidade, em relação a cada um dos temas. Em outras palavras, há, na sociedade suficiente discussão acumulada para produzir, por meio do plebiscito, uma deliberação consciente?

Nesse ponto, vejo uma diferença gritante entre, de um lado, a legalização do aborto e a redução da maioridade penal e, de outro, a união civil entre pessoas do mesmo sexo. A discussão sobre as circunstâncias que legitimam a interrupção da gravidez é antiga no Brasil. Demonstra-o o fato simples de a regra atual prever a interrupção em determinados casos, como estupro, má-formação grave do feto e risco de vida da gestante. Da mesma maneira, a discussão sobre a redução da maioridade penal, não tão antiga entre nós, ganhou, recentemente, enorme intensidade, em razão da repercussão na opinião pública, de crimes praticados por menores. Nesses casos é possível constatar a exposição dos argumentos, favoráveis e contrários, aos eleitores.

Tal não ocorre com a questão da união civil entre pessoas do mesmo sexo. A tramitação parcial de uma proposição no Congresso Nacional, ao final dos anos 1990, teve breve repercussão na imprensa. Desde então, nada foi apresentado e discutido para o grande público. As campanhas preliminares ao plebiscito encontrariam o eleitor desinformado e, certamente, não seriam suficientes para mudar esse estado de coisas.

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, consequentemente, a realização do plebiscito oportuna, nos casos da legalização do aborto, da redução da maioridade penal do financiamento público de campanha e da obrigatoriedade do serviço militar. Por outro lado, manifesto-me contrário à realização do plebiscito sobre os temas da união civil entre pessoas do mesmo sexo, 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 Emendas aprovadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a Emenda nº 4 de Plenário e a seguinte Emenda de Relator:

### **EMENDA Nº – 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 – legalização do aborto;
- II – adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;
- III – fim do serviço militar obrigatório;
- IV – redução da maioridade penal.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator