



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 20, DE 2021

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 22, de 2020, que "Altera o art. 61 da Constituição Federal para incluir os §3º, §4º e §5º, garantindo o direito popular de incluir projetos de lei em pauta para votação".

PRESIDENTE: Senador Humberto Costa

RELATOR: Senador Paulo Paim

13 de Setembro de 2021





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 22, de 2020, que propõe a alteração do art. 61 da Constituição Federal, para incluir os §§ 3º a 5º, garantindo o direito popular de incluir projetos de lei em pauta para votação.

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Trata-se da Sugestão (SUG) nº 22, de 2020, proposta pela Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social (ANADIPS), que propõe a alteração do art. 61 da Constituição Federal (CF), com o objetivo de garantir o direito popular de incluir projetos de lei em pauta para votação.

Nesse sentido, a SUG nº 22, de 2020, propõe o acréscimo dos §§ 3º a 5º ao art. 61 da CF.

Assim, por meio do § 3º a sugestão estabelece a obrigatoriedade de os Presidentes das Casas legislativas que compõem o Congresso Nacional incluírem em pauta, para votação, todo projeto de lei de iniciativa popular, bem como as demais espécies de projeto de lei previstas na CF, nas seguintes hipóteses:

- primeira hipótese, quando houver requerimento para pautar o projeto para votação, com assinaturas de quinhentos mil eleitores, divididos em todas as regiões do país, com no mínimo dez mil assinaturas por região;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- segunda hipótese, quando houver requerimento para pautar o projeto com a assinatura da maioria simples dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados ou com a assinatura dos líderes partidários da respectiva casa legislativa que representem a maioria simples.

Por sua vez, o § 4º estatui que o projeto de lei que não for apreciado em até quarenta e cinco dias contados do protocolo de requerimento de pauta nos termos do § 3º entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, e a “observância” do prazo previsto (há um equívoco aqui, com certeza quer-se dizer inobservância do prazo previsto) importará em crime de responsabilidade do Presidente da respectiva Casa, devendo o Vice-Presidente da Casa legislativa submeter o projeto de lei a votação no prazo máximo de 48 horas, também sob pena de crime de responsabilidade.

Por fim, o § 5º preceitua que a votação ocorrida em virtude de pedido de inclusão na pauta previsto no § 3º deverá se dar de forma nominal e aberta, independentemente do trâmite a que é submetido o ato normativo sob apreciação.

A justificação que acompanha a sugestão, em resumo, anota que, embora a CF tenha previsto que o próprio povo possa participar na criação das leis, percebe-se que, além de ser de difícil parto, a norma também está fadada a morrer no próprio nascedouro, pois incumbe única e exclusivamente aos Presidentes das Casas legislativas definir se colocam ou não em votação o texto normativo criado pela iniciativa popular.

Por outro lado, é argumentado que mesmo que os brasileiros se mobilizem e alcancem a quantidade mínima de quase um milhão e quatrocentas mil assinaturas, divididas em no mínimo cinco Estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada Estado, ainda assim a norma não se tornará realidade caso o Presidente de qualquer das Casas não queira pautá-la.

Ainda segundo a justificação, este amplo poder nas mãos dos Presidentes das Casas legislativas não se coaduna com o exercício da soberania





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

popular, ofendendo assim a mensagem da Carta de 88, que previu o exercício direto desta soberania.

Por isso, é necessário que se crie na própria Lei Maior mecanismo próprio para garantir que todo poder emane do povo de forma direta e indireta.

Cabe ainda registrar que a SUG nº 22, de 2020, está instruída com os documentos constitutivos da associação proponente.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) opinar sobre as sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

Passando a analisar a matéria, cabe desde já registrar que somos favoráveis à demanda presente na sugestão, sem embargo de ajustes que entendemos ser necessários para fins de aperfeiçoamento da matéria.

Outrossim, como se trata de criação de nova modalidade de participação popular no processo legislativo, entendemos que a matéria deve ser efetivamente objeto de proposta de emenda à Constituição.

Passando a examinar especificamente os termos da sugestão, no que diz respeito ao § 3º que se propõe acrescentar ao art. 61 da Lei Maior e que estabelece a obrigatoriedade de os Presidentes das Casas legislativas que compõem o Congresso Nacional incluírem em pauta, para votação, os projetos de lei de iniciativa popular e as demais espécies de projeto de lei, mediante os requerimentos de iniciativa popular ou de parlamentares, cabe ponderar o seguinte.



SF/20712.32576-41



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Conforme entendemos, não é adequado fixar na CF um *quantum* nominal (no caso quinhentos mil eleitores) para legitimar o requerimento popular com o objetivo de incluir na pauta de votação projeto de lei.

Parece-nos mais razoável dispor no sentido de fixar um percentual do eleitorado, como aliás o constituinte originário fez ao fixar o percentual de um por cento do eleitorado nacional para a propositura do próprio projeto de lei de iniciativa popular, conforme dispõe o § 2º do mesmo art. 61 da CF.

Desse modo, estamos propondo, nos termos abaixo da proposta de emenda à Constituição que acolhe a presente sugestão, que o requerimento de que se trata seja subscrito por no mínimo três décimos por cento do eleitorado nacional.

Tomando como base que em meados do ano de 2020 o eleitorado nacional soma cerca de cento e cinquenta milhões de eleitores, três décimos por cento desse eleitorado totaliza hoje cerca de quatrocentos e cinquenta mil eleitores, ou seja, *quantum* nominal aproximado do proposto na sugestão, mas registrado em percentuais.

Ademais, no que diz respeito ao número mínimo de assinaturas por região do País, fixado em no mínimo dez mil eleitores na sugestão, entendemos que é preciso ampliar esse quantitativo, em face da solidez com que o processo de participação deve estar revestido. E também substituí-lo por percentual, pelas razões já acima expendidas.

Assim, estamos propondo o percentual de dois décimos por cento do eleitorado regional. Levando-se em conta que a região com menor número de eleitores é a região Centro-Oeste, com cerca de dez milhões e novecentos mil eleitores, e a que a região com maior número de eleitores é a região Sudeste, com cerca de sessenta e quatro milhões e setecentos mil eleitores, ter-se-ia um quantitativo de cerca de vinte e um mil e oitocentos eleitores como número mínimo de subscritores para a região de menor eleitorado e cerca de cento e vinte e nove mil e quatrocentos eleitores para a região de maior eleitorado, e *quantum* mínimo intermediário de eleitores nas demais regiões, o que nos parece razoável.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

De outra parte, quanto à segunda hipótese proposta na sugestão, de requerimento para incluir projeto de lei na pauta de votação, quando subscrito pela maioria simples dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados ou com a assinatura dos líderes partidários da respectiva Casa legislativa que representem tal maioria, cabe ponderar o seguinte.

Maioria simples de Deputados ou Senadores requer um *quorum* específico ao qual está referenciada essa maioria, em geral esse *quorum* é o da maioria absoluta e faz sentido para determinar o *quorum* de aprovação de matéria que é submetida a alguma votação, quando a Casa está em sessão (maioria simples, presente a maioria absoluta dos Deputados ou Senadores).

No caso aqui tratado, que diz respeito à fixação de um *quorum* para apresentar requerimento para incluir projeto de lei em pauta, entendemos não fazer sentido falar em maioria simples, mas sim apenas em maioria dos Deputados ou Senadores. Portanto, procedemos alteração nesse sentido na redação da PEC que se encontra abaixo.

Por sua vez, quanto ao § 4º, que estatui que o projeto de lei que não for apreciado em até quarenta e cinco dias contados do protocolo de requerimento de pauta nos termos do § 3º, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, parece-nos que foi inspirado no disposto no art. 64, §§ 1º e 2º, da CF, que tratam da tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República para os quais o chefe do Executivo solicita urgência.

Todavia, a SUG nº 22, de 2020, vai bem além do disposto nos referidos dispositivos da Lei Maior e propõe que a inobservância do prazo previsto importará em crime de responsabilidade do Presidente da respectiva Casa e também do Vice-Presidente da Casa legislativa, se não submeter o projeto de lei a votação no prazo máximo de 48 horas.

Conforme entendemos, com a devida vênia, há em tal proposta um excesso. Na verdade, o § 2º do art. 64 da Lei Maior, quando estatui que se o projeto de lei para o qual o Presidente da República solicitar urgência não for apreciado



SF/20712.32576-41



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

em até quarenta e cinco dias serão sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação, já estabelece meio pelo qual o Congresso Nacional é obrigado a apreciar o projeto.

Sendo assim, estamos suprimindo na PEC que apresentamos abaixo as propostas de crimes de responsabilidade contidas na sugestão em tela e prevendo a aplicação da regra do § 2º do art. 64 da CF.

Quanto ao § 5º, que preceitua que a votação ocorrida em virtude do pedido de pauta previsto no § 3º deverá ocorrer de forma nominal e aberta, independentemente do trâmite a que é submetido o ato normativo sob apreciação, cabe recordar que todos os projetos de lei já são hoje votados mediante votação aberta, ou ostensiva, conforme o termo técnico adotado pelos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que adotamos na proposta de PEC abaixo.

Por outro lado, os projetos de lei são em regra votados mediante votação simbólica, excetuados os projetos de lei complementar, que exigem maioria absoluta de votos pela aprovação, e portanto requerem a votação nominal, que é também adotada quando o Plenário aprova requerimento nesse sentido ou ainda quando é solicitada a verificação de votação simbólica previamente realizada (art. 192 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal; art. 184 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

No caso da presente sugestão, parece-nos que a opção pela votação nominal pressupõe a intenção de que a opinião pública tome conhecimento sobre como votou cada parlamentar, o que julgamos razoável.

Por fim, estamos acrescentando um § 6º à presente iniciativa, estabelecendo regras com o objetivo de conferir operacionalidade e confiabilidade ao requerimento de iniciativa popular que se pretende adotar.

Desse modo, estamos estatuinto que a subscrição do requerimento pelos eleitores, sua contabilização, processamento e certificação serão efetuados pelo Tribunal Superior Eleitoral, preferencialmente, por sistema eletrônico.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ademais, a iniciativa do requerimento poderá ser diretamente de eleitores, de partido político ou entidade civil, e o requerimento será protocolado perante a Secretaria-Geral da Mesa da Casa em que o projeto de lei estiver tramitando.

Além disso, cada eleitor poderá subscrever um requerimento por sessão legislativa, como forma de conferir solidez ao processo e evitar a vulgarização do instrumento de participação popular que se pretende adotar.

Enfim, conforme já registrado no início do presente parecer, somos favoráveis à presente sugestão, que amplia a participação popular no processo legislativo, o que está em conformidade com o espírito democrático da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Sendo assim, entendemos que a SUG nº 22 deve ser acolhida por esta Comissão, transformada em proposta de emenda à Constituição, com as alterações acima arroladas, conforme texto abaixo, e encaminhada à Mesa, para tramitação, nos termos previstos no inciso I do parágrafo único do art. 102-E do RISF, quando certamente será aperfeiçoada pelos nossos colegas Congressistas.

Cabe, por fim, registrar que, por se tratar de matéria que é objeto de PEC, para que possa ter a necessária legitimidade para tramitar, além de acolhida pela CDH, a presente proposta deverá ter no mínimo a assinatura de vinte e sete Senadores, aplicando-se, por analogia, o disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF, que estipula que o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda a PEC deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado. Isso para que a presente proposta atenda à exigência constitucional do art. 60, I, da CF.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela transformação da Sugestão nº 22, de 2020, em proposta de emenda à Constituição, nos termos seguintes:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

Altera o art. 61 da Constituição Federal, para garantir a apreciação de projetos de lei mediante requerimento de iniciativa popular ou requerimento da maioria dos Deputados Federais ou Senadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 61.**

§ 3º Qualquer projeto de lei, inclusive os de iniciativa popular, será incluído na pauta de votação da Casa em que estiver tramitando, quando for apresentado requerimento nesse sentido, subscrito:

I – por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuído por todas as regiões do País, com não menos de dois décimos por cento de cada uma delas;

II – pela maioria dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou por líderes partidários que representem essa maioria.

§ 4º Se o projeto de lei objeto do requerimento, conforme o § 3º, não for apreciado em até quarenta e cinco dias, contados da data do respectivo protocolo, serão sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 5º A votação de projeto de lei pautado por requerimento de que trata o § 3º será ostensiva e nominal.

§ 6º O requerimento de que trata o § 3º, I, observará o seguinte:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

I – a subscrição do requerimento pelos eleitores, sua contabilização, processamento e certificação serão efetuados pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante, preferencialmente, sistema eletrônico;

II – a iniciativa do requerimento poderá ser diretamente de eleitores, de partido político ou entidade civil;

III - o requerimento será protocolado perante a Secretaria-Geral da Mesa da Casa em que o projeto de lei estiver tramitando;

IV - cada eleitor poderá subscrever um requerimento por sessão legislativa.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20712.32576-41



Reunião: 12ª Reunião, Extraordinária, da CDH

Data: 13 de Setembro de 2021 (Segunda-feira), às 14h

Local: Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CDH

TITULARES	SUPLENTE
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)	
Rose de Freitas (MDB) Presente	1. Nilda Gondim (MDB)
Marcio Bittar (MDB)	2. Daniella Ribeiro (PP)
Vanderlan Cardoso (PSD) Presente	3. Luis Carlos Heinze (PP)
Mailza Gomes (PP)	4. Jarbas Vasconcelos (MDB)
Mecias de Jesus (REPUBLICANOS)	5. VAGO
VAGO	6. VAGO
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)	
Eduardo Girão (PODEMOS) Presente	1. Roberto Rocha (PSDB)
Flávio Arns (PODEMOS)	2. Styvenson Valentim (PODEMOS)
Izalci Lucas (PSDB) Presente	3. Rodrigo Cunha (PSDB)
Mara Gabrilli (PSDB) Presente	4. Soraya Thronicke (PSL) Presente
PSD	
Irajá (PSD)	1. Carlos Fávaro (PSD) Presente
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. VAGO
Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	
Marcos Rogério (DEM)	1. Maria do Carmo Alves (DEM)
Chico Rodrigues (DEM) Presente	2. Romário (PL)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
Paulo Paim (PT) Presente	1. Zenaide Maia (PROS) Presente
Humberto Costa (PT) Presente	2. Telmário Mota (PROS)
PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)	
VAGO	1. Leila Barros (CIDADANIA) Presente
Fabiano Contarato (REDE) Presente	2. VAGO



Reunião: 12ª Reunião, Extraordinária, da CDH

Data: 13 de Setembro de 2021 (Segunda-feira), às 14h

Local: Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

(SUG 22/2020)

NA 12ª REUNIÃO, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL À SUGESTÃO, NA FORMA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APRESENTADA.

13 de Setembro de 2021

Senador HUMBERTO COSTA

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação
Participativa