

PARECER Nº _____, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, que *acrescenta o inciso IV ao caput da art. 60, dá nova redação ao § 2º do art. 61 e acrescenta o § 3º ao art. 61, para viabilizar a apresentação de propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular e facilitar a apresentação e a apreciação de projetos de lei respectivos*, e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2011, que tramita em conjunto, que *altera a redação do § 2º e acresce os §§ 3º a 7º ao art. 61 da Constituição Federal, para conferir nova disciplina à apresentação e à tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular*.

RELATOR: Senador LINDBERGH FARIAS

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 03, de 2011, de autoria do Senador RODRIGO ROLLEMBERG e outros signatários, que pretende permitir que cidadãos e cidadãs brasileiros possam propor emendas à Constituição. Para tanto, a PEC nº 3/2011 propõe a inclusão de inciso IV no *caput* do art. 60.

Atualmente, a Lei Maior pode ser emendada por proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara e do Senado, do Chefe da Nação e de mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, cada qual por maioria relativa de seus membros.

A proposição sob exame altera, ainda, o § 2º do art. 61, para determinar que *a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição com o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, das unidades federadas, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada uma delas.*

A redação vigente do referido § 2º permite a iniciativa popular a projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados.

O texto constitucional em vigor, portanto, não abre permissão para iniciativa popular relativa a emendas constitucionais, e exige, para a iniciativa popular a projetos de lei, percentagem mais elevada do que a determinada pela PEC que se quer aprovar.

A Proposta, ainda, acrescenta § 3º ao art. 61, no sentido de impor que os projetos de lei de iniciativa popular tramitarão em regime de urgência, a menos que haja decisão em contrário da Casa Legislativa.

A justificação da medida ressalta que a Lei dos Partidos Políticos exige, para o registro do estatuto de cada partido, que este tenha caráter nacional, assim considerado aquele que comprove o apoio de eleitores correspondentes a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Segue a justificação asseverando que o partido político é uma instituição fundamental para a democracia, e aponta a seriedade de que se reveste a criação de novo partido.

No entanto, argumenta o autor da proposta, as exigências para a iniciativa popular a projeto de lei são bem mais rigorosas do que aquelas para a criação de um partido político, quando na verdade deveria ser facilitada, e não dificultada, como o faz o preceito constitucional.

Em face disso, a **PEC nº 3/2011** objetiva tornar mais fácil a apresentação de projetos de iniciativa popular, ao tempo em que permite a apresentação de propostas de emendas à Constituição. Ademais, tenciona-se conferir regime de urgência para projetos iniciados pelos cidadãos, salvo decisão contrária do Plenário da Casa Legislativa onde a medida esteja tramitando.

Contribui-se, assim, para aproximar a cidadania do Poder Legislativo, harmonizando-se a democracia representativa com a iniciativa popular.

O Senador Antônio Carlos Valadares apresentou a Emenda nº 1 – CCJ à PEC nº 3, de 2011, para inserir parágrafo no art. 61, da Constituição Federal, com o intuito de permitir a apresentação de emendas de iniciativa popular a projetos de lei e a propostas de emendas à Constituição em tramitação no Congresso Nacional.

A citada emenda é justificada com o argumento de que se aos cidadãos é conferido o direito de iniciar o processo legislativo, também deve haver permissão para que emendem as proposições em curso.

Posteriormente, a Mesa do Senado Federal aprovou requerimento que solicitava a tramitação conjunta desta PEC nº 3, de 2011, com a PEC nº 45, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador Randolfe Rodrigues.

*A **PEC nº 45, de 2011**, objetiva, em síntese, a redução da ordem de cinquenta por cento do número de eleitores que deve subscrever o projeto de iniciativa popular.*

Sustenta que, mesmo com a redução, o número de eleitores necessário à apresentação de projeto de lei de iniciativa popular permanece significativo, sendo superior ao eleitorado de alguns Estados da Região

Norte, representando, ainda, percentual significativo do eleitorado de alguns Estados com maior densidade populacional.

Ademais, a PEC nº 45, de 2011, intenciona acrescentar os §§ 3º a 7º ao art. 61 da Constituição Federal, com o intuito de: *i) assegurar a defesa do projeto perante as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por representante dos subscritores; ii) conferir maior celeridade à tramitação do projeto de lei de iniciativa popular nas Casas do Congresso Nacional; e iii) prever a realização de referendo no caso de rejeição do projeto de lei de iniciativa popular pelo Congresso Nacional.*

Inspira-se, segundo consta da justificação, em dispositivos de diversas Constituições Estaduais que almejam tornar mais célere e efetiva a participação popular no processo de elaboração legislativa e, dessa forma, dar concretude a essa importante vertente da democracia direta prevista na Constituição Federal de 1988.

Não foram apresentadas emendas à PEC nº 45/2011.

Deferida a tramitação em conjunto, cabe-nos, no âmbito desta CCJ, relatar as duas proposições e as emendas que lhes foram apresentadas.

Lido o presente Relatório na Reunião Ordinária da Comissão de Constituição de Justiça do dia 03 de julho de 2013, foi concedida vista coletiva.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a análise da proposição quanto à sua admissibilidade e ao mérito.

A PEC nº 3, de 2011, e a PEC nº 45, de 2011, atendem a todas as exigências constitucionais, tanto de natureza material quanto formal e circunstancial, para tramitação dessa espécie legislativa.

Não ferem nenhuma das cláusulas pétreas contidas no § 4º do art. 60 e possuem número de assinaturas suficiente para seguir seu curso.

Ademais, não se verifica a incidência de nenhuma das limitações circunstanciais de que trata o § 1º do art. 60 da Constituição Federal.

Da mesma forma, não há registros de que a matéria tratada nas propostas de emenda à Constituição sob análise tenha sido, conforme o § 5º do art. 60 da CF, objeto de outra proposta rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

No mérito, não há objeções a nenhuma das duas PECs.

Nosso ordenamento constitucional é repleto de preceitos que dão respaldo a toda iniciativa tendente a democratizar as instituições políticas e jurídicas.

Dessa forma, já nos primeiros dispositivos relativos aos princípios que informam o sistema político adotado entre nós, a Lei Maior põe em relevo o estímulo à maior participação possível do povo nas grandes decisões nacionais.

Com efeito, o parágrafo único do art. 1º proclama que *tudo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*.

Em decorrência de tal princípio, base e alicerce da ordem democrática, ao lado de outros igualmente norteadores de toda a legislação, desponta a consagração da soberania popular, a ser exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e, também, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular de projeto de lei ordinária, conforme determinam o art. 14 e o § 2º do art. 61 da Constituição Federal.

Incompreensivelmente, ficou de fora dessa prerrogativa a possibilidade de os cidadãos iniciarem o processo legislativo de proposta de emenda à Constituição, cuja finalidade é justamente aprimorar o

documento jurídico de maior estatura no Estado de Direito, em torno do qual todas as outras leis devem gravitar.

Em razão disso, é preciso que se conceda ao povo a faculdade de participar efetivamente do aprimoramento de nosso Estatuto Maior, o que equivale a contribuir para a evolução de nossas instituições, da qual vai depender a consecução cada vez maior do bem comum.

Nesse sentido, estamos de acordo com a proposta de inclusão de inciso IV ao art. 60, que atribua aos cidadãos o direito de apresentar proposta de emenda à Constituição.

Registre-se que a sugestão atende à boa técnica legislativa e à topografia constitucional, visto que o art. 60 é o dispositivo que trata do processo de emendamento da Constituição Federal.

Julgamos, entretanto, necessário alterar os termos da redação oferecida ao § 2º do art. 61. Entendemos que todas as mudanças relativas à PEC devem ser inseridas no art. 60 da Constituição, razão pela qual apresentamos emendas à proposição.

Ademais, anotamos que a essência das duas PEC's, no que diz respeito ao exercício da iniciativa popular, é a redução das draconianas exigências atuais.

A PEC nº 03, de 2011, exige que o apoio seja manifestado em um terço dos Estados da federação (nove Estados) – exigência esta relacionada à necessidade de conferir caráter nacional aos partidos políticos. Já a PEC nº 45, de 2011, fixa este número em 03 (três). Em atenção aos debates havidos na reunião de 10 de julho, na Comissão de Constituição e Justiça, optamos manter a exigência atual de 05 (cinco) Estados.

Além disso, parece-nos conveniente o estabelecimento de requisitos distintos para apresentação das duas espécies legislativas, com relação à exigência de número mínimo de subscrições por parte do eleitorado nacional – sem tornar extremamente elevados esses patamares mínimos.

Sugerimos, então, percentuais diferentes para apresentação de projetos de lei e de propostas de emendas à Constituição. O **projeto de lei** subscrito por, no mínimo, **meio por cento** dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos, em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Nesse ponto, incorporamos a contribuição do insigne Senador Randolfe Rodrigues, autor da **PEC nº 45/2011**.

No caso de **PEC**, entendemos a proposição deve ser subscrita por, no mínimo, **um por cento** do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por três Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Concordamos com a PEC nº 3/2011 e com a PEC nº 45/2011, que pretendem impor regime de urgência à tramitação de projetos de lei de iniciativa popular. Adotamos redação da PEC nº 3/2011, segundo a qual a urgência constitucional é atribuída a projetos advindos dos cidadãos, salvo decisão em contrário do plenário da Casa Legislativa em que a matéria esteja tramitando.

Acatamos, ainda, a sugestão do Senador Pedro Taques, formulada na reunião da CCJ do dia 10 de julho de 2013, para que a urgência constitucional possa ser solicitada para proposição em tramitação no Congresso Nacional, a partir de subscrição popular conforme as mesmas exigências aplicáveis a iniciativa de projeto de lei.

Ademais, citamos como digna de acolhida a Emenda nº 1 – CCJ apresentada pelo Senador Antônio Carlos Valadares, com algumas pequenas alterações para adaptá-la às modificações propostas por este relatório.

Entendemos que deve ser mantido o mesmo número de subscrições tanto para apresentação de propostas legislativas, quanto para apresentação de **emendas** a projetos de lei e propostas de emenda à Constituição em tramitação, tendo em vista o risco de morosidade na apreciação das sugestões caso haja quantidade elevada de iniciativas populares.

Por fim, apresentamos emenda, a partir de diálogos realizados com o Ministério da Justiça, a fim de contemplar o conceito de “**cidadania eletrônica**”. A efetiva implementação dos mecanismos de iniciativa popular ainda se encontra limitada pela dificuldade de coleta, verificação e contagem das subscrições. Muito embora este projeto pretenda diminuir tais barreiras, a limitação subsiste.

Com o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), a sociedade informacional apropria-se da tecnologia para a efetivação da democracia. Contemporaneamente, a participação cidadã passa pela questão do acesso – daí o suporte eletrônico como meio de inclusão social - e do uso da informação nos meios digitais.

Assim, a construção da cidadania eletrônica envolve a utilização de novas tecnologias pelos cidadãos para discussão de assuntos de interesse público, o uso da rede para a formulação colaborativa de políticas públicas, e até para participação nas decisões governamentais.

A proposta de emenda tem por objetivo reconhecer **a Internet como ferramenta de cidadania e participação popular**, aumentando a interlocução entre cidadãos e Congresso Nacional, por intermédio de novas tecnologias, reconhecendo a possibilidade de que meios eletrônicos (como o recurso à urna eletrônica, a mecanismos de certificação digital ou a outras formas de verificação da identidade que possam servir para garantir a segurança e autenticidade de comunicações pela Internet) sejam utilizados para a efetivação da democracia.

Em verdade, as PEC nº 3 e nº45, ambas de 2011, ampliam as possibilidades de participação popular, infundindo credibilidade ao sistema representativo, ao proporcionar o estabelecimento de vínculos mais orgânicos entre o Legislativo e a sociedade civil. Todos sabemos que a representação política está em crise. Sucessivos escândalos e baixa produtividade acabaram por alimentar percepções negativas e, desafortunadamente, generalizante a propósito das Casas Legislativas.

Todo esforço empreendido com a finalidade de restaurar a confiança popular, esteio da legitimidade institucional, merece toda a atenção, apreço e apoio. Reduzir barreiras à participação, facilitando os

termos que autorizam a apresentação de propostas de leis e alterações constitucionais, por parte da sociedade, contribui para tornar o processo legislativo mais sensível aos movimentos da opinião pública e às expressões da vontade da cidadania.

Claro que não podemos ser ingênuos e ignorar os riscos que nos espreitam. Nosso continente tem sido abalado por iniciativas de inspiração populista, que se caracterizam pelo esvaziamento das mediações institucionais, particularmente pelo acuoamento do Poder Legislativo. O uso indevido de referendos, plebiscitos e consultas populares pode redundar na desmoralização e esvaziamento do instituto da representação política institucionalizada.

Quero dizer que me posiciono firmemente contrário à dilapidação das mediações institucionais que o Parlamento realiza como sua missão precípua. Nas democracias que merecem esse nome, a vontade popular é recepcionada e processada no Parlamento, sendo tão mais respeitada quanto melhor combinada a princípios constitucionais de fundo, como o direito das minorias e o compromisso com a preservação de direitos e liberdades elementares, assim como com as cláusulas pétreas que nos inspiram, circunscrevendo o âmbito do dinamismo normativo.

Entretanto, seria um equívoco lançar todo esforço de aprimorar a participação popular à vala comum dos arremedos populistas. No caso sob exame, estamos diante de um projeto estritamente democrático, que se preocupa justamente em compatibilizar o respeito à autonomia do Parlamento e ao funcionamento de seus mecanismos decisórios com a elevação do nível da sensibilidade do Legislativo às variadas e plurais expressões de vontade da sociedade brasileira.

Não obstante, atentando, novamente, aos debates havidos na reunião da Comissão de Constituição e Justiça, em 10 de julho de 2013, propomos novas alterações ao texto, acolhendo sugestões do Senador Pedro Taques e do Senador Aloísio Nunes pela necessidade de prévia regulamentação da iniciativa popular por meio eletrônico. Ao mesmo tempo, acolhemos a ponderação do Senador Rodrigo Rollemberg, a fim de evitar-se engessar o procedimento atualmente utilizado para subscrição física. Com isto, propomos acrescentar o §6º ao art. 61 da Constituição para

prever que “*A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico*”.

Outro ajuste que propomos ao texto, de redação, visa enfatizar que a proposta de emenda à Constituição por iniciativa popular se dirige à Câmara dos Deputados, conforme previsto no processo legislativo constitucional.

Além disso, procuramos conectar o processo legislativo brasileiro aos avanços tecnológicos. Daí porque defendemos a inclusão da subscrição das PECs e dos projetos de lei de iniciativa popular por meios eletrônicos.

Estamos, com isso, **constitucionalizando a cidadania eletrônica**.

III – VOTO

Por todo o exposto, somos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, com as seguintes emendas, de modo a incorporar algumas das propostas trazidas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2011, a Emenda nº 1 – CCJ, e sugestões formuladas na reunião da CCJ:

EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, a seguinte redação:

Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa.

EMENDA Nº 2 - CCJ

Acrescente-se o inciso IV ao *caput* do art. 60 da Constituição Federal, na forma dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, com a seguinte redação:

“Art. 60.

 IV – dos cidadãos. (NR)”

EMENDA Nº 3 - CCJ

Insira-se um § 6º ao art. 60 da Constituição, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 03, de 2011, com a seguinte redação:

“Art. 60

§ 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV do art. 60, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 05 (cinco) Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (NR)

EMENDA Nº 4 - CCJ

Acresça-se ao art. 60 da Constituição Federal, na forma dada pela Emenda nº 1-CCJ à Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, o seguinte § 7º:

“**Art. 60.**

.....

§ 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º.” (NR)

EMENDA Nº 5 - CCJ

Dê-se ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal, na forma dada pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, a seguinte redação:

“**Art.61.**

.....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 05 (cinco) Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.

.....” (NR)

EMENDA Nº 6 - CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 61 da Constituição Federal, acrescido pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, a seguinte redação:

“Art.61.

.....

§ 3º Aplica-se à tramitação do projeto de lei de iniciativa popular o regime de urgência previsto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 64, salvo decisão em contrário do plenário da Casa do Congresso Nacional em que estiver tramitando.” (NR)

EMENDA Nº 7 - CCJ

Dê-se ao § 4º do art. 61 da Constituição Federal, acrescido pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, a seguinte redação:

“Art.61.

.....

§ 4º Admite-se iniciativa popular, com os mesmos requisitos do §2º, para solicitar urgência de proposição em andamento no Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas, nos termos e prazos dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 64 desta Constituição;” (NR)

EMENDA Nº 8 - CCJ

Acresça-se ao art. 61 da Constituição Federal, na forma dada pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, o seguinte § 5º:

“**Art.61.**

.....

§ 5º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 2º.” (NR)

EMENDA Nº 9 - CCJ

O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“**Art.61.**

.....

§ 6º A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico, conforme previsto nos §§ 2º, 4º e 5º deste artigo e no § 6º do art. 60” (NR)

Sala da Comissão, 10 de julho de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador LINDBERGH FARIAS, Relator