

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1999

(Apensos: PR nº 24, de 2003, PR nº 59, de 2011 e PR nº 174, de 2013)

Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a tramitação de projeto de lei de iniciativa popular.

Autora: Deputada LUÍZA ERUNDINA

Relator: Deputado JOÃO PAULO LIMA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Resolução em análise, de autoria da nobre Deputada Luíza Erundina, tem como escopo alterar a tramitação de projeto de lei de iniciativa popular, remetendo o exercício da iniciativa popular aos termos dispostos em Proposta de emenda à Constituição de sua autoria, que altera o art. 61, § 2º da Constituição Federal.

A proposição suprime os dispositivos regimentais que regulam a fiscalização das subscrições nos diversos entes federados; expande para o nível da União a instrução do documento hábil da Justiça Eleitoral; determina que o número mínimo de assinaturas, no caso das confederações sindicais ou das entidades de classe de âmbito nacional, será aferido mediante apresentação da relação dos filiados ou associados a essas instituições; e transfere da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a Secretaria-Geral da Mesa a competência para desdobrar em proposições autônomas o projeto de lei que se circunscrever a mais de um único assunto.

Em apenso encontra-se o Projeto de Resolução nº 24, de 2003, de autoria do Deputado Eduardo Gomes, que altera os artigos 252 e 91 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e acrescenta o art. 252-A para criar duas novas possibilidades de aferição do quórum exigido constitucionalmente para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular: 1) subscrições via internet; e 2) subscrições mediante contato telefônico, por meio do sistema 0800 de atendimento à população.

Esclarece o autor que o “quórum de subscrições atualmente previsto para legitimar a apresentação de um projeto de lei popular é extremamente alto.” E continua: “coletar esse apoio por via exclusivamente manual e escrita é tarefa difícil, exigindo tanto tempo, esforços e recursos por parte de quem esteja na liderança de uma iniciativa como essas que, na prática, os projetos de lei apresentados por cidadãos se tornaram praticamente uma raridade entre nós, sendo pouquíssimos os exemplos que tivemos até hoje, e ainda mais raros os efetivamente transformados em lei.”

Outro apenso é o Projeto de Resolução nº 59, de 2011, do Deputado Jonas Donizette, que pretende acrescentar novo Capítulo ao Título da Participação da Sociedade Civil para criar o Banco de Projetos com a finalidade de estabelecer com a população em geral um canal de comunicação com o uso de meios físicos e eletrônicos, para recebimento de sugestões visando à formulação de proposições legislativas.

A proposição estabelece que as sugestões devam ser analisadas pela Comissão de Legislação Participativa que, constatando a sua viabilidade, elaborará proposição compatível, a qual será de sua autoria, mas que terá grafado de forma ostensiva o nome da pessoa, do grupo de pessoas ou entidades da sociedade civil que apresentaram a respectiva sugestão.

Deverão ser enviadas às autoridades competentes as sugestões que não tiverem pertinência com a competência legislativa da Câmara dos Deputados.

Há a previsão, também, de que a Câmara dos Deputados possa celebrar convênio com o Senado Federal e com os demais Poderes Legislativos e Executivos nacionais para organizar e implantar uma rede de

disseminação do acesso ao Banco de Projetos, a fim de facilitar a oferta de sugestões pela população em geral.

A última proposição apensada é o Projeto de Resolução nº 174, de 2013, de autoria da Deputada Rosane Ferreira, que também altera o art. 252, acrescentando novo inciso XI para dispor sobre os princípios disciplinadores da subscrição de projetos de iniciativa popular via internet.

Ressalta a autora que embora o País já apresente avanços com a utilização da internet como ferramenta interativa em favor da democracia e da liberdade de expressão, como é o caso da Lei nº 12.527, de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, e da coleta online da Declaração de Imposto de Renda, acredita ser necessário “avançar para colocar o Brasil na vanguarda da efetiva representatividade por meio da democracia”.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade. Foi distribuída, nos termos do art. 216, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e à Mesa, para que se manifestem.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, IV, *a* e *i* e o art. 216 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos Projetos de Resolução nº 2, de 1999, nº 24, de 2003, nº 59, de 2011 e nº 174, de 2013.

Os projetos de resolução sob exame atendem a todos os requisitos constitucionais formais para tramitação. Dispõem sobre alteração regimental, que é matéria cuja competência é privativa da Câmara dos Deputados, facultada a iniciativa a qualquer Deputado ou comissão.

Quanto ao conteúdo, não verificamos a existência de incompatibilidade entre o que se propõe no PR nº 59, de 2011 e no PR nº 174, de 2013 e as regras e princípios que informam a Constituição vigente. No entanto, alguns dispositivos do PR nº 2, de 1999 (art. 252, III e IV, do Regimento Interno, mencionados no art. 1º do projeto) e o PR nº 24, de 2003 - no que toca a comprovação da condição de eleitor para subscrição de projeto de lei de iniciativa popular - apresentam problemas de constitucionalidade material.

Em relação à juridicidade, observamos que o PR nº 174, de 2013 está disciplinado em conformidade com as demais normas infraconstitucionais do ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, em função das razões acima expostas relativas à constitucionalidade material, não podemos afirmar que os Projetos de Resolução nº 2, de 1999 e nº 24, de 2003 sejam jurídicos, uma vez que apresentam vícios evidentes de inconstitucionalidade e, em consequência, estão em desacordo com o ordenamento jurídico vigente.

No mesmo sentido, observamos que há vícios de injuridicidade presentes também no PR nº 59, de 2011, em razão de a proposição pretender criar novos dispositivos regimentais incompatíveis com os atuais artigos 32, XII e 254 do Regimento Interno, sem, contudo, revogá-los ou alterá-los.

A análise dos aspectos de técnica legislativa e redação está prejudicada em relação aos Projetos de Resolução nº 2, de 1999, nº 24, de 2003 e nº 59, de 2013, em função dos vícios acima apontados. No entanto, podemos afirmar que o PR nº 174, de 2013 tem redação clara e foi elaborado nos termos das regras da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre as normas de elaboração das leis.

Os projetos ora analisados tratam de matéria relativa à cidadania e, portanto, de acordo com o que estabelece o art. 32, IV, i do Regimento Interno, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise do mérito das proposições em epígrafe.

Dentro dessa perspectiva, constatamos que os projetos em exame têm um único escopo: viabilizar a participação da sociedade civil na elaboração legislativa do País. É sentimento comum de todos os autores que a iniciativa popular como posta hoje na Constituição e com o atual procedimento de tramitação previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem pouca chance de ser concretizada.

Todavia, embora as proposições tenham tido uma motivação comum, elas apresentam enfoque distintos e, portanto, necessária é a análise individualizada de cada projeto.

O Projeto de Resolução nº 2, de 1999, de autoria da Deputada Luíza Erundina - o mais antigo - pretende dinamizar a tramitação na Câmara dos Deputados dos projetos de lei de iniciativa popular. Para tal, propõe que a iniciativa popular seja exercida pela apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, nos termos de nova redação que seria dada ao art. 61, § 2º da Constituição Federal após aprovação de PEC de sua autoria, que propõe que o projeto de iniciativa popular fosse subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representassem este número individualmente ou por meio de associação a outras.

Ocorre que, quinze anos após a propositura da referida proposta de emenda à Constituição (PEC nº 2, de 1999), a matéria não foi definitivamente apreciada. Assim, a aprovação do PR nº 2, de 1999 é inviável, na medida em que perde o sentido quando se apoia em uma alteração constitucional que não se concretizou. Mais do que isso, alguns dos dispositivos ali propostos (art. 252, III e IV) são inconstitucionais, pois estão em desacordo com o texto vigente do art. 61 da Constituição Federal.

Outrossim, o primeiro projeto apensado, Projeto de Resolução nº 24, de 2003, de autoria do Deputado Eduardo Gomes, tem como principal objetivo criar, ao lado da já existente assinatura em lista própria, acompanhada de nome completo e legível, endereço e dados identificadores do respectivo título eleitoral, duas novas modalidades na Câmara dos Deputados de subscrição de projeto de lei de iniciativa popular: a adesão a lista constante do site da Câmara dos Deputados na internet; e a manifestação oral via telefone através do sistema 0800 de atendimento à população.

Em que pese o mérito da ideia proposta, com claro intuito não só de facilitar aos eleitores a participação no processo legislativo com a iniciativa popular, mas também de promover a modernização do procedimento com a utilização do sistema 0800 da Casa e da internet, as novas disposições regimentais propostas não garantem as condições necessárias para a efetivação do comando Constitucional disciplinado no art. 61, § 2º, pois tecnicamente não estão aptas a aferir a condição de eleitor daqueles que subscreverem o projeto de iniciativa popular por intermédio do site da Câmara ou do sistema 0800 da Casa, como previsto na proposição.

De outra parte, apesar de um pouco diferente dos demais, o Projeto de Resolução nº 59, de 2011, de autoria do Deputado Jonas Donizette, cria novo Capítulo no Título da Participação da Sociedade Civil, instituindo o Banco de Projetos, com a finalidade de estabelecer com a população em geral um canal de comunicação com o uso de meios físicos e eletrônicos, para recebimento de sugestões visando à formulação de proposições legislativas.

Embora em um primeiro momento a ideia da criação de um Banco de Projetos pareça salutar, após uma análise mais detida, percebe-se que o Banco de Projetos como proposto no PR nº 59, de 2011 vai de encontro ao art. 254 do Regimento Interno, que disciplina a matéria relativa às sugestões e seu trâmite na Comissão de Legislação Participativa.

A atual sistemática regimental (art. 254 c/c art. 32, XII) estabelece que as sugestões devam ser apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos.

Ademais, não é adequado nem conveniente privilegiar o cidadão individualmente em detrimento da sociedade civil organizada e o PR 59, de 2011 faz isso, na medida em que prevê que qualquer cidadão possa apresentar sugestão ao Banco de Projetos e essas sugestões devam ser analisadas pela Comissão de Legislação Participativa. Nesse sentido, não haveria mais razão para que uma associação ou órgão de classe, sindicato ou entidade organizada da sociedade civil deva envidar esforços para elaborar texto de interesse da coletividade. Em conclusão, a iniciativa individual, nesse

caso, inviabilizará a iniciativa coletiva, já que a quantidade acabará com a qualidade das sugestões.

Assim, mostra-se evidente que a criação de um Banco de Projetos nos moldes propostos é medida inconveniente que poderá inclusive inviabilizar os trabalhos da Comissão de Legislação Participativa, causando impacto contrário ao pretendido.

Por fim, o Projeto de Resolução nº 174, de 2013, de autoria da Deputada Rosane Ferreira, embora tenha sentido semelhante ao PR nº 24, de 2003, apresenta solução diversa. Vejamos.

Propõe o acréscimo de inciso ao art. 252 da Norma Interna da Casa, no sentido de prever que a Câmara dos Deputados poderá receber os projetos de lei de iniciativa popular por meio de seu portal na internet, desde que observados os seguintes princípios: a) deverão ser apresentados a partir de formulário próprio a ser definido, contendo, no mínimo, nome completo, endereço, dados identificadores do título eleitoral e endereço eletrônico do primeiro eleitor a subscrever os projetos; b) os projetos ficarão disponíveis para subscrição eletrônica por meio da internet pelo prazo máximo de 360 dias ou até atingirem o número mínimo exigido constitucionalmente; c) esgotado o prazo sem o número mínimo de assinaturas, o projeto de lei será arquivado; e d) a Câmara dos Deputados definirá, por Ato da Mesa, a forma de validação dos dados dos eleitores, podendo aceitar certificação digital, integração para conferência com base de dados de outros órgãos públicos e outras formas de validação que viabilizem maior participação de eleitores no processo de subscrição de projetos de iniciativa popular.

Nesse sentido, a solução trazida pelo Projeto de Resolução nº 174, de 2013, de um lado, abre a possibilidade para a modernização do procedimento de coleta de assinaturas e consequente viabilização do instituto, e, de outro, garante a segurança e legitimidade do novo procedimento, na medida em que assegura que haverá um critério técnico, a ser adotado por Ato da Mesa, apto a validar os dados dos eleitores.

Note-se que ao prever a possibilidade de criação de outras formas de validação dos dados dos eleitores ao lado da certificação digital e da integração para conferência com base de dados de outros órgãos, o

autor consegue manter atualizada a proposição em relação ao avanço tecnológico que está por vir. Portanto, no mérito, é conveniente, oportuno e atual o PR nº 174, de 2013 e sua aprovação atende ao escopo pretendido pelos autores dos demais projetos, ou seja, a viabilização da iniciativa popular.

Isto posto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Resolução nº 2, de 1999 e do Projeto de Resolução nº 24, de 2003; pela constitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Resolução nº 59, de 2011; e, por fim, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Resolução nº 174, de 2013.

Sala das Reuniões, em de de 2014.

Deputado JOÃO PAULO LIMA
Relator