

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1999

(Apensados: PRC nº 24/2003, PRC nº 59/2011, PRC nº 174/2013, PRC nº 1/2015, PRC nº 174/2016, PRC nº 204/2017, PRC nº 205/2017, PRC nº 227/2017, PRC nº 229/2017, PRC nº 235/2017 e PRC nº 248/2017)

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

Autora: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relator: Deputado LÉO MORAES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Resolução nº 2, de 1999, de autoria da Deputada Luiza Erundina, propõe alterações nas normas regimentais que regulam a tramitação especial dos projetos de lei de iniciativa popular.

O projeto suprime a norma do atual inciso II do art. 252 do Regimento Interno, que determina deverem as listas de assinaturas desses projetos ser organizadas por Município e por Estado ou Distrito Federal, e insere, em seu lugar, previsão de que entidades da sociedade civil possam patrocinar a apresentação dos projetos e se responsabilizar pela coleta das assinaturas; para além disso, acrescenta inciso novo no mesmo artigo para dispor sobre a forma de aferição de assinaturas de projetos apresentados por confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. O projeto substitui, ainda, a exigência prevista no inciso IV, de instrução dos projetos com documento comprobatório do contingente de eleitores alistados por cada unidade da Federação, por exigência de documento comprobatório do contingente de eleitores em âmbito nacional. Por fim, transfere, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a Secretaria-Geral da Mesa, a

competência para, quando for o caso, desdobrar em proposições autônomas o projeto de lei de iniciativa popular que versar sobre mais de um assunto.

Há outros onze projetos de resolução que se encontram apensados ao de nº 2/99, a saber:

- 1) o PRC nº 24, de 2003, de autoria do então Deputado Eduardo Gomes, que propõe a criação de duas novas possibilidades de subscrição popular de projetos de lei: a) por meio da internet; b) mediante contato telefônico, por meio do sistema 0800 de atendimento à população;
- 2) o PRC nº 59, de 2011, de autoria do então Deputado Jonas Donizette, que acrescenta um novo Capítulo ao Título VIII do Regimento Interno para instituir um “Banco de Projetos”, destinado a estabelecer um canal de comunicação com a população em geral para recebimento de sugestões de formulação de proposições legislativas;
- 3) o PRC nº 174, de 2013, de autoria da então Deputada Rosane Ferreira, que dispõe sobre a possibilidade de subscrição de projetos de iniciativa popular via internet;
- 4) o PRC nº 1, de 2015, de autoria da Deputada Carmen Zanotto, que também dispõe sobre a possibilidade de subscrição de projetos de iniciativa popular via internet;
- 5) o PRC nº 174, de 2016, de autoria da Deputada Renata Abreu, que dispõe sobre a obrigatoriedade da aprovação e consequente transformação em proposição legislativa, pela Comissão de Legislação Participativa, das sugestões de iniciativa legislativa que receberem pelo menos vinte mil apoiantes em papel ou em meio eletrônico; dispõe também sobre o rito especial de tramitação aplicável a projetos decorrentes de sugestões de iniciativa legislativa que receberem apoio de pelo menos quinhentos mil eleitores;
- 6) o PRC nº 204, de 2017, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, que institui, como nova forma de participação

popular nos trabalhos legislativos, o apoio em papel ou em meio eletrônico de proposições em trâmite na Câmara dos Deputados; o projeto prevê, que atingido o quórum de duzentos mil apoiantes a uma determinada proposição, ela será retirada do trâmite nas comissões permanentes e encaminhada, para exame, a uma comissão especial criada para isso;

7) o PRC nº 205, de 2017, também do Deputado Pompeo de Mattos, que dispõe sobre a possibilidade de subscrição eletrônica para o atingimento total ou parcial das assinaturas exigidas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular;

8) o PRC nº 227, de 2017, de autoria do Deputado Alessandro Molon, que trata da subscrição eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular e institui os requisitos necessários para a validação das assinaturas coletadas;

9) o PRC nº 229, de 2017, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, que dispõe sobre a possibilidade de cidadãos apresentarem ou apoiarem “ideias de iniciativa legislativa” por meio de plataforma digital específica, a ser implementada pela Câmara dos Deputados; ainda de acordo com o projeto, as ideias de iniciativa legislativa que, no prazo de quatro meses de sua apresentação, obtiverem o apoio de pelo menos vinte mil cidadãos, deverão ser convertidas automaticamente em sugestões de iniciativa legislativa e encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, para apreciação;

10) o PRC nº 235, de 2017, de autoria da “Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política”, que institui um rito especial para a tramitação de projetos de lei de iniciativa popular, no qual se incluem: a abertura de prazo próprio, no início da tramitação,

para a apresentação de emendas; a criação de comissão especial para exame da matéria no prazo máximo de quarenta sessões; a possibilidade de tramitação em conjunto apenas com outros projetos de lei de iniciativa popular sobre mesmo assunto; a inclusão na Ordem do Dia do Plenário no prazo de duas sessões após o parecer da comissão especial, com preferência para apreciação sobre qualquer outra proposição constante da pauta, exceto as com prazo constitucional determinado; a garantia do direito de uso da palavra pelo primeiro subscritor, ou por Deputado por ele indicado, tanto na fase da comissão especial, em audiência pública de realização obrigatória, quanto na de Plenário, transformado em comissão geral;

11) o PRC nº 248, de 2017, de autoria do Deputado Veneziano Vital do Rêgo, que também institui um rito especial para apreciação de projetos de lei de iniciativa popular, com previsão de prazos de dez sessões para cada comissão competente emitir seu parecer e de 120 dias para conclusão da tramitação na Casa, sobrestamento das pautas das comissões e do Plenário em caso de descumprimento dos prazos e restrições à possibilidade de emendamento quanto ao mérito.

Os doze projetos em foco foram distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e à Mesa, para análise e parecer, nos termos do previsto no art. 216, § 1º, do Regimento Interno da Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade dos projetos, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno, e também quanto ao mérito, já que as normas dos projetos se relacionam ao exercício de direito constitucional e também ao direito processual legislativo,

matérias atinentes ao nosso campo de atuação, conforme previsto no art. 32, IV, letra e, do mesmo Regimento.

Os projetos de resolução sob exame atendem, em suas linhas gerais, aos requisitos constitucionais formais para tramitação. Cuidam de alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tema afeto à competência legislativa privativa da Casa, nos termos do previsto no art. 51, III, da Constituição Federal. O assunto tratado não está reservado à iniciativa legislativa privativa de nenhum outro agente político e a autoria parlamentar abriga-se na norma geral do *caput* do art. 61 da mesma Constituição.

Quanto ao conteúdo, entretanto, alguns dos projetos examinados apresentam problemas de compatibilidade material com o Texto Constitucional. É o caso, primeiramente, do PRC nº 2/99, que afronta diretamente o § 2º do art. 61, da Constituição, ao propor a substituição do critério de organização das assinaturas dos eleitores por unidade da Federação por um outro baseado no contingente nacional de eleitores, e também ao dispor sobre projetos apresentados por confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. É possível inferir, pelo conteúdo da justificação que acompanha o projeto, que a autora parecia contar, para lhe dar sustentação jurídica, com a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que também apresentara na época, a qual alteraria as atuais normas do mencionado § 2º do art. 61. Tal proposta, porém, não chegou a ser aprovada, e o projeto de resolução segue contaminado de inconstitucionalidade flagrante, uma vez que a Constituição em vigor não abriga iniciativa legislativa de sindicatos e entidades e classe, e o critério para legitimação da iniciativa popular de leis envolve um percentual de eleitores de cada Estado e não do País como um todo.

Também os Projetos de Resolução de nºs 24/03, 174/13, 1/15, 205/17 e 227/17, em que pesem os evidentes bons propósitos, comuns a todos, de facilitar e modernizar a coleta de assinaturas de projetos de lei popular por meio da previsão de uso de tecnologias eletrônicas ou da internet, extrapolam o campo normativo de uma resolução interna da Câmara dos Deputados e acabam por invadir seara típica da lei, mais precisamente a seara

da Lei nº 9.709/98, que regulamenta, nos termos reclamados pelo art. 14 da Constituição, os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

É esse o instrumento normativo constitucionalmente autorizado a instituir os requisitos ou princípios básicos a serem cumpridos no emprego dessas novas tecnologias para que a iniciativa seja validada. E é a essa lei, portanto, que se devem dirigir os esforços de alteração das normas hoje em vigor, tal como o fazem vários projetos de lei que se encontram em adiantado estágio de tramitação nesta Casa, como é o caso do de nº 7005/13, e vários outros a ele apensados.

Quanto ao PRC de nº 174, de 2016, identificamos também um problema de inconstitucionalidade na pretensão de se obrigar uma comissão da Casa, a Comissão de Legislação Participativa, a adotar, como de sua autoria, todo e qualquer projeto resultante de sugestão de iniciativa legislativa apoiada por pelo menos vinte mil eleitores. A inconstitucionalidade decorre do fato de a iniciativa legislativa das comissões de cada uma das Casas do Congresso Nacional ser concebida constitucionalmente como um poder, uma prerrogativa a ser exercida por esses órgãos segundo seus próprios critérios, dentro da seara material que lhe faculta a Constituição. Não pode, por isso mesmo, sofrer restrição nem imposição por ato normativo infraconstitucional. Apesar de a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados ter sido criada especificamente com o objetivo de viabilizar, tanto quanto possível, a tramitação de sugestões de iniciativa legislativa apresentadas pela sociedade civil organizada, não se pode impedir que ela exerça algum filtro, algum juízo de conveniência e oportunidade política sobre cada sugestão recebida, afinal ela será formalmente a *autora* dos projetos resultantes das sugestões que aprovar. Não pode, por isso mesmo, ser obrigada a “encampar” (termo usado na justificção do projeto) toda e qualquer sugestão apresentada pelo só fato de a mesma ter conseguido determinado número de apoiadores. Para além disso, a proposição ainda revela problemas de juridicidade ao promover alterações no art. 254 do Regimento Interno que não guardam relação de sintonia com as competências atribuídas à Comissão de Legislação Participativa pelo art. 32, XII, do mesmo Regimento.

Quanto aos demais projetos, não temos o que objetar quanto à constitucionalidade.

No tocante aos aspectos de juridicidade desses últimos, inclusive os de técnica legislativa e redação a que se refere a Lei Complementar nº 95/98, não há o que se reparar.

No mérito, somos favoráveis, primeiramente à aprovação do PRC nº 235, de 2017, de autoria da Comissão de Reforma Política instalada na Casa durante a legislatura passada. Trata-se, sem dúvida, da contribuição mais substancial para conferir aos projetos de lei de iniciativa popular o trâmite devidamente destacado e célere que se deve de fato imprimir a esse tipo de proposição, que geralmente resulta de um notável esforço de mobilização de parcela significativa da população. Consideramos que as soluções nele propostas – constituição de comissão especial para exame da matéria no prazo de quarenta sessões, sem imposição de restrição ao direito de emendamento dos deputados e sem implicar alterações na pauta de trabalhos das demais comissões e do Plenário - são melhores, e mais ponderadas, que as do PRC nº 248/17, que nos parecem causar impacto desnecessário sobre o processo de deliberação das demais espécies de proposição em trâmite na Casa.

Já os PRCs nºs 59/11 e 229/17 contêm boas medidas, a nosso juízo, para promover mais participação popular nos trabalhos legislativos. Ambos propõem a possibilidade de cidadãos em geral oferecerem à Casa ideias de projetos, de proposições legislativas, o que certamente é positivo. E diferentemente do PRC nº 204/17 - que confere ao mero apoio eletrônico de uma proposição por cidadãos o poder de interferir automaticamente na pauta de deliberações da Casa, o que reputamos um exagero - os PRCs nºs 59/11 e 229/17 prestigiam a participação popular mas não prescindem da intermediação da Comissão de Legislação Participativa, dando-lhe a devida competência para receber e filtrar as boas ideias recebidas da sociedade civil que mereçam efetivamente ser transformadas em proposição e ter seguimento na Casa.

Em vista de todo o exposto, concluímos o presente voto no sentido da:

- 1) inconstitucionalidade dos Projetos de Resolução de nºs 2, de 1999; 24, de 2003; 174, de 2013; 1, de 2015; 205, de 2017, 227, de 2017; e 174, de 2016;
- 2) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação e, no mérito, da aprovação dos Projetos de Resolução de nºs 59, de 2011, e 229 e 235, ambos de 2017, nos termos do substitutivo que propomos em anexo;
- 3) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação e, no mérito, da rejeição dos Projetos de Resolução nºs 204 e 248, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LÉO MORAES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE RESOLUÇÃO NºS 59/11, 229/17 E 235/17

Dá nova redação ao Capítulo I do Título VIII e promove alterações nos artigos 32, 34, 139, 142 e 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para instituir regime especial de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular e instituir a possibilidade de apresentação e apoioimento por cidadãos, de ideias de iniciativa legislativa.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Esta Resolução promove modificações no texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados com o fim de estabelecer rito especial para apreciação dos projetos de lei de iniciativa popular e instituir a possibilidade de apresentação e apoioimento, por cidadãos, de ideias de iniciativa legislativa.

Art. 2º Os artigos 32, 34, 139, 142 e 254, e todo o Capítulo I do Título VIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passam a vigorar com as alterações seguintes:

“Art. 32. (...)

.....

c) sugestões de iniciativa legislativa decorrentes de ideias apresentadas e apoiadas, via plataforma digital, por pelo menos vinte mil cidadãos, nos termos previstos no art. 254;

.....(NR)

Art. 34. (...)

I – proposta de emenda à Constituição, projeto de código e projeto de lei de iniciativa popular, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas, respectivamente, nos Capítulos I e III, do Título VI e no Capítulo I, do Título VIII;

.....(NR)

.....

Art. 139. (...)

I – antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa e, em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência e determinará sua apensação após ser numerada, observadas as restrições estabelecidas no §§ 1º e 2º do art. 142. (NR)

.....

Art. 142. (...)

§ 1º No caso de projetos de lei de iniciativa popular, só se pode promover sua tramitação conjunta com outros da mesma espécie que regulem matéria análoga ou correlata e sejam também de iniciativa popular.

§ 2º (atual parágrafo único) (NR)

.....

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, observadas as normas legais e regulamentares em vigor quanto aos requisitos e à forma de coleta de subscrições.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá versar sobre matéria:

I - constitucionalmente reservada a outro Poder ou ao Ministério Público;

II - evidentemente inconstitucional;

III - alheia à competência legislativa da União.

§ 2º Não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular que contiver vício de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, os quais deverão ser corrigidos pela comissão especial que se constituir para seu exame.

§ 3º O primeiro signatário do projeto de lei de iniciativa popular apresentado à Câmara dos Deputados deverá indicar formalmente o nome de um ou mais Deputados para exercer, na tramitação, os poderes e prerrogativas regimentais conferidos por este Regimento aos autores de proposição, sem prejuízo do direito de uso direto da palavra nos termos referidos no art. 252-A, §§ 3º e 5º. (NR)

Art. 252-A. Recebido um projeto de lei de iniciativa popular pela Câmara dos Deputados, o Presidente dará ciência do recebimento ao Plenário e determinará sua numeração, publicação e inclusão na Ordem do Dia pelo prazo de dez sessões, para recebimento de emendas.

§ 1º Esgotado o prazo referido no *caput*, o projeto e as emendas recebidas serão encaminhados a uma comissão especial criada para exame da matéria.

§ 2º A comissão especial disporá de quarenta sessões para emitir parecer sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, redação e mérito do projeto e das emendas recebidas.

§ 3º Poderá ser realizada, pela comissão especial, audiência pública com o primeiro subscritor ou outro palestrante por ele indicado para usar da palavra na comissão, por pelo menos vinte minutos, em defesa da proposição.

§ 4º Aprovado o parecer da comissão especial sobre a matéria, o processo respectivo será encaminhado à publicação e, após interstício de duas sessões, incluído na Ordem do Dia.

§ 5º Anunciada a apreciação do projeto de lei de iniciativa popular em Plenário, a sessão será transformada em comissão geral para a discussão da matéria e o primeiro subscritor, ou outro orador por ele indicado, poderá usar da palavra pelo prazo de vinte minutos em defesa da proposição.

§ 7º Aplicam-se aos projetos de lei de iniciativa popular as demais regras gerais sobre tramitação e apreciação de projetos de lei.

.....

Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante:

I - oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas nas alíneas “a” do inciso XII do art. 32;

II - apresentação e apoio, por cidadãos, via plataforma digital, de ideias de iniciativa legislativa.

.....

§ 2º As ideias de iniciativa legislativa apresentadas por cidadãos que, no prazo de seis meses de sua apresentação, obtiverem apoio, via plataforma digital, de pelo menos outros vinte mil cidadãos, serão automaticamente convertidas em sugestões de iniciativa legislativa e encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, para apreciação.

§ 3º As sugestões de iniciativa legislativa que receberem parecer contrário da Comissão de Legislação Participativa, bem como as ideias de iniciativa legislativa que não obtiverem, no prazo de seis meses de sua apresentação, o apoio mínimo referido no § 4º, serão encaminhadas ao arquivo.

§ 4º Aplicam-se à apreciação de sugestões pela Comissão de Legislação Participativa, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões.

§ 5º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à comissão ou comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria Parlamentar, conforme o caso (NR).”

Art. 3º A Câmara dos Deputados, no prazo de até seis meses contados da entrada em vigor desta Resolução, implementará plataforma digital destinada a viabilizar a apresentação e o apoio, por cidadãos, de ideias de iniciativa legislativa nos termos referidos no art. 254, observadas as disposições deste artigo.

§ 1º A plataforma digital será desenvolvida preferencialmente com tecnologias livres e manterá cadastro de usuários do qual constarão, além dos dados de identificação pessoal, senha para autenticação e acesso às ferramentas disponibilizadas.

§ 2º Para a criação do cadastro e autenticação dos usuários será admitida a integração com soluções tecnológicas externas, desde que permitam acesso não oneroso a qualquer interessado e não comprometam a segurança e a soberania da Casa e dos usuários.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LÉO MORAES
Relator