

As experiências de iniciativa popular legislativa na vigência da Constituição da República de 1988

Uma vez acolhido o mecanismo da iniciativa popular legislativa no ordenamento constitucional brasileiro, imperiosa é a investigação de sua utilização nos últimos vinte anos, de modo a descobrir se a sua configuração atual garante efetivamente a participação popular no processo de elaboração das leis. Assim, o presente capítulo tem como objetivo catalogar e analisar os projetos de iniciativa popular de leis apresentados à Câmara dos Deputados, desde a promulgação da Constituição da República de 1988. Nessa perspectiva, serão investigadas as suas principais características, com vistas a englobar a análise de seus propositores, o número de subscrições que as acompanharam, bem como o recebimento e a tramitação dessas propostas no Congresso Nacional.

De modo a contribuir para os objetivos propostos nesta pesquisa, o capítulo revelará o número de projetos de leis originários da iniciativa popular apresentados nas assembleias legislativas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Espírito Santo e na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Ao final, este capítulo analisará as dinâmicas da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, cuja proposta de sua criação é a de servir-se como uma alternativa às imperfeições da iniciativa popular de leis. Assim, os resultados de sua atuação serão avaliados, de modo a comprovar se a Comissão de Legislação Participativa tem realmente cumprido os seus objetivos, possibilitando uma maior aproximação entre o povo e a atuação parlamentar. Não obstante a ideia ter se difundido por todo o país, a opção pela investigação, exclusiva, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, deu-se em razão desta ter sido o modelo que inspirou as demais e, ainda, pelo fato da análise de todas ser inviável no curto espaço de uma dissertação.

Assim, o resultado dessas análises, colididos com as experiências das emendas populares na ANC, poderá lançar luzes sobre os aspectos que reduzem o alcance da iniciativa popular legislativa, para então fomentar reflexões que

possam criar, no plexo constitucional brasileiro, alternativas viáveis e efetivas para possibilitar uma maior participação popular no processo legislativo.

5.1

A iniciativa popular legislativa no âmbito federal

Na vigência da Constituição da República de 1988, a participação direta do povo no processo de elaboração das leis foi experimentada, ou pelo menos intentada, em raríssimas oportunidades. No Congresso Nacional, o exercício da iniciativa popular de leis acabou esbarrando nos rigores constitucionais, legais e regimentais exigidos para a sua apresentação. Não obstante, mesmo na remota possibilidade de serem cumpridas essas exigências, as propostas originárias da sociedade ainda encontram outras ordens de dificuldades para serem admitidas, pois, como se demonstrará a seguir, a Câmara dos Deputados não está adaptada para recebê-las e processá-las. Para além desses obstáculos, outra constatação mostra-se irrefutável: os parlamentares brasileiros não lançam esforços para mudar esse quadro, preferindo prestigiar os princípios representativos clássicos.

O primeiro projeto de lei originário da iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, na vigência da Constituição da República de 1988, deu-se em 19 de novembro de 1991. A proposta partiu da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, da Confederação Nacional das Associações de Moradores, do Pró-Central dos Movimentos Populares e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Tratava-se do PL 2710/92, que previa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e do Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, sendo recebido para exame preliminar dos requisitos exigidos no artigo 61, § 2º, da Constituição da República de 1988 e no artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.¹

Segundo informação de seus propositores, o PL 2710/92 teria sido acompanhado por mais de 800.000 subscrições, distribuídas entre eleitores de dezoito unidades da Federação, a saber: São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Maranhão, Pará,

¹ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de abril de 1992, pg. 6359.

Piauí, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Distrito Federal.²

O Tribunal Superior Eleitoral precisou ser consultado sobre a possibilidade de serem conferidas as condições eleitorais dos subscritores do projeto em análise. Ao que constatou, o Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados assim declarou à presidência daquela casa legislativa:

A medida solicitada ao TSE se mostrou inviável, uma vez que aquele Tribunal possui cadastrado, hoje, apenas um terço do eleitorado nacional; (...) Diante do exposto, a Secretaria-Geral da Mesa, após examinar a matéria, opina, na impossibilidade da execução de todos os procedimentos materiais, pelo acolhimento do Projeto de Lei de iniciativa popular, (...) Na oportunidade, sugere-se seja submetido à Mesa, conforme dispõe o inciso X, do art. 252, do Regimento Interno, o nome do Deputado NILMÁRIO MIRANDA, para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos ao Autor de Proposição.³

Assim, a proposição em análise não logrou êxito em poder comprovar o preenchimento dos requisitos constitucionais para o seu recebimento na Câmara dos Deputados como iniciativa popular de lei, tendo que ser assumida por um parlamentar (Nilmário Miranda-PT). Isso não quer dizer que os seus propositores não teriam conseguido angariar as subscrições necessárias para apresentá-lo. Na verdade, o que ocorreu foi a completa impossibilidade de verificação, pela Câmara dos Deputados, das exigências constitucionais, razão pela qual não seria correto afirmar que o número de assinaturas necessárias não teria sido alcançado.

Em quase 13 anos de tramitação, a proposta inicial do PL 2710/92 sofreu profundas modificações, decorrentes da incorporação de outros projetos, apresentação de substitutivos e vetos de dispositivos. Convertida em norma jurídica, a proposição transformou-se na Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.

O segundo projeto originário da iniciativa popular levado ao Congresso Nacional ficou amplamente conhecido pela população brasileira como projeto “Daniela Perez” ou “Glória Perez”. Tratava-se do PL 4146/93, apresentado em 08

² Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de abril de 1992, pg. 6359. Segundo dados do TSE, o eleitorado brasileiro em 1990 era de 83.817.593 eleitores, o que tornava exigível, para a propositura da iniciativa popular legislativa naquela época, a subscrição de 838.175 eleitores. Registra-se, por oportuno, que o TSE não divulga os dados do eleitorado nacional referente ao ano de 1991, razão pela qual optamos como referencial o eleitorado de 1990. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=12249>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

³ Diário do Congresso Nacional (Seção I), em 08 de abril de 1992, p. 6355-6359.

de setembro de 1993 sob intenso clamor social e, conforme declaração de seus propositores, acompanhado de mais de 1,3 milhões de assinaturas. A proposta almejava dar nova redação ao artigo 1º da Lei n. 8.072/90, que trata dos crimes hediondos.

Ao contrário do PL 2710/92, que se arrastou por mais de uma década até a sua aprovação, o PL 4146/93 foi aprovado no Congresso Nacional em pouco menos de um ano, convertendo-se na Lei n. 8.930, de 06 de setembro de 1994. Ao avaliar a rapidez com que foi aprovado o PL 4146/93, Robério Nunes dos Anjos Filho sustenta que:

Houve inegavelmente um *forte apoio dos meios de comunicação de massa ao projeto*, com ampla cobertura jornalística à sua tramitação legislativa, o que gerou uma expectativa popular muito grande quanto à sua aprovação, beirando mesmo o clamor público. Em tais circunstâncias, não nos surpreende que o Congresso Nacional tenha lhe conferido especial atenção.⁴

Adverta-se, por oportuno, que o PL 4146/93, comumente citado como exemplo de iniciativa popular de leis, trata-se, a rigor, de projeto de lei de iniciativa do Presidente da República⁵. A adoção da proposta pelo Poder Executivo, além de possibilitar o seu recebimento para regular tramitação no Congresso Nacional, por conseguinte, livrou a Câmara dos Deputados da necessidade de conferência das exigências constitucionais exigidas para a sua proposição. Ademais, trata-se do primeiro projeto de iniciativa popular de lei aprovado no Congresso Nacional, isso se for desconsiderado o fato de ter sido formalmente proposto pelo Poder Executivo.

O PL 1517/99, por sua vez, foi apresentado ao Congresso Nacional no dia 10 de agosto de 1999, sendo a terceira experiência de iniciativa popular legislativa apresentada na vigência da Constituição da República de 1988. Sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP, apoiada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, e várias outras entidades⁶, a proposta tinha como

⁴ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Sociedade e Espaço Público na Constituição. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *15 anos de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte; Del Rey, 2004, p. 390.

⁵ Idem. Segundo Robério Nunes dos Anjos, a remessa presidencial teria sido fruto da Indicação Legislativa n. 1, aprovada por unanimidade pelo Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro, a qual foi encaminhada ao então Ministro da Justiça.

⁶ Dentre as quais: Agência de Notícias de Defesa da Infância – ANDI, Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania - CIVIS; Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas - ABESC; Associação Brasileira de Imprensa - ABI; Associação Brasileira de Organizações Não-

temática o combate à corrupção eleitoral⁷, vindo acompanhada, segundo informação de seus propositores, de 952.314 assinaturas, número ainda insuficiente para preencher os requisitos constitucionais exigidos.⁸ A justificativa do PL 1517/99 esclarecia que o processo de coleta de assinaturas não cessaria com a entrega da proposta à Câmara dos Deputados, mas apenas com o alcance do número de subscrições exigidos constitucionalmente, que à época correspondia a um milhão e sessenta mil assinaturas.⁹ Insta advertir que, seguindo o mesmo destino das demais proposições aqui analisadas, o número de subscrições que acompanharam o PL 1517/99 nunca chegou a ser conferido pela Câmara dos Deputados.

As entidades chegaram a cogitar o adiamento da entrega do projeto, de modo a possibilitar a complementação das assinaturas faltantes, mas a ideia foi logo descartada. No caso, era necessário que a proposta fosse apresentada no início de agosto de 1999, com vistas a conseguir a sua aprovação antes de 1º de outubro de 1999 e, conseqüentemente, garantir a aplicação da lei já nas eleições do ano 2000. Ao avaliar a questão, a Câmara dos Deputados mais uma vez reconheceu não estar adaptada para as dinâmicas da iniciativa popular legislativa:

Governamentais - ABONG; Associação de Educação Católica do Brasil - AEC; Associação Juízes para a Democracia; Caritas Brasileira; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais - CERIS; Comissão Nacional da Pastoral Operária - CPO; Comissão Pastoral da Terra - CPT; Conferência dos Religiosos do Brasil - CRB; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Conselho Indigenista Missionário - CIMI; Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil - CONIC; Conselho Nacional de Leigos - CNL; Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE; Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ; Força Sindical; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento - IBRADES; Instituto de Estudos Socio- Econômicos - INESC; Movimento de Educação de Base - MEB; Movimento do Ministério Público Democrático; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST; Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH; Movimento Nacional Juventude Comunidade Justiça e Cidadania - JCJC; Pastoral Carcerária; Pastoral da Criança; Pastoral da Juventude do Brasil - PJB; Pastoral Universitária - PU; Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES. Diário da Câmara dos Deputados, 15 de setembro de 1999, p. 41595.

⁷ O PL 1517/99 previa a modificação do Código Eleitoral (Leis n. 9.504/97 e n. 4.737/65), para permitir a cassação do registro do candidato que incidir em doação, oferecimento ou promessa de bem ou vantagem pessoal em troca do voto.

⁸ De acordo com a Câmara dos Deputados, a campanha de coleta de assinaturas para acompanhar o PL 1517/99 prolongou-se por um ano e três meses, onde uma dificuldade foi constatada: em média, a cada cinco pessoas dispostas a subscrever o projeto, apenas uma portava consigo o título eleitoral. COMBATENDO A CORRUPÇÃO ELEITORAL, Transcrição do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999, p. 14.

⁹ Diário da Câmara dos Deputados, 15 de setembro de 1999, p. 41595. Segundo Antônio Carlos Biscaia (PT), até o dia 2 de setembro de 1999, já haviam sido colhidas um milhão, vinte e oito mil e trinta e quatro assinaturas de eleitores. Ibid, p. 46-47.

Ao ser feita a entrega do Projeto em 10 de agosto, verificou-se que o tempo que seria exigido para a recontagem das assinaturas inviabilizaria sua discussão e eventual aprovação dentro do prazo pretendido, além de existirem dificuldades técnicas para a Câmara ou o TSE verificarem a autenticidade das assinaturas. O Presidente da Câmara e os responsáveis pela Iniciativa Popular consideraram então que o Projeto deveria tramitar como iniciativa parlamentar, para começar a ser examinado imediatamente.¹⁰

Ademais, a própria justificativa do PL 1517/99 deixa expresso esse objetivo, ao concluir que os parlamentares que o apresentaram, assumindo a sua autoria, “o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação no Congresso Nacional”.¹¹ Assim, embora originado da iniciativa popular, o recebimento do PL 1517/99 na Câmara dos Deputados se deu em razão da aposição, em seu texto, da assinatura de 60 parlamentares.¹²

Uma vez regularizada a sua apresentação formal, o PL 1517/99 teve célere tramitação no Congresso Nacional: a proposta transformou-se em norma jurídica (Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999) em apenas 41 dias. A esse respeito, vale transcrever as palavras do então Presidente da Câmara dos Deputados:

De nossa parte cumprimos com o dever de, na medida das nossas possibilidades, agilizar a tramitação do projeto para que ele pudesse assegurar a lisura necessária nas eleições municipais já no ano 2000. Apenas oito dias depois de apresentado, o Projeto iniciava a sua tramitação, sob a responsabilidade de onze deputados representando cada um dos partidos presentes na Casa. O esforço coletivo

¹⁰ COMBATENDO A CORRUPÇÃO ELEITORAL, Transcrição do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999, p. 14.

¹¹ Diário da Câmara dos Deputados, 15 de setembro de 1999, p. 41595.

¹² Ibid, p. 41496-41597. Adão Pretto (PT); Albérico Cordeiro (PTB); Aldo Rebelo (PCdoB); Aloizio Mercadante (PT); Antonio Carlos Biscaia (PT); Antonio Kandir (PSDB); Antonio Palocci (PT); Arlindo Chinaglia (PT); Arnaldo Madeira (PSDB); Cabo Júlio (PL); Carlito Merss (PT); Celso Jacob (PDT); Dr. Rosinha (PT); Edinho Araújo (PMDB); Eduardo Jorge (PT); Emerson Kapaz (PSDB); Esther Grossi (PT); Evandro Milhomen (PSB); Evilásio Farias (PSB); Fernando Coruja (PDT); Fernando Ferro (PT); Fernando Gabeira (PV); Fernando Zuppo (PDT); Flávio Arns (PSDB); Geraldo Simões (PT); Gonzaga Patriota (PSB); Gustavo Fruet (PMDB); Haroldo Lima (PCdoB); Jair Meneguelli (PT); Jaques Wagner (PT); João Fassarella (PT); João Grandão (PT); João Herrmann Neto (PPS); João Magno (PT); João Paulo (PT); José Dirceu (PT); José Genoíno (PT); José Machado (PT); José Roberto Batochio (PDT); Luiz Sérgio (PT); Luiza Erundina (PSB); Marcelo Barbieri (PMDB); Marcelo Deda (PT); Medeiros (PFL); Milton Monti (PMDB); Milton Temer (PT); Nelson Pellegrino (PT); Paulo Baltazar (PSB); Paulo Delgado (PT); Pedro Wilson (PT); Professor Luizinho (PT); Rubens Furlan (PFL); Salvador Zimbaldi (PSDB); Valdir Ganzer (PT); Virgílio Guimarães (PT); Vivaldo Barbosa (PDT); Waldir Pires (PT); Wilson Santos (PMDB); Zaire Rezende (PMDB) e Zulaiê Cobra (PSDB).

concentrado nas comissões da Câmara e do Senado possibilitou que, seis semanas depois, o projeto já estivesse sancionado e pronto para tornar-se lei.¹³

Ademais, a rápida tramitação do PL 1517/99 se deu, em grande medida, em razão de algumas características especiais de seus propositores, reconhecidos nacionalmente por sua importância social, bem como pela “pressão exercida pela mídia e pela opinião pública”.¹⁴ Trata-se do segundo projeto de lei de iniciativa popular aprovado no Congresso Nacional.¹⁵

A quarta experiência legislativa originária da iniciativa popular foi apresentada na Câmara dos Deputados no dia 17 de maio de 2006, a partir do movimento “Gabriela Sou da Paz”, criado após o falecimento da adolescente Gabriela Prado Maia Ribeiro, vítima de bala perdida em 2003, no metrô do bairro da Tijuca, Rio de Janeiro (RJ). O PL 7053/06, acompanhado por mais de um milhão e duzentas mil assinaturas¹⁶, prevê a retirada do benefício relativo à fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas, o indulto para o crime de tortura e revoga o protesto por novo júri. No entanto, a proposta não pôde ser recebida na Câmara dos Deputados, pois as assinaturas colhidas não teriam sido acompanhadas dos números dos títulos eleitorais de cada signatário. Segundo Carlos Santiago (pai da adolescente vitimada e presidente da entidade responsável pela coleta de assinaturas), é praticamente impossível encontrar subscritores que saibam informar o número do título de eleitor, ou que estejam portando o documento.¹⁷

¹³ COMBATENDO A CORRUPÇÃO ELEITORAL, Transcrição do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999, p. 8.

¹⁴ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Sociedade e Espaço Público na Constituição. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). 15 anos de Constituição: história e vicissitudes. Belo Horizonte; Del Rey, 2004, p. 391.

¹⁵ Divergimos do posicionamento da Câmara dos Deputados, que considera o PL 1517/99 como sendo o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado no Congresso Nacional. O PL 4146/93 foi aprovado no Congresso Nacional em 06 de setembro de 1994 (Lei n. 8.930/94), enquanto o PL 1517/99 converteu-se em norma jurídica apenas em 28 de setembro de 1999 (Lei n. 9.840/99). Cf. COMBATENDO A CORRUPÇÃO ELEITORAL, Transcrição do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

¹⁶ Segundo consta dos próprios termos da justificação do PL 7053/06. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/396074.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010. De todo modo, tal qual ocorreu com os demais projetos de iniciativa popular de leis analisados nesta pesquisa, a Câmara dos Deputados não conferiu as subscrições que acompanharam o PL 7053/06.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/default.asp?selecao=materia&codMat=44499&codjor=>>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

Assim, a deflagração do PL 7053/06 somente foi possível graças à subscrição dos deputados Antônio Carlos Biscaia (PT), Agnelo de Queiroz (PC do B), Chico Alencar (PSOL), Juíza Denise Frossard (PPS), Moreira Franco (PMDB) e Rodrigo Maia (PFL), sendo apensado ao Projeto de Lei n. 4.911/05, de autoria do deputado Alberto Fraga (PTB). Decorridos quatro anos de sua apresentação, o projeto ainda sequer foi apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Finalmente, temos o PLP 518/09, marcado por intensa mobilização popular, sobretudo no acompanhamento de sua tramitação no Congresso Nacional. Em abril de 2008, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, entidade composta por 44 entidades, dentre as quais, a OAB e a CNBB, lançou a “Campanha Ficha Limpa”, com vistas a reunir as assinaturas necessárias para a sua apresentação. A proposta previa a alteração da Lei Complementar n. 64/90, que estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º da Constituição da República de 1988, casos de inelegibilidade e prazos de cassação, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

A intensa mobilização, envolvendo o PLP 518/09, possibilitou que este viesse acompanhado de aproximadamente 1,3 milhões de assinaturas, quando da sua apresentação à Câmara dos Deputados, em 29 de setembro de 2009. Não obstante, seus propositores não interromperam o processo de coleta de subscrições, alcançando o número de 1.581.799 assinaturas, colhidas em todas as 27 unidades da Federação, e até mesmo no exterior.¹⁸

Para acelerar a sua tramitação, e permitir que a nova lei, no caso de eventual aprovação, fosse aplicada já nas eleições de 2010, o projeto foi assumido por um grupo de parlamentares, encabeçado por Antônio Carlos Biscaia (PT). Isso porque, de outro modo, se acaso fosse iniciada a verificação do cumprimento das exigências constitucionais (o que é pouco provável, dada a ausência de uma estrutura previamente estabelecida para esse fim), certamente todo o trabalho de

¹⁸ Acre (1.585); Alagoas (4.116); Amapá (9.835); Amazonas (16.752); Bahia (48.690); Ceará (45.604); Distrito Federal (55.154); Espírito Santo (66.408); Goiás (46.022); Maranhão (45.226); Mato Grosso (37.056); Mato Grosso do Sul (6.810); Minas Gerais (338.703); Pará (17.482); Paraíba (54.354); Paraná (184.341); Pernambuco (43.810); Piauí (21.575); Rio de Janeiro (108.024); Rio Grande do Norte (8.965); Rio Grande do Sul (76.096); Rondônia (24.619); Roraima (1.265); Santa Catarina (85.174); São Paulo (225.224); Sergipe (3.347); Tocantins (5.400); Exterior (162). Disponível em: <http://www.mcce.org.br/sites/default/files/Assinaturas_0.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2010.

conferência demandaria um significativo atraso no recebimento do projeto, o que não era desejado por seus propositores.

A tramitação foi acompanhada de perto pelos membros do MCCE, que participaram de várias reuniões com os parlamentares na busca de um consenso quanto às propostas de modificações do projeto original, apensado a outros com a mesma temática, como o PLP 168/93. O projeto “Ficha Limpa” passou por duas alterações¹⁹, restando prejudicado em razão da apresentação de um substitutivo global ao PLP 168/93, que recebeu a anuência do MCCE e foi aprovado na Câmara dos Deputados, sem emendas, em 11 de maio de 2010. A proposta também foi aprovada pelo plenário do Senado Federal, sem modificações, em 19 de maio de 2010, sendo sancionada pelo Presidente da República em 04 de junho de 2010, convertendo-se na Lei Complementar n. 135/10.²⁰

Da análise dos projetos de iniciativa popular de leis apresentados ao Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas considerações se impõem.

Nenhum dos cinco projetos analisados pôde comprovar o preenchimento dos requisitos constitucionais necessários para sua admissão enquanto instrumento formal de democracia participativa, sendo necessário, para que tramitassem, que algum parlamentar, ou o Executivo, assumisse a autoria de tais proposições. Conforme verificado, parlamentares figuraram como autores do PL 2710/92, do PL 1517/99, do PL 7053/06 e do PLP 518/09. O PL 4146/03, por sua vez, foi apresentado ao Congresso Nacional por Itamar Franco, então Presidente da República.

Assim, como nenhum projeto de lei deflagrado pela sociedade brasileira foi recebido na Câmara dos Deputados sem a participação de parlamentares ou do Executivo, pode-se concluir que até então não subsistiu, a rigor, qualquer projeto de lei de iniciativa popular na vigência da Constituição da República de 1988. De todo modo, isso não quer dizer que as proposições analisadas não lograram êxito em preencher os requisitos constitucionais, legais e regimentais exigidos para o seu recebimento na Câmara dos Deputados. No caso, seria equivocada a

¹⁹ A primeira no grupo de trabalho que foi coordenado pelo deputado Miguel Martini (PHS), com a relatoria de Índio da Costa (DEM), e a segunda, com a relatoria de José Eduardo Cardozo (PT), na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

²⁰ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21571>. Acesso em 10 jul. 2010.

imputação de qualquer tipo de insuficiência formal às proposições analisadas, uma vez que nenhum expediente foi lançado de modo a verificar se as exigências foram, ou não, cumpridas.

Conclui-se, dessa forma, que a Câmara dos Deputados não está adequada às dinâmicas da iniciativa popular de leis, não dispondo atualmente de uma estrutura suficientemente adaptada para conferir todos os requisitos exigidos, especialmente as assinaturas e os títulos eleitorais dos signatários. Em pelo menos dois casos (PL 2710/92 e PL 1517/99), a própria casa legislativa reconheceu a completa impossibilidade de aferição dessas exigências.

Essa constatação também foi levantada na CLP, em 04 de dezembro de 2008, quando da realização de audiência pública que tinha como temática a discussão do PL 7053/06. Naquela oportunidade, Antônio Carlos Biscaia (PT) frisou que a iniciativa popular de leis esbarra em um obstáculo intransponível, para concluir que a “Mesa da Câmara diz que não tem condições de conferir 1 milhão e 300 mil assinaturas, não tem condições de verificar se os signatários são ou não eleitores”.²¹

Assim, constata-se que ainda não é possível precisar, com exatidão, quantas assinaturas foram efetivamente colhidas nos cinco projetos analisados, uma vez que não houve tal verificação por parte da Câmara dos Deputados, havendo apenas uma estimativa, tendo como base o que fora informado por seus propositores. De acordo com essas informações, o número de assinaturas colhidas nas iniciativas populares analisadas varia entre 800.000 (PL 2710/92) e 1.600.000 (PLP 518/09) subscrições. Numa análise geral dos projetos analisados, e com base nas informações prestadas por seus propositores, verifica-se que, em mais de vinte anos, essas proposições somaram, juntas, aproximadamente cinco milhões e trezentas mil assinaturas. Esse resultado apresenta-se inexpressivo quando comparado com as mais de doze milhões de assinaturas colhidas, em poucos meses de mobilizações, nas 122 emendas populares apresentadas no processo constituinte de 1987-1988.

Todos os projetos analisados foram transformados em norma jurídica, à exceção do PL 7053/06, que ainda sequer foi apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Decerto, pelo menos em três casos em que houve aprovação

²¹ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/notas-taquigraficas/2008/gabriela-sou-da-paz>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

legislativa (PL 4146/93, PL 1517/99 e PLP 518/09) “é inegável que pesaram características e circunstâncias especiais” de seus propositores e entidades que lhe prestaram apoio.²²

Partindo da mesma reflexão, pode-se concluir que o PL 7053/06, ainda não aprovado, apresenta algumas características coincidentes com o PL 2710/92, que tramitou por longos 13 anos até a sua aprovação. Ao abandono de um e ao arrastamento do outro devem ser tributados, dentre outros motivos, a evidente desvantagem dessas proposições no que diz respeito à natureza das entidades civis que lhes prestaram apoio, nitidamente desprovidas da mesma importância social e política dos propositores e apoiadores dos demais projetos.

Os projetos que causaram maior comoção social, que atraíram os meios de comunicação de massa, e foram apoiadas por entidades civis reconhecidas nacionalmente, tiveram tramitação mais célere e foram aprovados sem grandes alterações no texto original, como ocorreu com o PL 4146/03 e o PLP 518/09, que demandaram 363 e 41 dias de tramitação, respectivamente.

O PL 1517/99 e o PL 7053/06 foram as únicas proposições que comprovadamente não lograram êxito em preencherem os requisitos constitucionais exigidos, isso porque seus próprios propositores assim reconheceram, alegando, inclusive, dificuldades em encontrar subscritores que soubessem informar o título de eleitor, ou que estivessem portando o documento.²³

Conforme verificado, houve a descaracterização do mecanismo em todas as experiências analisadas, uma vez que a tramitação de tais iniciativas deve ser formalmente tributada a parlamentares ou ao Executivo. Fenômeno análogo também ocorreu na ANC, quando 39 emendas populares, que não preencheram os requisitos regimentais, foram subscritas por constituintes para serem recebidas e, então, tramitarem normalmente na Comissão de Sistematização.²⁴

²² ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Sociedade e Espaço Público na Constituição. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *15 anos de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte; Del Rey, 2004, p. 391.

²³ Interessante notar que a insuficiência dos requisitos formais para a apresentação de tais projetos em momento algum foi constatada pela Câmara dos Deputados. Conforme salientado anteriormente, em nenhum dos cinco projetos analisados houve qualquer tipo de verificação dos requisitos constitucionais e regimentais exigidos.

²⁴ Conforme constatado no Capítulo 3, como a Assembleia Nacional Constituinte também não estava estruturalmente adaptada para conferir as assinaturas lançadas nas emendas populares apresentadas na Comissão de Sistematização, a conferência foi realizada por amostragem.

De modo geral, constatou-se que os rigores exigidos para a propositura da iniciativa popular de leis é o principal obstáculo à sua realização. Arrecadar as assinaturas de um por cento do eleitorado nacional já é um trabalho difícil, quanto mais atrelado à necessidade das subscrições serem distribuídas em cinco Estados da Federação, com não menos de um décimo por cento em cada um deles.

Em que pese a importância das experiências de iniciativa popular analisadas, é evidente que a participação direta do povo na gestão pública legislativa ainda é um fenômeno raro no plexo constitucional brasileiro. Uma vez constatado que o mecanismo acabou esbarrando nos rigores exigidos para a sua propositura, impõe-se a alteração da Constituição para abrandá-los, sem que isso implique na redução desmedida de seus requisitos, que poderia vulgarizar e desvalorizar o mecanismo.²⁵

Nesse sentido, algumas propostas de emendas à Constituição foram propostas, visando à modificação do § 2º do artigo 61 da Constituição da República de 1988. Em meio a essas propostas, encontra-se a PEC 2/99, apresentada em 02 de março de 1999, propondo a simplificação das exigências para iniciativa popular legislativa, incluindo a redução do número de subscrições então exigidas pela metade.²⁶ Ao justificar a sua iniciativa, a autora da proposição, deputada Luiza Erundina (PSB), argumenta que, como é muito difícil preencher os requisitos constitucionais, “desde o advento da Constituição Federal em vigor, a iniciativa popular tem sido instrumento de democracia semidireta muito pouco utilizado”.²⁷

A PEC 2/99, e as demais proposições de emendas à Constituição em tramitação, que também propõem a redução dos rigores exigidos para a apresentação dos projetos de iniciativa popular legislativa, ainda sequer foram apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados. De acordo com Luís Cláudio Alves Santos, o abandono de tais propostas denota o desinteresse dos

²⁵ Norberto Bobbio já advertia que “Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 39.

²⁶ De acordo com a PEC 2/99, o § 2º, do artigo 61, da Constituição da República de 1988, passaria a vigorar com a seguinte redação: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente, ou por meio de associação a outras”.

²⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 17 de junho de 1999, p. 28281.

parlamentares brasileiros em promover uma maior participação popular no processo legislativo.²⁸

Em 10 de dezembro de 2006, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil apontou, dentre outros defeitos do sistema político brasileiro, “a persistente marginalização do povo, impedido de tomar diretamente as grandes decisões políticas” e a “representação popular falseada, que acabou criando um pequeno mundo político irresponsável, cada vez mais distanciado da realidade social”.²⁹ Dentre as propostas de reforma política aprovadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, objetivando a efetivação da soberania popular, estava a retomada da PEC 2/99.³⁰

5.1.1

As experiências de iniciativa popular legislativa em cinco unidades federativas

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, cada assembleia legislativa tinha o prazo de um ano para elaborar a Constituição do Estado,³¹ que por sua vez deveria disciplinar o exercício da iniciativa popular legislativa no âmbito estadual.³² Nas cinco experiências descritas a seguir, guardadas poucas variantes entre uma e outra, as Constituições invariavelmente criaram exigências que dificultam a utilização do mecanismo.

Assim, no plano estadual, a iniciativa popular de leis apresenta desempenho convergente com as ocorrências verificadas no âmbito federal. Na vigência da Constituição da República de 1988, raras foram as oportunidades em

²⁸ Sobre a tramitação das emendas constitucionais tratando da temática (PEC n. 340, de 1996; PEC n. 2, de 1999; PEC n. 194, de 2003; PEC n. 201, de 2003 e PEC n. 203, de 2007) e a constatação do desinteresse dos parlamentares em aprová-las, conferir: SANTOS, Luiz Cláudio Alves. A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), 2009, p. 93-104. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3466>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

²⁹ MULHOLLAND, Timothy; RENNO, Lúcio R. (orgs.). CINTRA, Antônio Octávio; FARIA, Dóris de; COSTA, Tania (co-orgs.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 286.

³⁰ *Ibid.*, 288.

³¹ *Constituição da República de 1988*: “Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”.

³² *Constituição da República de 1988*: “Art. 27 (...) § 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”.

que projetos de leis de iniciativa popular foram apresentados nas assembleias legislativas estaduais.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, acabou prevendo o exercício da iniciativa popular mediante a apresentação, à assembleia legislativa mineira, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado (em 2008 esse número representava 0,07% do eleitorado³³), em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída. Das assinaturas colhidas, no máximo 25% poderiam ser de eleitores alistados na capital do Estado (Belo Horizonte).³⁴ Na vigência da Constituição mineira, quatro projetos de iniciativa popular legislativa foram apresentados à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e, dentre esses, apenas um foi convertido em lei.³⁵

A Constituição Estadual de São Paulo, promulgada em 05 de outubro de 1989, foi mais longe, não só possibilitando a iniciativa popular de leis, mas também de emendas à Constituição, devendo ser subscritas, respectivamente, por 0,5% e 1% do eleitorado estadual.³⁶ Quanto à iniciativa popular de leis, subsiste ainda a exigência das subscrições serem distribuídas em, “pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos de dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles”.³⁷ Na vigência da Constituição paulista, apenas um projeto originário da iniciativa popular foi apresentado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.³⁸

³³ Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado do Estado de Minas Gerais em 2008 era de 14.072.285 eleitores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/cd/tse/index.html>>. Acesso em 20 jun. 2010.

³⁴ Constituição do Estado de Minas Gerais (1989): artigos 66 e 67. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: artigo 288.

³⁵ O Projeto de Lei n. 1.644/1993, que dispunha sobre o Fundo Estadual de Moradia Popular, acabou sendo convertido na Lei n. 11.830/1995. O Projeto de Lei n. 1.789/1998, que dispõe sobre a destinação da verba de subvenção social no Estado de Minas Gerais acabou sendo anexado à outra proposição. O Projeto de Lei n. 1.017/2007, que dispunha sobre a isenção do pagamento de energia elétrica para consumo de até 100 KWH/mês acabou sendo arquivado definitivamente. O Projeto de Lei n. 1.369/2007, que dispõe sobre isenção do pagamento das tarifas de consumo de energia elétrica para famílias de baixa renda, ainda não foi apreciado pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 09 ago. 2010.

³⁶ Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado do Estado de São Paulo em 2008 era de 29.143.285 eleitores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/cd/tse/index.html>>. Acesso em 24 de jul. 2010. O número de subscrições exigidas supera o estabelecido na Constituição do Estado de Minas Gerais.

³⁷ Constituição do Estado de São Paulo (1989): artigos 22, IV e 24, § 3º, I, IV e V.

³⁸ Trata-se do PL n. 0231/1995, que criava o Fundo Estadual de Moradia Popular e o Conselho Estadual de Moradia Popular. A proposta não foi aprovada e seu arquivamento se deu em 22 de

A Constituição do Estado do Paraná, promulgada em 05 de outubro de 1989, prevê que a iniciativa popular pode ser exercida mediante a apresentação, à Assembleia Legislativa, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos 50 municípios, com não menos de 1% do eleitorado de cada um deles.³⁹ Na vigência da Constituição paranaense, apenas um projeto de lei de iniciativa popular foi apresentado na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.⁴⁰

A Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 05 de outubro de 1989, acabou prevendo o exercício da iniciativa popular mediante a apresentação, à Assembleia Legislativa, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um deles.⁴¹ Na vigência da Constituição do Estado do Espírito Santo, apenas um projeto de lei de iniciativa popular foi apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.⁴²

A Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993, prevê que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Legislativa, de projeto de lei ou de emenda à Lei Orgânica subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuídos por três zonas eleitorais (com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas, no caso de emendas à Lei Orgânica).⁴³ Na vigência da Lei Orgânica do

março de 2000. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em 09 ago. 2010.

³⁹ Constituição do Estado do Paraná: artigo 67.

⁴⁰ Trata-se do PL n. 248/2001, proposto pelo Fórum Popular Contra a Venda da Copel - Companhia Paranaense de Energia, a iniciativa foi subscrita por 120.984 eleitores e tinha como objetivo a revogação da Lei n. 12.355/98 (que autorizava o Poder Executivo a implementar a reestruturação societária da Companhia Paranaense de Energia – Copel, alienar, dar em caução ou oferecer em garantia ações do Estado no capital daquela Companhia, bem como contratar operações de crédito, financiamentos ou outras operações por si ou pela Paraná Investimento S/A e adotava outras providências). O PL n. 248/2001 acabou rejeitado, sendo arquivado no dia 20 de dezembro de 2002. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br>>. Acesso em 09 ago. 2010.

⁴¹ Constituição do Estado do Espírito Santo: artigo 69.

⁴² Trata-se do PL 124/1998, que instituiu a consulta plebiscitária sobre saneamento básico e dava outras providências. A proposta acabou rejeitada, sendo arquivada em 26 de fevereiro de 1999. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>>. Acesso em 09 ago. 2010.

⁴³ Lei Orgânica do Distrito Federal: artigos 5º, III; 70, III; 71 e 76.

Distrito Federal, apenas dois projetos de leis originários da iniciativa popular foram apresentados à Câmara Legislativa.⁴⁴

Seguindo o mesmo destino verificado no âmbito federal, a iniciativa popular de leis nas unidades federativas analisadas também é um fenômeno raro, não sendo outras as razões que igualmente reduzem o seu alcance, qual seja, os rigores exigidos para a sua propositura.

5.2

A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

O Projeto de Resolução n. 151, apresentado em 02 de maio de 2001 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, à época presidida pelo então deputado federal Aécio Neves (PSDB), previa a criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa que, dentre outras atribuições, poderia receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por entidades organizadas da sociedade civil. De acordo com a proposta, se a sugestão legislativa recebesse parecer favorável da comissão, seria então transformada em proposição legislativa de sua iniciativa, para então ser encaminhada à Mesa para sua regular tramitação no Congresso Nacional.⁴⁵

A justificação do PRC 151/01 reconhece a crise do sistema representativo brasileiro, aludindo que a atuação parlamentar, intermediadora dos interesses dos representados, não tem logrado êxito em acompanhar o dinamismo da sociedade, de quem se mantém distante, razão pela qual se constata, frequentemente, “a existência de uma (sic) descompasso entre o que é discutido no Parlamento e as preocupações mais prementes do cidadão brasileiro”.⁴⁶

Ao defender a participação direta do povo brasileiro no processo legislativo, a justificação da proposta ainda admite as dificuldades para serem preenchidos os requisitos constitucionais para a apresentação de projetos de leis de iniciativa popular. Em consequência, apresenta a Comissão de Legislação Participativa

⁴⁴ Trata-se dos projetos de leis n.º 1.522/1996 (que cria a política habitacional no âmbito do Distrito Federal, visando atender as pessoas nascidas no Distrito Federal e dá outras providências), e n.º 1.102/2008 (que cria estímulo ao cumprimento de obrigações tributárias em atraso, mediante temporária redução de multas tributárias, e dá outras providências). CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br>>. Acesso em: 09 ago. 2010.

⁴⁵ Diário da Câmara dos Deputados, 05 de maio de 2001, p. 18532-18533.

⁴⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 05 de maio de 2001, p. 18532.

como uma alternativa viável e efetiva para reparar as imperfeições da gestão pública legislativa brasileira:

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população. As exigências de subscrição de no mínimo um por cento da população nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados, para que a iniciativa popular possa ser exercida no âmbito da Câmara, praticamente inviabilizaram este instrumento de participação popular no processo legislativo. A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação.⁴⁷

Em 15 de maio de 2001, os líderes partidários da Câmara dos Deputados⁴⁸ apresentaram requerimento (REQ 19/01), nos termos do artigo 155 do RICD⁴⁹, para que fosse atribuído regime de urgência para a apreciação do PRC 151/01. O requerimento dos líderes foi aprovado em votação simbólica, na sessão legislativa do dia 30 de maio de 2001.⁵⁰

Ainda na mesma sessão, o PRC 151/01 recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, seguindo-se à sua discussão e votação, em turno único. A Deputada Luiza Erundina (PSB) pronunciou-se favoravelmente à aprovação da proposta, argumentando que, até aquele momento, “os mecanismos criados pela Constituição tiveram pouca eficácia, porque implicam dificuldades que impedem maior uso do projeto de lei de iniciativa popular”.⁵¹ No mesmo pronunciamento, a deputada lembrou ter apresentado, no início do ano de 1999, proposta de emenda à Constituição visando simplificar os

⁴⁷ Ibid., p. 18533.

⁴⁸ Geddel Vieira Lima (Líder do PMDB); Inocêncio Oliveira (Líder do Bloco Parlamentar PFL/PST); Roberto Jefferson (Vice-Líder do Bloco Parlamentar PSDB/PTB); Valdemar Costa neto (Líder do Bloco Parlamentar PL/PSL); João Almeida (Bloco Parlamentar PSDB/PTB); Rubens Bueno (Vice-Líder do Bloco Parlamentar PDT/PPS).

⁴⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 155: “Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente”.

⁵⁰ Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2001, p. 25567.

⁵¹ Ibid., p. 25568.

procedimentos de participação popular direta no processo legislativo⁵², para argumentar:

Não havendo ainda posicionamento desta Casa a respeito dessa proposta de emenda à Constituição, a criação da Comissão Permanente que viabilizará o mecanismo de efetiva participação popular no processo legislativo assegurará, sem dúvida, o direito de cidadania política aos brasileiros, representados por seus órgãos de classe, seus sindicatos, suas organizações sociais, o que dará mais qualidade às matérias e provavelmente agilizará o processo.⁵³

Ao se posicionar contrariamente à instalação da Comissão de Legislação Participativa, Gerson Perez (PPB) questionou a constitucionalidade do PRC 151/01, ratificando entendimento por este já defendido no processo constituinte de 1987-1988, quando criticou veementemente as propostas para inclusão da iniciativa popular legislativa no texto final da Constituição da República de 1988.⁵⁴ Quanto ao PRC 151/01, vale levantar trecho de seu pronunciamento:

Já não damos conta de legislar, porque o Poder Executivo legisla 70%, 80% sobre a competência privativa dos Deputados. Agora, ainda vamos transferir poderes de dentro para fora, provocando uma enxurrada de projetos que serão alvo de forte pressão externa e que impedirão que propostas de parlamentares sejam apreciadas em primeiro lugar (...) Por isso, peço a V. Ex^a que, se puder – inclusive até para poder estudar a iniciativa democrática de V. Ex^a –, retire de pauta esse projeto, a fim de o avaliarmos com mais responsabilidade e não transformemos esta Casa num reservatório de iniciativas populares aqui formalizadas.⁵⁵

Encerrada a discussão da matéria, o PRC 151/01 foi aprovado por votação simbólica, restando promulgada, na mesma sessão de 30 de maio de 2001, a Resolução n. 21, que alterou dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para criar a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Idealizada como um corretivo às imperfeições da iniciativa popular de leis, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados propõe-se a

⁵² Apresentada em 02 de março de 1999, a PEC 2/99 propõe a alteração do § 2º do artigo 61 da Constituição da República de 1988, prevendo que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente ou por meio de associação a outras”. Diário da Câmara dos Deputados, 17 de junho de 1999, p. 28281.

⁵³ Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2001, p. 25568.

⁵⁴ Cf. Capítulo 4.

⁵⁵ Diário da Câmara dos Deputados., op. cit., p. 25568-25569.

receber sugestões legislativas, e outras providências, como requerimentos para realização de audiências públicas com autoridades e propostas de emendas à Constituição, por associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos.⁵⁶ Cabe reafirmar, por oportuno, que a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados está autorizada a receber e analisar as demandas legislativas oriundas da sociedade para, apenas no caso de considerá-las meritorias, converter-lhes em projetos de leis.⁵⁷

Não obstante o Projeto de Resolução n. 21 não ter disposto sobre a apresentação de sugestões de emendas à Constituição, à Comissão de Legislação Participativa, o Regulamento Interno desta admite tal possibilidade entre os seus dispositivos.⁵⁸ Todavia, as entidades proponentes de uma SPEC aprovada pela CLP deverão ainda coletar as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados.⁵⁹

A ideia da criação da CLP proliferou, sendo acompanhada logo após pelo Senado Federal e pela maioria dos Estados e municípios da Federação brasileira,

⁵⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 32: “São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...) XII – Comissão de Legislação Participativa: a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso”; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 254: “A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o 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 na alínea a do inciso XII do art. 32”; Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, Art. 3º: “Não serão conhecidas sugestões de iniciativa legislativa estabelecidas na alínea a, do inciso XII, do art. 32, do Regimento Interno, quando oferecidas por: I – órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, excetuados aqueles com participação paritária da sociedade civil; II – organismos internacionais”.

⁵⁷ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 254, § 1º: “As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação”; Art. 254, § 2º: “As sugestões que receberem parecer contrário da Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas ao arquivo”.

⁵⁸ Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, Art. 4º: “As sugestões de iniciativa legislativa que atenderam às formalidades deste Regulamento Interno serão distribuídas e posteriormente classificadas pela Comissão da seguinte maneira: I – proposta de emenda à Constituição, será denominada Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição (SPEC)”.

⁵⁹ Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, Art. 4º, § 5º: “Concluída a apreciação pela admissibilidade de Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição, de Sugestão de Requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito ou de Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo, a proposição respectiva deverá conter as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados; Art. 4º, § 6º: “A coleta das assinaturas necessárias para o apoio referido no parágrafo anterior, ficará a cargo da entidade proponente da sugestão, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado”.

que também criaram essa modalidade de comissão, destinada basicamente a facilitar a apresentação de propostas e sugestões legislativas por entidades da sociedade civil.

Entre 2001 e 2009, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados recebeu 733 sugestões, das quais 681 foram apreciadas. Dessas sugestões, 299 foram aprovadas, conforme demonstram os quadros 01 e 02 a seguir, atualizados em 31 de dezembro de 2009⁶⁰:

Ano		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recebidas	Sugestões (projetos de lei, requerimentos de audiências públicas, etc.)	24	59	57	28	107	69	93	34	68	539
	Sugestões de Emendas Orçamentárias	11	21	16	12	21	45	-	-	-	126
	Sugestões de Emendas ao Plano Plurianual	-	-	01	-	-	01	-	-	-	02
	Sugestões de Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias	-	-	-	-	05	07	26	16	12	66
Total		35	80	74	40	133	122	119	50	80	733

Quadro 01: quantidade de sugestões apresentadas entre 2001 e 2009

PROPOSIÇÕES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PL	01	20	22	10	08	14	19	22	19	135
PLP	01	04	01	-	-	-	02	01	01	10
Emenda a PL	-	-	-	01	02	-	01	01	-	05
Indicação (INC)	-	02	-	01	-	01	03	04	01	12
Requerimento (REQ) de Audiência Pública e Seminário	-	02	01	-	03	03	07	14	11	41
Requerimento de Informação	-	01	-	-	-	-	-	-	-	01
Voto de Louvor	-	-	-	-	01	-	-	-	-	01
Voto de Pesar	-	-	-	-	01	-	-	-	-	01
Emenda à LOA	05	05	05	05	05	05	-	-	-	30
Emenda ao PPA	-	-	01	-	-	01	-	-	-	02
Emenda à LDO	-	-	-	-	05	07	24	13	12	61
TOTAL	07	34	30	17	25	31	56	55	44	299

Quadro 02: sugestões transformadas em proposições

⁶⁰ Anexo 2 – COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. Ofício Sec. Ext. nº 110/2010-CLP ao autor. Brasília, 24 ago. 2010. 3 f., p. 144.

Dentre as 299 sugestões legislativas aprovadas na Comissão de Legislação Participativa, encontram-se 135 projetos de leis ordinárias e 10 projetos de leis complementares, apresentados para tramitação no Congresso Nacional entre os anos de 2001 a 2009. De todas essas propostas legislativas originárias da sociedade, apenas uma proposição foi convertida em norma jurídica até então.

Trata-se do PL 5828/2001, originário da SUG 1/01 da CLP, que se transformou na Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, e dá outras providências.

Outro projeto de lei (PL 2057/2007) já foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas ainda está sob apreciação do Senado Federal, onde aguarda parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Originário da SUG 258/06, o PL 2057/2007 dispõe sobre o processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e as leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. As demais proposições originárias da Comissão de Legislação Participativa sequer foram apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dentre essas, 42 estão tramitando em conjunto com outras proposições⁶¹, 45 estão prontas para serem incluídas na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados⁶², 36

⁶¹ PL 6774/02 (apensado ao PL 5476/01), PL 6775/02 (apensado ao PL 4497/01), PL 6842/02 (apensado ao PL 6711/02), PL 7066/02 (apensado ao PL 139/99), PL 7433/02 (apensado ao PL 1630/99), PL 1220/03 (apensado ao PL 2426/96), PL 1974/03 (apensado ao PL 498/03), PL 2311/03 (apensado ao PL 1086/99), PL 2312/03 (apensado ao PL 3877/04), PL 4715/04 (apensado ao PL 2624/96), PL 4718/04 (apensado ao PL 6928/02), PL 6564/06 (apensado ao PL 6021/05), PL 6997/06 (apensado ao PL 1523/03), PL 7398/06 (apensado ao PL 4212/04), PL 7587/06 (apensado ao PL 3894/00), PL 1525/07 (apensado ao PL 4500/01), PL 1542/07 (apensado ao PL 5920/05), PL 1752/07 (apensado ao PL 1162/07), PL 1983/07 (apensado ao PL 7542/10), PL 2328/07 (apensado ao PL 593/99), PL 2521/07 (apensado ao PL 5306/05), PL 2720/07 (apensado ao PL 4953/05), PL 767/07 (apensado ao PL 242/07), PL 908/07 (apensado ao PL 6667/06), PL 909/07 (apensado ao PL 7223/06), PL 4564/08 (apensado ao PL 5998/05), PL 4563/08 (apensado ao PL 909/07), PL 4562/08 (apensado ao PL 2789/08), PL 4133/08 (apensado ao PL 2549/92), PL 3768/08 (apensado ao PL 347/03), PL 3670/08 (apensado ao PL 4497/01), PL 3668/08 (apensado ao PL 7308/06), PL 3666/08 (apensado ao PL 4230/04), PL 5175/09 (apensado ao PL 4212/04), PL 5614/09 (apensado ao PL 6081/02), PL 5615/09 (apensado ao PL 6858/02), PL 5616/09 (apensado ao PL 5223/05), PL 6030/09 (apensado ao PL 3782/04), PL 6050/09 (apensado ao PL 2598/07), PL 6218/09 (apensado ao PL 5073/09), PL 6573/09 (apensado ao PL 5805/09) e PLP 546/09 (apensado ao PLP 52/03).

⁶² PL 6843/02, PL 7067/02, PL 7069/02, PL 7367/02, PL 7432/02, PL 7498/02, PL 7499/02, PLP 311/02, PL 1058/03, PLP 63/03, PL 1223/03, PL 1308/03, PL 1971/03, PL 1972/03, PL 2314/03, PL 2443/03, PL 2848/03, PL 2849/03, PL 2850/03, PL 957/03, PL 959/03, PL 3378/04, PL

estão aguardando parecer da comissão respectiva⁶³, 11 foram arquivadas⁶⁴ e uma foi devolvida à CLP.⁶⁵

Assim, não obstante a CLP ter conseguido converter um número significativo de sugestões legislativas da sociedade (145) em projetos de leis, a conversão destes em normas jurídicas ainda é um fenômeno raro. Ademais, quando se compara proporcionalmente esses resultados com as experiências de iniciativa popular legislativa, dificilmente poderia se afirmar que a CLP cumpriu os objetivos para qual foi criada, qual seja, o de reparar as imperfeições da iniciativa popular de leis.

3379/04, PL 3380/04, PL 3609/04, PL 4716/04, PL 5462/05, PL 5850/05, PL 5851/05, PL 6266/05, PL 7006/06, PL 7077/06, PL 7079/06, PL 7292/06, PL 7293/06, PL 1526/07, PL 2327/07, PL 2352/07, PL 2721/07, PL 4353/08, PL 3770/08, PL 3769/08, PL 3667/08, PL 5765/09 e PL 5948/09.

⁶³ PLP 270/01 (CCJC), PL 7070/02 (CCJC), PL 7364/02 (CCJC), PL 7365/02 (CCJC), PL 7369/02 (CCJC), PL 7497/02 (CCJC), PL 1059/03 (CCJC), PL 1222/03 (CCJC), PL 2313/03 (CCJC), PL 958/03 (CCJC), PL 4714/04 (CCJC), PL 4717/04 (CTASP), PL 6998/06 (CCJC), PL 7076/06 (CCJC), PL 7078/06 (CCJC), PL 7080/06 (CCJC), PL 7081/06 (CCJC), PL 1751/07 (CCTCI), PL 2574/07 (CSSF), PL 2722/07 (CCTCI), PL 4566/08 (CTASP), PL 4354/08 (CTASP), PL 4132/08 (CEC), PL 3669/08 (CSSF), PL 3490/08 (CCJC), PL 3245/08 (CTASP), PL 3244/08 (CCJC), PLP 441/08 (CFT), PRC 144/08 (CCJC), PL 5642/09 (CCJC), PL 6281/09 (CFT), PL 6282/09 (CCJC) e PL 6665/09 (CVT). O PL 7368/02 (CCJC) e o PL 3665/08 (CSSF) ainda aguardam a designação de relator. O PL 3381/04 ainda aguarda a constituição de comissão temporária.

⁶⁴ PL 6548/02 (aguardando recurso), PL 7366/02, PLP 327/02, PL 1221/03, PL 1973/03, PL 4928/05, PL 5217/05, PL 5781/05, PL 6265/05, PL 7294/06 e PL 3491/08.

⁶⁵ PL 3671/08.