

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2011

Altera a redação do § 2º e acresce os §§ 3º a 7º ao art. 61 da Constituição Federal, para conferir nova disciplina à apresentação e à tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular.

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

Art. 1º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 61.**
.....

§ 2º 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, distribuído pelo menos por três Estados, com não menos de dois décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 3º Será assegurada a defesa de projeto de lei de iniciativa popular por representante indicado pelos subscritores perante as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pelas quais tramitar.

§ 4º Se o projeto de lei de iniciativa popular não for apreciado em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, com exceção daquelas que tenham prazo constitucional determinado.

§ 5º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no § 4º.

§ 6º Os prazos dos §§ 4º e 5º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 7º Os projetos de lei de iniciativa popular, quando rejeitados pelo Congresso Nacional, serão submetidos a referendo se, no prazo de um ano, cinco por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, o requerer.”(NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A crise de representação política tem sido apontada de forma recorrente em quase todas as análises que se fazem sobre a situação brasileira atual como uma das mais importantes a serem enfrentadas pelos Poderes constituídos com vistas a um desenvolvimento nacional sustentável e inclusivo.

O afastamento dos eleitos, sejam membros do Poder Legislativo, sejam os Chefes do Poder Executivo, em todos os níveis da Federação, de seus eleitores, a incapacidade de compreender as demandas populares e de incluí-las com prioridade na agenda política nacional, e a desconsideração, na atuação cotidiana no Parlamento ou nos Governos, das promessas e plataformas eleitorais que acabam não se convertendo em políticas públicas, são vetores significativos dessa crise.

Contraparte necessária dessa realidade é a impossibilidade de vocalização das demandas represadas e de efetivação dos direitos fundamentais de amplos segmentos da população nacional, especialmente daqueles que se situam na base da pirâmide da distribuição de renda, além daqueles que integram os segmentos minoritários da sociedade, não em termos numéricos, mas em função da inacessibilidade aos espaços de poder, como negros, índios, mulheres, homossexuais, sem-terra, moradores de favelas, e tantos outros, objeto do preconceito e da discriminação de muitos e da apatia dos gestores públicos e privados.

Ciente das limitações históricas da democracia representativa, o legislador constituinte fez constar do texto da Constituição Federal (CF), ao lado dos tradicionais elementos da democracia representativa,

mecanismos de participação direta da população nos destinos do país. Era a materialização de ousada fórmula de democracia semidireta.

Esses mecanismos – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de projeto de lei – estão previstos nos incisos do art. 14, e, esse último, a iniciativa popular, também está disciplinada no § 2º do art. 61, todos da Constituição Federal.

Representaram, quando da promulgação do novo texto constitucional, e ainda representam profunda esperança de oxigenação do modo de se fazer política no Brasil. São desdobramentos lógicos do princípio fundamental insculpido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, de que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

A efetivação desse modelo híbrido de exercício da soberania popular foi, contudo, atingida por alguns percalços ao longo do tempo.

O primeiro problema foi a demora na regulamentação do *caput* do art. 14 da Constituição Federal, que somente ocorreu dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, com a publicação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

A Lei que aparentemente eliminaria os gargalos à efetiva implementação do direito constitucionalmente assegurado de participação direta do cidadão na vida do país, demonstrou-se insuficiente para tanto.

Na verdade, no caso da iniciativa popular de projeto de lei, tanto as exigências quanto ao número de subscritores, quanto às limitações operacionais, acabaram por minar um dos principais avanços da Carta de 1988.

Um por cento do eleitorado nacional atual, algo em torno de um milhão e trezentos mil eleitores, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos do que três décimos por cento de eleitores de cada um deles é, sem dúvida, requisito quantitativo de difícil cumprimento.

Importante descritor dessas limitações é o número reduzido de projetos de lei de iniciativa popular apresentados ao longo dos últimos

vinte e três anos, dos quais apenas quatro lograram ser transformados em Lei.

Esse é o substrato fático, essa é a realidade, que está a nos desafiar, legisladores constituintes derivados que somos, para que reservemos à iniciativa popular dos projetos de lei o tratamento cogitado pelo constituinte originário.

Nesse sentido, estamos propondo a redução dos requisitos quantitativos referentes ao apoio de um por cento do eleitorado nacional (algo em torno de um milhão e trezentas mil subscrições) para meio por cento (cerca de seiscentos e cinquenta mil subscrições), distribuído em pelo menos três Estados e não mais em cinco, como previsto no texto atual, com não menos do que dois décimos por cento do eleitorado de cada Estado, e não mais três décimos por cento.

A essência da proposta é, pois, a redução da ordem de cinquenta por cento do número de eleitores que deve subscrever o projeto de iniciativa popular.

Segundo dados disponíveis no sítio do Tribunal Superior Eleitoral na rede mundial de computadores referentes a março de 2011, o número de seiscentos e cinquenta mil eleitores exigido pela presente PEC para tornar possível a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular é superior ao eleitorado do Estado do Acre, do Amapá e, também, do de Roraima. Significa três vezes o número de eleitores brasileiros residentes no exterior.

Representa, ainda, cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) do eleitorado do Estado de Tocantins e do Estado de Rondônia; de 50% (cinquenta por cento) do eleitorado do Estado de Sergipe; de 10% (dez por cento) do eleitorado do Estado de Pernambuco; de 6,5% (seis e meio por cento) do eleitorado do Estado do Rio de Janeiro; e de 2,5 % (dois e meio por cento) do eleitorado do Estado de São Paulo.

Continua sendo, sem sombra de dúvida, um número significativo, de difícil obtenção, que legitima politicamente a tramitar no Congresso Nacional qualquer projeto que tenha alcançado esses patamares.

A alteração proposta longe está de banalizar o instituto da iniciativa popular de projeto de lei, ao contrário, confere-lhe concretude sem eliminar critérios e exigências significativas, já que os critérios atuais, conforme os dados fáticos mencionados anteriormente nesta justificação, servem mais para obstar o exercício desse direito fundamental do que para discipliná-lo.

É ressabido, na doutrina e jurisprudência constitucional, que dispositivos constitucionais que veiculem direitos fundamentais não podem ser transmutados em mera declaração de vontade irrealizável.

Para Paulo Bonavides, a iniciativa popular de projeto de lei contribui para a conformação do que denomina “direito constitucional de resistência”.

Não é possível que o Congresso Nacional assista inerte à verdadeira eliminação, na prática, de direito dessa magnitude, que se constitui em sustentáculo do princípio democrático.

Além da alteração proposta ao § 2º, a presente PEC intenciona acrescentar os §§ 3º a 7º ao art. 61 da Constituição Federal, com o intuito de: i) assegurar a defesa do projeto perante as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por representante dos subscritores; ii) conferir maior celeridade à tramitação do projeto de lei de iniciativa popular nas Casas do Congresso Nacional; e iii) prever a realização de referendo no caso de rejeição do projeto de lei de iniciativa popular pelo Congresso Nacional.

A redação do § 3º inspira-se no contido no item 1 do § 3º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo e no *parágrafo único* do art. 5º - C da Constituição do Estado do Amapá, e tem o objetivo de assegurar a defesa do projeto de lei, em todas as comissões pelas quais ele tramitará no Congresso Nacional, por representante dos subscritores populares.

O objetivo de conferir maior celeridade à tramitação é equacionado com a adoção, nos §§ 4º a 6º que se pretende acrescentar ao art. 61 da CF, do rito aplicável às medidas provisórias pelo § 6º do art. 62 da Constituição Federal, que prevê o sobrestamento das deliberações legislativas da Casa em que o projeto de lei de iniciativa popular estiver tramitando, caso ele não seja apreciado em até quarenta e cinco dias; e,

também, do rito aplicável aos projetos de lei para os quais o Presidente da República tenha solicitado a urgência, consoante os §§ 1º a 4º do art. 64 da Constituição Federal.

Algumas Constituições Estaduais no Brasil prevêem mecanismos similares com o objetivo de conferir maior celeridade à tramitação de projeto de lei de iniciativa popular (v.g. o art. 6º, § 1º, da Constituição do Estado do Ceará e o *parágrafo único* do art. 5º-C da Constituição do Estado do Amapá).

É importante registrar, também, em reforço à razoabilidade da proposta de se conferir tramitação urgente aos projetos de lei de iniciativa popular, que tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados como o Regimento Interno do Senado Federal (arts. 336 a 353) prevêem a tramitação urgente de outras matérias, mediante aprovação de requerimento, com a supressão de prazos, interstícios e outras formalidades regimentais, o que pode resultar, até, em apreciação e deliberação sobre projetos de lei em questão de pouquíssimos dias.

Objetiva-se, então, a equiparação, no texto constitucional, da tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, imantados pelo apoio popular de cerca de seiscentos e cinquenta mil eleitores, à tramitação daqueles projetos considerados urgentes pelo Presidente da República e à das medidas provisórias.

Quanto ao § 7º que se pretende acrescentar ao art. 61 da Constituição Federal, há que se registrar que ele adota como paradigma o § 3º do art. 68 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que prevê a realização de referendo quando há a rejeição de projeto de iniciativa popular pela Assembléia Legislativa.

Dessa forma, obedecidos os requisitos postos, a população terá a oportunidade de se manifestar, em referendo, quanto à deliberação do Congresso Nacional sobre o projeto de lei de iniciativa popular, concordando ou não com sua rejeição.

Há que se exigir número maior de eleitores – cinco por cento do eleitorado nacional é a proposta – em respeito à atuação do Congresso Nacional, para requerer a realização de referendo que irá decidir sobre a manutenção ou não da rejeição do projeto de lei de iniciativa popular.

Trata-se de engenhoso mecanismo que reconhece e homenageia a importância da participação direta da população na elaboração das leis.

São essas as alterações que levo ao escrutínio dos Srs. Senadores e das Sr^{as} Senadoras, com o objetivo de tornar concreto e efetivo o direito fundamental de iniciativa popular de projetos de lei, para as quais espero merecer a atenção, as críticas e, ao final, a aprovação de Vossas Excelências.

Sala das Sessões,

Senador RANDOLFE RODRIGUES