



Instituto  
de Tecnologia  
& Sociedade  
do Rio

Relatório

# Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil



## Ficha técnica

### **Direção geral ITS Rio**

Carlos Affonso Souza  
Ronaldo Lemos  
Sérgio Branco

### **Direção executiva ITS Rio**

Fabro Steibel

### **Direção de projetos ITS Rio**

Celina Bottino

### **Coordenação de área (Democracia e Tecnologia)**

Marco Konopacki

### **Conselho ITS Rio**

Ana Toni  
Eliane Costa  
Lucia Nader

### **Redação e edição final**

Gabriel Itagiba  
Marco Konopacki

### **Revisão**

Sérgio Branco  
Celina Bottino  
Marco Konopacki  
Gabriel Itagiba  
Beatriz Nunes

### **Pesquisadores convidados**

Rafael Viola  
Márlon Reis

### **Comunicação e conteúdo**

Victor Vicente  
Debora Albu  
Thiago Dias

### **Design**

Thiago Dias

# Sumário

Clique para ir direto ao capítulo

<b>Agradecimentos</b>	<b>4</b>
<b>Introdução</b>	<b>5</b>
<b>1. Projeto de lei de iniciativa popular – o que é?</b>	<b>8</b>
Como tramita um projeto de lei de iniciativa popular	12
A iniciativa popular e seu desenvolvimento	17
<b>2. Os projetos de iniciativa popular no âmbito federal</b>	<b>18</b>
Quanto ao processo de tramitação	20
Iniciativas populares federais no Brasil	24
<b>3. A conquista da Lei da Ficha Limpa</b>	<b>28</b>
<b>4. A Iniciativa Popular nos Estados</b>	<b>36</b>
Previsão do percentual mínimo de manifestação do eleitorado	37
Quanto à forma de distribuição geográfica do eleitorado nos estados	41
Processo interno e validação das assinaturas	42
<b>5. A Iniciativa Popular nas Capitais dos estados do Brasil</b>	<b>46</b>
Previsão do percentual mínimo de manifestação do eleitorado	48
Quanto à forma de distribuição geográfica do eleitorado nas capitais	49
Processo interno e validação das assinaturas	51
<b>6. Inovações nos Estados e Municípios</b>	<b>52</b>
Projetos de emendas à constituição estadual ou lei orgânica de iniciativa popular	54
Prioridade à iniciativa popular	56
Coleta de Assinaturas pela Internet	58
<b>7. Conclusão</b>	<b>62</b>

## **Agradecimentos**

Este documento foi elaborado pela equipe do ITS Rio com a valiosa contribuição dos advogados Rafael Viola e Márlon Reis, aos quais dedicamos nossos sinceros agradecimentos. Da mesma forma, gostaríamos de agradecer aos nossos financiadores, em especial o Google.org, que apostam diariamente, com o ITS, na produção de conteúdos relevantes para transformação social e política do Brasil.

Também não podemos deixar de agradecer a todos os brasileiros e brasileiras que se engajam na luta por mais participação popular na política. Este documento, para além de ser uma realização do ITS, contém em si a expectativa de milhares de brasileiros e brasileiras que saem da sua zona de conforto para lutar por um Brasil melhor, mais justo, igualitário e participativo.



## Introdução

Este relatório apresenta um panorama geral de como o instituto da iniciativa popular está estruturado legalmente nas diferentes esferas federativas no Brasil. O documento não procura ser exaustivo nas suas descrições, mas busca apresentar de forma prática e direta como projetos de lei de iniciativa popular podem ser apresentados às casas legislativas federais, estaduais e municipais.

O primeiro capítulo apresenta o que são projetos de lei de iniciativa popular, sua origem legal, os princípios que inspiraram sua criação, e como o mecanismo funciona.

O segundo capítulo descreve o funcionamento do processo legislativo: o que significa a proposição de um projeto de lei, como este tramita dentro de uma casa legislativa, qual o papel dos outros poderes na formulação e decisão sobre leis e,

por fim, indica alguns desafios para projetos de lei de iniciativa popular dentro do processo legislativo brasileiro.

No capítulo seguinte, são apresentados detalhes sobre os dispositivos normativos que regem a iniciativa popular no Brasil. Baseado numa pesquisa documental nas diferentes normas que regulamentam o instituto, buscou-se descrever os pontos fundamentais a serem observados para se propor uma lei a partir da coleta de assinaturas de eleitores. Neste capítulo também será apresentado o histórico de projetos de lei de iniciativa popular em nível federal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, buscando demonstrar detalhes de como estes foram recebidos pelo poder legislativo e conectando as etapas de mobilização popular, processo legislativo e publicação das leis.

Corroborando com este capítulo, o quarto apresenta um relato detalhado de como foi o processo de mobilização e tramitação do projeto de lei da Ficha Limpa, escrito por um dos idealizadores da lei, o advogado Márlon Reis.

No quinto capítulo, será apresentado a forma com que a iniciativa popular é regulamentada pelas diferentes unidades da federação, descrevendo a exigência de cada uma com relação ao número mínimo de assinaturas, distribuição geográfica, dados pessoais exigidos dos eleitores e a forma de verificação de assinaturas. No capítulo seguinte, o mesmo é feito com relação às capitais brasileiras.

Por fim, o último capítulo apresentará algumas inovações legislativas adotadas por estados e municípios para facilitar o acesso da população para apresentação de leis de iniciativa popular, como também inovações para dar mais poder a referido instituto.

Esperamos que este documento sirva de instrumento prático para aplicação do instituto da iniciativa popular por atores sociais e políticos. Aparentemente, um dos motivos para que tenhamos poucas leis apresentadas como iniciativa popular é a falta de informação de que esse direito existe e as dificuldades práticas relacionadas à coleta e verificação de assinaturas.

Este relatório pretende contribuir para o fechamento dessa lacuna, ao mesmo tempo em que esperamos que seja apropriado para realização de trabalhos derivados ainda mais completos. Com ele, também espera-se inspirar a releitura de como leis de iniciativa popular são propostas, especialmente localizando essa prática política inserida num contexto de inovação nas formas de comunicação e engajamento cívico. O aumento da qualidade da participação política será o grande desafio deste século, por isso há uma grande importância em se pensar em novos mecanismos que fortaleçam canais de participação ao mesmo tempo em que aumentem a confiança política da população.

# Projeto de Lei de Iniciativa Popular

*O que é?*

[voltar ao sumário](#)





O voto é o meio mais simples de participação dos cidadãos na vida política do país, mas a Constituição Federal estabelece outros mecanismos de participação direta, tais como: o referendo popular, o plebiscito, a ação popular<sup>1</sup>, os conselhos e o projeto de lei de iniciativa popular, conhecido também apenas como “iniciativa popular”. Neste estudo, nos deteremos a análise da iniciativa popular, que é um instrumento que permite aos cidadãos apresentarem projeto de lei ao poder legislativo.

A iniciativa popular não é algo que existe apenas no Brasil, estando presente em constituições de países como Suíça, Itália, Áustria, Espanha, Alemanha, Estados Unidos da América, México, Uruguai, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Cuba e Costa Rica<sup>2</sup>. No Brasil, a iniciativa popular é prevista pela Constituição Federal nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal.

No âmbito federal<sup>3</sup>, a Constituição estabelece que “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos

1. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p.141 e 925.

2. TEIXEIRA, Leandro Arantes. A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas. 2008. p.67. Monografia para Curso de Especialização. Câmara dos Deputados: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em: [bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=Full](http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=Full). Acesso: 13/03/2017.

3. Art. 61 da CRFB: A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”<sup>4</sup>.

Além disso, o instituto da iniciativa popular é regulamentado pela Lei nº 9.709/98, que dispõe, também, sobre outros instrumentos de participação democrática direta, tais como o plebiscito e o referendo.

No âmbito estadual<sup>5</sup>, os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, como número mínimo de subscrição de eleitores e distribuição geográfica dessas assinaturas, estão previstos nas constituições de cada estado. Já em relação à iniciativa popular nos municípios<sup>6</sup>, os requisitos para sua propositura estão previstos pela própria constituição federal: a subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado do município, da cidade ou de bairros. Caberá à Lei Orgânica<sup>7</sup> de cada município regular em detalhe como isso será feito.

4. Art. 61, § 2º, da CRFB: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um 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.

5. Art. 25 da CRFB: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

6. Art. 29 da CRFB: O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:[...] XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

7. Lei Orgânica seria um equivalente à constituição estadual, é a lei que rege os municípios.

Além dos requisitos apresentados pela Constituição e respectivas leis em cada esfera da federação, as casas legislativas ainda possuem requisitos internos para operacionalizar a iniciativa popular, como, por exemplo, o requerimento de certas informações: nome, endereço, documento, etc.

A iniciativa popular depende da manifestação de vontade dos cidadãos, que nesse caso se dá por meio de assinaturas. Em âmbito federal, para um projeto de lei de iniciativa popular ser apresentado à Câmara dos Deputados é necessário mais de 1 milhão de assinaturas, o que não é algo simples de ser viabilizado, seja pela grande quantidade de assinaturas, seja pelo processo de verificação dessas subscrições. A dificuldade logística de coletar e validar assinaturas, títulos de eleitor e endereços é um dos maiores entraves nesse processo<sup>8</sup>.

Sendo assim, argumentamos neste trabalho que deve-se pensar em outras formas de tornar esse canal de participação das pessoas na política mais efetivo e concretizar o direito do cidadão de apresentar um projeto de lei de iniciativa popular.

8. TEIXEIRA, Leandro Arantes. A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas. 2008: Monografia para Curso de Especialização. Câmara dos Deputados: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=full>. p. 9. Acesso: 13/03/2017

## Como tramita um projeto de lei de iniciativa popular

Por Rafael Viola

### *O devido processo legislativo*

O poder legislativo tem como função precípua a elaboração e edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações<sup>9</sup>. O Parlamento, portanto, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, é quem exerce a função legislativa típica no ordenamento jurídico brasileiro, valendo-se dos instrumentos normativos elencados no artigo 59 da Constituição Federal<sup>10</sup>.

Para que uma proposição normativa ingresse no ordenamento jurídico produzindo todos os seus efeitos, é preciso observar o devido processo legislativo, o conjunto de atos realizados visando à formação das normas constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos<sup>11</sup>. Dessa forma, é importante estabelecer algumas premissas sobre a criação das leis no Brasil para que se compreenda como o Projeto de Lei de iniciativa popular está inserido nessa discussão.

9. MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 8ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p.866.

10. Art. 59 da CRFB: O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

11. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 28ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.524.

Toda proposição normativa deve, necessariamente, observar o devido processo legislativo, sob pena de incorrer em vício de forma – o que caracterizaria uma inconstitucionalidade formal. O processo legislativo compreende importantes fases previstas tanto no próprio texto constitucional, como nas resoluções dos parlamentos, em qualquer das esferas federal, estadual ou municipal.

O processo legislativo se dá nas seguintes fases: **1)** a iniciativa legislativa; **2)** a discussão; **3)** a votação; **4)** a sanção e o veto; e **5)** a promulgação e publicação.

### ***Iniciativa legislativa***

A iniciativa consiste na faculdade de apresentar projetos de lei ao poder legislativo. Realmente, todo processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposição normativa. A Constituição Federal prevê que vários são os sujeitos legitimados a propor leis junto ao Parlamento: qualquer membro do Congresso Nacional ou, ainda, qualquer comissão do poder legislativo, assim como o Chefe do Executivo<sup>12</sup>. Trata-se da chamada iniciativa comum ou concorrente.

Excepcionalmente, contudo, a Constituição Federal prevê a iniciativa legislativa exclusiva para alguns sujeitos em razão da matéria a ser legislada. Trata-se da iniciativa reservada, em que o

12. O projeto de lei, salvo quando apresentado por um senador ou por comissão do próprio Senado Federal, deve ter início na Câmara dos Deputados.

constituente reservou a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Dentre elas, destacam-se a iniciativa privativa do Judiciário<sup>13</sup>, a iniciativa do Ministério Público<sup>14</sup>, a iniciativa da Câmara dos Deputados<sup>15</sup> e a iniciativa do Presidente da República<sup>16</sup>. Como já exposto, o legislador constituinte previu, também, a possibilidade de iniciativa legislativa popular<sup>17</sup>. Aqui reside a participação direta do cidadão nos atos de governo, viabilizando, formalmente, que os cidadãos sejam responsáveis diretos pela propositura de um projeto de lei.

### ***Discussão***

Uma vez apresentada a proposta de lei, o projeto é debatido no Parlamento. Inicialmente, ele passa pelas comissões, que poderão promover alterações através da apresentação de emendas e substitutivos. Após a aprovação nas comissões, o projeto de lei é submetido ao plenário das Casas Legislativas<sup>18</sup> quando, então, poderão ser apresentadas novas emendas (modificações no texto da lei) pelos parlamentares<sup>19</sup>.

**13.** Art. 93 e art. 96, I, 'd', da CRFB

**14.** Art. 127, § 2º e art. 128, § 5º, da CRFB

**15.** Art. 51, IV, e 52, XIII, da CRFB

**16.** Art. 61, §1º, I e II, da CRFB

**17.** Art. 61, § 2º, da CRFB

**18.** Ao ser apresentado, o projeto tem sua tramitação definida por ato da mesa diretora. Em alguns casos, o projeto pode ter sua tramitação exclusiva nas comissões, não necessitando ir a plenário.

**19.** As emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

### ***Votação***

Findo o período de discussão, passa-se à votação, ato coletivo do Parlamento em que a casa legislativa toma a decisão, por maioria simples, para aprovação de leis ordinárias<sup>20</sup>; maioria absoluta em caso de lei complementar<sup>21</sup> e maioria de três quintos dos membros das casas legislativas, em dois turnos, em caso de emenda à constituição.<sup>22</sup>

### ***Sanção e o veto***

Após a votação, cabe ao Chefe do Poder Executivo sancionar ou vetar a lei. A sanção implica a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo poder legislativo. Ela pode ser expressa ou tácita. A primeira consiste na assinatura do projeto, já a segunda implica a ausência de qualquer manifestação no prazo de 15 (quinze) dias úteis após o recebimento do projeto<sup>23</sup>.

O Chefe do Executivo pode, no entanto, discordar do projeto de lei e, conseqüentemente, vetá-lo. O veto, que é irretroatável, deve ser expresso e fundamentado. Ele pode ser jurídico, quando a proposição normativa tem algum vício formal ou material, ou, ainda, político.

20. Art. 47 da CRFB

21. Art. 69 da CRFB

22. Art. 60, § 2º, da CRFB

23. Art. 66, § 1º, da CRFB

O veto ainda pode ser total ou parcial: este ocorre quando o veto apenas partes do projeto; já aquele, quando abarcar a integralidade do projeto de lei. Em relação ao veto, não se pode deixar de mencionar que não é absoluto, podendo ser rejeitado pelo Parlamento. Em outras palavras, o poder legislativo tem a possibilidade de manter o projeto nos moldes em que foi votado, desde que o veto seja rejeitado pela maioria absoluta dos parlamentares em sessão conjunta do Congresso Nacional. Se o veto for mantido, o projeto de lei será arquivado em definitivo.

### ***Promulgação e publicação***

Caso o projeto de lei seja sancionado ou haja a rejeição do veto do Poder Executivo, então será realizada a promulgação da lei, a comunicação aos destinatários da lei de que esta foi criada com conteúdo específico. A promulgação é o ato que atesta a própria existência da lei. Contudo, é só com a publicação que ela começará a produzir os efeitos, pois é através deste último ato que se transmite a promulgação aos destinatários da lei. Trata-se de condição necessária para que a lei entre em vigor e torne-se eficaz.



## A iniciativa popular e seu desenvolvimento

Conforme exposto, o projeto de lei de iniciativa popular é uma forma de deflagrar o processo legislativo, provocada, nesse caso, pelos cidadãos. Os requisitos formais para o desenvolvimento do processo legislativo decorrente de iniciativa popular estão previstos na Constituição Federal e na Lei 9.709/98. Os requisitos formais consistem em: número de assinaturas, objeto, e devido processo legislativo<sup>24</sup>.

Uma vez apresentado o projeto de lei, ele seguirá o trâmite normal, como qualquer outro projeto, observando as demais etapas, em especial a discussão nas Casas Legislativas. Nesse ponto, o Parlamento poderá rejeitar o projeto ou alterá-lo, de tal modo a, inclusive, desnaturar sua essência, indo de encontro aos anseios da população.

24. VAZ, Michelle de Freitas. A rigidez dos requisitos constitucionais para a iniciativa popular e a concretização do direito ao acesso à justiça no âmbito do poder legislativo. Disponível em <<http://publicadireito.com.br/artigos/?co-d=95242a7a98a97978>>. Acesso: 28/11/2016.

# Os projetos de iniciativa popular no âmbito federal

[voltar ao sumário](#)



Conforme mencionado no primeiro capítulo, a iniciativa popular é introduzida pela Constituição Federal em seu artigo 14, junto com outros instrumentos de participação democrática direta:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

A própria Constituição Federal, em seu artigo 61, §2<sup>o</sup><sup>1</sup>, regulamenta a iniciativa popular, determinando que deve-se observar os seguintes requisitos: **(i)** subscrição de 1% do eleitorado nacional; **(ii)** distribuídos, no mínimo, em cinco estados do país e **(iii)** em cada um dos cinco estados, deve haver pelo menos três décimos por cento (0,3%) do seu eleitorado subscrito. Em termos absolutos, isso significa, aproximadamente, 1.462.751 assinaturas<sup>2</sup>.

Além disso, conforme já mencionado anteriormente, a Lei 9.709/98 também trata da iniciativa popular, referendo e plebiscito na esfera federal. Em relação a iniciativa popular,

1. Art. 61, § 2º, da CRFB: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um 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.

2. Considerando o total de 146.275.020 de eleitores contabilizados pelo TSE em dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>>. Acesso 18/01/2017.

essa lei somente reproduz o que já constava na Constituição Federal, com exceção de duas novas regras: (i) o projeto de lei deve apenas tratar sobre um assunto; e (ii) não poderá ser rejeitado por vício formal, devendo o vício ser sanado para o natural andamento do processo legislativo<sup>3</sup>:

## **Quanto ao procedimento de tramitação**

Para além do requisito constitucional, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 252<sup>4</sup>, ainda exige que a

**3.** Art. 13 da Lei 9.709/98: A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um 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.

§ 1o O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2o O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 da Lei 9.709/98: A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

**4.** Art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: 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, obedecidas as seguintes condições:

I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II – as listas de assinatura serão organizadas por município e por estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III – será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV – o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V – o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI – o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII – nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII – cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado;

IX – não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

X – a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições

assinatura de cada eleitor seja acompanhada de nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, bem como de documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, além de utilização de formulário padrão, disponibilizado pela própria Câmara dos Deputados.

Com os três documentos devidamente preparados (lista de subscritores com as informações necessárias, documento da Justiça Eleitoral, e projeto de lei), a iniciativa popular deverá ser protocolada perante à Secretaria-Geral da Mesa, que ficará responsável por verificar a validade e quantidade das assinaturas, bem como as demais informações e o cumprimento das exigências constitucionais do número de assinaturas na sua correta distribuição pelos estados. O regimento ainda permite que o primeiro signatário da lista de subscrições do projeto de lei use da palavra em plenário pelo prazo de 20 minutos para defender o projeto. Também é facultado pelo regimento que, no lugar do primeiro signatário, outra pessoa use da palavra<sup>5</sup>. O regimento ainda reforça as regras introduzidas pela Lei 9.709/98, estabelecendo que os projetos de lei de iniciativa popular se limitem a um assunto e, além disso, a impossibilidade da rejeição liminar por vícios de linguagem, lapsos ou

---

conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

5. Ibid.

imperfeições de técnica legislativa (vícios formais). Caso um projeto trate de mais de um assunto, deverá ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições separadas. Havendo imperfeições na forma, caberá também à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania corrigi-los<sup>6</sup>.

Por último, o regimento interno determina que a Mesa Diretora designará um deputado para exercer os poderes conferidos ao autor da proposta de lei. Esse deputado pode ser previamente indicado pelo primeiro signatário do projeto<sup>7</sup>. Ademais, o deputado apontado não assume autoria do projeto de lei, mas apenas fica responsável por exercer os deveres procedimentais internos conferidos geralmente ao parlamentar autor de um projeto de lei. Isso porque, nos casos da iniciativa popular, a autoria sempre deverá ser popular. No entanto, até hoje nenhum projeto de lei de iniciativa popular foi aprovado como tal, devido à impossibilidade de verificação das assinaturas. Logicamente, é muito difícil a validação manual de mais de um milhão de assinaturas. Na

**6.** Art. 252, VIII, do Regimento Interno Câmara dos Deputados: cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX – não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

**7.** Art. 252, X, do Regimento Interno Câmara dos Deputados: a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

prática, o que ocorre é a “adoção” da iniciativa popular, por um deputado interessado que apresenta o projeto de lei como sendo próprio, dispensando a verificação de todas as assinaturas.



## Iniciativas populares federais no Brasil

Desde a entrada em vigor da Constituição Federal no Brasil, quatro Projetos de Lei de Iniciativa Popular foram efetivamente aprovados em leis<sup>1</sup>, sendo eles:

### *Lei 8.930/1994:*

#### *O caso Daniella Perez*

O Projeto de lei 4.146/93<sup>2</sup> foi o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado no Brasil, resultado da comoção nacional devido a morte da atriz Daniella Perez, filha da autora Glória Perez, que fora brutalmente assassinada<sup>3</sup> em 1992, no Rio de Janeiro. Após ambos os réus terem sido soltos ao pagarem fiança, a mãe da vítima iniciou uma campanha para apresentar um projeto que incluísse homicídios qualificados no rol de crimes hediondos, definidos na Lei 8.072/92. O projeto contou com a coleta de 1.3 milhões<sup>4</sup> de assinaturas e foi sancionado em 1994.



**Lei 8.930/1994**  
Caso Daniella Perez

**Proposição**  
PL 4.146/1993

**Autor adotivo**  
Poder executivo

**Período de trâmite**  
1993-1994

**Assinaturas**  
1,3 milhão

**Disposição na lei**  
Inclusão do crime de homicídio no rol de crimes hediondos.

1. Lembra-se que cada projeto de lei de iniciativa popular acabou sendo "adotado" ou por um deputado ou pelo poder executivo, por conta da dificuldade da verificação das assinaturas.

2. Sobre o projeto de lei: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso: 11/10/2016

3. Sobre o caso: <<http://www.daniellaperez.com.br/>>. Acesso: 11/10/2016

4. Em 1994, o eleitorado nacional brasileiro era de 97 milhões. Isso significa dizer que o requisito de 1% do eleitorado nacional seria de 970.000 eleitores na época. Confira em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-zona>>. Acesso: 23/11/2016



*Lei 9.840/1999:*

***Combate a crimes de  
corrupção eleitoral***

O segundo projeto de lei de iniciativa popular foi elaborado com o intuito de combater a compra de votos no país, uma prática tida como recorrente em diversas regiões do Brasil. O Projeto de Lei 9.840/99 propôs alterações nas leis eleitorais 9.504/97<sup>5</sup> e 4.737/65<sup>6</sup>, como, por exemplo, a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca de voto (qualificando portanto o crime de compra de votos)<sup>7</sup>. Trinta e duas entidades apoiaram e ajudaram a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, responsável pela elaboração da campanha que deu origem ao projeto de lei, a atingir o número de 1.06<sup>8</sup> milhão de assinaturas, o que levou a sua sanção em 1999.



5. Lei 9.504/97 - Estabelece normas para as eleições.

6. Lei 4.737/65 - Código Eleitoral.

7. Informações sobre o projeto de lei em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>. Acesso: 11/10/2016

8. Não foi possível ter acesso aos dados referente ao eleitorado de 1999. Apesar disso, em 2000 o eleitorado nacional era de 109 milhões. Portanto, o requisito de 1% do eleitorado seria de 1,09 milhão de assinaturas. Confira em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-zona>. Acesso: 23/11/2016

**Lei 9.840/99**

Crimes de corrupção eleitoral

**Proposição**

PL 1.517/1999

**Autor adotivo**

Albérico Cordeiro

**Período de trâmite**

1999

**Assinaturas**

1,06 milhão

**Disposição na lei**

Combate à compra de votos e outros ilícitos eleitorais.

**Lei 11.124/2005:**

**O Fundo Nacional de  
Habitação de Interesse Social**

O terceiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado foi o Projeto de Lei 2.710/92<sup>9</sup> que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Apesar da proposta ter sido apresentada em 1992 com mais de um milhão<sup>10</sup> de assinaturas, foram necessários quatro anos - de 1997 a 2001 - para que a Lei fosse aprovada em todas as comissões da Câmara. A Lei foi sancionada pelo então Presidente da República apenas em 2005 e criou um fundo de acessibilidade para que os três entes da federação pudessem promover moradias em áreas urbanas para a população de baixa renda.



9. Informações sobre o projeto de lei em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>. Acesso: 11/10/2016

10. O eleitorado em 1992 era de 92 milhões. Dessa forma, o requisito de assinatura de 1% do eleitorado seria de 920 mil assinaturas. Confira em <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitores-do-consulta-por-zona>. Acesso: 23/11/2016

**Lei 11.124/05**  
Fundo Nacional  
de Habitação

**Proposição**  
PL 2.710/1992

**Autor adotivo**  
Nilmário Miranda

**Período de trâmite**  
1992 - 2005

**Assinaturas**  
1 milhão

**Disposição na lei**  
Cria o Fundo Nacional  
de Habitação de  
Interesse Social  
(FNHIS)

*Lei complementar 135/2010:*

*Lei da Ficha limpa*

A Lei da Ficha Limpa foi o quarto e último projeto de lei de iniciativa popular no âmbito federal aprovado no Congresso brasileiro. A referida Lei será tratada em um subcapítulo específico, tendo em vista a sua recente mobilização nacional. A Lei é uma das principais referências para projetos de leis de iniciativa popular no Brasil, tendo coletado um total de 1,6 milhão<sup>11</sup> de assinaturas.

11. O eleitorado nacional em 2009 era de 131 milhões. A quantidade de assinaturas necessárias era de 1,3 milhão. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-zona>. Acesso: 21/12/2016

C A M P A N H A

**FICHA  
LIMPA**



**Lei 135/10**

Ficha Limpa

**Proposição**

PLP 518/2009

**Autores adotivos**

Antonio Carlos Biscaia, Arnaldo Jardim, Camilo Cola, Carlos Sampaio, Celso Maldaner, Chico Alencar, Domingos Dutra, Dr. Rosinha e outros

**Período de trâmite**

1993 - 2010

**Assinaturas**

1,6 milhão

**Disposição na lei**

Torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado



# A conquista da Lei da Ficha Limpa

*por Márton Reis*

[voltar ao sumário](#)



*Este capítulo foi escrito por Márlon Reis, um dos líderes da campanha para coleta de assinaturas da Lei da Ficha Limpa.*

Em 10 de dezembro de 2007, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)<sup>1</sup> decidiu deflagrar a Campanha Ficha Limpa, com a finalidade de aumentar o rigor nos critérios para o registro de candidaturas.

Não se tratava simplesmente de obter a apresentação de um novo projeto de lei, o que seria algo simples por intermédio de algum parlamentar mais afinado com a sociedade civil. O mais difícil era assegurar que o projeto de fato tramitasse e, mais que isso, tivesse alguma chance de ser aprovado. Para que isso acontecesse, considerávamos imprescindível que a sociedade brasileira participasse do processo de discussão. Sem isso não teríamos chance de que ocorresse uma pressão cívica sobre o Congresso Nacional.

Por isso optamos pela apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular. Assim teríamos a chance de promover a ideia de eleições mais livres e justas, ao passo em que ampliávamos o apoio popular ao projeto.

**1.** Rede de organizações da sociedade civil e movimentos fundada em 2002 por proposição minha e de Francisco Whitaker. É integrada por cerca de 60 entidades nacionais e tem sede no Conselho Federal da OAB, em Brasília. A rede nasceu para defender a efetiva aplicação da Lei nº 9.840/99, a primeira do Brasil proveniente de iniciativa popular e que objetiva proscrever a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa.

**Márlon Reis**

é advogado especialista em direito eleitoral e partidário, ex-juiz de direito. Doutor em Sociologia Jurídica pela Universidade de Zaragoza, cofundador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e um dos idealizadores da lei da Ficha Limpa

A coleta de assinaturas teve início em maio de 2008, logo após a aprovação da proposta pela unanimidade dos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do Movimento. Eu mesmo estive em Itaiaci-SP, onde os líderes católicos estavam reunidos, para defender o projeto que se iniciava.

Concomitantemente todas as demais organizações integrantes do MCCE foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização em rede necessária à geração da “energia política”. Disso dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular.

Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição, “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um 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.” Era nossa missão preencher esse requisito constitucional, o que não se revelaria nada fácil!

O projeto de lei a ser apresentado fundava-se na seguinte premissa: não é recomendável a candidatura de pessoas contra as quais pairesm condenações criminais emitidas por certos âmbitos do Judiciário. Diversas outras medidas foram veiculadas no texto popular.

Não é difícil entender o porquê da adesão de centenas de organizações sociais de milhares de voluntários que, até setembro de 2009, conseguiram obter o número exigido pela Constituição para a apresentação da nova iniciativa popular de projeto de lei.

Enquanto isso, no meio jurídico, eram muito fortes as vozes contrárias. Alguns afirmavam que a iniciativa contrariava o princípio da presunção de inocência. Além de mim, diversos juristas percorreram eventos jurídicos e escreveram livros e artigos para sustentar ideia diversa: a inelegibilidade não é uma pena, mas uma condição para o alcance de um direito. Nossa concepção prevaleceu. O episódio mostra que temos que aliar o nosso ânimo de mobilização com alto grau de qualificação técnica.

Mesmo após a entrega do projeto ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, em 29 de setembro, as assinaturas continuaram a chegar, somando ao final mais de 1,6 milhão.

Com o término da coleta de assinaturas em meio físico – uma exigência da Lei no 9.709/1998 – teve início uma mobilização pelas redes sociais na Internet sem precedentes no país. Logo multiplicaram-se comunidades nas redes sociais dedicadas ao tema. Segundo uma empresa de consultoria, em apenas dois dias do mês de abril a tag **#fichalimpa** foi citada em 312 mil mensagens postadas no Twitter.

Lamentavelmente até hoje o Congresso não regulamentou o uso da Internet para a coleta de assinaturas online. Todo o trabalho que realizamos foi pessoa a pessoa, a fim de coletar assinaturas em meio físico. Um grande atraso para quem se encontra em pleno Século XXI.

O projeto passou a tramitar efetivamente em março de 2010, quando foi constituído, no âmbito da Câmara dos Deputados, grupo de trabalho composto por integrantes de todos os partidos com a tarefa de debater a matéria e buscar a formação do consenso necessário à sua aprovação.

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral participou ativamente de todas as atividades desse grupo parlamentar, sendo oficialmente ouvido em duas audiências públicas. A última delas ocorreu no dia 16 de março, véspera da entrega do relatório ao deputado Michel Temer.

O substitutivo elaborado pelo grupo de trabalho propunha algumas modificações no texto original, sendo a mais relevante a que exigia, para a ocorrência da inelegibilidade, que a condenação houvesse partido de um órgão jurisdicional colegiado, abandonando-se a proposição original que fazia menção à condenação oriunda de qualquer órgão do Judiciário. Essa mudança contou com o apoio e a adesão das entidades e voluntários que lideraram a Campanha Ficha Limpa.



Para facilitar a aprovação da matéria, concordou-se em deixar explicitado no texto que ações penais privadas ou ações penais públicas relativas a crimes culposos ou de menor potencial ofensivo não seriam capazes de originar o afastamento de candidaturas. Evitava-se, assim, que questões de menor relevância ou motivadas por interesses particulares (como nos crimes contra a honra) pudessem implicar em limitação à elegibilidade.

O projeto foi, então, levado ao Plenário da Câmara, onde teve seu debate iniciado em 7 de abril. Dali seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com o compromisso dos líderes partidários de que, caso o debate não fosse encerrado naquele âmbito até o dia 29 seguinte, a matéria seria levada diretamente para deliberação em Plenário. Um pedido de vista, todavia, impediu a discussão do projeto na CCJ no prazo fixado no acordo, o que levou a matéria à votação no Plenário no dia 4 de maio.

Segundo o sítio eletrônico Congresso em Foco, "Dos 513 deputados, 390 participaram da sessão que aprovou o texto-base do projeto Ficha Limpa, aprovado na última noite por 388 votos. O deputado Marcelo Melo (PMDB-GO) foi o único a votar contra. Logo em seguida, ele se justificou alegando que, cansado, se equivocou ao digitar seu voto. O presidente da Câmara não votou por estar impedido regimentalmente. Outros 123 parlamentares faltaram à sessão. Ainda falta a análise dos destaques para que a proposta siga para o Senado."<sup>2</sup>

2. Disponível : <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quem-aprovou-o-ficha-limpa-veja-como-os-deputados-votaram/> Acesso: 14/03/2017

No dia seguinte, teve início a votação de 15 destaques que ameaçavam desfigurar o projeto. Três deles foram logo rejeitados. Na terça-feira da semana subsequente (11 de maio) foram rejeitados, um a um, todos os demais. O projeto fora aprovado nos exatos termos das discussões mantidas entre o relator José Eduardo Cardozo e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Veio então a discussão do texto no Senado Federal. Após algum impasse, o projeto foi incluído em pauta para votação no dia 19 de maio com apenas uma emenda de redação. Alterando o tempo verbal das hipóteses de inelegibilidade, essa emenda viria a gerar grande repercussão na imprensa. Temia-se que, com a mudança, o projeto não atingisse fatos ocorridos no passado.

Sancionado no dia 4 de junho pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto de lei de iniciativa popular conhecido como Ficha Limpa, converteu-se na Lei Complementar nº 135, publicada no Diário Oficial da União no dia 7 de junho de 2010. Logo chegariam aos tribunais os primeiros questionamentos sobre aspectos relevantes da nova legislação, até que em 16 de fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal a declarou constitucional.

O fato é que a lei chegou em boa hora. E apesar de ter chamado atenção de toda a sociedade para a limitação da candidatura de condenados por instâncias judiciais colegiadas, traz no seu bojo mais mudanças, tornando também inelegíveis, por exemplo:

- os condenados por crimes infamantes, como os de corrupção, estupro e homicídio;
- os que renunciaram para escapar da aplicação de sanções de natureza política;
- os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente;
- os condenados por captação ilícita de sufrágio (compra de votos), condutas vedadas aos agentes públicos, gastos e despesas ilícitos na campanha ou por abuso do poder político e econômico;
- os condenados na órbita civil por atos de improbidade administrativa.

Os dados objetivos que marcam a vida dos pretendentes a mandatários tiveram a sua relevância política, social e constitucional reconhecida e reafirmada pela Lei da Ficha Limpa.

Nas eleições de 2012, 2014 e 2016, mais de 1.300 pessoas foram impedidas de obter registro de candidatura. Isso sem contar com aqueles que nem tentaram se candidatar por saberem que não seriam admitidos. A Procuradoria Geral da República considera que mais de 300 mil brasileiros foram afetados pela Lei da Ficha Limpa, estando impedidos de se candidatarem.

A história do Brasil guardará o registro desse importante capítulo onde mais uma vez a mobilização da sociedade civil foi decisiva para o aprofundamento da experiência democrática e para o aprimoramento das nossas instituições.

# A Iniciativa Popular nos Estados

[voltar ao sumário](#)



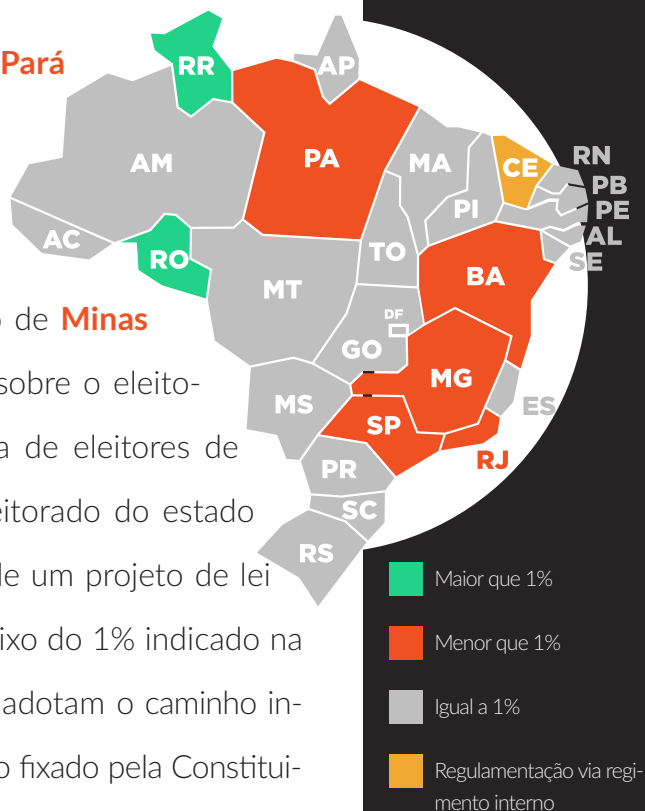
A Constituição Federal apenas previu a possibilidade de iniciativa popular em âmbito estadual, sem detalhar sobre os seus requisitos, concedendo maior discricionariedade aos estados na regulamentação da matéria. De acordo com o artigo 27, §4º: “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”

A iniciativa popular está prevista em todos os estados e no Distrito Federal. Para compreender melhor como esse instituto está regulamentado em cada estado, foram analisadas cada uma das constituições estaduais do Brasil e a lei distrital do Distrito Federal. A análise foi baseada nos mesmos requisitos presentes no âmbito federal, quais sejam: **1)** previsão do percentual mínimo de manifestação do eleitorado; **2)** distribuição geográfica exigida; **3)** dados pessoais exigidos dos eleitores; **4)** forma do processo legislativo e validação das assinaturas.

### ***Previsão do percentual mínimo de manifestação do eleitorado***

A manifestação de apoio à iniciativa popular a nível federal deve respeitar o percentual mínimo de 1% do eleitorado, mas cada Estado pode fixar de forma diferente. Dos 26 estados analisados mais o Distrito Federal - 74% dos casos (20 estados no total) - seguem o padrão de percentual mínimo fixado pela Constituição Federal de 1%. Entretanto, alguns estados diferem desse percentual. Vejamos:

Os estados de **São Paulo**, da **Bahia** e do **Pará** possuem um percentual reduzido de adesão do eleitorado de **0,5%**. O **Rio de Janeiro** apresenta um percentual ainda mais reduzido de **0,2%**. Há ainda o caso de **Minas Gerais** que, ao invés de um percentual sobre o eleitorado, determina uma quantidade mínima de eleitores de 10.000 mil pessoas - ou **0,064%** do eleitorado do estado no ano de 2016 - para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (percentual bem abaixo do 1% indicado na Constituição Federal). Já outros estados adotam o caminho inverso, e propõem percentuais superiores ao fixado pela Constituição Federal, como **Roraima (5%)** e **Rondônia (3%)**.



O estado do Ceará não estabelece o percentual mínimo de manifestação do eleitorado em sua constituição. Entretanto, o regimento interno da assembleia legislativa do estado, estabelece em 1% o percentual mínimo, embora essa regra devesse constar na constituição estadual.

Dentro do território estadual, mobilizar 1% dos eleitores para assinar uma proposta de lei de iniciativa popular parece razoável. Se pensarmos no número de eleitores do estado do Paraná, por exemplo, que em 2016 eram 7.863.732<sup>1</sup>, seriam necessários 78.638 assinaturas para propositura de Projeto

1. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso:17/01/2017.

de Lei de iniciativa popular no estado. Considerando que o colégio eleitoral da capital do Paraná, Curitiba é de 1.289.590 eleitores, o número mínimo de assinaturas para propor um projeto de lei estadual seria o equivalente a 6% dos eleitores de Curitiba. Este número poderia ser atingido com a mobilização dos bairros da zona norte da capital do Paraná<sup>2</sup>.

Este mesmo raciocínio talvez demonstre que, se para o Paraná não seria uma tarefa difícil propor ao poder legislativo um projeto de lei de iniciativa popular, para São Paulo com seus 32.641.859<sup>3</sup> de eleitores, a tarefa seria bem mais difícil. Se São Paulo seguisse a recomendação constitucional de 1%, isso significaria a necessidade de 326.419 de assinaturas. Talvez por isso o legislador resolveu facilitar o dispositivo, exigindo um número menor de assinaturas. São Paulo normatizou que é necessário 0,5% dos eleitores assinando um projeto de iniciativa popular para propô-lo ao poder legislativo estadual. Isso significa 163.210 assinaturas.

Considerando que o colégio eleitoral da capital detém 8.879.794 eleitores, o número mínimo de assinaturas para propor uma lei

2. Considerando a mobilização na 1ª Zona eleitoral do Paraná que abrange os bairros de Curitiba: Abranches, Cachoeirinha, Barreirinha, Taboão, Boa Vista, Pilarzinho, São Lourenço, Ahú, Bom Retiro, Centro Cívico, Vista Alegre, Alto da Glória e São Francisco. Em 2016, o total de eleitores aptos desta Zona somavam 118045 eleitores. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-elo-cadastro-eleitoral-eleitoradoordenado-por-zona>>. Acesso: 17/01/2017.

3. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso: 17/01/2017.

estadual seria equivalente a 1,8% dos eleitores da cidade de São Paulo. No caso de Minas Gerais, o legislador facilitou ainda mais a tarefa para propor projetos de lei de iniciativa popular, exigindo um número fixo de 10.000 eleitores assinantes para uma proposta. Isso significa 0,06% dos eleitores daquele estado e 0,5% dos eleitores da capital, Belo Horizonte.

Mas se em alguns estados o legislador criou facilitadores e diminuiu o número de assinaturas exigidas em relação ao dispositivo constitucional, em outros esse número foi aumentado: são os casos de Rondônia e Roraima. Uma interpretação possível sobre essa atitude dos legisladores é a de que o colégio eleitoral destes estados são muito pequenos. Roraima tem um colégio de 323.926<sup>4</sup>. Se aplicada a regra de 1%, seriam necessárias apenas 3.240 assinaturas para propor uma lei de iniciativa popular. No caso de Rondônia, esse número seria de 11.628 assinaturas.

De modo geral, acreditamos que a facilitação do acesso a este dispositivo de proposição de leis pode ajudar a abrir nossa democracia à participação popular. Se, na esfera federal, alcançar as 1,5 milhão de assinaturas parece muito difícil, demonstramos neste capítulo que, nos estados, propor projetos de lei pode ser mais factível.

4. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso: 17/01/2017.



## Quanto a forma de distribuição geográfica do eleitorado nos estados

Os estados, além de estabelecerem o percentual de eleitores necessários, possuem também a liberdade de definir a forma de distribuição do eleitorado subscritor em seu território geográfico. A fórmula adotada pela Constituição Federal - que exige um mínimo de 5 estados distintos, com 0,3% do eleitorado de cada um deles - foi encontrada apenas na minoria dos estados. É o caso, por exemplo, do Pará e do Ceará<sup>5</sup>.

O Estado da Bahia prevê uma distribuição livre, não exigindo a distribuição do eleitorado por regiões<sup>6</sup>. Já outros preveem uma distribuição detalhada<sup>7</sup>, estabelecendo regras mais rígidas do que a Constituição Federal, como é o caso de Rondônia e de Pernambuco, que estabelecem um mínimo de distribuição em 25% dos municípios do estado.

A distribuição do eleitorado em cada Estado está detalhada na **tabela anexa** ao final deste documento. Destaca-se o caso de Rondônia, que é o estado em que o legislador criou maiores dificuldades para se propor um projeto de lei de ini-

5. O Estado do Ceará define a distribuição no regimento interno de sua assembleia legislativa. Tal regra deveria estar disposta na constituição do estado.

6. Estados que prevêem uma distribuição livre: Bahia, Sergipe, Goiás, Mato Grosso.

7. Estados que especificam distribuição geográfica: Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

A fórmula adotada pela Constituição Federal exige um **mínimo de 5 estados** distintos, com **0,3%** do eleitorado de cada um deles

ciativa popular, além de estabelecer um patamar de número de assinaturas mais elevado do que o determinado pela Constituição, estabelecendo ainda, uma distribuição geográfica exigente.

Se tomarmos a distribuição estabelecida pela constituição estadual do Rio de Janeiro, por exemplo, seria obrigatório que pelo menos 10% dos 92 municípios estivessem representados. Para estar representado, deveria-se coletar assinaturas em pelo menos 0,3% do número total de eleitores do município. Se pensarmos em municípios pequenos do estado do Rio de Janeiro, como é o caso de Macuco, isso significaria 17 assinaturas. Já se pensarmos na capital, esse número seria de 14.652 assinaturas. Logo, salvo os casos de Rondônia e de Pernambuco, o que se percebe é que a distribuição geográfica não é uma barreira relevante para proposição de projetos de lei na esfera estadual.

## Quanto ao procedimento de tramitação

Os detalhes sobre tramitação de iniciativa popular no âmbito estadual são previstos pelos regimentos internos das assembleias legislativas estaduais. Após uma análise de todos os regimentos internos disponíveis, constatou-se que a maioria trata sobre a iniciativa popular, com exceção de Santa Catarina, Goiás e Bahia. Em razão da omissão do regimento interno dos órgãos legislativos desses estados, não há um procedimento de recebimento e verificação de projetos de lei de iniciativa popular e seus requisitos<sup>8</sup>.

Nos demais casos, o regimento interno das casas legislativas versam sobre os dados pessoais necessários para a subscrição de projetos de leis de iniciativa popular, o processo de validação das assinaturas, e o trâmite do processo dentro da casa legislativa.

## Processo interno e validação das assinaturas

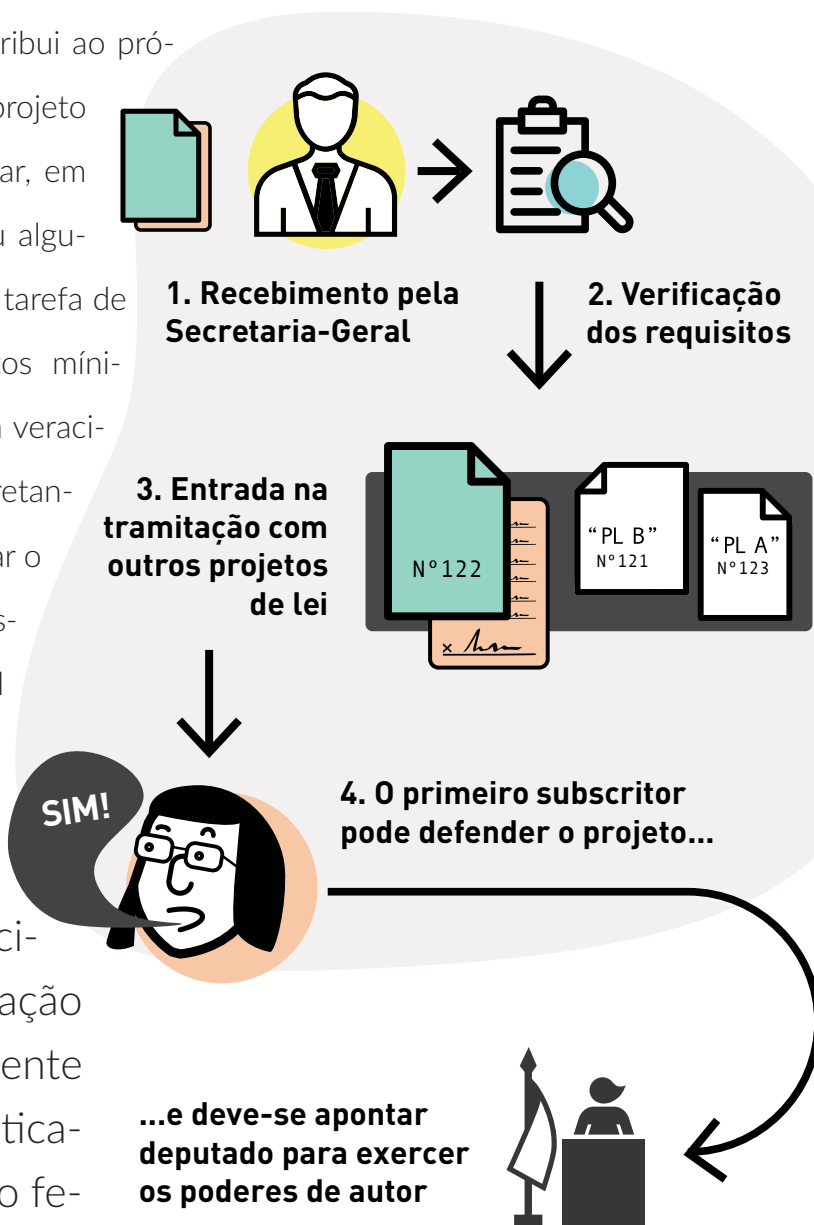
Quanto ao procedimento da iniciativa popular, a maioria das casas legislativas estaduais definem em seu regimento interno que o projeto de lei de iniciativa popular será entregue a Mesa Diretora ou à sua secretaria<sup>9</sup>. A Mesa Diretora é res-

8. Em Santa Catarina as regras procedimentais foram instituídas pela Lei 16.585/2015 e não pelo regimento interno da casa legislativa.

9. Câmara dos Deputados. Organograma da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/textoestrutura>. Acesso: 24/10/2016.

ponsável por dirigir os trabalhos legislativos e administrativos do órgão legislativo. Apenas o estado do Espírito Santo define que o recebimento deve ser realizado no protocolo geral da assembleia.

A maioria dos estados atribui ao próprio órgão que recebe o projeto de lei de iniciativa popular, em geral a Mesa Diretora ou alguma de suas secretarias, a tarefa de conferência dos requisitos mínimos do projeto de lei e a veracidade de seus dados. Entretanto, é interessante observar o caso de Roraima, que transfere ao Tribunal Regional Eleitoral o dever de conferir os requisitos e dados.



Conforme mencionado acima, a logística de verificação das assinaturas é extremamente complexa, tendo sido praticamente inviabilizada no plano federal. No âmbito estadual, não foi possível verificar quantos projeto de lei de iniciativa popular foram de fato convertidos em lei.

## Dados pessoais necessários



Maria das Neves

Nome completo



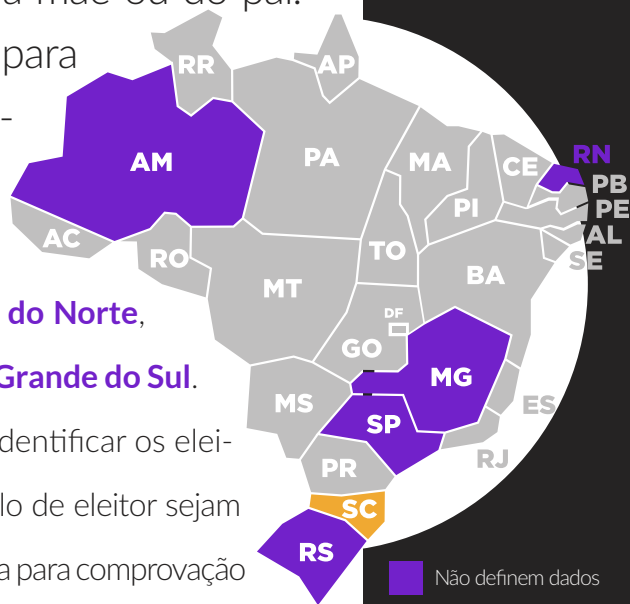
Título eleitoral



Endereço

Quase todas as assembleias estaduais exigem os mesmos dados requeridos em âmbito federal pelo regimento interno da Câmara dos Deputados Federais: nome completo, endereço e título eleitoral. Os requisitos sobre a propositura de lei de iniciativa popular em Santa Catarina são estabelecidos pela Lei 16.585/2015, que exige alguns dados adicionais, como o nome da mãe ou do pai. Como os estados gozam de autonomia para estabelecer esses requisitos, alguns não tratam do tema em si.

É o caso do **Amazonas**, do **Rio Grande do Norte**, de **Minas Gerais**, de **São Paulo** e do **Rio Grande do Sul**. Considerando que as assinaturas devem identificar os eleitores, parece razoável que o nome e o título de eleitor sejam coletados. O endereço tem alguma justificativa para comprovação do domicílio eleitoral, mas considerando que o registro eleitoral contém esses dados, este pode se tornar um dado dispensável para o processo.



■ Não definem dados pessoais necessários

■ Exige dados adicionais

# A iniciativa popular nas capitais dos estados do Brasil

[voltar ao sumário](#)



A iniciativa popular no nível municipal também está prevista pela Constituição Federal, em seu artigo 29, XIII. A previsão constitucional também regulamenta os requisitos para o exercício desse direito, diferentemente do que ocorre em nível estadual, onde os estados possuem autonomia para definir os requisitos. Para a propositura de um projeto de lei de iniciativa popular no âmbito municipal é necessário 5% do eleitorado:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Todo município possui uma lei orgânica, que corresponde a sua lei maior, como uma constituição. Toda lei orgânica deve apresentar a iniciativa popular, seguindo os requisitos definidos pela Constituição Federal. Foram analisadas as leis orgânicas de vinte e cinco capitais dos estados brasileiros, com exceção do município de São Luís, capital do Maranhão, devido a indisponibilidade da lei orgânica nos sites da prefeitura e da câmara municipal.

Das vinte e cinco leis orgânicas verificadas, todas fazem previsão da iniciativa popular em seu texto. Da mesma forma que nas constituições estaduais, optou-se pela análise documental dos textos das leis orgânicas, estruturando a pesquisa de acordo com os seguintes requisitos:

- 1) previsão do percentual mínimo de manifestação do eleitorado;
- 2) distribuição geográfica exigida;
- 3) dados pessoais exigidos dos eleitores;
- 4) forma do processo legislativo e validação das assinaturas.

### **Quanto ao percentual mínimo de manifestação do eleitorado para subscrição do projeto de lei de iniciativa popular**

Todas as capitais deveriam seguir a regra constitucional de 5% do eleitorado do município, cidade ou bairro, dependendo do escopo geográfico do projeto de lei.

Vinte e dois municípios - ou 88% das 25 capitais pesquisadas - seguem a ordem da Constituição Federal e estabelecem a quantidade de assinaturas em 5% dos seus eleitores. No entanto, algumas capitais divergem e apresentam percentual menor do que o determinado, como Natal (3%), Maceió (1%) e João Pessoa (1%).



A fixação de um percentual menor que o exigido pela Constituição Federal, no caso das capitais, poderia, eventualmente, ser considerado inconstitucional. No entanto, o Supremo Tribunal Federal até hoje não se posicionou sobre essa questão.

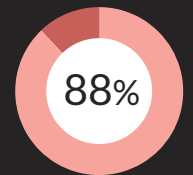
Com a ressalva da falta de simetria constitucional<sup>1</sup>, a previsão de um percentual menor que os 5% estabelecidos pela Constituição sugere que o legislador teve a intenção de tornar mais acessível a proposição de leis de iniciativa popular. Se tomarmos como base o ano de 2016, o número de eleitores da cidade de Natal era de 534.499. Neste caso, a quantidade mínima de assinaturas necessárias para propor uma lei de iniciativa popular é de 16.035 eleitores. Nos casos de Maceió e de João Pessoa, o número mínimo é ainda menor, 5.788 assinaturas em Maceió e 4.889 em João Pessoa<sup>2</sup>.

## Quanto a forma de distribuição da manifestação de vontade do eleitorado nas capitais brasileiras

Nos municípios, não há um requisito para observar a distribuição geográfica do eleitorado por regiões da cidade. Apesar disso, algumas capitais permitem em sua Lei Orgânica

1. Este princípio postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. Isto quer dizer que no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de auto-organizar-se, esta auto-organização se sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal.

2. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado. Considerando o número de 578.793 eleitores em Maceió e 488.859 de eleitores em João Pessoa. Fonte: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso: 17/01/2017.



88% das capitais seguem o percentual mínimo determinado pela Constituição

que bairros ou regiões eleitorais apresentem projetos de leis de iniciativa popular que digam respeito àquela área, necessitando de apenas 5% de seu eleitorado e não do município inteiro. Porto Alegre, Rio de Janeiro, Teresina, Belém, Campo Grande, Vitória e Fortaleza são capitais que permitem essa proposição diferenciada, o que parece um importante instrumento de aproximação do dispositivo da população. A intenção do legislador de deixar isso especificado em lei nas capitais citadas pode ser vista como uma forma de aproximar a população da construção legislativa local.

### **Quanto ao procedimento de tramitação**

Para compreender a tramitação da iniciativa popular dentro das câmaras municipais, foram analisados os regimentos internos das casas legislativas das 25 capitais, novamente com a exceção de São Luís. Apenas 6 capitais, ou 20%, não mencionam a iniciativa popular nos regimentos internos. Tal fato comprova a falta de instrumentalidade do instituto dentro dessas casas legislativas.

É o caso de Macapá, Teresina, Porto Velho, Florianópolis e Aracajú. Infelizmente, a ausência de uma regra estabelecida pelo regimento interno dessas casas legislativas abre margem para interpretações pelas mesas diretoras responsáveis pelo recebimento de propostas. Isso enfraquece o instituto da iniciativa popular, uma vez que a regra não é clara e que algumas interpretações podem, inclusive,

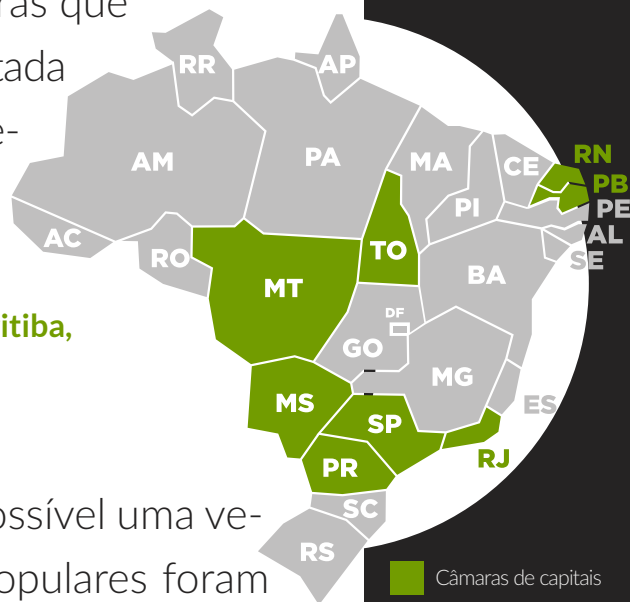
inviabilizar a propositura de leis de iniciativa popular.

Nas demais capitais, os regimentos internos apresentam os requisitos necessários para propor um projeto de lei de iniciativa popular, o que torna o processo mais claro para a população que deseja participar de uma ação como essa.

### Processo interno de recebimento e verificação das assinaturas

Nas capitais, a realidade é diferente dos estados. Diversas câmaras municipais não apontam qual órgão é responsável pelo recebimento dos projetos de leis de iniciativa popular em seu regimento interno. As poucas câmaras que regulamentam a matéria seguem a forma adotada pelos estados, atribuindo a tarefa à Mesa Diretora, suas secretarias ou à presidência.

**Cuiabá, Campo Grande, Joao Pessoa, Curitiba, Rio de Janeiro, Natal, Sao Paulo, Palmas**



Assim como no caso dos estados, não foi possível uma verificação exaustiva de quantas iniciativas populares foram propostas nas capitais brasileiras mas sabe-se que em algumas cidades, os cidadãos se utilizaram desse instituto, como é o caso de Curitiba<sup>3</sup>.

3. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/projeto-de-iniciativa-popular-e-aprovado-na-camara-de-curitiba-pela-1-vez-23b6yinfv2m3b0a4a03uj6tq> Acesso: 07/02/2017.

### *Dados pessoais necessários*

Assim como no âmbito estadual, as câmaras municipais exigem os mesmos dados requeridos em âmbito federal pelo regimento interno da Câmara do Deputados Federais: nome completo, endereço, número do título eleitoral. Entretanto, apenas 10 capitais apresentam os requisitos de forma explícita: Maceió, Fortaleza, Vitória, Cuiabá, Campo Grande, Recife, Rio de Janeiro, Natal, São Paulo e Palmas.

A câmara municipal de Curitiba apesar de não fazer nenhuma previsão em seu regimento interno, por meio da Lei Complementar 2/1991, exige os mesmos dados requeridos em outros estados e capitais. Em Goiânia os dados pessoais estão presentes na constituição e não no regimento interno.

# Inovações nos estados e municípios

[voltar ao sumário](#)



Ao longo da pesquisa encontramos diversos estados e capitais que inovam quanto aos aspectos da iniciativa popular. Apresentamos abaixo alguns dos pontos que visam ampliar a participação do cidadão no sistema legislativo.

## **Projetos de emendas à constituição estadual ou lei orgânica de iniciativa popular**

Apesar da Constituição Federal permitir que a iniciativa popular seja exercida apenas no âmbito de leis complementares e ordinárias, não há qualquer previsão a nível federal para a iniciativa popular para Projeto de Emenda à Constituição Federal (PEC).

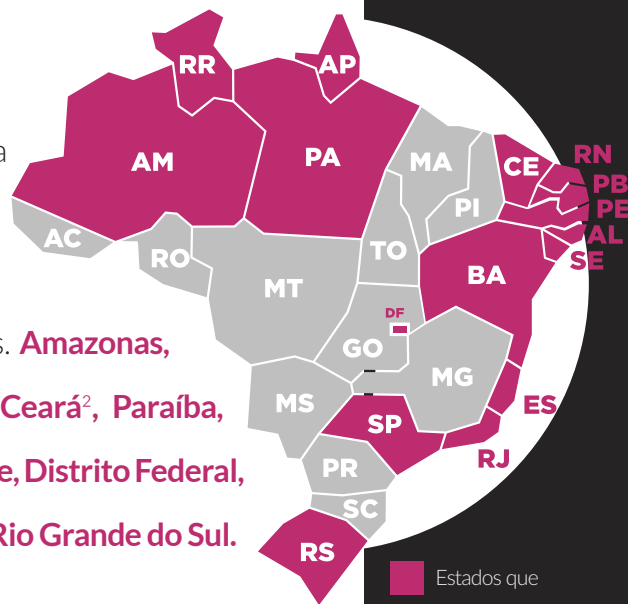
O tema apresenta certa controvérsia, uma vez que Constituições Estaduais e Leis Orgânicas que apresentam tal possibilidade estariam violando o princípio da simetria constitucional. No entanto, segundo alguns juristas, a iniciativa popular referente à proposta de emenda à constituição estadual seria cabível, já que não haveria qualquer prejuízo para a harmonia dos poderes no plano local<sup>1</sup>.

A Constituição Estadual torna possível a apresentação de projetos de emendas constitucionais por iniciativa popular em 59% dos casos (totalizando 16 estados). Por se tratar de projetos de

1. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. A Construção da Federação Brasileira pela Jurisdição Constitucional: Um Estudo Sobre a Utilização do Princípio da Simetria na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Data de Defesa: 31/03/2016. 242 folhas. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2008. p. 174

emenda constitucionais, o quorum para aprovação é mais elevado, então nesses casos, de forma geral, a lei aumenta o percentual mínimo de subscritores necessários.

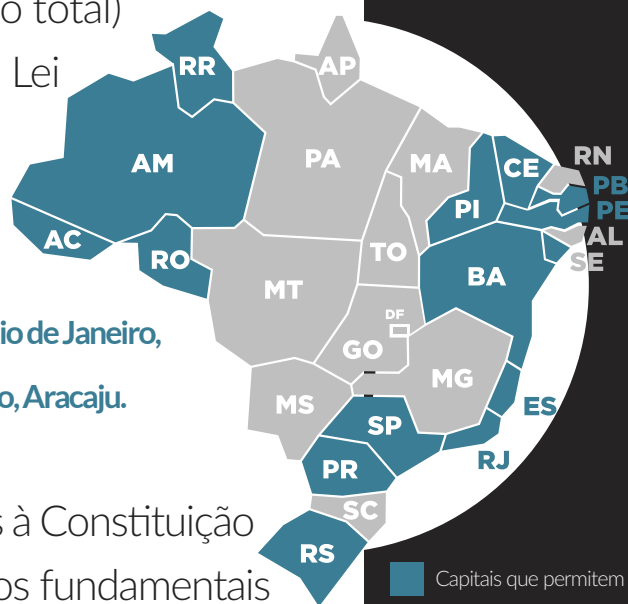
**Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Alagoas, Bahia, Ceará<sup>2</sup>, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul.**



Estados que permitem emenda em Constituição estadual através de PLIP

Não foram apenas as Constituições Estaduais que aumentaram o número de legitimados para propor emendas constitucionais. Das 25 capitais analisadas, 60% (15 no total) permitem a iniciativa popular em emendas à Lei Orgânica, conforme demonstra o infográfico:

**Rio Branco, Manaus, Salvador, Fortaleza, Vitória, João Pessoa, Curitiba, Teresina, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Porto Velho, Boa Vista, São Paulo, Aracaju.**



Capitais que permitem emenda na Lei Orgânica municipal através de PLIP

A possibilidade de cidadãos proporem emendas à Constituição Estadual ou à Lei Orgânica expande seus direitos fundamentais ao potencializar o exercício de seus direitos políticos. Permite-se, dessa forma, que os cidadãos influenciem diretamente na forma com que os estados e municípios se organizam, garantindo uma maior participação nas tomadas de decisão dos atos do governo. No plano federal, ainda não é permitido apresentar projeto

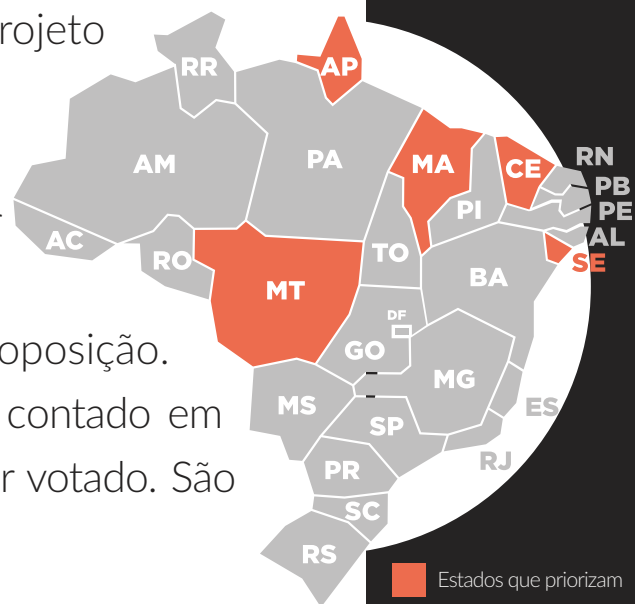
<sup>2</sup> É importante destacar que, apesar do estado do Ceará não possuir previsão específica em sua constituição para a iniciativa popular em projetos de emendas constitucionais, o regimento interno da assembleia legislativa o autoriza.

de emenda constitucional (PEC) através de iniciativa popular, mas há diversas PECs para incluir essa possibilidade. Uma delas, a PEC 286/13, além de incluir a possibilidade de apresentar emenda à constituição por iniciativa popular, reduz a quantidade de assinaturas necessárias e possibilita que projetos de leis sejam assinados por meio da Internet. A proposta encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça desde 2015.

### Prioridade à iniciativa popular

Algumas Constituições Estaduais conferem um regime de tramitação prioritário aos Projetos de Lei de Iniciativa Popular. Isso quer dizer que, passado um certo número de sessões da casa legislativa (que podem ser deliberativas ordinárias, deliberativas extraordinárias, não deliberativas e especiais), os projetos são obrigatoriamente votados. Isso cria um caráter vinculante que “tranca a pauta” se o projeto não é apreciado.

Esse mesmo recurso é utilizado pelo poder executivo, ou mesmo pelo próprio legislativo, quando se pede urgência para uma proposição. Isso faz com que haja um prazo máximo, contado em sessões da casa legislativa, para o projeto ser votado. São os estados que priorizam a iniciativa popular:



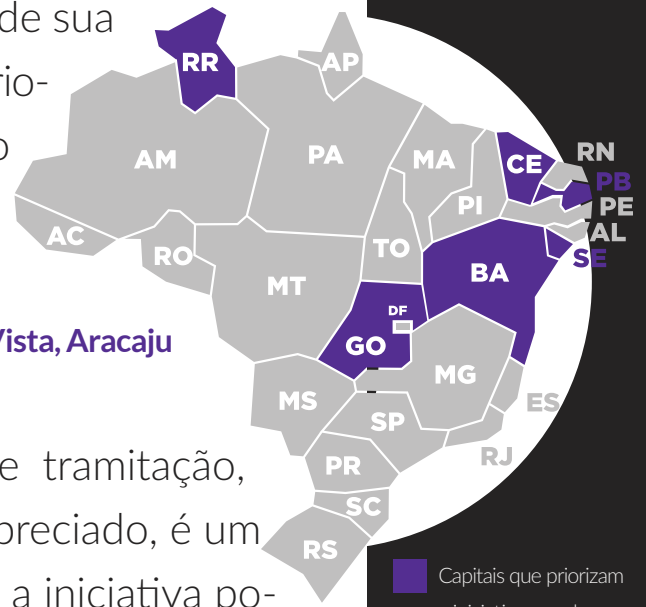
**Amapá, Ceará, Maranhão, Sergipe, Mato Grosso**

Estados que priorizam a iniciativa popular



O Distrito Federal também estabelece uma tramitação especial, porém, por meio do regimento interno de sua casa legislativa. Algumas capitais também priorizam a iniciativa popular, estipulando prazo para sua votação. Confira os municípios:

**Salvador, Fortaleza, Goiânia, Recife, Boa Vista, Aracaju**



O estabelecimento de regime especial de tramitação, com um prazo máximo para o projeto ser apreciado, é um importante instrumento para tornar efetivo a iniciativa popular na proposição de leis. A apresentação de um projeto de lei para apreciação de uma casa legislativa é apenas a primeira etapa para que ele se torne em norma de fato.

Casas legislativas apáticas à iniciativa popular, poderiam se utilizar de manobras regimentais para fazer com que a proposição não seja discutida, tampouco votada. Isso poderia colocar a iniciativa popular numa posição de descrédito por parte do cidadão e cidadã, frustrando-os e, conseqüentemente, tornando o dispositivo ineficaz.

Portanto, a disposição de uma tramitação diferenciada para projetos de lei de iniciativa popular é um avanço para o espírito original da norma e que fortalece o instituto da iniciativa popular. Com ela, a mobilização em torno da coleta de assinaturas para se propor uma lei de iniciativa popular pode ter

uma rápida resposta do poder legislativo, construindo assim uma conexão em torno da expectativa popular e seu efetivo impacto nas instituições políticas.

## **Coleta de Assinaturas pela Internet**

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi elaborada antes da Internet comercial e do mundo digital em que vivemos. Por esse motivo, as assinaturas e informações para a iniciativa popular foram sempre coletadas da forma possível naquela época, ou seja, com papel e caneta. O Brasil é um país com população numerosa e território extenso, o que resulta em dificuldade para se angariar assinaturas. Além disso, pelo fato das assinaturas serem coletadas em papel, há uma grande dificuldade logística, tanto para coletar as assinaturas, quanto para validar os números dos títulos de eleitores, endereços e a autenticidade das assinaturas.<sup>3</sup>

Desde 1988, com o avanço da internet e da tecnologia, muitas formas de prestação de serviço aos cidadãos foram alteradas. Por exemplo, o Poder Judiciário, adotou o processo eletrônico e informatizou o sistema de acompanhamento de processos e o poder legislativo informatizou o sistema de prestação de contas.

Já a forma de coleta de assinaturas de iniciativas populares permaneceu desatualizada. Desde 1988, a coleta de mani-

3. TEIXEIRA, Leandro Arantes. A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas. 2008. Monografia para Curso de Especialização. Câmara dos Deputados: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=full>. p. 9. Acesso: 13/03/2017

festação de interesse tem sido realizada fisicamente, com papel e caneta, o que representa um grande obstáculo para a efetividade desse instituto.

Hoje, graças à Internet e a outras tecnologias, é possível coletar assinaturas por todo o Brasil e verificá-las de forma automatizada. As assinaturas digitais já possuem sua importância reconhecida nos atos civis da vida cotidiana, por meio da medida provisória 2.200-2/01, e nos atos processuais na Justiça Brasileira, conforme institui a Lei 11.419/06<sup>4</sup>.

Dentre todos os estados e capitais analisadas, apenas o Estado do Rio de Janeiro<sup>5</sup>, Santa Catarina<sup>6</sup> e Porto Alegre<sup>7</sup> permitem expressamente que as iniciativas populares pudessem

4. A Lei 11.419/06 dispõe sobre a informatização do processo judicial.

5. Art. 119 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.

Parágrafo único. O Projeto de Lei de iniciativa popular poderá ser parcial ou totalmente subscrito por meio de assinatura digital autenticada.

6. Art. 2º da Lei 16.585/2015: A subscrição de proposição de iniciativa popular poderá ser feita por meio eletrônico com a certificação de autenticidade da assinatura digital do eleitor ou, na impossibilidade de fornecimento gratuito dos meios de certificação digital a toda a população do Estado, mediante a inserção de dados do eleitor em cadastro específico, mantido em meio eletrônico e administrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

§ 1º No cadastro referido no caput deste artigo constarão os seguintes dados do eleitor:

I – nome completo;

II – nome da mãe ou do pai; e

III – número do título de eleitor.

§ 2º Os dados cadastrais são sigilosos, admitida apenas a publicação do nome do eleitor associado à proposição subscrita.

§ 3º É proibida a inserção de dados cadastrais sem autorização do eleitor.

§ 4º A violação das regras estabelecidas nesta Lei sujeitará os responsáveis a sanções administrativas, cíveis e criminais.

7. Art. 98 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: A iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, mediante apresentação de: (ver LC 297/93)

§ 5º - Os projetos de iniciativa popular poderão ser subscritos eletronicamente, por meio da Internet." (NR)

ser subscritas de forma eletrônica, pela internet.

O estado do Amapá anunciou em 2012 um portal que receberia iniciativas populares<sup>8</sup>, embora não esteja ainda disponível ao cidadão. No estado de São Paulo, foi apresentado o Projeto de Lei 162/2008, que “regulamenta a iniciativa popular realizada por meio da rede mundial de computadores”. Entretanto, o projeto segue parado, mesmo após o parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Já em Curitiba, o Projeto de Lei 005.00189/2013 pretende permitir a subscrição de projeto de leis de iniciativa popular pela Internet, mas está em tramitação. Em nível federal, há ainda a PEC 286/13, que visa regular a subscrição de projetos de leis de iniciativa popular por meio da Internet.

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, a adequação legal para o recebimento de assinaturas usando a Internet se torna cada vez mais necessária. O comportamento político dos cidadãos e cidadãs vem mudando com o novo cenário tecnológico, social e político. A participação política já não é exclusiva do mundo offline e as instituições se abrem cada vez mais à participação utilizando a Internet.<sup>9</sup> Para

8. BARBOSA, Cleber. Assembleia Legislativa do Estado de Amapá. Pela internet, cidadão poderá ajudar a produzir projetos de lei da Assembleia Legislativa. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir\\_not&idnoticia=1545](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_not&idnoticia=1545). Acesso: 19/10/2016.

9. Um dos casos recentes e mais emblemáticos foi a construção do anteprojeto de lei do Marco Civil da Internet, em que a população pôde opinar sobre o seu texto. Ver também: ALMEIDA, Guilherme de Almeida. Marco Civil da Internet – Antecedentes, Formulação Colaborativa e Resultados Alcançados. In: Gustavo Artese - Coordenador, Marco Civil da Internet Análise Jurídica Sob uma Perspectiva Empresarial.. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

que o instituto da iniciativa popular se adeque à nova realidade brasileira é importante construir caminhos que facilitem a participação de cidadãos, utilizando a tecnologia como forma de diminuir os custos de participação.

Da mesma forma, é fundamental que estes caminhos possam estabelecer parâmetros seguros que deem cada vez mais solidez ao instituto da iniciativa popular para que a população possa aumentar seu grau de confiança nas instituições políticas ao mesmo tempo em que contribuem na construção das normas a que estão submetidas.

# Conclusão

[voltar ao sumário](#)



Este relatório apresentou um panorama geral de como o instituto da iniciativa popular está estruturado legalmente no Brasil nas suas diferentes esferas federativas. O documento não procurou ser exaustivo nas suas descrições, mas buscou apresentar de forma prática e direta como projetos de lei de iniciativa popular podem ser apresentados às casas legislativas federais, estaduais e municipais.

Apesar de a iniciativa popular estar amplamente regulamentada em todas os níveis da federação conforme constatamos no início deste estudo - havendo, inclusive, estados em que já é possível apresentar assinaturas de forma digital e pela Internet - não há informação de um projeto de lei que de fato tenha tido todas as assinaturas conferidas e tramitado como um projeto de lei de iniciativa popular, como aconteceu com os quatro projetos de leis apresentados no capítulo três.

Pela impossibilidade de se conferir as assinaturas, o que ocorre hoje no Brasil, tanto em nível federal, quanto em níveis estadual e municipal, é algo batizado de iniciativa compartilhada, que é oficialmente previsto na Constituição Estadual do Ceará<sup>1</sup>. Ao invés de um projeto de lei de iniciativa popular ser apresentado como uma iniciativa do povo, um membro do legislativo, ou o próprio executivo, acabam adotando o

**1.** Art. 5º da Constituição do Estadual do Ceará: O povo é titular do poder de sufrágio, que o exerce em caráter universal, por voto direto e secreto, com igual valor, na localidade do domicílio eleitoral, nos termos da lei, mediante:

V - iniciativa compartilhada.

projeto de lei e apresentando este como se fosse de sua autoria. Dessa forma, o projeto de lei de iniciativa popular não será na realidade considerado de iniciativa popular (apesar de alguns apresentarem esta informação na descrição do projeto), mas um Projeto de Lei apresentado por um deputado, como qualquer outro Projeto de Lei que tramita pelo Congresso.

Esta prática acaba por enfraquecer o instituto da iniciativa popular. No plano federal podemos dizer que desde a criação do dispositivo em 1988, nenhuma lei foi apresentada no exercício pleno do que foi estabelecido constitucionalmente. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", mas o que se percebe na prática é que o exercício deste poder pelo povo ainda é feito de forma tutelada.

As instituições políticas brasileiras ainda precisam amadurecer para garantir um exercício autônomo da política, construindo bases que reflitam o espírito clássico dessa: a construção do bem comum.

A abertura das instituições para incluir cada vez mais os cidadãos no exercício da política é um importante caminho para o fortalecimento da democracia brasileira. A participação política através de mecanismos institucionais criados para tal



fim pode oferecer uma nova perspectiva da população em relação ao poder público. A crise de confiança que a política brasileira vive deve ser resolvida com mais transparência e participação. Nesse sentido, a classe política não pode ver a participação da população na proposição de leis como uma ameaça, mas sim como uma oportunidade de transformar a nossa própria visão sobre a política.

Para isso, é importante que estes mecanismos sejam incentivados e divulgados. Apesar da importante ferramenta que é a iniciativa popular para o exercício da cidadania, poucos sites de Assembleias Legislativas apresentam informações de como um cidadão poderia apresentar um projeto dessa natureza, por exemplo a do Estado de Minas Gerais, que em sua página de perguntas frequentes (FAQ) apenas explica o que é a iniciativa popular.<sup>2</sup> Por outro lado, destaca-se positivamente a Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, a qual possui uma página especial dedicada a explicar a iniciativa popular<sup>3</sup>.

Com a introdução da tecnologia na política, abre-se um infinito de oportunidades para construção de novas formas de participação da população. A Internet é uma poderosa ferramenta para informar os cidadãos e cidadãs sobre como estes podem participar mais ativamente da vida política do seu

2. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/perguntas\\_frequentes/index.html?busca=true&sltCategoria=/perguntas\\_frequentes/arquivos/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/](https://www.almg.gov.br/perguntas_frequentes/index.html?busca=true&sltCategoria=/perguntas_frequentes/arquivos/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/). Acesso: 06/02/2017

3. Disponível em: [http://www.camara.rj.gov.br/funclegisla\\_proclegisla\\_psleis.php?tamanho=max](http://www.camara.rj.gov.br/funclegisla_proclegisla_psleis.php?tamanho=max). Acesso: 07/02/2017

bairro, cidade, estado e país.

A Internet também tem um papel importante no compartilhamento de conhecimentos de como podemos nos engajar no exercício da política e, por fim, tem um papel importante em conectar cidadãos e cidadãs aos seus representantes políticos, bem como potencializar sua ação política direta. Atualizar a política para os tempos modernos, conectada a era informacional em que estamos vivendo nesse momento, é urgente para construirmos um mundo mais justo e uma política que seja pautada cada vez mais pela vontade de viver bem.

Acreditamos que um passo importante que pode ser dado pelas casas legislativas é a regulamentação da apresentação de projetos de lei de iniciativa popular assinados digitalmente. Atualmente, isso é possível por uma interpretação complementar que estabelece como válidas as assinaturas feitas utilizando certificados digitais reconhecidos pelo ICP Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira).

Na prática, o uso desses certificados têm uma barreira enorme para sua massificação. A emissão depende de uma série de trâmites burocráticos e seu preço é proibitivo para realidade brasileira. Exigir esse tipo de certificado para dar algum tipo de validade jurídica à assinaturas digitais é, na verdade, limitar a universalização do exercício dos direitos políticos por brasileiros no plano digital.

Existem grupos de pesquisadores e ativistas na área de tecnologia que vêm desenvolvendo técnicas para autenticação e verificação de assinaturas feitas digitalmente tão seguras e confiáveis quanto os procedimentos adotados pelo ICP Brasil,<sup>4</sup> mas que têm um custo de uso mais baixo.

Além disso, essas iniciativas têm uma vantagem de não serem dependentes de uma entidade central atribuidora de confiança aos certificados. A rede de confiança é descentralizada e é o consenso entre os membros dessa rede que determina se o certificado é válido ou não. Incentivar e adotar essas novas tecnologias devem ser diretrizes adotadas por casas legislativas para conectar a democracia às expectativas criadas pelas recentes inovações tecnológicas.

4. Disponível em: <http://www.iti.gov.br/index.php/icp-brasil/o-que-e>. Acesso: 6/2/2017



Instituto  
de Tecnologia  
& Sociedade  
do Rio

Praia do Flamengo, 100 - Cobertura

Flamengo | Rio de Janeiro - RJ

CEP 22210-030 | Brasil

+55 (21) 3486-0390 | [Itsrio@itsrio.org](mailto:Itsrio@itsrio.org)