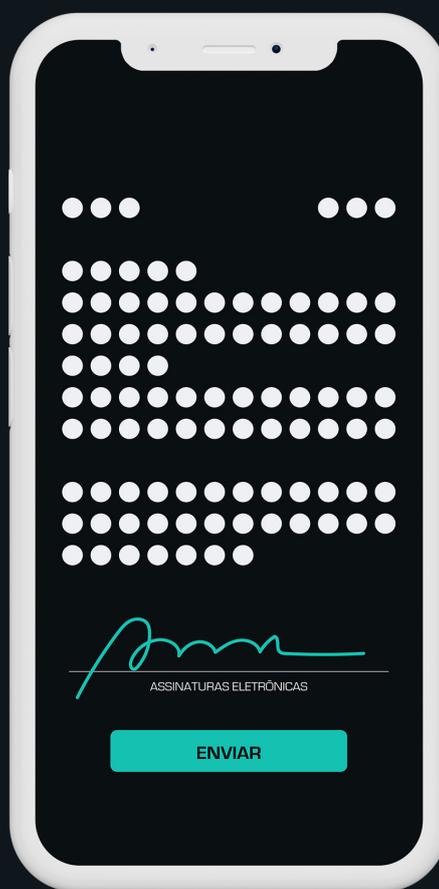


MAIO, 2020

ITS RIO

# PARECER SOBRE ASSINATURAS ELETRÔNICAS EM PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR



## **FICHA TÉCNICA**

### **Redação e Edição final**

Equipes de Direito e Tecnologia e Democracia e Tecnologia  
e diretoria ITS

### **Comunicação e design**

Equipe de Mídias

## SUMÁRIO

<b>Objeto do Estudo</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO: O QUE CARACTERIZA AS INICIATIVAS POPULARES DE LEI?</b>	<b>4</b>
<b>1. A Constituição obriga a assinatura física para a iniciativa popular de lei?</b>	<b>8</b>
1.1. A restrição à iniciativa popular não pode advir de norma infralegal	11
<b>2. Fragilidade do sistema de assinaturas: o histórico dos projetos de iniciativa popular de lei</b>	<b>13</b>
2.1. Análise dos casos bem-sucedidos de iniciativa popular no Brasil	15
2.1.1. Lei 11.124/2005: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	16
2.1.2. Lei 8.930/1994: O caso Daniella Pérez	17
2.1.3. Lei 9.840/1999: Combate a crimes de corrupção eleitoral (compra de votos)	18
2.1.4. Lei Complementar nº 135/2010: Lei da Ficha Limpa	19
2.1.5. 10 Medidas Contra a Corrupção – Projeto de Lei 4.850/16	20
2.2. Por que não houve a tramitação dos projetos lei atribuídos a iniciativa popular?	22
<b>3. Em meio digital, a assinatura eletrônica com certificação é o único meio idôneo para assegurar a autoria e a autenticidade da subscrição a um projeto de iniciativa popular de lei?</b>	<b>25</b>
<b>4. É necessária uma reserva de mercado em favor da certificação digital?</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>38</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURA OU SIGLA	SIGNIFICADO
Art.	Artigo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
PL	Projeto de Lei
ICP Brasil	Infraestrutura de Chaves Públicas
ITI	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

## ESTUDO

Uso de novas tecnologias para a subscrição da iniciativa popular de lei. Requisitos. Assinaturas eletrônicas. Argumentos contra seu uso. Análise de suas insuficiências técnicas e limitações jurídicas. (1) Assinatura e subscrição; (2) Efetividade do sistema atual. (3) Mecanismos idôneos e seguros para assegurar a integridade da subscrição e prosseguimento do PL; (4) Reserva de mercado e necessidade de certificação.

### Objeto do Estudo

1. O presente estudo busca explorar a temática da utilização de novas tecnologias para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, identificando as insuficiências e fragilidades técnicas e jurídicas de argumentos comumente utilizados no debate sobre o tema. O instrumento da iniciativa popular de lei, inserido na ordem jurídica constitucional brasileira em 1988, não pode ser tomado como secundário e tampouco podem seus requisitos formais se tornarem empecilhos para a efetivação do seu uso no processo político. Através deste estudo, demonstra-se que hoje existem mecanismos juridicamente viáveis que podem ser utilizados para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular. Por aumentarem a efetividade do instituto de forma segura, não há por que subutilizá-los.
2. Para tanto, contrapõe quatro falácias para a elaboração de projetos de lei de iniciativa popular: (1) a subscrição deve dar-se somente através de assinaturas físicas; (2) o sistema de assinaturas físicas está instituído constitucionalmente e é o único tecnicamente confiável para verificar as subscrições aos projetos de lei de iniciativa popular; (3) se aceito o meio digital, somente a assinatura eletrônica com certificação digital serve como mecanismo idôneo para assegurar a unicidade, verificabilidade e auditabilidade da subscrição; e (4) é necessário que exista uma reserva de mercado a favor de mecanismos estabelecidos com base em assinatura eletrônica com certificação digital para assegurar a confiabilidade da subscrição.

3. Como será demonstrado, essas afirmações não refletem a verdade, uma vez que: (i) a Constituição Federal não exige que a subscrição de vontade para projetos de lei de iniciativa popular seja realizada por meio de *assinatura escrita em formulário impresso*; (ii) o sistema de assinaturas físicas adotado possui fragilidades e existem outros meios técnicos viáveis para a subscrição e posterior conferência – os quais podem inclusive aumentar a efetividade da norma constitucional de participação popular; (iii) em meio digital existem diferentes meios de subscrição, a assinatura eletrônica com certificação é somente um deles, e a unicidade, auditabilidade, verificabilidade e autenticidade podem ser asseguradas em níveis variáveis; e (iv) não há razão para se criar uma reserva de mercado para certificados de assinaturas eletrônicas, em respeito ao princípio da livre concorrência e possibilidade de inovação.

### **INTRODUÇÃO: O QUE CARACTERIZA AS INICIATIVAS POPULARES DE LEI?**

4. A iniciativa popular para a proposição de projetos de lei é instrumento fundamental para a participação do cidadão do sistema político e está prevista no Artigo 14 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Ao lado dos instrumentos do plebiscito e referendo, é modo de exercício da soberania popular e considerado direito político fundamental<sup>1</sup>. Está presente não somente na Constituição Brasileira, como também na de diversos países como Alemanha, Argentina, Áustria, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Espanha, Estados Unidos da América, Itália, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Suíça, Venezuela e Uruguai<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Como explica Jane Reis, “A capacidade de apresentar proposições legislativas qualifica-se juridicamente como um poder/competência constitucional e como um direito político fundamental. Quando exercida pelos mandatários e representantes políticos, predomina a faceta poder/competência. Quando utilizada pelos cidadãos para mobilizar o aparelho legislativo, fica mais visível sua natureza de direito político.”. PEREIRA, Jane Reis. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, out./dez. 2016, p.1727. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2958958>. Acesso em 17/01/2020.

<sup>2</sup> 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 em: 17/01/2020.

5. À luz da Constituição Federal (CF), o processo legislativo é dividido por cinco fases: a iniciativa legislativa, a discussão, a votação, a sanção e o veto e, finalmente, a promulgação e publicação.<sup>3</sup> A fase com maior relevância para o presente estudo é justamente a primeira: a iniciativa legislativa. A CF prevê diferentes atores legitimados para iniciar o processo legislativo, instituindo inclusive matérias de competência chamada privativas. Um dos atores legitimados listados na Constituição é justamente o *povo*, através da possibilidade de iniciativa legislativa popular. O art. 1º da Constituição Federal reforça a possibilidade de iniciativa popular ao estabelecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*”, reconhecendo, assim, o exercício da democracia direta.

O Artigo 61, §2º CF 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 por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” A sua aplicabilidade aos Estados e Municípios é mencionada nos Artigos 27, §4º e 29, XIII CF, respectivamente à nível estadual e municipal.<sup>4</sup> Como se verá mais adiante, a Constituição é clara no que busca: é necessária a *subscrição* de parcela da população, o que corresponde a uma demonstração de *apoio*, que pode consistir em assinatura, sufrágio, ou outra forma de expressão de vontade.

6. No presente estudo, o foco é a possibilidade do uso das novas tecnologias para tornar a forma de subscrição mais eficiente, especificamente explicitar diferentes formas de assinaturas digitais. Antes, porém, explicaremos brevemente o estado da arte do instrumento da iniciativa popular no Brasil.
7. À nível federal, a iniciativa popular está regulamentada na Lei nº 9.709/1998 e os seus requisitos federais no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Artigo 252. Procedimentalmente, para propor um projeto de lei de iniciativa popular, logicamente deveriam haver 4 etapas: a)

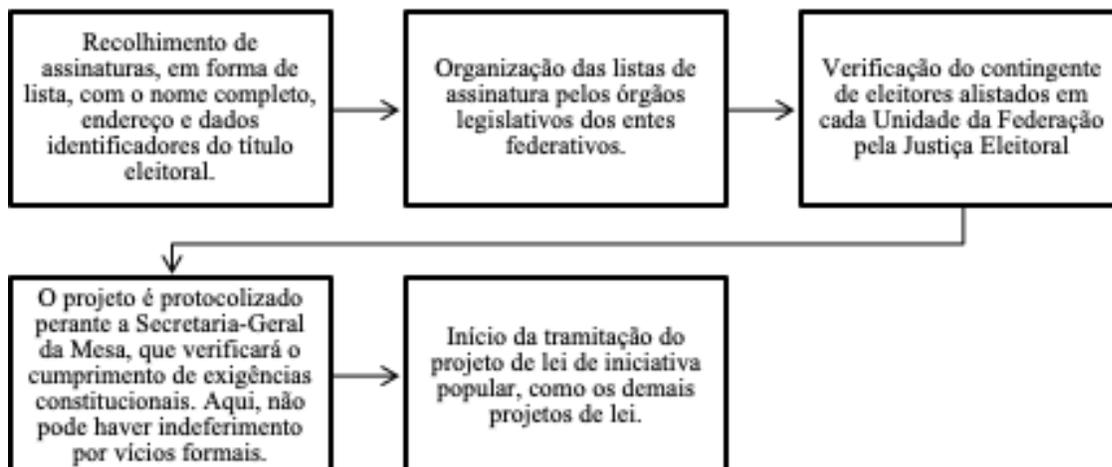
---

<sup>3</sup> VIOLA, Rafael. Como tramita um projeto de lei de iniciativa popular. In: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil. ITS Rio, 2017, p. 13. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf). Acesso em: 17/01/2020.

<sup>4</sup> Como explica Jane Reis: “(...) é importante ressaltar que mesmo que não houvesse previsão específica no texto constitucional quanto à aplicação da iniciativa nas esferas estadual e municipal, os ordenamentos dessas unidades não poderiam deixar de contemplá-la. Primeiro, porque, assim, como os demais instrumentos de democracia semidirecta, é um direito político fundamental, cuja aplicação não pode ser diferenciada segundo a esfera de governo, aplicando-se indistintamente a todos os entes da federação, dado que são princípios constitucionais centrais.” (PEREIRA, Jane Reis. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, out./dez. 2016, p.1731. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2958958>. Acesso em 17/01/2020.)

recolhimento de subscrições; b) protocolo do projeto; c) verificação por parte do ente específico dos critérios para dar início à iniciativa (contingente de eleitores alistados, autenticidade das subscrições e integridade, além de distribuição geográfica de acordo com as regulamentações específicas); e d) início do trâmite do projeto de lei como de iniciativa popular.

8. Sob a perspectiva dos requisitos formais, porém, o processo pode ser descrito da seguinte forma:



(Infográfico realizado com base no Artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no Artigo 13 da Lei 9.709/1998. Disponível em: <https://bit.ly/34aA4qs> e <https://bit.ly/2rBvrZo>. Acesso em 11/12/2019.)

9. Através dele, pode-se imaginar certas dificuldades enfrentadas para a efetivação do direito político à iniciativa popular de lei, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil. De fato, os casos bem sucedidos são poucos e na verdade confirmam certas limitações do instrumento, como será abordado ao longo deste estudo. Além disso, explicaremos a diferença entre assinatura e subscrição e faremos breves considerações sobre a intenção constitucional ao se prever o instituto em análise: o de aumentar a participação do cidadão no processo democrático e legislativo brasileiro.

10. Fato que parece pouco realista é que, em pleno 2020, pensarmos em um processo de obtenção de assinaturas que seja realizado exclusivamente por meios analógicos, através de assinaturas

em formulários físicos padrão.<sup>5</sup> Provavelmente pela época em que foi criado, partiu-se da premissa de que não existiam alternativas formais e juridicamente viáveis em meio digital.

11. No entanto, os níveis de segurança de qualquer assinatura ou modo de subscrição (passando pelas a) assinaturas em papel, b) de tipo *DocuSign*, c) do aplicativo *Mudamos*, d) as certificadas pela ICP Brasil e, e) as autenticadas em cartórios de notas) variam e já existem meios disponíveis à sociedade que garantem a segurança e unicidade das assinaturas. Assim, com o objetivo de possibilitar o engajamento de um maior número de pessoas no processo político, eles devem ser aceitos.
12. Por fim, abordamos que não pode ser criada uma reserva de mercado para a certificação de assinaturas feitas em meio digital para fins de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular. O sistema deve ser pensado e atualizado de maneira a possibilitar o desenvolvimento e incremento do instituto, observando a garantia de unicidade, a possibilidade de utilização pelo maior número de pessoas e a livre iniciativa.

## 1. A Constituição obriga a assinatura física para a iniciativa popular de lei?

13. Ao tratar de projetos de lei de iniciativa popular, é comum a menção a “assinaturas” para que haja a deflagração do processo legislativo. De fato, como se verá no tópico seguinte, leis e regulamentações locais utilizam o termo no estabelecimento das condições para o exercício da iniciativa popular. Porém, fato é que nem a Constituição Federal, tampouco a norma infraconstitucional que regula o instrumento usam o termo *assinatura*.
14. O que se faz necessário, na verdade, é a *subscrição*. No Artigo 61, §2º CF<sup>6</sup>, já mencionado, a Constituição achou por bem positivar o termo subscrição. No Artigo 29, XIII, que prevê a iniciativa popular de lei nos Municípios, é estabelecido como princípio: “iniciativa popular de projetos de lei

---

<sup>5</sup> É o que normalmente acontece **Artigo 252, III do Regimento Interno da Câmara**. Será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas.

<sup>6</sup> **Artigo 61, § 2º da Constituição Federal**. 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.

de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de *manifestação* de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (grifos nossos). A norma infraconstitucional, Lei nº 9.709/1998<sup>7</sup>, ao regulamentar a matéria igualmente utiliza o termo subscrição.

15. Subscrição, por sua vez, trata-se de apoio, sufrágio, e até mesmo assinatura.<sup>8</sup> Porém, não se limita a esta última. É termo naturalmente mais amplo. Refere-se ao ato de vontade de prestar apoio, de demonstrar aceitação. A definição dada ao termo subscrever é “[e]star de acordo com; demonstrar aceitação e aprovação em relação a; aprovar”<sup>9</sup>.

16. Em verdade, acompanhando o processo legislativo após a promulgação da Constituição de 1988, mais especificamente da lei regulamentadora do Artigo 14 aqui em questão (Lei 9.709/1998), é possível verificar a importância conferida pelos legisladores à iniciativa popular. Ao comentar as formas de participação política expressas no referido Artigo (referendo, plebiscito e iniciativa popular), o Dep. Federal Almino Affonso, então relator do projeto de lei que gerou a Lei 9.709/1998, sinalizou que “com a Constituição de 1988 dá-se uma revolução política”<sup>10</sup>, demonstrando entusiasmo com o futuro que se encaminhava: “Vale dizer, o Congresso Nacional poderá dizer em breve, diante de graves problemas nacionais, que saberá ouvir o povo, a ele que é a *fonte originária do poder*”<sup>11</sup>.

17. Nesse sentido, tomar como requisito a assinatura de projetos de lei para que seja formalmente reconhecida a iniciativa popular (gerando, assim, a deflagração do processo legislativo propriamente dito), não parece ser compatível com o espírito e o fim do instrumento. O estabelecimento na Constituição desse tipo de mecanismo de participação popular era manter consonância com o contexto de ter uma verdadeira constituição cidadã, na qual a população pode e tem voz.

---

<sup>7</sup> **Artigo 13 da Lei 9.709/1998:** 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.

<sup>8</sup> Tal consideração foi feita por Ronaldo Lemos e Márlos Reis em texto específico sobre o tema: “Subscrever corresponde a apoiar, assinar, sufragar.” (LEMOS, Ronaldo; REIS, Márlos. *Iniciativa popular pela internet: um direito constitucional do presente*. UOL, Congresso em Foco, Julho de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2qLKCPi>. Acesso em 11/12/2019.)

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.dicio.com.br/subscrever/>.

<sup>10</sup> AFFONSO, Almino. *Democracia participativa; plebiscito, referendo, iniciativa popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 31.

<sup>11</sup> Grifo nosso. AFFONSO, Almino. *Democracia participativa; plebiscito, referendo, iniciativa popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 34.

18. O legislador-constituente poderia ter utilizado o termo “assinatura”, porém, optou claramente por manter essa textura normativa aberta que nos é dada pela expressão “subscrição”. Mesmo que se considere que a forma mais comum de subscrição seria a de assinaturas, não há nada que indique que esta seja a única forma aceitável e menos ainda na sua modalidade de firma em papel. Como se verá no tópico seguinte, os requisitos como interpretados hoje geram quase uma ineficácia aplicação do instituto na prática brasileira.<sup>12</sup>

19. Além disso, como será abordado na parte 3 deste documento, as novas tecnologias possibilitaram novas formas de *assinaturas* (manifestação de vontade digital) além das tradicionais, físicas. Sobre isso, é relevante trecho do discurso do já mencionado Dep. Almino Affonso:

“Mas vou além, Sr. Presidente, no orgulho deste instante: porque as *revoluções científica e tecnológica* que estão em marcha, tão fantásticas que até parece estarmos num mundo de ficção, não tardará muito e *nos permitirá multiplicar as consultas populares*, instantaneamente, em cada casa, em cada fábrica, em cada empresa, em cada escola, nas cidades e nos campos, como se a Ágora, plantada na Antiga Grécia, houvesse ressurgido nas dimensões de um novo mundo!”<sup>13</sup>

20. Como se pode verificar, o discurso, proferido em 1998, retira quaisquer dúvidas sobre o anseio dos parlamentares envolvidos na regulamentação do Artigo 14 da Constituição, através da Lei 9.709/1998. Hoje, em 2020, as “revoluções científica e tecnológica” não estão apenas em marcha: já são realidade. Essas novas tecnologias devem, portanto, ser utilizadas em sua maior abrangência<sup>14</sup>, a fim de realizar a ambição que já existia desde 1988, à época da Constituinte e da

---

<sup>12</sup> Em estudo comparativo entre o Brasil e Portugal, Rafagnin explicita que o segundo resolveu modificar a sua regulamentação para expressamente permitir o uso de meios digitais no intuito de facilitar e dar mais eficácia ou uso do instituto da iniciativa popular. (RAFAGNIN, Thiago Ribeiro; MASSAU, Guilherme Camargo. **A Ineficácia da Iniciativa Popular de Leis**. Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB) do Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. Ano 1, no3, p.1473- 1492, 2015. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015\\_03\\_1473\\_1492.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_1473_1492.pdf).)

<sup>13</sup> Grifos Nossos. AFFONSO, Almino. *Democracia participativa; plebiscito, referendo, iniciativa popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 34.

<sup>14</sup> Nesse sentido, Ronaldo Lemos e Márlon Reis comentam inclusive que: “A norma constitucional deve acompanhar as mudanças no plano dos fatos. Hoje resta claro que a tecnologia digital avançou enormemente e ultrapassou os meios físicos em sua capacidade de servir de meio para a expressão da vontade política. Usando um computador, um telefone celular conectado à internet, um aplicativo, um telecentro ou uma lan-house, o cidadão brasileiro pode expressar sua vontade na proposição de um projeto de lei de iniciativa popular. Esse entendimento precisa se firmar desde já. Negá-lo significa cercear os direitos políticos dos brasileiros, em clara violação à Constituição Federal.” (LEMONS,

instauração da nova ordem constitucional, nos anos subsequentes, e que perdura até hoje: uma maior participação social nas decisões políticas.

21. Para tal, deve-se considerar que mesmo em uma perspectiva formalista não há óbice na utilização de assinaturas eletrônicas como meio de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, seja porque o texto prevê a *subscrição*, seja porque as possibilidades de *assinaturas* aumentaram.

### 1.1. A restrição à iniciativa popular não pode advir de norma infralegal

22. A Constituição brasileira consagra o exercício da democracia direta como um direito político. Como mecanismo de concretização desse direito a Carta Magna estabeleceu a proposição de projeto de lei por meio de iniciativa popular. Os requisitos para a sua restrição já estão presentes na própria Constituição e regulamentado por lei.
23. É princípio constitucional básico que restrições a direitos constitucionalmente reconhecidos só podem ser restringidos ou pela própria via constitucional ou por lei. As normas *infralegais*, regulamentação, tem o poder de explicar o modo como deve ser exercido o direito, mas não devem materialmente ou formalmente restringir o direito ou seu exercício.<sup>15</sup>
24. *In casu*, a iniciativa popular sendo um direito político reconhecido pela Constituição tem os seus limites dados na própria Carta Magna. A lei poderia ter restringido o direito a vista de outros direitos ou interesses fundamentais. Contudo, tanto a Constituição como a Lei 9.709/98 prescrevem que a iniciativa popular deve contar com a *subscrição* de parcela do eleitorado, e não com assinatura em meio físico. A regulamentação pode esclarecer o modo que a subscrição deve ser adquirida, porém, esse “esclarecimento” não pode criar requisitos que impeçam ou restrinjam o seu exercício. Existindo uma forma de alcançar a subscrição, não pode a via da

---

Ronaldo; REIS, Márton. *Iniciativa popular pela internet: um direito constitucional do presente*. UOL, Congresso em Foco, Julho de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2qLKCPi>. Acesso em 11/12/2019.)

<sup>15</sup> A doutrina tradicional que trata de direitos fundamentais reconhece que direitos não absolutos podem ser restringidos, mas somente pela via legislativa e albergados ou na proteção de outros direitos ou em interesses fundamentais submetidos ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. Para doutrinadores internacionais *vide*: HABERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft**. Königstein: Athenäum, 1980; para pátrios, um exemplo pode ser encontrado em: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

regulamentação impedir que ela seja exercida. Lembrando que em nenhum momento a Constituição ou a lei própria indica a forma exata pela qual se deve proceder a manifestação desse sufrágio.

25. Nesse contexto, a formalidade de exigir assinatura em papel presente no Artigo 252 do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados parece ser uma exigência que vai além dos requisitos constitucionais e legais. Veremos abaixo inclusive como ela serve para restringir o uso do instituto de maneira mais ampla. Projetos de lei de iniciativa popular têm um enorme potencial, principalmente se considerarmos que a subscrição não possui uma forma específica, mas que deve simplesmente resguardar o fim e o espírito da Constituição.

## **2. Fragilidade do sistema de assinaturas: o histórico dos projetos de iniciativa popular de lei**

26. Outro argumento para afastar o uso de plataformas digitais para subscrição a projetos de lei de iniciativa popular reside na percepção de que os instrumentos utilizados para a coleta e posterior conferência das subscrições foram estabelecidos para funcionar em meio físico precipuamente. Nesse caso, entende, então, que o sistema instituído pela Câmara em seu Regimento Interno (Artigo 252)<sup>16</sup> está estruturado para tratar meramente da subscrição como assinatura e especificamente para as realizadas em papel.

27. O ponto central da argumentação está ancorado em dois elementos: (i) o sistema instituído (tradicional) é o de recolhimento de assinaturas em um formulário próprio fornecido pela Câmara; e (ii) a capacidade técnica instituída para garantir a conformidade com os critérios (garantir que o projeto atingiu os percentuais mínimos de subscrição) se direciona para garantir e assegurar esse meio já instituído.

28. O histórico de projetos de iniciativa popular de lei nos mostra que a sistemática estabelecida possui, em verdade certas fragilidades. Após um exame mais acurado, percebe-se que nenhum dos dois elementos se sustentam: tanto o sistema de recolhimento de assinaturas tradicional não é eficiente; como a presumida capacidade técnica já instituída também não é suficiente

---

<sup>16</sup> O Regimento Interno exige a assinatura de cada eleitor acompanhada de seu nome completo (legível), endereço e número de seu título eleitoral. O inciso V do Artigo 252 estabelece que compete à Secretaria da Mesa averiguar se essas formalidades foram cumpridas.

para satisfazer a garantia de conformidade com os critérios estabelecidos para a concretização da iniciativa popular.

29. Nos mais de 30 anos da Constituição Federal, a iniciativa popular para a proposição de projetos de lei já chegou a ser exercida de maneira a gerar discussão no Congresso Nacional em 5 casos: Lei nº 8.930/94 (adiciona certas condutas ao rol de crimes hediondos, conhecida como Lei Daniella Perez); Lei nº 9.840/99 (combate à compra de votos); Lei nº 11.124/05 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS); Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa); e Projeto de Lei nº 4.850/16 (10 Medidas Contra a Corrupção, não chegou a ser aprovado como lei).
30. Dentre essas, somente quatro culminaram em aprovação de uma lei.<sup>17</sup> A situação se agrava ao nos atentarmos que em unicamente um dos casos a autoria legislativa chegou a ser atribuída efetivamente à iniciativa popular<sup>18</sup> e, mesmo nesse, ao final, a iniciativa teve de ser “apadrinhada” ou “adotada” por um parlamentar para ter uma tramitação regular.<sup>19</sup>
31. É notável que dentro do sistema constitucional brasileiro - que *ab initio* busca a participação, em uma Constituição Cidadã - a iniciativa popular tenha tido tão pouco sucesso como um mecanismo para influir na política. Uma breve comparação com a apresentação das “emendas populares” durante a Constituinte de 1987/88 já nos mostra que a população tem capacidade de se mobilizar.<sup>20</sup> Foram apresentados 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais.<sup>21</sup> Resta afastada uma potencial explicação de que não existiria uma cultura de participação política, o que prejudicaria o uso do instituto da iniciativa popular de lei no Brasil. Uma explanação melhor para essa situação está no número de

---

<sup>17</sup> Ministro Gilmar Mendes em seu Curso de Direito Constitucional explicita a pouca utilização do instituto. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 703.)

<sup>18</sup> Na apresentação oficial do projeto de lei aparece como de autoria por iniciativa popular. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D08ABR1992.pdf#page=51>. O Secretário da Mesa, em mensagem pra o Presidente da Câmara reconhece que esse seria o primeiro projeto de iniciativa popular de lei. *Vide* o dossiê do PL, disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992).

<sup>19</sup> O Deputado Nilmaro Miranda é quem versa efetivamente como autor do projeto. *Vide* site: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>.

<sup>20</sup> WHITAKER, Francisco... [et al.]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/participacao-popular.htm>.

subscrições necessárias para a apresentação de um projeto de lei. Hoje, esse número está na casa de milhão e meio de subscrições, divididos em diferentes estados.<sup>22</sup> Durante a Constituinte, foi possível propor as chamadas emendas populares para compor efetivamente o texto dessa nova constituição que se elaborava. O número de assinaturas necessário para sua proposição era consideravelmente mais baixo (beirando os 30 mil com a participação de pelo menos três entidades patrocinando), o que permitia, naturalmente, uma maior participação<sup>23</sup>.

32. Atribuir a barreira somente ao número de pessoas e à dificuldade prática de mobilização, no entanto, é pouco para entender o fenômeno. Após uma análise mais aprofundada dos cinco casos mencionados acima, poderemos verificar como na prática existem barreiras presentes no próprio sistema já instituído e que a utilização de uma plataforma digital de subscrição pode inclusive ser um elemento facilitador.

## **2.1. Análise dos casos de iniciativa popular no nível federal no Brasil**

Ainda que os projetos listados abaixo tenham coletado a quantia prevista constitucionalmente para caracterizá-los como projetos de lei de iniciativa popular, a impossibilidade (material e procedimental) de verificar a veracidade das assinaturas fez com que sempre um membro do legislativo ou do executivo tivesse que “adotar” o projeto como se fosse de sua autoria. Os projetos abordados nesta seção estão dispostos em ordem cronológica considerando o início do processo de coleta de assinaturas e não de quando foram promulgados.

### **2.1.1. Lei 11.124/2005: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**

---

<sup>22</sup> Nos termos da Constituição:

Artigo 61 § 2º: 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.

<sup>23</sup> Ver mais em:

<http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>

33. Em 19 de novembro de 1992, advindo de ampla movimentação, foi apresentado o Projeto de Lei 2910/92 que versa sobre a criação de um fundo nacional de habitação.<sup>24</sup> Nas suas justificativas aparece que “este projeto de lei de iniciativa popular ganhou as ruas, vilas, bairros de todo o país, *ultrapassando em muito o número mínimo de eleitores que deveriam subscrevê-lo*”.<sup>25</sup>
34. O número efetivo de subscritores, no entanto, nunca chegou a ser verificado. A Câmara não possuía um sistema para possibilitar o exame da autenticidade das assinaturas e para efetivar a contagem das mesmas. Mesmo com um pedido de auxílio ao TSE, não foi possível realizar a verificação, “uma vez que aquele Tribunal possui cadastrado, [a época], apenas um terço do eleitorado nacional”.<sup>26</sup> O Presidente da Câmara naquele momento, Dep. Ibsen Pinheiro, a vista da impossibilidade material da verificação dos requisitos acatou a tramitação do projeto de lei com a autoria atribuída ao Dep. Nilmário Miranda.<sup>27</sup>
35. A aprovação como lei, no entanto, teve um procedimento extremamente longo. Passando quase 14 anos de tramitação até sua publicação em 2005. Efetivamente, a iniciativa popular prevaleceu. Mas o sistema, assim como estabelecido, não era suficiente nem juridicamente - não existia uma lei que regulamentava o instituto reconhecido constitucionalmente - e nem tecnicamente, pois acabou por esbarrar nas dificuldades de realização da conferência das assinaturas. O meio apresentado apresentava barreiras. Como explicitou Duarte Neto em análise do procedimento que levou à aprovação da lei, a conferência “esbarrou na ocasião na impossibilidade técnica de realização da tarefa”<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Informações sobre o projeto de lei em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521> .

<sup>25</sup> Grifo Nosso. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992).

<sup>26</sup> Mensagem do Secretário da Mesa da Câmara. Vide dossiê, pp. 13 e ss. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992). O Relator da Comissão de Constituição e Justiça e Redação reconhece a dificuldade. Nas suas palavras: “atestava a impossibilidade de o Superior Tribunal Eleitoral [sic] conferir a condição eleitoral dos mais de oitocentos mil subscritores do projeto, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas.” (Relatório Comissão de Constituição e Justiça e Redação, PL 2.710/1992, Relator Deputado Fernando Coruja, pp. 6 e 7. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=822&file name=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&file name=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992).)

<sup>27</sup> Despacho do Presidente, 02 de abril de 1992. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992).

<sup>28</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. Revista dos Tribunais, 2005, p. 142.

## 2.1.2. Lei 8.930/1994: O caso Daniella Pérez

36. Dois anos depois, foi apresentado o projeto de lei nº 4.146/93<sup>29</sup> que tratou de adicionar uma série de condutas como latrocínio, extorsão qualificada por morte e mediante sequestro, estupro, entre outros, ao rol de crimes hediondos. O projeto de lei foi apresentado no contexto de grande movimentação por parte da escritora de novela Glória Pérez haja vista o assassinato de sua filha Daniella Pérez.<sup>30</sup> O projeto foi iniciado como iniciativa popular e foram coletadas assinaturas para o projeto de lei em todo o país através de campanhas inclusive televisivas chegando a mais de milhão e trezentas mil assinaturas.<sup>31</sup>
37. No entanto, mesmo com o número suficiente de assinaturas coletadas, a autoria do projeto não foi de iniciativa popular. O Poder Executivo assumiu a autoria e deu tramitação ao projeto. Um dos motivos expostos se referem a possíveis vícios de coleta de assinatura<sup>32</sup>. Numa revisão dos documentos, não está presente que haja sido aberto procedimento para a verificação das assinaturas. No Relatório da Comissão de Constituição e de Justiça e Redação, há textualmente o reconhecimento dos esforços populares para a apresentação da “minuta de projeto de lei”.<sup>33</sup> O que se desprende do processo é que a Lei aprovada (Lei nº 8.930/94) recebeu a autoria (“paternidade”) pelo Executivo ainda que a sua inspiração tenha sido o projeto de origem popular. Não houve o processamento como projeto de iniciativa popular de lei, seja por uma impossibilidade técnica, seja por vício de coleta de assinaturas. Independente dos esforços, o instituto não chegou a ser utilizado. A explicação lógica aparente está relacionada às dificuldades de verificação e exame do número de assinaturas.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Sobre o projeto de lei: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposi-cao=219155>.

<sup>30</sup> Sobre o caso: <http://www.daniellaperez.com.br/>.

<sup>31</sup> O Presidente da Câmara, Dep. Inocêncio de Oliveira, atesta que em audiência pública recebeu o documento contendo mais de milhão e trezentas mil assinaturas. *Vide* dossiê digitalizado do processo, Ofício SGM/P nº 960 de 1993, p. 12: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993).

<sup>32</sup> AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

<sup>33</sup> *Vide* dossiê digitalizado do processo, Relatório CCJR, p. 22: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993).

<sup>34</sup> TSE, inclusive, já confirmou a dificuldade no processo de verificação: "A checagem das assinaturas é um procedimento inédito na Câmara e, até o início da noite desta segunda-feira, 20, integrantes da Mesa ainda estudavam como fazê-la." Cf.:

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maia-diz-que-camara-fara-so-checagem-tecnica-de-assinaturas-de-apoio-a-projeto-anticorruptcao,70001673181>

No mesmo sentido, a Câmara também declarou a mesma dificuldade. Ver mais em:

### 2.1.3. Lei 9.840/1999: Combate a crimes de corrupção eleitoral (compra de votos)

38. O projeto de lei que levou a aprovação da Lei nº 9.840/99 propunha alterações às leis eleitorais 9.504/74<sup>35</sup> e 4.737/55<sup>36</sup> com o intuito de combater a compra de votos no país. A Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) em conjunto com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras 60 entidades elaboraram o projeto contando com a participação da população. O PL acabou contando com 1.039.175 de assinaturas.<sup>37</sup>
39. Uma análise aprofundada da apresentação leva à conclusão de que mais uma vez não foi realizado o exame das assinaturas apresentadas para a subscrição do projeto de iniciativa popular de lei. De fato, em registro histórico explicitando o processamento da lei na Câmara há a admissão de que existiam questões técnicas que dificultariam a verificação da autenticidade das assinaturas:

Ao ser feita a entrega do Projeto em 10 de agosto, verificou-se que o tempo que seria exigido para a recontagem das assinaturas inviabilizaria sua discussão e eventual aprovação dentro do prazo pretendido, além de existirem dificuldades técnicas para a Câmara ou o TSE verificarem a autenticidade das assinaturas. O Presidente da Câmara e os responsáveis pela Iniciativa Popular consideraram então que o Projeto deveria tramitar como iniciativa parlamentar, para começar a ser examinado imediatamente.<sup>38</sup>

40. Também nesse caso houve a assunção da autoria por parte de um parlamentar para o processamento da iniciativa. Frise-se que não houve sequer a verificação das subscrições – assinaturas físicas, no caso.

---

<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-busca-sistema-que-verifique-assinaturas-de-projetos-de-iniciativa-popular-20967759>

<sup>35</sup> Lei 9.504/97 - Estabelece normas para as eleições.

<sup>36</sup> Lei 4.737/65 - Código Eleitoral.

<sup>37</sup> Efetivamente, em princípio não atingiu o quociente mínimo de 1% do eleitorado.

<sup>38</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Combatendo a corrupção eleitoral : Tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional**. Série Ação parlamentar. Brasília, 1999, p. 15. Disponível em: <http://www.loc.gov/catdir/toc/fy02/2001286720.html>.

#### 2.1.4. Lei Complementar nº 135/2010: Lei da Ficha Limpa

41. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), integrado por 43 entidades brasileiras, deflagrou a Campanha Ficha Limpa. Esta culminou na apresentação de um projeto de iniciativa popular de lei, o qual estabelece casos de inelegibilidade por força de condenação criminal. A iniciativa popular contou com a assinatura de mais de 1,3 milhão de pessoas,<sup>39</sup> sendo uma das campanhas mais bem conhecidas do país.<sup>40</sup>
42. Apesar do volumoso número de assinaturas, o projeto acabou recebendo autoria do Dep. Antonio Carlos Biscaia e outros tornando-se o PLP nº 518/2009.<sup>41</sup> Este foi apensado em conjunto com o PLC 168/93 para acabar sendo aprovado como Lei Complementar 135/2010. Ainda que se reconheça no Relatório da Comissão de Constituição e Justiça a iniciativa popular e o número significativo de assinaturas,<sup>42</sup> em momento algum resta claro que foi realizada a sua contagem e verificação. O fato de não ter sido processado sob a égide de um projeto de iniciativa popular leva a crer que a Câmara não deu início ou não finalizou esse procedimento verificatório.

#### 2.1.5. 10 Medidas Contra a Corrupção – Projeto de Lei 4.850/16

43. No caso da iniciativa nomeada como “10 Medidas Contra a Corrupção”, mais de dois milhões se uniram para apresentar uma série de propostas com o intuito de combater a corrupção no

---

<sup>39</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. Requerimento nº 5848/2009, do Dep. Chico Alencar (PSOL-RJ): Requer a Inclusão na Ordem do dia do Projeto de Lei Complementar 518/2009. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009). Há informação de que foram entregues 292 caixas de assinaturas. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=799205&filename=Tramitacao-PLP+518/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=799205&filename=Tramitacao-PLP+518/2009).

<sup>40</sup> A campanha não foi somente para a busca de assinaturas físicas, também houve a procura por apoio online. Abaixo assinados que circularam na internet chegaram a ter mais de 2 milhões de assinaturas. (<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/ficha-limpa-mais-de-2-milhoes-de-assinaturas-na-internet/>).

<sup>41</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano LXIV, n. 175, p. 55174, 07 out. 2009. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT2009.pdf#page=82>.

<sup>42</sup> Ao final, no Relatório da Comissão de Constituição e Justiça aparece a manifestação de que estavam presentes mais de 1 milhão e 700 mil assinaturas. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=760830&filename=Tramitacao-PLP+168/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=760830&filename=Tramitacao-PLP+168/1993).

país. A iniciativa popular foi levada à Câmara que a registrou em sede do PL nº 4.850/16. Para que o trâmite fosse efetivado, o projeto de lei foi “apadrinhado” pelos Deputados Antônio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos.<sup>43</sup> Na justificativa, aparece a frase um tanto dúbia sobre a sua origem:

Este projeto de lei é o resultado do trabalho conjunto entre o Ministério Público Federal e a sociedade civil que, ao longo desses últimos nove meses, se mobilizaram de norte a sul, de leste a oeste, nas 27 Unidades da Federação do País, com objetivo de alcançar o quantitativo mínimo de assinaturas para se apresentar uma proposição de iniciativa popular, conforme estabelecido no § 2º do Artigo 61 da Constituição Federal do Brasil.

#### 44. Há o reconhecimento da mobilização de milhões de pessoas:

São dois milhões de cidadãos que se mobilizaram para o apoio a este Projeto, e nossa a honra de levar à consideração da Câmara dos Deputados esta proposição que é exemplo de participação democrática e fruto de colaboração conjunta de diversos operadores de direito que se dedicam ao combate e prevenção da corrupção em todas as suas formas.<sup>44</sup>

45. Ainda que faça referência ao instrumento da iniciativa popular e ao permissivo constitucional, não há menção a essas assinaturas terem dado início ao procedimento formal como projeto de iniciativa popular de lei. Depreende-se que efetivamente não houve a verificação e contagem das mesmas. O PL, de fato, existiu por fruto da mobilização, mas a sua tramitação se deveu ao apoio parlamentar, seguindo o rito da casa legislativa.

## 2.2. Por que não houve a tramitação dos projetos lei atribuídos a iniciativa popular?

---

<sup>43</sup> Na apresentação do PL 3855/2019 consta autoria de Iniciativa Popular. Nas informações de tramitação, no entanto, a autoria é atribuída ao Deputado Antônio Carlos Mendes Thame:

“Realizada Comissão Geral no dia 22 de junho de 2016, às 9 horas, em Sessão Plenária da Câmara dos Deputados. Em atendimento ao Requerimento nº 4621/2016, de **autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)**”.

Cf.: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>.

<sup>44</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1448689&](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689&).

46. Como se percebe da análise das iniciativas populares vistas acima, na prática, para a tramitação dos projetos há a necessidade de um "autor adotivo"<sup>45</sup>, um "apadrinhamento"<sup>46</sup>, numa forma de "assunção de titularidade"<sup>47</sup>. Em nenhum dos casos houve efetivamente a utilização do instituto da iniciativa popular de acordo com os critérios constitucionais e presentes na legislação específica. Nunca foram verificados os requisitos de acordo com o previsto no Artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
47. A *praxis* parlamentar parece ser a de "driblar" as dificuldades advindas das exigências legais. O número elevado de subscrições assim como a sua necessária pulverização em diversos estados e regiões do país servem como barreira de entrada para a utilização do instituto. No entanto, o fato de cinco iniciativas terem sido apresentadas mostra que potencialmente não é intransponível.
48. O segundo obstáculo parece ser inclusive o mais difícil pois trata do modo como se põe em marcha o funcionamento legal do instituto. O sistema instituído de coleta de assinaturas em um formulário próprio fornecido pela Câmara trás consigo a necessidade de conferência da autenticidade e integridade das assinaturas como mecanismo de subscrição autorizado. A consequência é que deve existir um mecanismo próprio para a realização de dita conferência.
49. A Constituição e a Lei 9.709/98 não endereçam qual deve ser a entidade responsável por essa verificação e tampouco especificam o mecanismo a ser utilizado. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como vimos, especifica que à Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados compete o exame da observância dos requisitos (Artigo 252, inciso V).
50. Nos primeiros casos existiam inclusive dificuldades de ordem técnica que impossibilitavam a realização da conferência. No projeto de lei 2910/92, que deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Secretaria da Mesa admite que é tecnicamente inviável a realização da conferência.<sup>48</sup> Em uma entrevista posterior, um dos Secretários da Mesa da

---

<sup>45</sup> A linguagem busca [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf).

<sup>46</sup> [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/20444/1/2017\\_RaissaGuerreiroBonfim\\_tcc.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/20444/1/2017_RaissaGuerreiroBonfim_tcc.pdf).

<sup>47</sup> Em liminar em Mandado de Segurança que versa sobre tema conexo, o Ministro Luiz Fux menciona como uma prática parlamentar a "assunção de titularidade" de projetos de iniciativa popular de lei. (Liminar MANDADO DE SEGURANÇA No 34.530/DF, Ministro Luis Fux, 2016)

<sup>48</sup> Mensagem do Secretário da Mesa da Câmara. Vide dossiê, pp. 13 e ss. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filena%20me=Dossie+-PL+2710/1992).

Câmara dos Deputados chegou a dar declaração dizendo que “[tiveram que] aceitar [o projeto de iniciativa popular] por não ter como conferir [as assinaturas]”.<sup>49</sup>

51. Nas situações subsequentes, igualmente, não houve a verificação de se as assinaturas apresentadas eram válidas e atingiam os critérios legais. Isso nos leva a crer que não existe um mecanismo ágil e seguro o suficiente que permita essa verificação. Se existisse, certamente dariam uma maior legitimidade aos projetos apresentados e teriam dado início a uma tramitação como projetos de iniciativa popular de lei.
52. O sistema tradicional de subscrição por meio de assinaturas físicas em formulário próprio possui a grande fragilidade de não ter até os dias de hoje habilitado o processamento de projetos de iniciativa popular de lei. Seja por uma questão de inviabilidade técnica, seja por inviabilidade temporal, o certo é que até hoje a nível federal não houve processamento de projetos de lei de origem cidadã *qua* iniciativas populares. As assinaturas coletadas não foram verificadas e não há certeza quanto ao número real de subscritores.
53. Em uma perspectiva prática, efetivamente a conferência de milhões de assinaturas físicas, em papel, não é uma atividade viável a não ser em casos muito esporádicos e.g. salvo casos em que a quantidade de assinaturas a serem recolhidas seja pequeno, que justificáveis ao seu fim, abaixo assinado. É importante ressaltar o alto número de assinaturas requerido - 1% do eleitorado, o que corresponde no nível nacional a aproximadamente 1,5 milhão de assinaturas - e a exigência de distribuição das mesmas em pelo menos cinco estados distintos. Além disso, a própria Câmara dos Deputados não dispõe de uma estrutura para a verificação destas assinaturas<sup>50</sup>. Estes três elementos explicitam o alto custo financeiro e temporal embutido no procedimento da iniciativa popular e explicam o porquê do baixo número de proposições desse tipo de projeto de lei, o que leva à baixa efetividade desse direito à participação no processo democrático. É compreensível que a prática da Câmara seja a de processamento por meio de uma “assunção de autoria”. Por economia, parece que a tramitação por esse meio atinge os

---

<sup>49</sup> Entrevista disponível em:

<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL16208-5601,00-DEPUTADO+ADOTA+PROJETO+DE+INICIATIVA+POPULAR.html>.

<sup>50</sup> Renata Pouso chega ao ponto de dizer que “[j]á não bastasse a dificuldade de recolhimento de tais assinaturas, o processo é impossibilitado, também, pela inexistência de uma estrutura interna da Câmara dos Deputados para a conferência das assinaturas.” (POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa Popular Municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 55.).

fins imediatos de apresentação de um projeto de iniciativa popular de lei, qual sejam, a modificação das normas pátrias que regem um determinado tema.

54. Dessa forma, a iniciativa popular em si resta invalidada como instituto constitucional e, um de seus fins mediatos, a participação cidadã na política nacional, acaba sendo relegado a um segundo plano. É necessário, então, desenvolver outros meios para alcançar esse fim, meios esses que facultem uma maior facilidade técnica de verificação dos critérios apresentados na Constituição e presentes na legislação interna.

### **3. Em meio digital, a assinatura eletrônica com certificação é o único meio idôneo para assegurar a autoria e a autenticidade da subscrição a um projeto de iniciativa popular de lei?**

55. Conforme visto, as formalidades colocadas pela lei acabam por apresentar inconvenientes práticos que obstam a propositura de projetos de lei de iniciativa popular, dificultando a participação direta da sociedade na atividade legislativa nacional. Nesse sentido, a suposta necessidade de coleta de assinaturas em papel representa grande desafio, já que reunir o montante de assinaturas necessárias e encaminhá-las fisicamente ao Congresso Nacional já se provou um procedimento defectivo.

56. Torna-se oportuno, por conseguinte, considerar outras formas de subscrição – igualmente válidas –, levando em conta as oportunidades trazidas pela tecnologia, para que seja possível ampliar o espectro de participação efetiva dos indivíduos nos projetos de lei de iniciativa popular. A assinatura eletrônica se apresenta como oportunidade de ampliação de tal participação, à medida que permite que indivíduos de todo o país subscrevam um projeto de lei, viabiliza a coleta de assinaturas em quantidade consideravelmente maior do que as assinaturas físicas, facilita o processo de verificação e sua apresentação ao Congresso Nacional. Destaca-se o fato de que, em razão da dificuldade em verificar as assinaturas físicas, tal verificação nunca foi realizada em nenhum dos projetos de lei de iniciativa popular.

57. Superados os debates em torno da validade jurídica das assinaturas eletrônicas, uma preocupação que parece subsistir é quanto à sua autenticidade, ou seja: como é possível constatar que a assinatura eletrônica apresentada foi, de fato, emitida por seu fidedigno autor?

Para tal, existe um conjunto de técnicas de segurança aplicadas ao sistema de certificação digital, que tornam possível assegurar a autenticidade das assinaturas eletrônicas. Resta aferir, dentre os diferentes tipos de assinaturas eletrônicas mais usados atualmente, qual o grau de confiabilidade que se pode esperar para que não haja risco de fraude das assinaturas. E, dentre os graus de confiabilidade, aqueles necessários para objetivo pretendido, uma vez que a exigência de confiabilidade de uma assinatura para fins de transferência de imóvel não são mesmos para uma petição, por exemplo.

58. Para tanto, apresentaremos as características de cinco tipos de assinaturas: (i) assinaturas em papel; (ii) assinaturas tipo *DocuSign*; (iii) Assinaturas do aplicativo *Mudamos*, desenvolvido pelo ITS Rio; (iv) Assinaturas presentes na ICP Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira) e (v) Assinaturas digitais certificadas por notários em cartório de notas. Com base nessas características, elaboramos uma tabela que expõe, em ordem crescente, o grau de unicidade, auditabilidade, verificabilidade e autenticidade de cada uma delas.

59. Antes, é preciso considerar as definições aqui utilizadas para os quatro elementos de confiabilidade das assinaturas:

**Unicidade / integridade:** conjunto de elementos que possibilitam atestar que a assinatura é única e que os dados não podem ser alterados sem detecção..

**Auditabilidade:** processo que permite a comparação da compatibilidade da informação retida com a informação compartilhada/publicada.

**Verificabilidade:** possibilidade de diferentes atores chegarem a um consenso sobre a fidedignidade da informação.

**Autenticação:** processo que visa a identificação de uma pessoa, máquina, *software* ou entidade como geradora da informação.<sup>51</sup>

Assinatura (tipo)	Unicidade	Auditabilidade	Verificabilidade	Autenticidade
<b>Papel / Físico</b>	Apenas é possível atestar a	A auditabilidade de assinaturas físicas	A verificabilidade ocorre apenas por	Por meio do reconhecimento de

<sup>51</sup> Definições realizadas com base no parecer técnico emitido pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Processo número 00100.013033/2018-29

	<p>unicidade/integridade através do certificado em cartório. Nesse caso, refere-se à realização de atos sucessivos, sem interrupção, na presença de autoridade, sendo impossível acréscimo ou modificação após o ato.</p>	<p>ocorre apenas por meios de comparação.</p>	<p>meio da comparação presencial. As firmas autenticadas em cartório são verificadas a partir da característica de fé pública determinada legalmente para os atos notariais, ocasião em que qualquer indivíduo pode atestar a fidedignidade da assinatura sem precisar de um intermediário.</p>	<p>firma, o Tabelião declara a autenticidade da assinatura feita no documento em comparação com a da pessoa que reconhece a firma.</p>
<p><b>Digital (tipo DocuSign)</b></p>	<p>Através de recursos tecnológicos utilizados para atestar a autenticidade (ex.: senhas, tokens, voz e geolocalização, é possível garantir que se trata da mesma informação criada e o conteúdo não poderá ser modificado pelo autor/detentor do acesso.</p>	<p>Registros de auditoria com selos de segurança garantem todas as provas que uma corte precisaria em caso de repúdio jurídico.</p>	<p>A criptografia é usada para proteger a visualização do documento por qualquer pessoa. Com ela, apenas usuários autorizados conseguem converter os dados de um arquivo PDF em um documento legível, através do chamado algoritmo de dispersão. Trata-se de espécie de chave do código sem a qual é impossível tornar o PDF legível. Além disso, também é possível ter o carimbo de tempo, um recurso para informar quando exatamente a assinatura se deu – incluindo data e hora.</p>	<p>Através de recursos tecnológicos inseridos em um <i>software</i> é possível atestar a autenticidade. O uso de senhas, tokens, voz e geolocalização são alguns exemplos.<sup>52</sup></p>

<sup>52</sup> <https://www.docuSign.com.br/blog/tudo-sobre-assinatura-eletronica/>

<p><b>Assinaturas Mudamos</b></p>	<p>Fazendo uso de documentos de identificação de número único, combinados com um carimbo temporal e a posse de um par de chaves matematicamente e conectadas, uma pública (a ser compartilhada) e outra privada (unicamente acessível ao usuário) - técnica conhecida como criptografia assimétrica. Com a chave privada é gerado um <i>hash</i> único baseado nos dados informados para assinatura.</p>	<p>Sistema de publicação periódica das assinaturas em listas públicas, inclusive com a autenticação destas em redes de blockchain públicas. Isso garante que as listas públicas sejam imutáveis e, caso um agente interessado queira auditar todo o processo de assinatura, desde a primeira assinatura coletada, ele tem a capacidade de fazê-lo sem depender de qualquer outro agente. São armazenadas as seguintes informações: a) Resultado hash da mensagem assinada; b) Identificação do usuário e sua identificação de endereço público; c) Identificação número/endereço da parte pública da assinatura (signatário); d) Data da realização da atividade. Vale ressaltar que os dados ficam semi-anonimizados no documento público em respeito à</p>	<p>Garantida pela publicação da chave pública dos usuários junto com os dados informados para assinatura e o <i>hash</i> de assinatura. Dessa forma, qualquer pessoa interessada em verificar qualquer assinatura, tem autonomia para fazê-lo, também é possível ter o carimbo de tempo, um recurso para informar quando exatamente a assinatura se deu – incluindo data e hora.</p>	<p>Através dos recursos presentes no conjunto de tecnologias utilizadas: a) Na geração do par de chaves criptográficas; b) somados ao número de documento no processo de geração das assinaturas/votos; c) junto à coleta de identificadores únicos para cada aparelho em cada voto; d) armazenamento de informações sobre a geolocalização no momento da assinatura; e) Verificação do perfil e aparelho do usuário através de verificação via serviço de SMS.</p>
-----------------------------------	--	--	--	---

		<p>proteção de dados pessoais. As listas completas são compartilhadas somente com as autoridades legislativas competentes. O próprio código do aplicativo pode ser auditado, uma vez que sua maior parte é aberta.</p>		
<p><b>Assinaturas com Certificado Digital</b></p>	<p>O certificado ICP-Brasil, através de determinação legal (MP 2.200-2/0), atesta que o documento não sofreu qualquer modificação entre o emissor e seu destinatário. Por comparação de resultados <i>hash</i>, mostrando que o conteúdo digital não foi alterado desde que sua assinatura digital foi criada pelo signatário.</p>	<p>Para fins de auditoria e rastreabilidade, os processos de geração e verificação de assinatura digital devem possibilitar a realização, visualização e armazenamento de registros eletrônicos ou logs de suas atividades. As seguintes informações são passadas: a) Resultado hash do arquivo assinado ou verificado; b) Tipo de certificado digital ICP Brasil; c) Identificação do proprietário do certificado digital de assinatura; d) Identificação do emissor e número serial do certificado digital de assinatura (signatário); e) Data da realização da atividade; f) Resultado e/ou problemas</p>	<p>Através do verificador de conformidades de assinaturas digitais do ICP Brasil é possível verificar a assinatura. Além disso, também é possível ter o carimbo de tempo, um recurso para informar quando exatamente a assinatura se deu – incluindo data e hora.</p>	<p>Autenticidade está relacionada ao processo de criação de um código logicamente associado a um conteúdo digital e a chave criptográfica do signatário.<sup>53</sup></p>

		encontrados nos processos de geração e verificação da assinatura digital.		
<b>Assinaturas com Certificado Digital certificadas em cartório</b>	Combinação do elemento anterior com fé pública dos atos notariais.	Combinação do elemento anterior com fé pública dos atos notariais.	Combinação do elemento anterior com fé pública dos atos notariais.	Combinação do elemento anterior com fé pública dos atos notariais.

60. A partir da leitura da tabela, percebe-se que as características estabelecidas pelo ICP Brasil, quanto às exigências de unidade, auditabilidade, verificabilidade e autenticação, são comprovadas de diferentes formas. Estas formas são todas passíveis de atestar a confiabilidade às assinaturas.

61. É possível atestar, ainda, que as assinaturas do tipo *DocuSign* e *Mudamos* apresentam características semelhantes e análogas, diferenciando-se quanto à forma, mas, ainda assim, equivalentes em força jurídica, às assinaturas físicas reconhecidas em cartório.

62. As assinaturas *Mudamos* representam uma maneira segura, financeiramente acessível e juridicamente satisfatória para os objetivos pretendidos e, como se demonstra no próximo tópico, a emissão de certificação digital é dispensável nas situações aqui tratadas.

#### **4. É necessária uma reserva de mercado em favor da certificação digital?**

63. Como exposto no tópico anterior, as assinaturas certificadas pelo ICP podem até ter um nível de segurança maior. No entanto, não são *necessárias* para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular. Entendemos que outras assinaturas já detêm nível de segurança suficiente para garantir a autenticidade de cada assinatura. Não se trata, por exemplo de assinar peça judicial ou despacho – isto se encontra regulado por lei específica (Lei do Processo Judicial Eletrônico – Lei nº 11.419/2006), que traz disposição específica sobre assinatura digital para

esses fins<sup>54</sup>. Trata-se, frise-se, de aumentar as possibilidades de os cidadãos participarem do processo democrático através do instituto do projeto de lei de iniciativa popular, cujas regulamentações nada dispõem sobre *subscrição* em meio digital.

64. Tendo isso em vista, o presente tópico busca elucidar o sistema proposto pela Medida Provisória 2.200/2001, argumentando que ele cria uma reserva de mercado indevida que não deve se aplicar ao sistema de subscrição (e, quando couber, assinaturas) de projetos de lei de iniciativa popular.
65. De início, cabe explicar que a MP 2.200-2/2001, apesar de ter força de lei e estar em pleno vigor na ordem jurídica brasileira, nunca foi analisada no Congresso Federal. É que o sistema atual de tramitação de Medidas Provisórias foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Entre outras modificações, previu que a validade de uma MP não seria mais de 30 dias até sua apreciação pelo Congresso Nacional, e sim de 60 dias, prorrogáveis por igual período<sup>55</sup>. O artigo 2º da Emenda<sup>56</sup>, por sua vez, preservou as MPs editadas até a data de sua promulgação (11 de setembro de 2001). Assim, como a MP 2.200-2 foi editada em agosto daquele ano, foi alcançada pelo que o portal de notícias Agência Senado já denominou como “eternização”<sup>57</sup>, ou seja, continua em vigor mesmo sem deliberação do Congresso Nacional.
66. Feita essa explicação, é interessante analisar com olhar crítico o texto da referida MP. Ela cria a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP Brasil), com o objetivo de “garantir a

---

<sup>54</sup> Veja-se o Artigo 1º, §2º da referida Lei, Lei nº 11.419/2006 (grifos nossos):

§ 2º Para o disposto *nesta* Lei, considera-se:

III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por *Autoridade Certificadora credenciada*, na forma de *lei específica*;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

<sup>55</sup> Artigo 62, §§3º e 7º da Constituição Federal.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

<sup>56</sup> Art. 2º da EC nº 32/2001. As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Guilherme. Cinquenta medidas provisórias de 2001 ainda estão válidas. Agência Senado, Novembro de 2014. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/20/cinquenta-medidas-provisorias-de-2001-ainda-estao-validas>. Acesso em 17/01/2020.

autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras”<sup>58</sup>. Nos termos do Artigo 2º, a organização da ICP-Brasil é composta por uma autoridade gestoras de políticas e por cadeia de autoridades certificadoras (dividida em três: Autoridade Certificadora Raiz, Autoridades Certificadoras e Autoridades de Registro).

67. A primeira (Autoridade Certificadora Raiz) é o ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI), uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, à luz do Artigo 12 da MP. As Autoridades Certificadoras, por sua vez, podem ser de 1º e de 2º níveis. Hoje, existem 22 entidades (muitas vezes empresas) que são Autoridades Certificadoras de 1º nível, 114 de 2º nível e 1646 Autoridades de Registro.<sup>59</sup>
68. Além disso, nos termos da MP, a assinatura digital e a assinatura eletrônica são duas modalidades diferentes de assinaturas. A assinatura digital é aquela com certificado emitido na estrutura prevista pela MP (ICP Brasil), enquanto a eletrônica seria uma assinatura digitalizada, como uma substituta da assinatura de papel. A assinatura digital seria necessária para garantir a autenticidade e a segurança que a eletrônica não é capaz de fornecer.
69. A partir daí, pode-se concluir que (i) o sistema criado pela lei cria uma reserva de mercado de certificados digitais: só podem emití-los quem é vinculado à ICP Brasil e (ii) para a realização de alguns atos juridicamente válidos no meio eletrônico, é necessária uma assinatura digital (certificada).
70. O problema é que, como se verá a seguir, se a utilização de um certificado digital nos termos da ICP Brasil for necessária para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, praticamente toda a inovação e melhoria possibilitada pela utilização das novas tecnologias para o incremento do instituto de iniciativa popular de lei será inviabilizada. Isso porque quase a totalidade da população brasileira está excluída do processo e não há previsão ou perspectiva para qualquer mudança nesse quadro.
71. Como apontou Ronaldo Lemos em Artigo analisando tópico que não é objeto do presente estudo (requisitos para abertura de partido político), 98% da população brasileira permanece

---

<sup>58</sup> Artigo 1º, MP 2.200-2/2001.

<sup>59</sup> O número de entidades pode ser visto no portal da estrutura do ITI, em <https://estrutura.iti.gov.br>. Acesso em: 17/01/2020.

excluída do sistema de certificado digital coordenado pelo ITI.<sup>60</sup> Os números não mentem: segundo o IBGE, a população brasileira estimada consiste em 211 milhões de pessoas<sup>61</sup>. O número de certificados do tipo pessoa física emitido, a qual está no cerne da participação popular<sup>62</sup>, por sua vez, corresponde a 3.908.684<sup>63</sup>. Desses dados, temos que apenas 1,8% da população têm um certificado digital. 98% está excluída do processo na atual data.

72. É importante perceber, porém, que esse número não é por acaso. Vejamos abaixo a lista de preços para obtenção de um certificado digital ICP Brasil.

Empresa	Segmento	Tipo	Investimento	Validade
<a href="#">Serasa Experian</a>	E-CNPJ	A1	R\$ 199	12 meses
		A3	R\$ 285 a R\$ 405	
	E-CPF	A1	R\$ 135	12 meses
		A3	R\$ 205 a R\$ 355	
<a href="#">Caixa Econômica</a>	E-CNPJ	A1 (sem cartão)	R\$ 240	12 meses
		A3 (com cartão)	R\$ 340	Até 21/12/2019
	E-CPF	A1 (sem cartão)	R\$ 175	12 meses
		A3 (com cartão)	R\$ 260	Até 21/12/2019
<a href="#">SERPRO</a>	E-CNPJ	A1	R\$ 225	12 meses
		A3	R\$ 225 a R\$ 328	
	E-CPF	A1	R\$ 164	12 meses
		A3	R\$ 164 a R\$ 254,98	
<a href="#">Certisign</a>	E-CNPJ	A1	R\$ 150 a R\$ 480	12 meses
		A3	R\$ 240 a R\$ 412	
	E-CPF	A1	R\$ 89 a R\$ 160	12 meses
		A3	R\$ 160 a R\$ 339	
<a href="#">Valid</a>	E-CNPJ	A1	R\$ 253 a R\$ 259	12 meses
		A3	R\$ 253 a R\$ 451	
	E-CPF	A1	R\$ 173	12 meses
		A3	R\$ 223 a R\$ 373	
<a href="#">Digitalsign</a>	E-CNPJ	A1	R\$ 248	12 meses
		A3	R\$ 248 a R\$ 437	
	E-CPF	A1	R\$ 163	12 meses
		A3	R\$ 163 a R\$ 364	

<sup>60</sup> LEMOS, Ronaldo. Novo partido e assinaturas digitais. Folha de São Paulo, Novembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2019/11/novo-partido-e-assinaturas-digitais.shtml>. Acesso em: 17/01/2020.

<sup>61</sup> Dado atualizado em 17/01/2020. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

<sup>62</sup> Comparando a distribuição de certificados ativos tipo pessoa física e pessoa jurídica, tem-se que 55.7% dos certificados emitido são tipo pessoa jurídica, contra 44.0% tipo pessoa física. Não nos cabe conjecturar possíveis razões para tal descompasso, mas não parece o sistema ser o mais adequado se o objetivo é aumentar a participação *popular* (das pessoas físicas) no processo político. Os dados foram obtidos em 17/01/2020 no sistema de transparência disponibilizado pelo ITI, "ITI em Números" em <https://numeros.iti.gov.br/#/>.

<sup>63</sup> ITI em números. Disponível em: <https://numeros.iti.gov.br/#/>. Acesso em 17/01/2020.

(Tabela retirada do texto “Quanto custa um certificado digital: veja onde comprar, como instalar e como usar, do portal NFe.I. Disponível em: <https://nfe.io/blog/assinatura/quanto-custa-certificado-digital/> Acesso em: 17/01/2020.).

73. O mais relevante é o preço para emissão por pessoa física (“E-CPF”). Considerando que o salário mínimo no Brasil está em torno dos R\$1.040,00, não é factível esperar da maioria da população brasileira a obtenção de uma assinatura digital. Menos ainda considerando a validade do certificado – 12 meses.
74. Em alguns setores, como o do processo judicial eletrônico mencionado, a exigência da assinatura digital com certificado emitido pela ICP Brasil pode ser tolerada, até por envolver uma estrutura complexa com um aparato desenvolvido na base. Por outro lado, não seria razoável tê-lo como requisito para a efetivação de um direito fundamental relacionado ao exercício da soberania no Estado Democrático de Direito. Menos ainda no que tange a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular.
75. Assim, é necessário ter em mente que apesar do atual modelo de *assinatura digital* disposto na MP 2.200-2/2001, ele não é um requisito – e nem seria razoável o ser – para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular. Seria de frontal incoerência com a razão de ser do instituto, neste documento já explorada.
76. Na verdade, muito mais coerente é contar com meios de obtenção de subscrição que fortaleçam o instituto ao máximo: possibilitando sua aplicação em projetos de lei de temática do cotidiano e de maneira a incrementar a participação popular. Nesse sentido, Jane Reis explica que:

As iniciativas populares, diferentemente dos plebiscitos e referendos, não precisam ser ativadas apenas para a deliberação de assuntos excepcionais ou com alta carga de divergência política. Ao contrário, podem funcionar como fórmula corriqueira de acionamento do processo legislativo, despertando a atenção do Estado para temas que influenciam o cotidiano das pessoas e ficam fora do radar das instituições formais. Por outro lado, a depender de sua configuração, elas não precisam envolver custos tão elevados quanto os necessários para a mobilização da máquina eleitoral usada em plebiscitos e referendos.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> PEREIRA, Jane Reis. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, out./dez. 2016, p.1709. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2958958>. Acesso em 17/01/2020.

77. Essa consideração se relaciona ao presente documento em duas frentes. Em primeiro lugar, se a iniciativa popular é instrumento para participação social em matérias corriqueiras (resolução de problemas locais, matéria penal, etc), não necessariamente naquelas com alto grau de debate (alteração de sistema de governo, reformas complexas e outros), seu procedimento deveria ser simples e ágil, possibilitando coletas de assinaturas de maneira orgânica e para diferentes temas. Em segundo e como consequência, um dos meios de viabilizar essa participação orgânica é possibilitá-la sem a requisição de altos custos. Soluções que observem ambas as questões (possibilidade de participação de maneira orgânica e sem custos financeiros) devem, assim, ser estimuladas e legitimadas.
78. O caso do aplicativo Mudamos é exatamente este: de uma ferramenta que busca possibilitar a participação do cidadão no processo político através da subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, de maneira fácil, segura e transparente. Assim, as subscrições através dele obtidas são juridicamente válidas e, mais importante, em consonância com o atual sistema constitucional brasileiro.
79. Além disso, o Mudamos - assim como outras ferramentas citadas na tabela das páginas 26, 27 e 28 - está em consonância com os princípios de unicidade, auditabilidade, verificabilidade e autenticidade, tal como demonstrado ao longo deste estudo.
80. Até o presente momento, o aplicativo Mudamos conta com aproximadamente 650.000 downloads e está presente em todas as cidades com mais de 90.000 habitantes. Ressalta-se também a quantidade de projetos de lei de iniciativa popular na plataforma, em mais de 45. Ademais, foram realizadas parcerias com casa legislativas estaduais e municipais para a adoção do formato eletrônico de assinaturas em projetos de lei de iniciativa popular, são elas: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, Assembleia Legislativa da Paraíba, Câmara Municipal de João Pessoa, Câmara Municipal de Itu e Câmara Municipal de Divinópolis. Nestes cinco casos, as casas legislativas estabeleceram o aplicativo Mudamos como a ferramenta oficial de coleta destes apoios pelo entendimento que a ferramenta cumpre com os requisitos formais constitucionais, de segurança e de confiabilidade descritos na seção anterior.
81. Por esta razão, o Mudamos é ferramenta idônea para o cumprimento dos objetivos da subscrição para fins de projetos de lei de iniciativa popular.

## CONCLUSÃO

82. Diante de todo o exposto conclui-se que as assinaturas do Mudamos oferecem meio satisfatório e acessível (tecnicamente, financeiramente e com grande alcance) para o cumprimento do requisito da subscrição a projetos de lei de iniciativa popular.
83. Como se depreende da leitura do documento, a Constituição Federal não exige que a subscrição de vontade seja realizada por meio de assinatura escrita em formulário impresso e, inclusive, demonstra-se que esse não é o meio mais adequado para o objetivo pretendido. A uma porque, como demonstrado, sem o uso da tecnologia é muito difícil atingir o quociente mínimo exigido; a duas porque as ferramentas de verificabilidade de assinaturas eletrônicas são mais céleres.
84. Ademais, os sistemas eletrônicos são tão ou mais confiáveis que a utilização de assinaturas físicas, justamente em razão da facilitação da verificabilidade conferida. Ainda, é preciso considerar que a inovação tecnológica é um princípio perquirido pelo governo hoje – vide campanhas e implementações de estratégias de governo digital –, devendo o Estado incentivar a inovação tecnológica do país, não realizando reserva de mercado nesse sentido.
85. Por fim, atesta-se que as assinaturas Mudamos são dotadas de unicidade, auditabilidade e autenticidade – para além do princípio da verificabilidade mencionado. Nesse sentido, oferecem forma legalmente válida e eficaz, bem como socialmente eficiente e satisfatória.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Almino. Democracia participativa; plebiscito, referendo, iniciativa popular. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 31.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano LXIV, n. 175, p. 55174, 07 out. 2009. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT2009.pdf#page=82>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Combatendo a corrupção eleitoral : Tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Série Ação parlamentar. Brasília, 1999, p. 15. Disponível em: <http://www.loc.gov/catdir/toc/fy02/2001286720.htm>

DUARTE NETO, José. A iniciativa popular na Constituição Federal. Revista dos Tribunais, 2005, p. 142.

LEMOS, Ronaldo. Novo partido e assinaturas digitais. Folha de São Paulo, Novembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2019/11/novo-partido-e-assinaturas-digitais.shtml>. Acesso em: 17/01/2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 703

PEREIRA, Jane Reis. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, out./dez. 2016, p.1727. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2958958>. Acesso em 17/01/2020.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro; MASSAU, Guilherme Camargo. A Ineficácia da Iniciativa Popular de Leis. Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB) do Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP), da

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. Ano 1, no3, p.1473- 1492, 2015. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015\\_03\\_1473\\_1492.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_1473_1492.pdf)

Relatório Comissão de Constituição e Justiça e Redação, PL 2.710/1992, Relator Deputado Fernando Coruja, pp. 6 e 7. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=822&file name=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&file name=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992).

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 em: 17/01/2020.

VIOLA, Rafael. Como tramita um projeto de lei de iniciativa popular. In: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil. ITS Rio, 2017, p. 13. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf). Acesso em: 17/01/2020.

WHITAKER, Francisco... [et al.]. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.