

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL
PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogerio Sganzerla

EDIÇÃO FGV Direito Rio



Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação ■ Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

1ª revisão ■ Daniele Gullo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Três décadas de reforma constitucional : onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a constituição de 1988 / Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

528 p.

ISBN: 978-85-9597-031-1

1. Reforma constitucional. 2. Brasil. Congresso Nacional. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. I. Cerdeira, Pablo de Camargo. II. Vasconcellos, Fábio. III. Sganzerla, Rogério Barros. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CDD - 341.24

Cidadania Constrangida: 22 Tentativas Frustradas de Ampliação da Iniciativa Popular

Michael Freitas Mohallem

Daniel Vargas

Rodrigo Roll

Art. 61. 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.

(...)

§ 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.

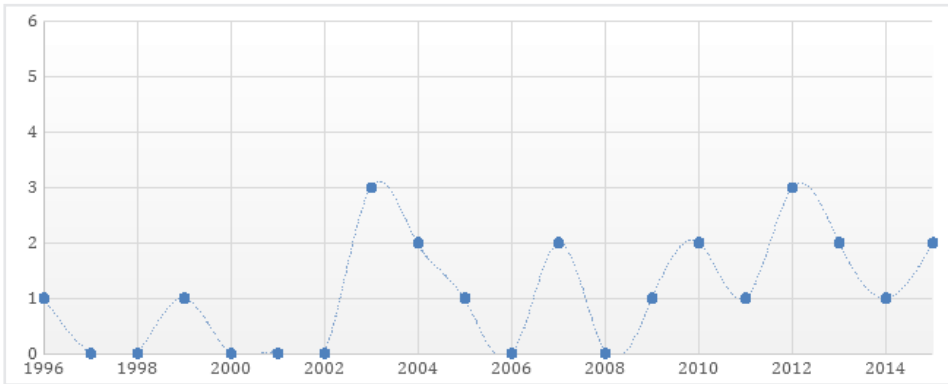
O objetivo deste artigo é analisar as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que buscaram – ou ainda buscam – alterar, em alguma medida, o texto do § 2º do art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que trata da iniciativa popular para propor projetos de lei e compreender quais são seus propósitos. A pesquisa contou com a base de PECs do projeto “Congresso em Números” da FGV Direito Rio, que identificou o total de 27 propostas de alteração deste importante inciso.¹ Removendo-se as duplicatas, obteve-se o número final de 22 PECs que procuravam, em algum ponto dos 30 anos de vida da CRFB/1988, mudar o regramento da iniciativa popular para projetos de lei.

A distribuição das PECs por ano de iniciativa, partindo do ano da primeira, 1996, até o da última, 2015 (vide Gráfico 1) indicam haver uma dispersão das proposituras ao longo do período analisado, com tendência de concentração em anos de início de legislaturas, como 1999, 2003 e 2007. Dentre todas as propostas, diversos objetivos foram identificados (vide Gráfico 2), sendo que há predominância nas justificações da argumentação

¹ Importante ressaltar que a base de dados está estruturada de acordo com modificações, portanto, 27 corresponde ao número de modificações que o § 2º do art. 61 recebeu, podendo haver, assim, PECs sendo representadas mais de uma vez, haja vista que uma única PEC pode propor diferentes alterações.

sobre a necessidade de diminuir a exigência dos requisitos constitucionais para a admissão de um projeto de lei de iniciativa popular. Esses requisitos estão expressos no parágrafo citado, *in fine*, do texto da CRFB/1988.

Gráfico 01 - Número de PECs apresentadas por ano



Entre os tipos de alteração propostos, podem ser classificados em dispositivos que (i) diminuem os requisitos constitucionais de iniciativa; (ii) aumentam o rol de legitimados para a apresentação; (iii) desconstituam o tema; (iv) criam a tramitação em urgência; e (v) promovem mera alteração textual.² Como é possível visualizar no Gráfico 2, a diminuição dos requisitos representa quase 50% de todas as PECs analisadas.

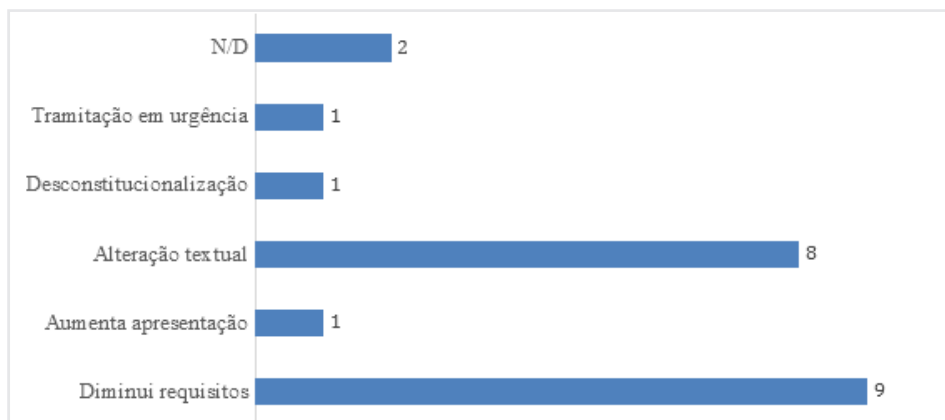
Dentre as iniciativas que buscam diminuir os requisitos constitucionais e, portanto, facilitar a propositura, é possível destacar diferentes propostas, que variam desde apenas a diminuição da porcentagem necessária de subscritos do eleitorado nacional e de cada Estado (passando de 1% para 0,5% e de 0,3% para 0,2% ou 0,1%), passando por alterações que também incluem diminuição no número de assinaturas de apoio dos proponentes pelos Estados (passando de 5 para 3, 2 ou até 1), até sugestões que ba-

2 As PECs classificadas como "Alteração textual" não modificam o conteúdo do dispositivo, representando apenas mera substituição de palavras, como "Câmara dos Deputados" para "Câmara Federal", que são mudanças referentes a outro escopo, mas que ensejam a alteração de palavras em toda a Constituição. Há também a classificação "N/D" para as PECs (2) com conteúdo não disponível para análise, não estando incluídas, portanto, no estudo em questão.

seiam o requisito mínimo de assinaturas no quociente eleitoral da respectiva legislatura do Estado de origem da proposta. No entanto, em meio a diferentes combinações para diminuir os requisitos, chama atenção a proposta da PEC nº 286/2013, que, além de propor diminuição dos requisitos, inclui a possibilidade de subscrições por meio eletrônico.

Apesar de terem classificações independentes, os demais temas também representam um movimento em busca do fortalecimento da iniciativa popular. Uma das propostas busca aumentar o rol de legitimados para apresentar a iniciativa popular, incluindo a possibilidade de associações da sociedade civil, exceto partidos políticos, apresentarem suas propostas legislativas a uma Comissão Permanente de uma das Casas do Congresso Nacional. Outra proposta tem como objetivo desconstitucionalizar o tema da iniciativa popular para que ela possa ser regulamentada por Lei Ordinária, tornando mais provável a ocorrência de atualizações, dentre as quais a facilitação para a propositura de iniciativas populares. Por fim, há uma proposta para impedir que, depois de apresentada, a iniciativa popular deixe de ser votada pelo Congresso Nacional, colocando-a em regime de urgência de tramitação após 60 dias.

Gráfico 02 - Porcentagem de PECs conforme o assunto da principal mudança proposta



Portanto, mesmo apresentando propostas distintas, o histórico de PECs indica que uma alteração no dispositivo que versa sobre a iniciativa popular é crucial para torná-la efetiva.

Constituição Federal de 1988: uma Constituição Cidadã?

Ao longo dos 30 anos de Constituição, restou claro nas diferentes legislaturas o movimento de busca por uma facilitação e ampliação da prática de iniciativa popular de projetos de lei. No entanto, se o instrumento de iniciativa popular de projeto de lei existe desde a redação original, o que explica a necessidade de uma mudança na regra vigente há 30 anos na Constituição Cidadã de 1988?

Sabe-se que a iniciativa popular³ representa, em conjunto com o plebiscito e o referendo, a estrutura de democracia direta, isto é, hipóteses e mecanismos por meio dos quais a população pode expressar sua vontade sem a necessidade de seus intermediários, os deputados e senadores, no âmbito da União. Tal mecanismo foi inovador no ordenamento jurídico brasileiro e representou um grande marco de nossa redemocratização após anos de supressão da vontade popular com a ditadura. Portanto, enquanto o direito ao voto representava uma reconquista, os mecanismos de participação direta simbolizavam os primeiros passos de uma jovem democracia, instaurada pela CRFB/1988, a “Constituição Cidadã”, que desde sua construção contou com a participação do povo através de emendas populares.

Contudo, decorridos 30 anos de sua promulgação, salta aos olhos a constatação de que os mecanismos de participação direta permanecem como normas de baixa incidência, tendo sido utilizados em apenas algumas ocasiões.⁴ No caso das iniciativas populares, objeto do presente artigo,

3 Regulada, no âmbito federal, pelo art. 13 da Lei nº 9.709/98 e também disposta no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

4 Apesar de o artigo versar exclusivamente sobre a análise da iniciativa popular, a qual depende da organização da própria sociedade civil, cabe citar também os dados acerca da utilização de plebiscitos e referendos no país, os quais foram utilizados apenas 3 (três) vezes. FORNAZIERI, Aldo. Plebiscito e referendo na história do Brasil. *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*, São Paulo, 2 jul. 2013. Disponível em: <https://www.fespsp.org.br/noticia/plebiscito_e_referendo_na_historia_do_brasil2>. Acesso em: 10 out 2018.

tem-se que aconteceram apenas 4 (quatro) vezes.⁵ Isso ocorre devido a diferentes problemáticas envolvendo o mecanismo das iniciativas populares, quais sejam, sua proposição, validação, tramitação e efetivação. Como tratamos de seus requisitos no caso, focaremos a análise na primeira problemática, que, apesar de relevante, não exclui as demais.

A realidade é que o dispositivo constitucional exige, aproximadamente, 1,5 milhão de assinaturas, dispersas por 5 (cinco) Estados e com um mínimo de subscrições necessárias em cada. Desse modo, a viabilização de uma iniciativa popular impõe complexa operação que a torna, de fato, inviável, uma vez que demanda um movimento popular organizado, com publicidade e plena capacidade de recolher todas as assinaturas em meio físico – além, claro, de elevado custo financeiro. Ao confrontar-se com tamanha dificuldade, não é incomum que movimentos optem pela simples apresentação por parlamentar capaz de representar os interesses propostos na medida ou simplesmente na atuação como interlocutor temporário apto a viabilizar com baixíssimo custo político a introdução da iniciativa legislativa no processo legislativo – neste caso sem a caracterização de iniciativa popular.

Assim, o que deveria refletir a possibilidade de frequente participação da sociedade civil torna-se exceção em nossa democracia representativa. A ausência de projetos de lei de iniciativa popular tramitando regularmente também esvazia o fundamental elemento da priorização política da iniciativa com o lastro de iniciativa popular em relação a outras eventualmente concorrentes.

Diante do esvaziado dispositivo constitucional, e devido aos avanços tecnológicos, a participação popular ocupou outros nichos para se efetivar. Trata-se dos portais e-democracia⁶ e e-cidadania,⁷ da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente. Ambos os *sites* fomentam a participação cidadã, seja de maneira indireta, possibilitando que a população sugira alterações em projetos de lei em consulta pública na plataforma ou

5 CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. Globo, Brasília, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

6 CAMARA DOS DEPUTADOS. *e-democracia*. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

7 SENADO FEDERAL. *e-cidadania*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

vote a preferência de pauta dos projetos em tramitação, seja de maneira direta, como é o caso do mecanismo “Ideia Legislativa” do portal do Senado.

Esse último caso em muito se assemelha com a iniciativa popular, uma vez que possibilita aos cidadãos proporem Sugestões Legislativas⁸ que poderão ser discutidas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Curioso ressaltar, contudo, que, apesar de serem necessários apenas 20.000 apoios on-line à Ideia Legislativa para que ela seja discutida pela Comissão, é necessário que essa última aprove a Sugestão para que possa iniciar sua tramitação, sendo a autoria da referida Comissão, e não de seu autor original. Com isso, a possibilidade de participação popular na iniciativa de projetos de lei é apenas efetiva⁹ com o advento de Resolução interna do Senado Federal, após 2015, que se apresentou como ferramenta muito mais viável do que a iniciativa popular, não apenas tendo requisitos bem mais flexíveis como também tendo maior impacto, já que possibilita também o surgimento de PECs e não só de projetos de lei (PLs).

Dessa maneira, o cenário constitucional descrito opera mais como um limitador da participação popular do que seu propulsor, como, talvez, imaginava o constituinte originário. Além de os requisitos exigidos para a admissão de uma iniciativa popular serem excessivos, sua validação,¹⁰ nos poucos casos em que o mecanismo se apresentou como viável, depende da própria perda da autoria da Proposta. Assim, a realidade é que o ineficaz texto constitucional deu lugar a “jeitinhos” para que a população participe de maneira direta na democracia que, apesar de ainda jovem, ficou 30 anos parada no tempo sob a promessa de fomentar a cidadania e o engajamento popular no processo legislativo. Porém, mudanças são possíveis e já há alterações propostas nesse sentido.

8 Nos termos do disposto no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal e na Resolução nº 19 de 2015 também do Senado.

9 105 ideias legislativas obtiveram mais de 20.000 apoios, 38 já tiveram parecer da Comissão competente e 10 já foram convertidas em projetos de lei ou até Propostas de Emenda Constitucional. SENADO FEDERAL. *Ideias mais populares*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>>. Acesso em: 12 out 2018.

10 Quando tratamos de “validação”, nos referimos à necessidade de checar as 1,5 milhão de assinaturas físicas e de dados que chegam em conjunto da iniciativa popular, o que se torna inviável e exige que deputados “apadrinhem” o Projeto de iniciativa popular para que possa se tornar válido e a iniciativa efetiva. Para demais esclarecimentos, vide: GAMA, Júnia. Câmara busca sistema que verifique assinaturas de projetos de iniciativa popular. *globo.com*, 23 fev. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-busca-sistema-que-verifique-assinaturas-de-projetos-de-iniciativa-popular-20967759>>. Acesso em: 12 out. 2018.

Cidadania efetiva através da tecnologia

Como se viu, dentre as 22 PECs que propuseram mudanças na regra de iniciativa popular, diversas buscavam flexibilizar as exigências para a propositura. Os legisladores ofereceram múltiplas alternativas para facilitar a realização desse mecanismo de participação direta da população. No entanto, o que chama mais atenção, tanto pela eficiência quanto pelo caráter inovador, é a oportunidade de as subscrições a uma proposta serem feitas por meio eletrônico.

As assinaturas digitais já são realidade em uma série de iniciativas no país e, a partir de breve análise de sua eficácia, percebe-se que poderia ser muito mais utilizada do que o mecanismo tradicional de assinaturas em papel, previsto constitucionalmente, da iniciativa popular. A facilidade de divulgação e mobilização promovida pelo meio virtual é a principal vantagem em comparação com a subscrição por meio físico. Com isso, por mais que se mantenham os requisitos mínimos de eleitores subscritos por 5 Estados e pelo país, o que não seria semelhante ao ocorrido nos demais exemplos citados de utilização da assinatura digital, ainda seria mais benéfica a realização por meio virtual.

Além das propostas em tramitação no Congresso Nacional, as assinaturas eletrônicas surgem em diversas iniciativas da sociedade civil como mecanismo de mobilização, como os casos das petições on-line de organizações como Avaaz e Meu Rio.¹¹ Ainda que não tenham validade jurídica formal, são reconhecidas como apoiamentos efetivos e atribuem força popular às demandas a si vinculadas. Também no bojo de novas propostas de reformas legislativas, como as Novas Medidas contra a Corrupção, há a percepção de que a ampliação do processo legislativo participativo se realizará de forma mais efetiva por meio de mecanismos de assinatura eletrônica tanto na propositura de PECs e projetos de lei, quanto no sistema digital de dados abertos da Câmara, que poderia então ser empregado para coletar apoiadores a projetos de iniciativa popular.¹²

11 Outro exemplo de aplicação atual é o aplicativo "Mudamos". MUDAMOS. Disponível em: <<https://www.mudamos.org/>>. Acesso em: 14 OUT. 2018. Outro exemplo similar, que trata de petições *online*, é o "Avaaz". AVAAZ. *Quem somos*. Disponível em: <<https://secure.avaaz.org/page/po/about/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

12 Cf. MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno; OLIVEIRA, Isabel Cristina Veloso de; FRANCE, Guilherme de Jesus; ARANHA, Ana Luiza; MARTINI, Maira; ANGÉLICO, Fabiano; WANICK, Luca (orgs.). *Novas medidas contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 62-76.

Contudo, é inegável que a substituição da subscrição por meio físico para digital não resolverá por completo os problemas referentes à ausência de cultura de participação política, desejo do constituinte originário de 1988 ao promulgar a já dita “Constituição Cidadã”. Não apenas há a problemática do acesso à internet no país,¹³ que limitaria a participação da parcela da população desconectada, como também não há a garantia de que as iniciativas populares necessariamente aumentariam, uma vez que os requisitos de subscrição mínima ainda permanecem elevados e os cidadãos não necessariamente vão incorporar a cultura de participação digital. Mas, após 30 anos, as PECs ao menos sinalizam a direção do resgate da cidadania na CRFB/1988. Esse resgate passa pela renovação da iniciativa popular.

13 Segundo pesquisa do IBGE de 2018, são aproximadamente 63,3 milhões de pessoas sem acesso à internet no país (35,3% da população). GOMES, Helton Simões. Brasil tem 116 milhões de pessoas conectadas à internet, diz IBGE. *globo.com*, 21 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/brasil-tem-116-milhoes-de-pessoas-conectadas-a-internet-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2018.