



**CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

**CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO**

**ESTUDO TÉCNICO <sup>1</sup>**  
**Nº 5/2015/CAL/MD/CMRJ**

**Dezembro/2015**

**Assunto: Instrumentos de participação popular na iniciativa legislativa via *internet*.**

**Coordenação:**

Maria Cristina Furst de F. Accetta  
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

**Editoração:**

Carlos Albuquerque Lemos

**Autores:**

Carlos Albuquerque Lemos  
Consultor Legislativo em Ciência, Tecnologia e Informática

Pedro de Hollanda Dionisio  
Consultor Legislativo em Direito

<sup>1</sup> COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

© 2015 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

**RESUMO:** O presente estudo trata da viabilidade técnica e legal, bem como das recentes ações sobre a implementação de instrumentos para participação popular nas iniciativas de projetos de leis mediante o uso dos recursos digitais via *internet*.

## I – INTRODUÇÃO

1. Com a evolução da tecnologia e o crescente aumento do acesso à *internet* no Brasil, torna-se cada vez mais desejável a implementação de instrumentos de participação da sociedade nos assuntos relacionados à cidadania. Uma necessidade que se apresenta atualmente é a possibilidade de os cidadãos assinarem de modo digital proposições de iniciativas de projetos de lei via *internet*.

2. O interesse dos brasileiros nas diversas formas de acesso à informação *online* pode ser constatado pelo grande número de dispositivos conectados à Rede Mundial de Computadores. Com efeito, conforme divulgação recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (<http://www.ibge.gov.br>), mais de 85 milhões de brasileiros acessaram a internet no ano de 2013. O número de computadores, *notebooks*, e dispositivos móveis com acesso a *internet*, tais como *tablets* e *smartphones*, já ultrapassou a metade da população brasileira. O presente trabalho, assim, tratará dos instrumentos existentes de participação dos cidadãos na produção legislativa por meios eletrônicos.

3. Quanto à iniciativa popular no âmbito do Município do Rio de Janeiro, sua respectiva Lei Orgânica prevê sua possibilidade na iniciativa de projetos de lei, bem como de emendas à própria Lei Orgânica, conforme arts. 68, inciso III e 80, inciso I. No âmbito jurídico, desse modo, analisar-se-á a viabilidade de se instituir mecanismos informatizados de iniciativa popular no âmbito deste Município.

## II – DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR VIA INTERNET

4. Dentre os vários instrumentos que têm permitido cada vez mais a participação popular nos assuntos relacionados às políticas públicas, ao orçamento participativo e à fiscalização social da utilização de bens e valores públicos, pode-se citar os *sites* (portais institucionais), as redes sociais (*Facebook*, *Twitter*, *blogs*, etc.), assim como o *e-mail* (correio eletrônico).

5. Com a evolução da comunicação via *internet*, termos como *e-government* (governo eletrônico) e *e-voting* (voto eletrônico) já se tornaram familiares a muitas

pessoas. Tais instrumentos representam uma revolução na comunicação em massa e possuem grande potencial para alavancar a participação dos cidadãos nos assuntos atinentes à vida social e política.

### III – DAS INICIATIVAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR VIA INTERNET

6. O *site* da Câmara dos Deputados ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)) possui vários instrumentos que facilitam a participação popular nos assuntos relacionados ao orçamento público e ao processo legislativo. Pode-se mencionar, dentre outras facilidades do *site*, o menu “*Enquetes*”, no qual é possível ao cidadão opinar sobre as diversas proposições de leis, assim como o menu “Participe”, que possui as opções “Comunidades Legislativas”, “Eventos Interativos” e “Espaço Livre”, os quais possibilitam aos cidadãos o debate sobre projetos de leis e demais assuntos relacionados à participação social.

7. Outra iniciativa pode ser encontrada no *site* da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ([www.camara.rj.gov.br](http://www.camara.rj.gov.br)), no qual há o *menu* “Serviços ao Cidadão”, que possui a opção “Envie sugestões de leis”. Essa opção permite ao cidadão fazer um cadastro e enviar sugestões para projetos de lei de interesse do Município. A Câmara Municipal do Rio de Janeiro também regulamentou, através da Resolução 1.143/2009, o Art. 80 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que trata da iniciativa popular para projetos de lei.

8. Cabe destacar também que a Câmara Municipal de João Pessoa (<http://www.cmjp.pb.gov.br/>) aprovou o Projeto de Lei 3.041/15, que disciplina a participação popular na criação de leis por meio de formato eletrônico. Com isso, será possível a iniciativa popular de projetos de lei, não somente mediante a coleta física de assinaturas, mas também por meio de assinaturas digitais com a inserção de dados do eleitor em cadastro específico, mantido no *site* da Câmara Municipal.

9. Ainda nesse sentido, pode-se ressaltar a iniciativa do *site* Votenaweb ([www.votenaweb.com.br](http://www.votenaweb.com.br)), cujo objetivo declarado na sua página é o “engajamento cívico apartidário que apresenta, de forma simples e resumida, os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Qualquer pessoa pode votar contra ou a favor das propostas e dar a sua opinião. Nós ficamos encarregados de levar ao Congresso os resultados dessa participação popular”.

### IV – DA VIABILIDADE TECNOLÓGICA VIA INTERNET

10. Há diversos recursos tecnológicos capazes de prover a segurança necessária à implantação de sistemas digitais interligados à internet. Dentre esses recursos, pode-se

citar a certificação digital. De acordo com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI (<http://www.iti.gov.br/>), o certificado digital funciona como uma identidade virtual que permite a identificação segura e inequívoca do autor de uma mensagem ou transação feita em meios eletrônicos como a *internet*. Esse documento eletrônico é gerado e assinado por uma terceira parte confiável, ou seja, uma Autoridade Certificadora (AC) que, seguindo as regras estabelecidas pelo Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil (<http://www.iti.gov.br/icp-brasil/comite-gestor>), associa uma entidade (pessoa, processo, servidor) a um par de chaves criptográficas.

**11.** Outra possibilidade para a disponibilização segura dos instrumentos de participação popular via *internet* é a criação de um cadastro no qual sejam observadas regras básicas de segurança, tais como a inclusão de números de identidade, de título de eleitor e de CPF, a fim de se garantir a unicidade de informações. Assim, tais cadastros disponibilizados via *internet* não deveriam permitir a inclusão da mesma pessoa mais de uma vez, garantindo, com isso, que cada cidadão se cadastre e assine digitalmente apenas uma vez para cada iniciativa popular de projeto de lei.

## **V – DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE A INICIATIVA POPULAR NOS MUNICÍPIOS**

**12.** No que tange ao aspecto jurídico do tema ora em análise, cabe destacar que a iniciativa popular nos Municípios deve respeitar o que dispõe a Constituição Federal, tendo em vista sua superior hierarquia em relação a todas as demais normas que compõem o ordenamento jurídico. Nesse particular, a Carta Magna dispõe, em seu art. 29, inciso XIII, que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pode ser exercida “*através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*”.

**13.** Por esse motivo, em princípio, não poderia a Lei Orgânica Municipal prever, em descompasso com a Constituição Federal, quantidade mínima necessária de cidadãos para a apresentação de projetos de lei superior ou inferior a 5% (cinco por cento) dos eleitores municipais, sob pena de inconstitucionalidade material.

**14.** Cumpre analisar, ademais, se seria inconstitucional prever, no âmbito do Município, a possibilidade de a iniciativa popular de leis ocorrer por meio eletrônico. De um lado, pode-se argumentar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no sentido de que o processo legislativo dos entes federativos menores deve seguir aquele imposto para a União pela Constituição Federal, tendo em vista o

princípio da simetria. Assim, em não havendo tal previsão, seria vedado ao Município inovar na espécie.

15. De outro, porém, não se pode olvidar que o fundamento último da imposição de simetria no que tange ao processo legislativo federal, estadual e municipal é o princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal), conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 276/AL:

“As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros **em tudo aquilo que diga respeito** - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - **ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes**, como delineado na Constituição da República.” (STF, ADI nº 276/AL, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. em 13.11.1997; grifou-se)

16. Destarte, pode-se sustentar que a previsão de iniciativa popular por meio eletrônico não restringe, em nenhuma medida, o princípio da separação de poderes, tendo em vista que a matéria não influencia no relacionamento entre os Poderes da República. Por essa razão, nesse ponto, não haveria o que se falar em simetria necessária do Município com o modelo federal.

17. Ademais, é de se frisar que o princípio da simetria não pode ser tomado de forma absoluta, sob pena de restringir de forma demasiada a autonomia federativa de Estados e Municípios, garantida pelo art. 18 da Constituição Federal. Na doutrina, nesse mesmo sentido, o Professor e atual Ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes, dispõe que *"esse princípio da simetria, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o interrelacionamento entre os Poderes"*<sup>1</sup>.

18. Destaque-se, por fim, a importância de se conceder relativa liberdade aos entes federativos para inovar em sede de processo legislativo, posto que isso os torna verdadeiros laboratórios legislativos para o resto do país. Nesse sentido, foi o que se decidiu nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.922:

“Ressalto, ainda, que a prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui também o condão de transformar os Estados em verdadeiros laboratórios legislativos. Ao conceder-se aos Entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passariam a ser partícipes importantes no

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9ª Ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 819.

desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros Entes ou em todo território federal.” (STF, ADI nº 2.922/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 03.04.2014)

## **VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**19.** Conforme o exposto, pode-se notar que já existe a base tecnológica necessária para a implementação de instrumentos de participação popular nas iniciativas de projetos de lei via *internet*. Tais instrumentos também possibilitam o acompanhamento dos demais assuntos relacionados à vida política e à cidadania. Os novos recursos que são possíveis no mundo digital podem fortalecer a democracia e ajudar aos cidadãos a exercerem a sua cidadania de modo mais pleno.

**20.** Quanto à viabilidade jurídica de se instituir no Município a iniciativa popular por meio eletrônico, apesar de a Constituição não a prever para o âmbito federal, viu-se que é discutível se o princípio da simetria exigiria que os demais entes federativos sigam à risca tal modelo.

Nesse sentido, concluiu esta consultoria.

### **Autores:**

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS  
Consultor Legislativo em Ciência, Tecnologia e Informática  
Matrícula 10/815.015-3

PEDRO DE HOLLANDA DIONISIO  
Consultor Legislativo em Direito  
Matrícula 10/815.018-7

### **Coordenação:**

MARIA CRISTINA FURST DE F. ACCETTA  
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo  
Matrícula 60/809.345-2