



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 978/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0008/21.

Trata-se de projeto de emenda à lei orgânica, de iniciativa de 1/3 dos membros da Câmara (art. 36, LOM), que visa dar nova redação ao inc. II do art. 5º da Lei Orgânica do Município de São Paulo com a finalidade de especificar que as assinaturas eletrônicas devidamente certificadas poderão ser utilizadas para o fim de comprovar a subscrição de proposições pela iniciativa popular.

A proposta foi regulamente apresentada por pelo menos um terço dos membros da Câmara Municipal de São Paulo, atendendo ao disposto no art. 36, inciso I, da Lei Orgânica e reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

O projeto visa inserir a assinatura eletrônica como método hábil para a subscrição de proposições de iniciativa popular.

Inicialmente cumpre observar que a iniciativa das leis, complementares ou ordinárias, é determinada pelo art. 61 da Constituição da República que preconiza:

"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 assinado 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." (destacado)

Ao tratar de projeto de lei de iniciativa popular, é comum a menção a "assinaturas" para que haja a deflagração do processo legislativo. De fato, como se verá, a Lei Orgânica do Município de São Paulo utiliza o termo no estabelecimento das condições para o exercício da iniciativa popular, como podemos observar no inc. III do art. 36, in verbis:

"Art. 36 - A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I ...

II ...

III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores do Município." (destacado)

Fato é que nem a Constituição Federal, tampouco a norma infraconstitucional que regula a iniciativa popular usam o termo assinatura, ressaltando-se que no art. 61, § 2º CF, 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 a necessidade de manifestação de vontade, não se exigindo assinatura: "iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado". A norma

infraconstitucional, Lei nº 9.709/1998, ao regulamentar a matéria igualmente utiliza o termo subscrição de parcela do eleitorado, e não com assinatura em meio físico.

Subscrição, por sua vez, trata-se de apoio, sufrágio, e até mesmo assinatura. 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" .

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.

É princípio constitucional básico que restrições a direitos constitucionalmente reconhecidos só podem ser restringidos ou pela própria via constitucional. As normas infra legais, 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.

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 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.

A reforçar tal entendimento, há que se observar que o Regimento Interno da Câmara, ao regulamentar o regime de tramitação especial e urgente de proposições de iniciativa dos cidadãos, utiliza-se do vocábulo subscrição (e não assinatura), dispondo inclusive sobre a subscrição através da impressão digital dos eleitores (art. 317, § 2º, do RI).

Portanto, entendemos que para o exercício da iniciativa popular o texto constitucional exige tão somente a manifestação inequívoca da vontade do eleitor devidamente identificado o que, do ponto de vista jurídico, pode ser alcançado através da assinatura eletrônica.

Diante de todo o exposto conclui-se que o presente projeto de emenda à lei orgânica oferece meio satisfatório e acessível (juridicamente, tecnicamente, financeiramente e com grande alcance) para o cumprimento do requisito da subscrição e, assim, garantindo a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

No entanto, do ponto de vista da melhor técnica legislativa entendemos que o artigo a ser alterado para o alcance do pretendido pelo presente PLO é o art. 36, III da LOM que disciplina, de forma mais específica, o exercício da iniciativa popular.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa, em dois turnos de votação, nos termos dos arts. 36, § 2º e 40, § 5º, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo abaixo que visa alterar o art. 36, III da LOM que dispõe de forma mais específica sobre o exercício da iniciativa popular, para o fim de prever expressamente que a subscrição de proposições de iniciativa popular poderá se dar por assinatura física ou eletrônica, devidamente certificada, e também pela impressão digital do eleitor, compatibilizando esse artigo ao já disposto em nosso Regimento Interno (art. 317, § 2º):

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0008/21.

Dá nova redação ao inciso III do artigo 36 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo P R O M U L G A:

Art. 1º O inciso III do artigo 36 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 36. (...)

III. de cidadãos, mediante iniciativa popular subscrita por no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores do Município, comprovada por meio de assinatura física ou eletrônica, devidamente certificada, ou ainda através da impressão digital do eleitor." (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta emenda à Lei Orgânica correrão por conta das dotações orçamentárias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 31/08/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/09/2022, p. 139

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.