

# A (IN)EFICÁCIA DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Thiago Ribeiro Rafagnin<sup>1</sup>

Guilherme Camargo Massau<sup>2</sup>

Resumo: O artigo tem o objetivo de abordar a (in)eficácia da iniciativa popular de leis. Prevista na Constituição Federal de 1988 (Art. 14, III), a iniciativa popular é uma abertura para a participação direta do povo nas decisões relativas ao governo do Estado. Porém, os requisitos, para que se possa efetivar essa participação direta, são difíceis de serem cumpridos, pois além da reunião de milhões de assinaturas (e respectivos dados exigidos em lei) é preciso conferir se as assinaturas preenchem as por centagens exigidas pela norma constitucional. Os métodos utilizados são o bibliográfico, o histórico e o analítico. A conclusão que retirou é a ineficiência do mecanismo de iniciativa popular, justamente pelos rigorosos requisitos para a propositura do projeto.

Palavras-Chave: Constituição Federal; Democracia; Eficácia; Iniciativa Popular; Projeto de Lei.

## THE (IN)EFFICIENCY OF THE POPULAR INITIATIVE OF LAWS

Abstract: The article aims to address the (in)effectiveness of

---

1 Mestre em Política Social e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas; Professor da Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB, onde também atua como Supervisor do Programa de Mobilidade Acadêmica. E-mail: rafagnin40@hotmail.com

2 Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos; Professor da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: uassam@gmail.com

popular initiative laws. Provided for in the Federal Constitution of 1988 (Article 14, III), the popular initiative is an opening for direct participation of people in decisions relating to state government. However, the requirements, so you can carry this direct, are difficult to be fulfilled, because in addition to meeting million signatures (and related data required by law) is necessary to check if the signatures fulfill the percentages required by the constitutional provision. The methods used are literature, the historical and analytical. The conclusion reached is that the inefficiency of the mechanism of popular initiative, precisely the rigorous requirements for the initiation of the project.

Keywords: Federal Constitution; Democracy; Efficiency; Popular Initiative; Law's Project.

## 1 INTRODUÇÃO



democracia é parte constitutiva da cultura Ocidental, pois ela se destacou na época clássica grega. Durante a Idade Média, a democracia ficou escondida nos claustros das Igrejas, sob a fundamentação da incapacidade da pessoa em determinar o que era melhor para si e para a comunidade, já que Deus era o único capaz de estabelecer o que era bom ou ruim para o Homem e para a comunidade. Por isso, a democracia era um regime de governo inadequado para tais parâmetros teóricos.

Com o Iluminismo, a Idade da Razão, Deus, por meio dos sacerdotes, deixa de ser protagonista no âmbito temporal, o Homem assume o protagonismo de desenvolver a própria vida e determinar os destinos da comunidade. Ressurge a ideia de democracia, um regime que responsabiliza o próprio protagonista pelo governo sobre si mesmo. A retomada do

regime democrático no Iluminismo precisou se adaptar a concepção de igualdade e da ideia de grandes populações, inseridas no então novo Estado moderno.

A democracia, na sua forma direta, não era viável pelo fato da extensão do territorial do Estado e do número de cidadãos que participariam do processo direto. Ambos os argumentos dificultariam as deliberações do povo e colocaria em risco a gestão do Estado, logo, a solução que prevaleceu foi a concepção de representatividade [REPRESENTAÇÃO]. Assim, a vontade da maioria foi traduzida em representação, cidadãos escolhidos para representarem a população no parlamento, que deliberará sobre os assuntos do Estado.

Desde o surgimento do Estado constitucional, a democracia faz parte insubstituível da realidade do Estado e do povo. A Constituição Federal de 1988 não poderia deixar de legitimar o regime democrático tanto a democracia indireta (que se perfaz na representativa) e a direta (que se perfaz, principalmente, no Art. 14, I, II e III, da CF). O regime híbrido adotado permite que os representantes cumpram sua função institucional e, ainda, abram a oportunidade para a manifestação do povo, soberano segundo o Art. 1º, parágrafo primeiro, da CF.

A iniciativa popular (Art. 14, III, da CF) é um mecanismo importante para a democracia brasileira, embora de pouca eficácia. Contudo, a oportunidade existente impulsiona a comunhão social em prol da criação de um projeto de lei e da arrecadação de assinaturas para referendar tal projeto. A questão é que as exigências são difíceis de serem cumpridas, são muitas assinaturas para serem colhidas e conferidas.

## 2 O EMBRIÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA

Ao tratar de destacar o procedimento de positivação da

iniciativa popular de leis como instrumento de participação popular insculpido no artigo 14 da Magna Carta, deve-se mencionar o processo de elaboração da Carta Política vigente. Esse se deu num momento de intensa pressão política, porém de transição, haja vista o fim do vasto período que o Brasil viveu sob a dominação das elites político-militares chegadas ao Poder com o golpe de 1964.

Nesse sentido, expõe VERSIANI (2010, p. 235) que

A proposta de uma nova Constituição para o Brasil, que ganhou força crescente, vertiginosa, ao longo das décadas de 1970 e 1980, esteve atrelada ao reconhecimento, por muitos atores sociais, da necessidade de construção de uma nova cidadania para o país, inclusiva e de repleta ruptura com a ditadura que assumira o governo brasileiro, a partir do golpe de 1964, permanecendo no poder por um tempo então inimaginável.

A transição democrática inicia-se na década de 1980 com a ocorrência de eleições diretas para Governador de Estado, sendo que no mesmo período, os partidos de oposição ao Regime Autoritário iniciaram talvez o maior movimento político da história recente brasileira, denominado de campanha das “Diretas Já”.

Foi nesse cenário em questão que surgiu o debate sobre a Assembleia Constituinte. Segundo Marco Aurélio Garcia (1985, p. 17-18) assevera em artigo escrito justamente no período histórico,

[...] a questão de uma nova institucionalidade, e de uma Constituinte, em particular, está objetivamente posta e, pelo menos, três razões lhe dão atualidade: a desordem institucional, resultante da institucionalização do arbítrio, nesses últimos vinte anos; a emergência de movimentos sociais que irrompem como novos sujeitos políticos e recolocam de forma substantivamente nova o problema da democracia no país; e a própria sucessão, em particular o que foi colocado pela campanha das Diretas-Já, que tocou na questão essencial do restabelecimento do princípio da soberania popular.

Foi neste momento histórico que, segundo expõe

VERSIANI (2010, p. 237)

Começaria então a se delinear um pacto entre setores da oposição e segmentos do partido oficial descontentes com o Governo Figueiredo, visando lançar um candidato de consenso às eleições indiretas para a Presidência da República. Formou-se a Aliança Democrática, que lançou e elegeu indiretamente os candidatos Tancredo Neves, para a Presidência, e José Sarney, para a Vice-Presidência da República.

Assim, foram eleitos no Colégio Eleitoral, em 1985, à Presidência da República, Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente. Contudo, o primeiro sequer chegou a tomar posse, pois foi supostamente acometido de uma grave doença que o levou a falecer. Conforme aduz, VERSIANI (2010) assumiu, então, José Sarney, oriundo da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Inicia-se o Governo de José Sarney com longos debates a respeito da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com a finalidade de elaborar o novo texto constitucional para o país. Sob a égide da Presidência da República, Sarney encaminha ao Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição vigente à época, a de 1967.

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ANC), que culminou com o Texto Fundamental de 1988, foi convocada, então, pela Emenda Constitucional número 26, de iniciativa do então Presidente da República José Sarney, promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 27 de novembro de 1985.

Pelo exposto, pode-se perceber que não foi convocada uma Assembleia exclusivamente para elaboração do novo texto constitucional, ocorreu que os constituintes foram os Deputados e Senadores eleitos em novembro de 1986. A ANC teve, ao todo, 559 (quinhentos e cinquenta e nove) constituintes, sendo que desses, 72 (setenta e dois) eram Senadores e 487 (quatrocentos e oitenta e sete) Deputados (OLIVEIRA, 1993, p. 8).

Acerca da ANC, Maria Helena Versiani (2010, p. 237) destaca que ela estava longe de ser uma medida política ofertada pela classe política à sociedade brasileira, mas era, na realidade, o resultado de um amplo movimento social que buscou diversas experiências e iniciativas em todo o território nacional, mobilizando diversas pessoas e muitíssimas entidades, como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Assevera, ademais, a autora que

[...] ocorreu sim, naquele momento, uma enorme e inédita mobilização política de diversas instituições da sociedade brasileira, sindicatos, associações trabalhistas e de moradores e, também grupos sociais organizados em torno pelos direitos das mulheres, dos negros, das pessoas portadoras de deficiências física, dos idosos, indígenas, crianças e adolescentes, presidiários e vários outros, cobrindo uma multiplicidade de segmentos sociais, temas e reivindicações. (VERSIANI, 2010, p. 238).

No tocante à luta dos Movimentos Sociais (sindicatos, organizações religiosas, associações de moradores e profissionais, etc.), de acordo com Versiani (2010), a mesma se deu, primeiramente pela própria instalação da Assembleia, depois, pela “batalha” em busca da incorporação de mecanismos que possibilitassem a participação popular efetiva na referida. Objetivaram a inserção no regimento interno da ANC de mecanismos efetivos de participação na Constituinte, bem como de realização de emendas populares a serem discutidas e deliberadas pela mesma.

Nesse sentido, se pode destacar o disposto no art. 24 do Regimento Interno (RI) da Assembleia que estabeleceu as conhecidas “emendas populares”, um mecanismo de participação popular no processo constituinte, funcionando por meio de abaixo-assinados, pelos quais os cidadãos podiam propor diretamente emendas ao texto Constitucional, bastando, para isso, agregar 30.000 (trinta mil) assinaturas de populares, recolhidas por no mínimo 03 (três) entidades associativas

devidamente regularizadas, como conforme disposto *in verbis*:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas. (BRASIL, 1987).

Conforme assevera Lucas Coelho Brandão, em Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo:

O mecanismo das emendas populares foi, portanto, um propulsor central tanto para o surgimento de novos movimentos sociais (inclusive proporcionando a transformação de grupos temáticos em movimentos sociais nacionais) quanto para o adensamento das redes de ativismo no Brasil, estimulando articulações que se manteriam ao mesmo ao longo da Constituinte. Uma das conseqüências destas articulações em torno de emendas populares foi o desenvolvimento de interlocutores públicos legitimados pelos grupos congêneres, por milhares de assinaturas para negociar interesses específicos e pela própria estrutura institucional da ANC. Os movimentos ganharam cara e programa, facilitando enormemente a interação entre o poder legislativo e as organizações sociais. (BRANDÃO, 2011, p. 87).

Versiani (2010), leciona que surgiram no país uma série de iniciativas para a criação de entidades sociais com a função específica de fomentar o surgimento e desenvolvimento de órgãos sociais para fomentar a participação social no processo constituinte.

Nessa senda, afirma Ana Maria Doimo que,

[...] ao longo do processo constituinte, esse sentido genérico ganhou o terreno de ações concretas através de intensa mobilização, inicialmente para garantir a possibilidade regimental de se incorporarem ao projeto de constituição, as emendas populares e, posteriormente, para garantir sucesso nas votações em plenário. (DOIMO, 1995, p. 193).

Por óbvio que a introdução de tal dispositivo no RI decorreu da intensa mobilização social em prol da inserção de mecanismos de efetiva participação da população no processo

constitucional de 1988, buscando a positivação de novos direitos aos cidadãos.

Com tal positivação no RI da ANC,

O entendimento era de que se fazia necessário criar ‘estruturas constituintes’ paralelas, para exigir que os anseios populares fossem contemplados pelo poder constituinte e a ser instalado no Congresso, pois só com a sociedade mobilizada a democracia participativa poderia avançar. (VERSIANI, 2010, p. 242).

Brandão, ainda menciona que:

os mecanismos de emendas populares logo se transformaram no principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais; com isso se abandonou a ideia de realizar uma Constituinte paralela e não se cogitou (ao menos de forma relevante) o uso de ações violentas contra a ANC e seus representantes. Optou-se por aproveitar a veia institucional aberta pelo Regimento Interno, priorizando a formulação e articulação de entidades em torno de emendas populares, a coleta de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e negociação para sua aprovação. (BRANDÃO, 2011, p. 88).

Pela via das emendas populares não ocorreram apenas debates no seio da ANC, mas na própria sociedade, onde diversos debates foram travados pelos movimentos sociais.

As pressões, no âmbito da Assembleia mostraram-se evidentes, o Congresso tornou-se parque de manifestações. Populares ocuparam seu gramado, rampa, telhado, mostrando, desta forma, o anseio social por participação dos movimentos sociais articulados, chegando a ocupar o interior daquela casa legislativa.

Nesse sentido, afirma Bernardo Cabral que:

Os corredores estavam repletos de populares, cidadãos, que circulavam de um gabinete ao outro, de uma comissão para outra, abordando constituintes, convocando-os a ouvirem suas ideias e aspirações, numa sadia prática lobista, bem diversa das que por vezes se registraram nesta República, um momento em que a atividade política era *res publica*, coisa de todos, de todos nós, brasileiros. (CABRAL, 2004, p. 37).



Na mesma linha, Maria Helena Versiani (2010, p. 244) afirma que

Entidades e grupos distintos, envolvidos com temáticas as mais variadas, em comum adotavam discursos participativos, associando intrinsecamente a ideia de participação da sociedade na Constituição com a possibilidade de construção de uma República verdadeiramente cidadã no Brasil.

No tocante à participação da sociedade na elaboração do novo Texto Constitucional, asseverou Dom Evaristo Arns que

Se queremos que nossa gente simples aceite a próxima Carta Magna como sendo sua, impõem-se, no mínimo, duas condições: a primeira, que ela tenha origem na própria vontade do povo, alertado para a importância do assunto. Depois, que o mesmo povo possa propor os tópicos que mais influem na sua vida. Além disso, a nação como tal quer asseguradas as medidas que lhe possibilitem a tutela da nova Constituição. (ARNS *in* SADER, 1985, p. 70).

Todo movimento inclinou no sentido de asseverar a participação como a única forma de criar uma norma fundamental genuinamente brasileira, emanada do povo para o povo.

Os movimentos populares que pleiteavam a inclusão de instrumentos de participação no seio da constituinte, surtiram efeitos, então, no sentido de tencionar a incorporação destes mecanismos na Constituição Federal (CF), porém, os mesmos não foram facilmente aceitos, pois a ANC compunha-se por dois blocos bem distintos de parlamentares, o primeiro chamado Conservador, composto pelos partidos de direita e pela maioria do PMDB, de outro lado pela ala progressiva, incluindo os partidos de esquerda e parcela minoritária do mesmo PMDB.

Nesse sentido, para GOMES (2006, p. 201),

A distinção entre conservadores e progressistas é aqui entendida de acordo com o pertencimento a certos grupos políticos durante a transição brasileira. Pertencer a um certo grupo significa ter uma visão política em comum. Membros

de um mesmo grupo apresentam preferências e princípios similares.

A primeira (Conservadores) era formada por representantes do regime autoritário, das oligarquias nacionais e do capital estrangeiro, enquanto a segunda (Progressistas) composta de representantes dos interesses dos movimentos populares presentes no cenário político.

Dividia-se, portanto, a ANC em dois grandes blocos, o majoritário (Conservador) e o Minoritário (Progressistas), esses derrotados na maioria de suas propostas de transformação, contudo, não ignorados, pois estavam sustentados na arena política pelas massas populares que incansavelmente ocupavam as dependências do Legislativo.

Apesar da possível distinção realizada até então, com o objetivo de alterar substancialmente o Regimento Interno da ANC, um grupo formado por cento e cinquenta e dois parlamentares, todos de direita, resolveu formar uma coalizão suprapartidária, apelidada de “centrão”, cuja formação se deu em vista dos resultados positivos obtidos pela esquerda nas comissões temáticas que compunham a ANC. A meta do “centrão” era possibilitar alterações no RI para que o plenário da ANC tivesse poderes para alterar o já decidido pelas comissões temáticas. (GOMES, 2006, p. 208).

Nesse sentido, destaca GOMES (2006, p. 209),

No dia 5 de janeiro de 1988, o novo Regimento Interno (Resolução nº 3) foi aprovado. As novas regras davam mais espaço às modificações do plenário, o que significava também que o processo constituinte não estava próximo de terminar.

Então, com isso, grande parte das transformações propostas pelo bloco progressista eram “amaciadas” pelo conservador e, agora, também, pelo “centrão”. Foi por intermédio do primeiro que os instrumentos de participação popular foram incorporados na Constituição de 1988, contudo, mergulhados pelo segundo e terceiro num formalismo sem fronteiras, adornados pela burocracia que os tornam

praticamente inexecutáveis, algemando o cidadão a inércia, conforme veremos em tópico próprio.

Em relação ao “centrão”, ainda deve ser destacado que

Parece claro que o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembleia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. (GOMES, 2006, p. 212).

Foi a Constituição brasileira de 1988 que inseriu os mecanismos de participação popular no ordenamento jurídico pátrio, graças a forte presença dos movimentos sociais no processo de elaboração constitucional, que ocorreu maciçamente através das emendas populares, bem como pela pressão contínua ocasionada pela presença de populares no Congresso Nacional, manifestando suas ideias e anseios por novos direitos. Entretanto, devido à composição da ANC, já vista até aqui, esses mecanismos possuem algumas peculiaridades, conforme será mencionado acerca da iniciativa popular.

Ademais, deve-se mencionar o asseverado por José Murilo de Carvalho, para quem: “A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de constituição cidadã.” (CARVALHO, 2002, p. 199).

Nessa mesma linha de pensamento, se deve, ainda, destacar o preceituado por João Gilberto Lucas Coelho, para quem:

Hoje é possível afirmar que valeu a pena o enorme esforço participativo da população e longe esteve de ser desconsiderado, muito menos de haver sido pífio o aproveitamento dos conteúdos propostos. Produziu efeitos concretos sobre a norma constitucional e também outros resultados políticos, sociológicos e culturais. (COELHO, 2009, p. 45-46).

Ademais, Brandão (2011) destaca que foi através e graças às ementas populares que, pela primeira vez uma

Constituição veio a articular mecanismos de democracia direta com de democracia indireta, como a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo.

Paulo Lôpo Saraiva (1995, p. 57) assevera que o “[...] art. 14 da Constituição representa uma grande vitória popular sobre a elite conservadora nacional”. E vai além: “Por esse dispositivo, consagrou-se a soberania popular, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, institutos da democracia semidireta [...]” (SARAIVA, 1995, p. 57).

### 3 A INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Introduzida no ordenamento jurídico nacional pelo inciso III do art. 14 da Magna Carta de 1988, a iniciativa popular de leis é uma inovação ousada do legislador constituinte originário que confere a população a possibilidade de apresentar projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo. Trata-se, fundamentalmente, DE uma exigência do regime republicano ao estabelecer um *lôcus* de participação política direta pelo cidadão. Tal “espaço público” de participação é essencial para o regime republicano do Estado, como assentado no Art. 1º, *caput*, da CF (AGRA, 2005, p. 71).

Nas palavras de José Afonso da Silva, a iniciativa popular de leis é a via *pela qual se admite que o povo* “[...] apresente projetos de Lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores” (SILVA, 2004, p. 141). Nesse sentido, salienta Ferreira Filho que “[...] a iniciativa popular não é uma fase do processo legislativo, mas sim um ato que o desencadeia” (2001, p. 206).

O instituto em questão não é prerrogativa apenas da União, pois a Constituição Federal confere também aos Estados e Municípios a possibilidade de adoção da iniciativa popular de leis como instrumento de participação direta do povo na elaboração de projetos legislativos de seu real

interesse.

Nesse sentido, tratar-se-á apenas de maneira superficial do caso dos Estados e Municípios, pois será conferido, no âmbito deste ensaio, maior enfoque a utilização da iniciativa popular de leis no processo legislativo federal.

Assim, destaca-se, para tangenciar o caso dos Estados, o disposto no art. 27, § 4º do Texto Fundamental de 1988, *in verbis*:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

[...]

§ 4º - *A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.* (grifo nosso).

Percebe-se, então, que neste caso a iniciativa popular de leis deverá ser disciplinada pela legislação estadual. Há, portanto, uma faculdade dos Estados no sentido de adotarem ou não esta forma de participação.

No caso dos Municípios, há disciplina do art. 29, XIII, da Carta de 1988, conforme podemos examinar pela análise do disposto:

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

[...]

XIII - *iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;* (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992).

Quanto a este ente da federação, portanto, não há a faculdade de optar pela não inclusão desse mecanismo de participação na lei orgânica do Município, haja vista que há

uma imposição da Magna Carta, conforme se pode asseverar pela utilização da terminologia “*nos sequentes preceitos*”.

Além do disposto no art. 14, III da Constituição, há, ainda, a disciplina do art. 61, §2º, no âmbito da União, *in verbis*:

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. (grifo nosso).

Como não se trata de um instituto auto-aplicável, pois a redação do art. 14, *caput*, *in fine*, da Carta de 1988, utiliza a expressão “*nos termos da lei*”, conforme já mencionado anteriormente, a iniciativa popular de leis necessitava ser regulamentada pelo legislador infraconstitucional.

Contudo, tal regulamentação ocorreu apenas no ano de 1998 com a promulgação da Lei 9.709, que disciplinou também os demais institutos tratados no seio deste tópico.

Apesar do disposto no art. 61 do Texto de 1988, a Lei 9.709/98 inovou e apresentou outros requisitos para a proposição de iniciativa popular de leis, além daqueles já elencados pela Constituição, como a subscrição do projeto por pelo menos 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.

#### 4 A (IN) EFICÁCIA DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Com a positivação da Lei nº 9.709/98 ocorreram

inovações no tocante à iniciativa popular legislativa, pois a mencionada lei passou a asseverar que a proposta de lei popular deverá tratar apenas de um único assunto, bem como que o projeto não poderá ser rejeitado por qualquer vício formal, cabendo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades, nos termos dos artigos 13 e 14, da referida lei ordinária.

Ademais, foi a lei em tela que disciplinou a competência da Câmara dos Deputados para verificar o cumprimento dos requisitos exigidos pelo §2º do art. 61 da Constituição Federal, pois esta é a casa legislativa que representa o povo na estrutura congressual brasileira.

Pode-se aduzir, ainda, pela análise do art. 61, *supra*, que não é possível a apresentação de Emendas à Constituição pela via do instituto em questão, apenas podem ser apresentadas proposta de legislação ordinária e complementar.

Contudo, apesar do explicitado até o momento, a iniciativa popular de leis tem sua eficácia bastante limitada, pela elevada quantidade de requisitos exigidos pela lei, tanto a infraconstitucional, quanto a constitucional, pois com

[...] a exigência de subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles, afastou o exercício da democracia participativa pela iniciativa da norma geral (GALANTE, 2003-2004, p. 12).

Ao longo do tempo tal instrumento tornou-se praticamente inexecutável, pois são elevadas as dificuldades enfrentadas pelo povo no cumprimento das formalidades exigidas no texto constitucional, tal como a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado. Com o conhecimento da composição da Assembleia Nacional Constituinte, conforme já mencionado anteriormente, pode-se compreender o porque há tantos requisitos à efetivação desse instituto.

Nesse sentido, destaca Bonavides (2008, p. 41), para

tratar a respeito das dificuldades da iniciativa popular: “Quem fez esse esbulho senão as elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar, enfim, aquelas camadas de políticos e administradores da classe dominante?”.

Outrossim, as dificuldades não são apenas encontradas pelos cidadãos, a Câmara dos Deputados, também, tem esbarrado na excessiva quantidade de requisitos a serem analisados para dar seguimento aos projetos de lei apresentados, pois conforme explicitado anteriormente cabe a essa casa legislativa a análise do cumprimento das exigências legais.

Sabe-se que o projeto de lei apresentado por intermédio da iniciativa popular deve contar com um número “x” de subscreventes, assim, como a Câmara dos Deputados poderá verificar cada assinatura? Como saber se é verdadeira, se não foi falsificada com o intuito de ser atingido o número necessário? É sabido que ao lado do nome e assinatura do cidadão deve constar, também, o número do título eleitoral. Então, devido ao excessivo número de assinaturas requeridas como conferir cada uma delas? Evidentemente que esses foram alguns dos problemas que surgiram.

Além disso, a legislação é permeada de lacunas, pois não trata, por exemplo, de especificar onde devem constar as firmas dos cidadãos, se junto ao projeto de Lei ou em anexo. Este é outro problema, pois no caso de assinaturas constantes em folhas anexas, pode-se cogitar a ideia de que foi modificado o texto do projeto sem o conhecimento daqueles que o subscreveram. Essas são apenas algumas das dificuldades que se podem encontrar a respeito do tema, certamente devem haver outros questionamentos semelhantes, bem como de igual relevância.

Ademais, até o presente momento, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados nenhuma proposta de iniciativa



popular nos moldes, originariamente, exigidos pela lei, em vista das dificuldades encontradas, tanto à propositura, quanto a conferência dos requisitos mínimos. As propostas apresentadas até o momento foram todas “apadrinhadas” por parlamentares, ou, inclusive, pelo Chefe do Poder Executivo, pois apenas desta forma é que foi possível iniciar o trâmite processual legislativo.

São exemplos de leis que foram propostas por intermédio da iniciativa popular de leis, mas que, em vista das absurdas exigências legais, tiveram “patrocínio” de parlamentares ou do Chefe do Poder Executivo, a Lei 8.930 de 06 de setembro de 1994, que trata acerca dos crimes hediondos; a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar 518/2009.

A última mencionada foi a instituidora do “Ficha Limpa” e apenas logrou aprovação congressional diante do patrocínio de mais de 30 parlamentares, assim como das pressões exercidas sobre o Congresso Nacional pelo Movimento Contra a Corrupção Eleitoral.

Pode-se verificar, portanto, que, infelizmente, o instituto da iniciativa popular de leis não passa de um mecanismo de participação ineficaz, pois desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, até os dias de hoje, nenhum projeto de lei com a alcunha de iniciativa popular, propriamente dita, foi aprovado no Congresso Nacional sem o patrocínio de algum parlamentar ou, até mesmo do Chefe do Poder Executivo, em vista das elevadas exigências legais para o implemento desse mecanismo que poderia ter uma importante função na democracia pátria.

## 5 CONCLUSÃO

A democracia é fundamental para o Estado de direito contemporâneo. A Constituição, ao declarar que o poder soberano está no povo (Art. 1º, parágrafo único), estabelece que toda manifestação popular é legitimante em relação às decisões públicas. Logo, é por meio de eleições que os representantes do povo adquirem, por determinado tempo, legitimidade para representá-lo. Isso compõe a ideia da democracia indireta (representativa), porém a Constituição Federal não reduziu a democracia direta à escolha dos representantes, mas instituiu outros mecanismos (a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo).

A iniciativa popular, após intensos debates da assembleia constituinte, foi incluída dentre os meios de manifestação direta da democracia. Trata-se de uma abertura importante para a efetivação do poder soberano a partir da proposta de projeto de lei. Tal mecanismo oportuniza aos cidadãos levarem diretamente suas reivindicações para o parlamento. Nesse caso, os representantes recebem diretamente o projeto de lei (instrumento da vontade popular).

Para efetivar o direito previsto na iniciativa popular, a Constituição estabeleceu requisitos muito exigentes, de difícil cumprimento por parte dos cidadãos que tentam divulgar e colher as adesões mínimas. Para reunir milhões de adesões, é preciso ter uma infra-estrutura considerável, capaz de aglutinar as adesões com a proposta de projeto de lei. Tais exigências inviabilizam a concretização pelo recolhimento das assinaturas e sua conferência.



## REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- ARAGÃO, Murilo de. A Ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, nºs 6/7, p. 149-165. 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Mallheiros, 2001.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação*. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 24 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Lei 9.709 de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Publicada no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 1998.
- CABRAL, Bernardo. *Os Trabalhos Desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte - 1987-1988*. A Constituição Federal de 1988. Carta Mensal. Rio de Janeiro, v. 50, n. 589, abril de 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COELHO, João Gilberto Lucas. *A Nova Constituição: avaliação do texto e comentários*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem*. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora

- Bithiah de; & ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A sociedade na Tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2009.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33º ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GARCIA, Marco Aurélio. *A transição e a constituinte*. Lua Nova [on-line].1985, Vol. 1, n. 04, p.16-19.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- NETO, Casimiro. *A Construção da Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- SADER, Emir (org.). *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- SARAIVA, Paulo Lopo. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1995.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). *Revista Brasileira de História [on-line]*. 2010, Vol. 30, n. 60, p. 233-252. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v30n60/a13v3060.pdf>> Acesso em 2 out. 2014.