

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA: a iniciativa popular de leis no Brasil

DEMOCRATIC STATE OF LAW AND THE INSTRUMENTS OF DIRECT DEMOCRACY: analysis of popular initiative of laws in Brazil

Eduardo Rocha Dias*

Marcelo Leandro Pereira Lopes**

Sarah Maria Veloso Freire Lopes***

Recebimento em 28 de janeiro de 2016.

Aprovação em 05 de julho de 2016.

Resumo: A comprovada ineficácia de algumas leis brasileiras, desencadeada pelo enorme distanciamento entre a lei e aqueles a quem ela se destina, prejudica, em muito, o normal andamento da democracia. O ordenamento jurídico brasileiro está repleto de leis arcaicas que merecem substituição. Da mesma forma, não é incomum que o Legislativo tenha resistência em aprovar medidas moralizadoras que contrariem os interesses de seus membros, apesar de contar com apoio de vastos segmentos da sociedade. A Constituição Federal de 1988 trouxe, ao cidadão, a faculdade de participar do processo normogenético, dando-lhe competência para a iniciativa das leis, prerrogativa que não foi assegurada pelas Constituições anteriores, sendo um grande avanço democrático atual que privilegia a soberania popular. Buscou-se neste estudo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, analisar a importância da iniciativa popular na proposição de leis e sua contribuição na construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. A relevância da iniciativa popular torna-se patente em um Estado que visa a soberania popular. O indivíduo comprometido deve tornar consciência de que faz parte do sistema. As leis de iniciativa popular possuem maior legitimidade, pois, expressando a vontade social, garantem que serão respeitadas pelos próprios indivíduos de onde emanaram.

Palavras-chave: Cidadania. Estado Democrático de Direito. Iniciativa Popular.

Abstract: The proven ineffectiveness of some Brazilian laws, triggered by the huge gap between the law and to whom it is intended, harms, by far, the normal course of democracy. The Brazilian legal system is full of archaic laws that deserve replacement. The Federal Constitution of 1988 brought, to the citizen, the right to participate in the normogenetic process, giving him the power to the initiative of the laws, privilege that was not guaranteed by previous Constitutions, and being a large current democratic breakthrough that focuses on popular sovereignty. It is sought, through the bibliographical and documentary references, to analyze the importance of popular initiative in proposing laws and their contribution in building a true Democratic State of Law. The relevance of popular initiative becomes patent in a State that seeks popular sovereignty. The committed individual must become aware that he is part of the system. It is needed to reverse the lack of mobilization of the Brazilian people in pursuit of their rights and the achievement of its legal aspirations. The laws brought about through popular initiative have greater legitimacy, for expressing the social will, guarantee that they will be respected by the individuals themselves from whence they sprang.

Keywords: Citizenship. Democratic State of Law. Popular Initiative.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal averba que a República Federativa, abalizada pelos princípios da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, do pluralismo político e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, consubstancia-se em Estado Democrático de

* Doutor em Direito. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. PPGD UNIFOR. Fortaleza-CE, Brasil. Procurador Federal. E-mail: eduardordias@hotmail.com.

** Doutorando em Direito Constitucional pela UNIFOR. Fortaleza-CE, Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Professor do curso de Direito do Instituto Camillo Filho, FACID E MN FAP. E-mail: marcelolp1@hotmail.com.

*** Mestranda em Direito pela UCB, Brasília-DF, Brasil. Professora do Curso de Direito do Instituto Camillo Filho e FATEPI. E-mail: sarahmvf1@hotmail.com.

Direito. É esse novo contexto jurídico-político, inaugurado pela Constituição de 1988, o nascedouro da iniciativa popular, mecanismo de participação geral direta nas decisões estatais.

Declara o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Eis o princípio da soberania popular expresso de maneira inequívoca na ordem normativa vigente, a alicerçar e orientar a práxis governamental. Verdadeiro fundamento do Estado Democrático de Direito pátrio, a soberania do povo é exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto, secreto e igualitário, bem como por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, conforme o art. 14, *caput*, CF.

A iniciativa popular constitui-se em instrumento democrático por outorgar ao povo a prerrogativa de principiar o processo de elaboração de leis. Antes, porém, de adentrar no estudo diligente e pormenorizado das peculiaridades intrínsecas ao instituto da iniciativa popular, instrumento apto a concretizar a atuação política da população, desprovida de agentes mediadores, torna-se imperativo conhecer e apreender o espírito do regime democrático, consagrado no texto constitucional para fins de garantir o real e o vigoroso exercício da soberania da vontade coletiva. Por fim, analisam-se as diversas propostas que visam a desburocratização do sistema de iniciativa popular e, conseqüentemente, sua maior agilidade e utilização. Em um contexto de crise de legitimidade, manifestada no hiato entre a opinião do público e a atuação dos parlamentares, a iniciativa popular se manifesta como instrumento de grande valia para aproximar representantes e representados.

2.1 DEMOCRACIA: ASPECTOS GERAIS

Deveras diversificados e controversos são as acepções e os conceitos formulados acerca da democracia no transcorrer da longa história da sociedade organizada. Trata-se de uma temática vasta e multifacetada, sobre a qual a doutrina se debruça com afinco, no sentido de identificar-lhe a essência, os contornos e a significação, por serem tamanhas as dúvidas a permear seu conteúdo.

A democracia nasceu do amadurecimento da vivência política e jurídica ocasionada pela interação e cooperação dos vários autores nos diversos cenários históricos. A lição de Duarte Neto (2005, p. 25) explica o caráter plural e dinâmico do fenômeno democrático:

Na verdade, a democracia não é um conceito estático, acabado, possível de ser transplantado e exportado como modelo para as imperfeições dos diversos tipos de Estado. É processo e, como processo, implica um constante evoluir, um permanente crescer, uma mutação qualificada pela busca da autodeterminação e liberdade do homem, ideal de submissão exclusiva às regras que tenham sido conjuntamente

criadas, fruto da contribuição individual de cada qual no produto coletivo, por intermédio da participação política.

No regime democrático busca-se a efetiva realização dos direitos humanos fundamentais. Consolidação que propicia a existência de uma sociedade verdadeiramente participativa, que por possuir consciência da importância do seu poder, desempenha-o de maneira ativa para a conveniência geral. Movido, então, por esse propósito, o poder constituinte originário consagrou a soberania popular, fixando os institutos de intervenção política direta para o povo, dentre os quais se destaca a iniciativa popular de elaboração legislativa.

A discussão que envolve o conceito de democracia está distante de alcançar um consenso entre os doutrinadores. Em linhas gerais, porém, é possível afirmar que o regime democrático é aquele que procede do povo, marcado pela participação popular direta ou indireta, onde a maioria decide as questões basilares em ampla e inviolável liberdade. Em sua tentativa de definir a democracia, Bobbio (2006, p. 32) averba:

[...] mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada das decisões coletivas, nem a existência de regras de regras de procedimento como a da maioria (ou no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado.

Da contemplação do desenvolvimento dialético da história jurídico-política, é possível aferir que o regime democrático se manifestou em forma direta, indireta ou representativa e semidireta ou participativa. De sorte que, para a compreensão que se colima alcançar sobre a iniciativa popular, faz-se necessário tecer algumas linhas acerca desses arquétipos nos quais se traduziu a democracia.

2.1.1 Do Regime Democrático Direto

O advento da democracia aconteceu no cenário da Antiguidade Grega. No ambiente cívico da *pólis*, assentado nos princípios da igualdade e liberdade para todos quantos dispunham de cidadania, o povo atuava politicamente de forma direta, não havendo diferenciação entre a titularidade e o exercício do poder, os quais pertenciam aos cidadãos. Convém salientar que, embora de natureza restritiva, uma vez que a escravos, mulheres e crianças eram negados os direitos políticos e, conseqüentemente, o condão de participar das deliberações sociais basilares, o princípio democrático de fato nasceu e se desenvolveu no

centro da vida helênica, vindo a influenciar decisivamente a construção da democracia ocidental.

Esparta e Atenas eram as cidades-estados gregas de maior expressão política. A estrutura e a organização de suas instituições, contudo, eram distintas em vários aspectos. O modelo espartano mais se assemelhava a uma oligarquia, em face da inobservância das decisões tomadas pela Assembleia Popular, denominada *Apella*, por parte dos reis e pelo Conselho dos Anciãos (Gerúsia). Já em Atenas, ainda que com ressalvas, o ideal democrático foi mais bem experimentado, já que se prezava a isonomia dos cidadãos e o direito de participação da população nas demandas estatais.

O sistema democrático na modalidade direta sucumbiu às mutações políticas, jurídicas e sociais sobrevindas no curso da história. Na contemporaneidade, apenas as formas de governo praticadas em alguns cantões suíços se assemelham, por assim dizer, ao exercício da democracia direta. Diante dessa realidade, Duarte Neto (2005, p. 30) explana:

As condições que possibilitaram o surgimento e manutenção da participação popular direta do povo nos afazeres públicos desapareceram, tornando-se inviável a existência do modelo em dias atuais. Com efeito, o regime constitucional exigia uma participação constante e direta dos cidadãos nos negócios do Estado. Modernamente, com a extensão da cidadania, o grande contingente humano, acelerado com a universalização do sufrágio ocorrido em finais do século XIX, impraticável se tornou a reunião para a deliberação de todo o povo em praça pública, circunstância amplificada quando se observa a extensão territorial do organismo estatal.

Indubitavelmente, no contexto coevo das sociedades de massa, é impossível a existência da democracia direta, pura e absoluta. E não são poucas as desvantagens deste regime de governo apontadas na doutrina, sobretudo pelos sectários do sistema representativo puro. Benevides (2003, p. 46-47) sumariza os aspectos negativos desta modalidade democrática argumentados pelos doutrinadores partidários da representatividade em:

O enfraquecimento dos partidos (“pilares da democracia”), das lideranças políticas e do próprio parlamento, o que pode prejudicar o regime democrático; o risco das consultas plebiscitárias, que levam à tirania pela manipulação do “apelo ao povo”; a incapacidade do povo para atuar, com racionalidade e eficiência, no processo legislativo; a provável supremacia dos grupos de pressão, dos segmentos mais organizados ou do poder econômico, na condução das campanhas eleitorais para referendo ou iniciativa popular; a apatia do eleitorado, pressionado por tantos apelos de participação, ou em sentido contrário, a criação do monstro leviatã, ou cidadão total; a irracionalidade de procedimentos que, ao enfraquecerem as autoridades constituídas e diluírem as responsabilidades, implicam lentidão ou paralisia do processo de tomada de decisões e sua implementação.

Em razão das transformações que ocasionaram a inviabilidade da prática da democracia direta na atualidade, surgiu o modelo representativo ou indireto como meio de se exprimir a vontade geral. Seu legado, no entanto, não foi esquecido. Os ideais da democracia direta permanecem a fomentar o debate doutrinário e intervir na experiência normativa como

uma alternativa para o enfrentamento da crise de legitimidade que expõe as debilidades do regime político indireto ou representativo em expressar os interesses da coletividade.

2.1.2 Do Regime Democrático Indireto ou Representativo

Substitutivo do regime democrático clássico ou direto, a democracia representativa ou indireta caracteriza-se pela dissociação entre a titularidade e a prática do poder. Surgem as figuras dos mandatários, representantes a cumprir a incumbência de veicular as pretensões do povo.

As origens do modelo democrático de que se trata encontram-se intimamente atreladas ao desenvolvimento das instituições inglesas. Absoluto e opressor, o poder real despertou, no seio da sociedade inglesa, a concentração de forças no intuito de se aplacar os desmandos do arbítrio do monarca. A resistência social implicou numa série de atitudes que ensejaram o aparecimento do parlamento moderno e de uma ordem constitucional firmada na representatividade.

Por intermédio do mandato político representativo a vontade da nação passou, então, a ser manifestada. Engendrado na conjuntura do Estado Liberal burguês, por seu intermédio coube aos representantes nacionais deliberar sobre quaisquer assuntos de importância estatal. Função esta exercida sem a necessidade do assentimento popular, pois ao mesmo povo que escolheu os mandatários para expressão dos seus anseios, foi negada a possibilidade de exigência da tarefa confiada. De modo que os escolhidos possuíam liberdade para praticarem tudo quanto lhes aproovessem, não havendo a hipótese de serem afastados do poder em caso de descumprimento do seu dever público.

Em face da patente discordância entre a vontade geral e o seu exercício, não tardou a eclosão do colapso da legitimidade do sistema representativo. Não por acaso “a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta.” (Bobbio, 2006, p. 53).

Ao vislumbrar o panorama político brasileiro, Benevides (2003, p. 25) sintetiza em que moldes se alarga a crise do sistema representativo no tocante a sua legitimidade:

A idéia da representação tornou-se, na prática, coerente com aquele tipo de crítica que a denúncia como “representação teatral do poder perante o povo” e não como “representação do povo perante o poder”. [...] Atualmente, as críticas mais moderadas à representação apontam os vícios decorrentes de uma tradição oligárquica incontestável. [...]. As críticas mais radicais apontam o que se convencionou chamar de verdadeiro “estelionato político”, decorrente da perversão da representação. Em ambos os casos, discute-se o papel do Estado, dos partidos políticos (detentores do monopólio da representação no Legislativo) e da legislação eleitoral. Em brevíssimo resumo, aponta-se a representação distorcida, o coronelismo redivivo nas várias formas de clientelismo, o populismo de diversos

matizes, o sistema eleitoral viciado, e, ainda o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais.

Diante das mazelas da democracia de natureza representativa é que se contrapõem as propostas reformistas na senda de se democratizar os institutos capazes de ensejar a real prática da participação popular, configurando-se no âmbito doutrinário um acirrado confronto distante de ser dirimido. O ideal participativo dissemina-se, portanto, como o instrumento jurídico idôneo para tornar efetiva a soberania popular, princípio da democracia implementado pela atual Constituição Federal.

2.1.3 Do Regime Democrático Semidireto ou Participativo

Sistema de governo que conjumina a representatividade aos elementos de intervenção direta na esfera pública, o regime democrático semidireto ou participativo constituiu-se sobre as bases democráticas da Suíça medieval. Por meio das organizações de cunho popular, denominadas *Landsgemeiden*, a coletividade deliberava diretamente sobre os temas relevantes, prática que ainda persiste em alguns cantões suíços.

Nos Estados Unidos, onde os instrumentos de participação popular são amplamente utilizados, já no século XIX, tais institutos despontavam no âmbito estadual, principalmente na Califórnia e no Oregon. Após a Primeira Guerra Mundial, o referendo, um dos mecanismos mais comuns de manifestação imediata da vontade do povo, passou a figurar em muitas Cartas Constitucionais, a saber, a alemã (1919) e depois os *länder*, a tchecoslovaca e a espanhola republicana de 1931 (Benevides, 2003, p. 41).

Embora várias Constituições tenham contemplado o ideal participativo, ao prever a manifestação direta dos desígnios populares, inegavelmente, foi na vivência democrática semidireta helvética que ocorreu a gênese do modelo democrático participativo. Duarte Neto (2005, p. 54) elucida o cerne desse processo:

Enquanto em outros ordenamentos os mecanismos de participação direta nos negócios públicos foram conquistados arduamente, com não poucos retrocessos, possivelmente pela sua abrupta inclusão em normas em descompasso com a realidade política vivenciada (constituição material), na Suíça seu amadurecimento fora natural, decorrente de uma incessante resistência das autonomias locais em face do poder central, e na presença de institutos que dispensavam a representação em favor da intervenção direta do povo nos assuntos de Estado (*Landsgemeiden*).

Concebido em paralelo à democracia representativa pura e todas as suas deficiências e distorções, o regime democrático participativo apresenta-se como a senda viável para conduzir o discurso da soberania popular (tão amplamente alardeado como fonte do poder) do domínio meramente retórico para a realidade fática. Não obstante sua natureza eminentemente benéfica e necessária ao combate das moléstias do sistema representativo, por veicular e

defender as pretensões da coletividade, a democracia participativa não se encontra ileso às críticas e ataques daqueles que a concebem como uma ameaça às instituições e aos contornos políticos típicos da representatividade. Fleury (2006, p. 96) a clara a temática na seguinte afirmação:

As críticas em relação à democracia participativa estão baseadas na ideia de que ela restringiria a própria existência do regime democrático, ao solapar a legitimidade dos representantes eleitos, além de ser passível de manipulação da população pelo governante, fortalecendo, assim, sua autoridade em situações de conflito com o Legislativo. Em termos históricos encontramos evidências que comprovam a veracidade de argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis à democracia participativa: enquanto na Suíça a participação popular tem sido importante fator de fortalecimento dos pequenos partidos ou blocos partidários contribuindo para superação de impasses, favorecendo a negociação e, assim, aproximando governo e opinião pública, a França viveu a experiência traumática de utilizar a participação popular exclusivamente como meio de fortalecer o poder pessoal do governante (Napoleão e De Gaulle).

Ainda que os instrumentos de participação direta possam ser desvirtuados em sua utilização, a aversão de juristas, homens públicos e agremiações partidárias ao sistema da democracia semidireta e seu modelo de gestão compartilhada entre representantes e população consubstancia-se no pensamento amplamente disseminado da incompetência do povo. Segundo defendem os sectários dessa opinião, o povo, embora detenha a titularidade do poder, não possui habilidade para se autodeterminar e gerir a *res publica*. Alegam que a coletividade é incapaz de exercer o sufrágio a contento, indolente para desempenhar a participação social, bem como vulnerável a investidas tirânicas e compressões econômicas e políticas. Além disso, destacam como notória desvantagem a tendência da população a ser constantemente sobrepujada pelas emoções (Benevides, 2003). De tal forma que a democracia participativa nessa concepção não se mostra útil como um regime de governo capaz de instituir a ordem e a segurança das instituições de poder.

Fundamentado no temor da perda de um poder (que na realidade já não possuem, por pertencer apenas ao povo) muitos dos ferrenhos defensores do mandato representativo buscam colocar em descrédito a competência do real e único possuidor da soberania para exercê-la diretamente. Em defesa à habilidade política do soberano, Gomes (2005) declara que:

Conspira a inteligência a noção de que o povo não pode ou sabe escolher o que é melhor para si. Ofende a dignidade cívica e o discernimento político. Demonstra, inclusive, tal argumento, a inépcia da própria classe política em se comunicar com o eleitorado, e a sua subtração a tarefa de elucidar as mazelas e os benefícios de diretrizes essenciais do Estado, além de um apontamento cruel, discriminatório, onde se concebe o povo como chusma, invariavelmente dependente de um timoneiro. Ao passo que as ações governamentais se apresentam pragmáticas e subtraídas de qualquer linha ideológica, efetivamente comprometidas com o casuísmo do mercado ou denotam simplesmente uma atuação caritativa do Estado para com a sociedade, com o implemento de programas sociais paliativos, e de concessões levadas a efeito após uma verdadeira luta de braço [...] a marcha democrática se vê obstada, posto que tanto quanto na constituinte, presenciamos

hodiernamente transformações no Estado brasileiro que postulam pela oitiva do cidadão.

A democracia participativa presta-se a uma verdadeira mudança do paradigma calcado na concepção de uma população civil inoperante e inapta a manifestar suas aspirações de forma consciente. E, nesse sentido, também colabora para uma imprescindível revitalização da representatividade, por possibilitar a identificação da soberania popular com Estado. Assim, torna-se claro que o intuito da promoção e da defesa da participação popular nos afazeres estatais não se consubstancia necessariamente na eliminação da base representativa, como apontam muitos e temem tantos outros.

A difusão dos instrumentos de interferência do soberano no âmbito público consiste, pois, em uma prática salutar para o estabelecimento de um Estado concretamente democrático. Onde a prevalência dos interesses da população não constitui apenas “letra de lei” a ser proferida em um discurso eloquente, mas se revela inequivocamente na ordem política, reflexo da vontade dos cidadãos como autêntico manancial do poder.

Ora, torna-se fundamental para um melhor entendimento da participação social, tal como foi instituída no ordenamento jurídico pátrio, trazer ao cerne da apreciação, embora brevemente, seus mecanismos de atuação.

Os canais mais comuns de manifestação da vontade geral no cenário jurídico-político mundial são o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*. O poder constituinte originário brasileiro, porém, contemplou apenas alguns desses instrumentos no rol normativo, a saber, o plebiscito, referendo e a iniciativa popular (art. 14, I, II e III, CF).

O plebiscito (do latim *plebiscitum*) originou-se no contexto político da Roma Republicana como meio de veiculação das decisões populares. A plebe reunida expressava por meio de uma votação a sua vontade acerca de determinada matéria. Ulteriormente, entretanto, “tornar-se-ia uma simples formalidade para “legitimar” os cônsules investidos de poder supremo — como Pompeu e César — vindo daí a expressão “cesarismo plebiscitário.” (Benevides, 2003, p. 34). Atualmente, de modo genérico, pode ser caracterizado como uma consulta realizada junto ao povo acerca de uma matéria estatal relevante.

Originado nos cantões suíços (século XV), o referendo (*ad referendum*) consistia em uma apreciação popular relativa às deliberações tomadas pelas *Landsgemeiden*. Como se faz notório, tanto o plebiscito quanto o referendo são modos de consulta à população respeitantes aos interesses governamentais, de maneira que essa similaridade motiva dilatada discordância doutrinária concernente à definição dos contornos jurídicos e políticos de cada instituto.

Da meditação sobre o ordenamento normativo pátrio, é possível (ainda que a legislação por sua indefinição imponha certos obstáculos) estabelecer as semelhanças e diferenças entre os referidos instrumentos da soberania popular. Dispõe o art. 49, XV, CF, que ao Congresso Nacional compete exclusivamente a autorização do referendo e a convocação do plebiscito. Já o art. 2.º, §§, 1.º e 3.º, Lei n.º 9.709/1998, preceitua:

Art. 2º- Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º- O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º- O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º- Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

O referendo e o plebiscito são, portanto, arquétipos de consulta popular acerca de importantes questões de ordem constitucional, legislativa ou administrativa. Aquele, todavia, autorizado pelo Congresso Nacional (em competência restrita), ocorre somente após o processo de elaboração das normas. Já neste, realizado por convocação exclusiva dos congressistas, os cidadãos manifestam-se previamente sobre quaisquer negócios de interesse social, normativos ou não.

O veto popular consiste numa medida que visa à revogação de uma norma desprovida de eficácia jurídica, ou seja, de dispositivo normativo já aprovado, mas que, por estar em período de vacância, não opera seus efeitos. Por intermédio desse instituto, concede-se à população o condão de impugnar uma lei editada pelo parlamento, impedindo sua entrada em vigor. Presente no primeiro turno de votação da Constituição, tal mecanismo não se encontra entre os instituídos constitucionalmente para a prática da soberania popular, terminou por ser rejeitado no segundo turno das votações.

Utilizado com o objetivo de revogação de mandato eletivo, o *recall* traz em seu bojo a oportunidade de se afastar os representantes que agem com irresponsabilidade no desempenho de suas atividades públicas. Presente na esfera municipal e estadual americana, bem como na Suíça, onde enseja a ocorrência de uma nova eleição para o Parlamento, em face da revogação completa deste, o instituto em tela, a exemplo do veto popular, não está previsto na ordem normativa inaugurada pela presente Constituição Republicana. A este respeito, Fleury (2006, p. 96) lembra:

A ausência do veto popular e do instrumento do recall — que garante à população o direito de cassar um representante eleito que não atua da forma prevista — tem sido denunciada como restrições à soberania popular. Com o aumento do descrédito em relação ao comportamento de parlamentares, identificados como sendo movidos por

interesses muito distantes do interesse público, cresce na sociedade civil organizada a demanda pela introdução destes instrumentos que poderiam coibir práticas legislativas escusas.

Convém ressaltar que a participação popular não se restringe aos meios de ingerência direta na elaboração de leis e atos normativos. A performance politicamente ativa dos cidadãos abrange outros elementos como, por exemplo, a ação popular, o tribunal popular do júri, o direito de petição, a proteção do patrimônio cultural, a fiscalização das contas municipais e os movimentos sociais, demonstrando ser processo dinâmico e diversificado.

2.2 INICIATIVA POPULAR: CONTORNOS JURÍDICOS CONSTITUCIONAIS PÁTRIOS

No seu intuito de “mudar o homem em cidadão” (Guimarães, 2008, p. 595) a Constituição da República Federativa, em evidente e insigne ineditismo na história constitucional pátria, instituiu a iniciativa popular, pela qual compete ao povo o exercício da soberania ao apresentar, diretamente, proposta de lei complementar ou ordinária perante a Câmara dos Deputados. Assim estabelece o art. 61, *caput* e § 2º, CF:

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. (grifo nosso)

§ 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.

Por se apresentar como prerrogativa ou faculdade outorgada ao povo de interveniência na condução dos negócios de governo, a iniciativa popular corresponde a verdadeiro direito político. Vale salientar que o caráter facultativo do alvitre de lei concernente ao povo não se aplica aos parlamentares, os quais estão obrigados a desempenhar sua função legiferante enquanto permanecerem nela.

A iniciativa popular nos moldes constitucionais representa a proposta de um projeto articulado ou formulado. Este pode ser definido como um projeto de lei redigido com um maior rigor, disposto em artigos. A exigência de um procedimento cuidadoso mira evitar a possibilidade de a iniciativa ser eivada de inconstitucionalidade e, portanto, rejeitada. Em ordenamentos normativos estrangeiros, como o suíço e o norte-americano, a iniciativa popular também pode ser oferecida de maneira simples ou não formulada, caso em que o povo organizado propõe a criação de lei ou emenda constitucional por meio de uma moção ou petição, expondo genericamente o tema a ser regulamentado.

No Brasil, a exemplo da Itália, cabe, portanto, aos próprios proponentes a formulação do projeto, o qual deve ser redigido consoante metodologia legislativa apropriada, na

finalidade de se atalhar ambiguidades e entendimentos divergentes às pretensões soberanas. Já nos países onde é prevista a iniciativa popular simplificada, esta é articulada pelo órgão legislador competente de modo a preservar a vontade coletiva, a qual pode ser vilipendiada em razão de aspirações particulares ou corporativas. Assim, nos Estados Unidos, o zelo pela imparcialidade no processo legislativo de iniciativa popular cabe ao Procurador-Geral do Estado, ao redigir o título e o texto da proposição. Já na Suíça, a redação final da moção incumbe ao Parlamento (Benevides, 2003, p. 180).

Assinala-se, todavia, que embora a iniciativa popular na modalidade articulada favoreça a observância do princípio da soberania do povo, por serem os promotores da proposição os responsáveis pela sua delimitação e transformação em projeto, tal disposição constitucional não garante que os desígnios soberanos prevaleçam. De acordo com o caráter jurídico da iniciativa popular pátria, os parlamentares não são obrigados a prosseguirem com o processo legislativo ou aprovarem a lei conforme formulada pelos cidadãos, circunstâncias estas capazes de gerar a desvirtuação da natureza do canal de ingerência direta da sociedade civil organizada.

Perante a real possibilidade do Poder Legislativo não aprovar o projeto de lei ou alterar suas disposições e distorcer seu conteúdo muitos doutrinadores defendem o uso da iniciativa popular casado ao referendo. Amparados no sucesso da aludida junção dos institutos em ordenamentos jurídicos alienígenas, onde a iniciativa popular tem alcançado maior pujança, argumentam que a legislação infraconstitucional deveria preencher a lacuna deixada pelo Texto Supremo. A visão de Duarte Neto (2005, p. 141) corrobora a visão doutrinária em foco:

[...] teríamos como de bom alvitre para o mecanismo popular a sua conjugação com o referendo popular. Em outras legislações tem sido esse último instrumento empregado como remédio para a inércia do legislador, e mesmo para a validação das propostas que tenham sido rejeitadas. Na última das hipóteses teria força intimidativa, compelindo os representantes a dedicarem maior cuidado à vontade dos representados. É outro assunto que comporta disciplina legislativa, e que poderia ganhar as ruas como objeto de iniciativa popular.

Além do exercício da iniciativa popular no âmbito federal, o constituinte previu seu desempenho nas esferas estadual e municipal, art. 27, § 4.º e art. 29, XIII, CF, respectivamente. Quanto à iniciativa popular legislativa federal, a proposição soberana poderá cotejaras matérias de interesse geral em projetos de lei complementar e ordinária, com exceção as de iniciativa exclusiva, reservada ou privativa.

Quanto às matérias de iniciativa exclusivas do Presidente da República, a doutrina e os aplicadores do Direito discutem se é cabível ao povo iniciar o processo legislativo ao propor projeto de lei complementar e ordinária que contemplem tais temáticas.

Outro dissenso da doutrina diz respeito à iniciativa popular de projeto de lei que verse sobre emendas à Constituição. Em face do silêncio do constituinte originário, há quem compreenda que, por uma interpretação sistemática e lógica do texto constitucional, é perfeitamente admissível a legitimidade da sociedade civil para a proposição de alterações à Constituição, pois o povo detém o poder e não cabe ser tolhido em seu direito de exercê-lo. O contrário acarretaria indefectível impedimento à efetivação do princípio da soberania popular. Corrente doutrinária diversa, porém, entende que a omissão quanto ao tema foi proposital, sendo possível a outorga ao povo do direito político de reformar tais normas por meio de iniciativa popular somente mediante alteração da Constituição (Duarte Neto, 2005, p.123).

Em razão das flagrantes incertezas, geradas pela deficiente e acanhada disciplina constitucional, relativas à aplicação do instituto da iniciativa popular, configurou-se necessária a regulamentação infraconstitucional da matéria. Destarte, a explicitação dos limites impostos pelo legislador ordinário denota-se imperiosa neste momento para o esclarecimento da iniciativa popular de lei federal.

2.3 DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI n. 9.709/1998

Após dez anos de promulgada a Constituição, efetuou-se a regulamentação do instituto da iniciativa popular por meio da Lei n. 9.709/1998 ou Almino Afonso. O legislador infraconstitucional, entretanto, não instituiu as inovações tão desejadas para a disciplina do instrumento de participação coletiva imediata, sua atuação reduziu-se quase que totalmente à reprodução do texto constitucional e regimental, o que prejudicou abundantemente a utilização do mecanismo de manifestação dos anseios da sociedade civil organizada pelo encaminhamento de projeto de leis. Nesse diapasão, Bonavides (2008, p. 346) é categórico ao explicitar que a democracia participativa desfaleceu “na anemia da Lei Almino Afonso”.

Dentre as disposições constantes da Lei n. 9.709, apenas duas são destacáveis¹, a saber, a determinação do projeto de lei se restringir a uma única matéria e a vedação de rejeição da proposta articulada sob o pretexto de erro formal em sua elaboração. Dispõe o art. 13, §§ 1.º e 2.º que:

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Objetivou-se, então, proporcionar à população melhor conhecimento acerca da finalidade dos projetos de lei, evitando a compreensão errônea de seu conteúdo pela

¹ Ainda que sejam destacáveis, importa lembrar que não se trataram de novidades, visto que o RICD, art. 252, VIII e IX, já trazia previsão nesse sentido.

abordagem de assuntos diversos e a salvaguarda da vontade coletiva ao coibir a recusa de proposição formalmente inadequada. Em comentário aos preceitos da Lei Almino Afonso, Duarte Neto (2005, p. 133) aduz que:

[...] Tratando cada projeto de um assunto somente, será possível que os cidadãos tenham facilitada a tarefa de previamente aquilo em que lançarão suas rubricas Sem muito esforço poderão também decidir-se sobre um projeto ou não, restringindo a decisão a uma discordância ou aquiescência. Vertendo um projeto assuntos diferentes, isso seria in viável, não podendo ser desconsiderada a hipótese de haver concordância com somente um assunto e discordância em relação ao outro. De boa técnica também foi a previsão expressa de não ser dado à Câmara rejeitar projeto popular por vício de técnica legislativa ou de redação. [...]Ao povo não é exigido que conheça os meandros e minúcias da técnica redacional – basta-lhe que expresse incontestavelmente sua vontade.

A tramitação do processo legiferante de lei complementar e ordinária em sede federal também se encontra no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Cumpre-se, assim, expor o teor das normas fixadas no art. 252 e incisos de referido ato normativo para a apreciação que se importa fazer da iniciativa popular.

3 A EDIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PÁTRIA: INICIATIVA POPULAR

A iniciativa legislativa popular figurou como um conforto constitucional para suplantar a malograda representatividade pura, engendrada sobre o funesto e o probrioso intento de emudecer e subjugar a coletividade. Passou, então, o povo a guardar consigo um poder nunca dantes reconhecido constitucionalmente, contudo a produção legiferante de iniciativa do soberano mostra-se deveras apoucada. Face a essa circunstância é de se indagar quais os aspectos concorrentes para tanto bem como se a iniciativa popular logrou o objetivo de expressão e consolidação da soberania popular. Não são questionamentos que correspondam a uma resposta simplista, antes exigem uma acurada contemplação dos fatos em face da plural e mutante ordem social e política que se delineou desde a criação desse elemento próprio da democracia semidireta. Urge, pois, desvendar a trajetória desse benévolo e necessário instituto na elaboração legiferante pátria.

3.1 RETROSPECTO CRÍTICO DA PRÁTICA LEGISLATIVA FEDERAL DE INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular de leis emerge no panorama jurídico como corolário da avidez social pela redemocratização da estrutura governamental, se é que se pode afirmar que a história política pátria experimentou algum momento legitimamente democrático frente aos reiterados modelos de governo nos quais predominaram as deliberações de eminente caráter elitista em desfavor da população. Maioria sujeita aos maléficis desmandos de regimes

despóticos, oprimentes e, não raras vezes, camuflados por ideais e ações aparentemente democráticos.

Da análise da doutrina, afere-se que quatro são as leis relacionadas à iniciativa popular, a saber, Lei n. 8930/94, Lei n. 9.840/99, Lei n. 11.124/2005 e LC n. 135/2010². Realizada pesquisa no site da Câmara dos Deputados, porém, nenhuns desses dispositivos legais são imputados à sociedade organizada. Segundo os dados disponibilizados, a autoria da Lei n. 8930/1994 e da Lei 135/2010 é atribuída ao Poder Executivo. No tocante às Leis n. 9.840/1999 e n. 11.124/2005, esta tem como autor o Deputado Nilmário Miranda, aquela o Deputado Albérico Cordeiro. Além disso, nenhuma outra lei ordinária ou complementar foi encontrada cuja autoria correspondesse à iniciativa popular.

No site do Senado Federal, por sua vez, uma única lei é apontada como de autoria apenas de iniciativa popular, a de n. 11.124/2005. No tocante às Leis n. 8.930/1994 e n. 9.840/1999, a iniciativa popular, respectivamente, divide a autoria com o Executivo e o parlamentar Albérico Cordeiro. Como se pode observar, as Casas Legislativas formadoras do Congresso Nacional dissentem quanto à indicação de leis deflagradas por proposição imediata do povo. Situação, no mínimo, curiosa, em face do fato de que a tais Câmaras, como resulta da forma federativa de Estado adotada na Carta Constitucional, em seu art. 1.º, *caput*, compete juntamente a consecução legiferante federal.

Decorridos pouco mais de três anos do advento do instituto da iniciativa popular, ao dia 19 de novembro de 1991, foi proposto à apreciação da Câmara o PL2.710, que dispunha sobre a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o seu Conselho Gestor. O processamento do projeto se estendeu por mais de treze anos, culminando na promulgação da Lei n. 11.124 em 16 de junho de 2005.

Consoante o disposto na ficha de tramitação constante do site da CD, a apresentação do projeto supracitado se sucedeu ao dia 19 de janeiro de 1992 por intermédio do ex-deputado Nilmário Miranda. Duarte Neto (2005, p. 142) afirma, porém, que tal projeto foi “em co-autoria com o Deputado Nilmário Miranda (PT-MG)”. Assevera-se, entretanto, que fora oferecido já em 19 de novembro de 1991, subscrito por 800.000 eleitores distribuídos por dezoito Estados³ da Federação e que sua autoria é somente de iniciativa popular, conforme ficará evidenciado ao se esclarecer os detalhes concernentes a seu processamento.

²Sônia Fleury faz referência a três delas, a Lei n. 8930/94, a Lei n. 9.840/99 e a Lei n. 11.124/2005. Já José Duarte Neto, cita as Leis n. 8930/94 e n. 9.840/99 e o PL 2710/1992 que viria a se tornar a Lei n. 11.124/2005.

³ São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Maranhão, Pará, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Distrito Federal.

Em sede de análise preliminar, diante da ausência de regulamentação do art. 14, CF, tal norma viria a ser disciplinada somente com a implementação da Lei n. 9.709/1998, enfrentaram-se dificuldades para a verificação do cumprimento das imposições constitucionais para o acolhimento da propositura. Recorreu-se, então, ao Tribunal Superior Eleitoral no afã de se comprovar a veridicidade das firmas, tentativa que se desvelou inútil em face da inexistência de cadastro completo do eleitorado nacional, conforme o DCN de 08 de abril de 1992.

A despeito dos empecilhos, a Secretária-geral da Mesa decidiu pela recepção da proposta, bem como recomendou a nomeação de Nilmário Miranda para o desempenho das prerrogativas e das obrigações peculiares ao autor, consoante determina o art. 253, X, do RICD em relação à tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular. Resolução louvável que prestigiou o poder proveniente da população, reconhecendo-lhe a supremacia em benefício geral. Atuação digna da Casa do Povo, orientada em favor do fortalecimento e da estabilidade da ordem democrática, pela qual se desprivilegiou a práxis política excessivamente formalista.

Nesse sentido, importa denotar que o exacerbado formalismo jurídico e político, tão peculiar ao tradicional modelo de governo pátrio, meramente democratista, que confessa e institucionaliza a primazia do talante popular, mas não o corrobora na realidade governativa, consiste em incontestável estorvo a solapar os alicerces da participação cidadã. Compartilha de pensamento Bonavides (2008, p. 122):

Nenhum Direito Constitucional ficou tão sujeito à vulnerabilidade de suas bases quanto àquele que se fundou sobre as premissas de um formalismo legalista, sem moderação, sem fronteiras, sem abertura, cerrado à solução dos problemas que o Direito Constitucional, de inspiração administrativa, via de regra costuma embarçar. Desse formalismo deriva, com frequência, um constitucionalismo magro de soluções normativas e gordo de esperanças programáticas.

Permaneça, porquanto, a sensata deliberação da sobredita Casa Legislativa como oportuno lembrete de que a soberania popular não deve ser condenada à capitulação perpetrada pelos agentes de interesses escusos, notadamente contrários e danosos à satisfação das necessidades coletivas, mas sim objeto do desvelo dos três Poderes em prol da sobrevivência da democracia. Caso o contrário, encontrar-se-á o Estado Democrático devastado em sua essência principiológica e, conseqüentemente, compelido à ínfima condição de falácia constitucional.

Destarte, indubitavelmente, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é de autoria de iniciativa popular. Não a esmo, o Senado Federal, em atitude que revela deferência à soberania do povo, confere sua origem à vontade soberana. Qualquer tentativa de

imputar sua criação a iniciativa legislativa diversa é concorrer para o desfalecimento do ideal democrático de construção de uma sociedade participativa em sua plenitude.

O início dos anos 90 distinguiu-se por uma impetuosa afluência de eventos criminosos que despertaram intensa revolta e protesto da sociedade. Em decorrência das chacinas da Candelária e de Vigário Geral, crimes marcados por extrema brutalidade e de grande repercussão nacional e internacional, em 09 de setembro de 1993, o PL 4.146 foi apresentado à Câmara dos Deputados, cuja tramitação originou a Lei n. 8.930/1994 que alterou a redação da Lei n. 8.072/1990⁴ ou Lei dos Crimes Hediondos.

A instauração do processo do projeto 4.146/1994, inegavelmente, competiu ao chefe do Executivo, então Presidente da República Itamar Franco. A natureza popular da gênese da Lei n. 8.930/1994, entretanto, é evidente pelo quórum de mais de um milhão de firmas coletadas em assentimento à emenda da Lei dos Crimes hediondos, quantidade bem superior ao requisitado na legislação para sua apresentação⁵.

Em 1996, a CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, com o escopo de fomentar a discussão acerca do processo eletivo e propiciar a supressão das mazelas que deturpavam a finalidade democrática das campanhas eleitorais, promoveu a Campanha da Fraternidade intitulada “Fraternidade e Política”. Visando garantir o seguimento do louvável intento da CNBB, a Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP passou a concentrar esforços no sentido de apresentar projeto de lei de iniciativa popular apto a oportunizar a implantação de instrumentos eficazes de combate à corrupção eleitoral, mal que inexoravelmente assola a estabilidade do Estado Democrático.

Consequentemente, após árduo trabalho empreendido para a obtenção de subscrições necessárias à propositura da iniciativa popular, o qual persistiu por mais de um ano, em 10 de agosto de 1999, o PL 1.517 foi submetido à Câmara Deputados com a aquiescência de mais de sessenta entidades⁶. O projeto reuniu até aquela data 952.314 assinaturas, atingindo nos dias subsequentes, a expressiva, porém insuficiente quantia de 1.039.175 subscrições. O montante requerido pela norma constitucional perfazia o total de 1.060.000 firmas reconhecidas, de sorte que, para fins de viabilizar o trâmite da proposição com a aprovação

⁴ A Lei n. 8.930/1994 conferiu a alteração do art. 1.º da Lei dos Crimes Hediondos, Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990. Pela nova redação, passou a fazer parte do rol dos crimes hediondos o homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente bem como o homicídio qualificado (art. 121, § 2.º, I, II, III, IV e V).

⁵ Glória Perez e Jocélia Brandão lideraram a campanha que coletou 1.300.000 assinaturas para a proposta de tipificação do homicídio qualificado como crime hediondo. Conforme dados presentes no site do TSE, relativos ao Plebiscito de abril daquele ano, o eleitorado nacional era de 90.256.461 cidadãos. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 24 out. 2011.

das mudanças aduzidas já para as eleições seguintes, optou-se pela adoção da proposta por parte do Deputado Albérico Cordeiro e de outros cinquenta e nove parlamentares.

Transcorrida uma célere tramitação, ao dia 28 de setembro de 1999, estava a Lei da Corrupção Eleitoral (Lei n. 9.840) promulgada. Embora sua autoria haja sido assumida pelos congressistas, o seu caráter popular revela-se inquestionável face à veemente arregimentação de vários segmentos da sociedade em prol do estabelecimento de um amplo espaço democrático de debate dos temas concernentes ao processo eleitoral, pela qual se priorizou a busca da autêntica manifestação da vontade geral dos cidadãos. Destarte, sem embargo, afirma-se que a promulgação da legislação em exame constitui relevante conquista na recente história pátria de luta pela democratização. Faz-se mister ressaltar que não corresponde à lei resultante de iniciativa popular em atenção às formalidades da regulamentação em vigência.

Mediante a fixação de hipóteses de inelegibilidade, a LC n. 135/2010 alterou a LC n. 64/1990 com o escopo de “proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”, conforme versa sua ementa. O propósito de modificação das condições impeditivas de candidatura, contudo, não se manifestou primeiramente no PLP 518/2009 ou projeto Ficha Limpa, como se pode inferir em razão da elevada repercussão midiática e do notório esforço social provocados em todo o país, a MSC 616/1993 já propunha em seu bojo, mesmo que de forma contida, a implementação de maior rigor às restrições para o desempenho da capacidade eleitoral passiva. Sancionada pelo ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Lei da Ficha Limpa foi promulgada em 4 de junho de 2010.

Da contemplação do processo de aprovação da lei em pauta, afere-se que o PLP 518/2009 foi encaminhado por um grupo de Deputados liderados por Antonio Carlos Biscaia, apesar da apresentação de 1.300.000 assinaturas populares, coletadas em campanha patrocinada pelo MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, juntamente ao projeto, bastantes para sua tramitação como de iniciativa do povo. Ao analisar a proposição de que se trata, frisa-se, contudo, que apesar da Lei da Ficha Limpa decorrer da mobilização cidadã, sua autoria não pode ser creditada à iniciativa popular de leis consoante às disposições legais atinentes ao instituto de veiculação da soberania popular independente de atuação dos representantes, visto que a proposição não foi apresentada imediatamente pelo povo.

Ao se constatar o engajamento político das entidades civis para a promoção da iniciativa popular legiferante, cumpre-se reconhecer que o preceito regimental acertou ao ensejar essa possibilidade. Importa trazer à baila, entretanto, que é preocupante a ausência de normatização a abalizar e fiscalizar a atuação dessas instituições, pois assim como se faz premente a efetiva propulsão da participação social no âmbito estatal é também impreterível a

garantia de que a vontade popular seja declarada de maneira fidedigna. A regulamentação ora reclamada seria a alternativa viável para reprimir a manipulação orientada a efetuar intentos que em nada convergem com o proveito da sociedade nacional. Vale rememorar o alerta outrora explicitado de Duarte Neto de que “nessa seara todo cuidado é pouco”.

A história legislativa da iniciativa popular evidencia que a propositura de projetos e a implementação de lei atribuível ao impulso inicial cidadão é ocorrência escassa na normogênese nacional. Lamentavelmente, o corpo social enfrenta barreiras para exercer a participação efetiva na ordem estatal. Imperativo se mostra, então, o ocupar-se dos elementos motivadores da pouca existência de legislação oriunda da participação direta do soberano por meio da iniciativa popular, objeto das considerações que se seguem.

3.2 INICIATIVA LEGIFERATIVA POPULAR: ASPECTOS IMPEDITIVOS DE CONCREÇÃO

Desde a entrada em vigor do instituto da iniciativa legislativa popular a concretude da soberania do povo se viu obstruída por demasiado, contrariamente ao que se julga favorável e, portanto, apropriado para a composição e solidificação do Estado democratizado. A diminuta propositura de projetos legiferativos populares não é ao acaso. Desponta como resultado da influência de elementos normativos, políticos e sociais, própria a gerar o desânimo, se não combatida, da aspiração mais cara e excelente do sistema democrático, a saber, a participação cidadã independente, enérgica e operosa.

Dentre os obstáculos para a efetivação da iniciativa popular, logo se destaca a rigidez das condições requeridas na Lei Constituição. De fato, a reunião de 1% de assinaturas junto ao eleitorado nacional é tarefa árdua. Atualmente, a quantidade de eleitores no país totaliza 143.564.800 cidadãos⁷, por conseguinte, o projeto de lei de iniciativa do povo deve recolher, pelo menos, 1.435.648 rubricas. Os números anotados denotam a complexidade em se atingir a coletivização do exercício do direito político de iniciativa legiferante. Benevides (2003, p.172) confirma essa acepção: “A efetiva participação popular no processo de iniciativas pode ficar significativamente comprometida devido à exigência de um número muito elevado de assinaturas, do nível federal ao local.”.

Mesmo com a possibilidade, prevista no RICD, de patrocínio das organizações civis às ações de colhimento das assinaturas, as medidas para tanto ainda consistem em um processo acentuadamente trabalhoso, sobretudo frente à necessidade daquele percentual ser

⁷ Dados relativos a março de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>>. Acesso em: 29 abril. 2015, às 20:03h.

composto por eleitores de pelo menos cinco Estados, correspondente ao mínimo de 0,3% da totalidade dos eleitores de cada um desses entes federados.

Como se pode perceber, os números são descomedidos e, de forma irrefutável, rareia a presença de propositura e leis de iniciativa imediata do soberano em vigor. A reunião das assinaturas, com efeito, foi instituída para revelar o nível de aceitação popular da matéria objeto da proposição de lei e, logicamente, impelir o Legislativo a considerar e discutir as valorosas e urgentes questões para a coletividade. Ocorre que nos moldes rigorosos como foi normatizada, impede a inserção cidadã no cotidiano decisório, uma vez que se trata de requisito fundamental para a consecução legiferante, bem como acarreta transtornos à verificação da autenticidade da aquiescência popular.

A afixação de desmedido patamar de assinaturas, inevitavelmente, implica o desânimo da soberania popular. Na realidade, é perceptível que a disciplina escassa e austera da Constituinte reflete o tradicionalismo político assente no monopólio da legislatura pelo Estado e refratário à participação direta dos cidadãos na governança pública. Quanto à temática, é concordante a consideração de Benevides (2003, p. 173):

Essa primeira dificuldade para o pleno exercício do direito de iniciativa legislativa — elevado patamar eleitoral — deve ser creditada à intensa polêmica sobre o próprio princípio participativo. De certa forma, a porcentagem final pode ser considerada uma “vitória” dos conservadores, já que não podiam, simplesmente, eliminar toda e qualquer forma de iniciativa popular, como desejavam.

Flagrantes mais incontestes do prejuízo causado pelas exigências da Constituição não há do que as barreiras enfrentadas para o oferecimento do PL 1.517/1999 e do PL 7.053/2006. No tocante a este, o Movimento Gabriela Sou da Paz trabalhou por quase três anos no intuito de coletar as assinaturas em consentimento ao Projeto de Lei. Aquele, apesar de contar com o amparo de inúmeras organizações civis, restou adotado pelos deputados federais por não receber subscrições suficientes em momento oportuno para ser processado e disciplinar a campanha eleitoral seguinte como se almejava.

Outro empecilho de ordem constitucional à efetivação da iniciativa popular foi o silêncio quanto a diversos assuntos notáveis, tais como os procedimentos atinentes à procura de assinaturas às proposições e os métodos para sua fiscalização, os instrumentos para a aferição de idoneidade das assinaturas, a expressa previsão da iniciativa do povo para alterar a Constituição, o trâmite a ser seguido nas Casas do Congresso Nacional, a consulta junto à população para referendar as leis modificadas substancialmente pelos parlamentares e a utilização do instituto nos Estados e nos Municípios. Destarte, é notório que tratamento constitucional convergiu para o desânimo da participação popular tão desejada pela sociedade civil organizada. Em ampla incongruência, a concretude da cidadania acha-se excessivamente

sobrestada logo pela Constituição Cidadã, promulgada com o escopo de implantar a ordem democrática esteada na participação política de todos.

Capítulo memorável na história do instituto da iniciativa popular de leis representou a instituição da Lei n. 9.709/1998, não por potencializar a capacidade democrática dos mecanismos de gerência popular autônoma, mas exatamente por falhar na construção da democracia participativa ao fixar regras dúbias e deficientes. Com a devida vênia, não se partilha, pois, o pensamento de Duarte Neto (2005, p. 132) ao considerar que “não é com frustração que se nota que o novo diploma legislativo pouco trouxe de novo à disciplina do instituto”. Ao contrário, o desapontamento é aberto, sobretudo para a sociedade que tanto anseia por ver suas necessidades satisfeitas e combatido a liberdade dos usurpadores do seu poder.

Após a promulgação da Constituição atual, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito ficaram completamente desprezados pelas forças representativas. Em deliberado imobilismo, durante uma década, o Poder Legislativo negligenciou tais instrumentos bem como manifestou as possibilidades de se ensejar o eficaz incremento da governação pública cidadã por meio de uma melhor operacionalização deles. Confirmação disso foram as complicações enfrentadas pela Mesa da Câmara Federal quando da averiguação da autenticidade das rubricas lançadas em anuência ao projeto de lei do qual resultou a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n. 11.124/2005), situação anteriormente exposta.

Como se a lentidão do legislador infraconstitucional não fora suficientemente lesiva à concretude da democracia participativa institucionalizada na Carta Política, a Lei n. 9.709/1998, em seu temor, concorreu para o enfraquecimento da emancipação popular ao estabelecer regramento inapto a beneficiar em definitivo a intervenção do soberano na rotina governamental. Nesse sentido, sem dúvidas, a legislação ora analisada contribui com a subsistência dos moldes governativos conservadores, na hegemonia das elites e na concentração da força política por facções descompromissadas com a construção do bem comum. Por conseguinte, colabora sobremaneira para o desgaste da relação entre representantes e representados, visto que estes, menosprezados no desempenho da honrosa função outorgada àqueles, já não se sentem mais confiantes para tanto, mas traídos e distanciados, o que inexoravelmente amplia o distanciamento do Estado da sua fonte de legitimidade: o povo soberano.

A Lei Almino Afonso cooperaria de fato com os objetivos do Estado Democrático, tão somente se, em sentido diametralmente oposto ao que se presta, proporcionasse a

otimização dos institutos do modelo democrático semidireto mediante o privilégio de disposições que traduzissem a aspiração nacional de extermínio da ingovernabilidade e de aparição livre e constante do povo na conjuntura política contemporânea. A classe mandatária, todavia, se esquivou uma vez mais de cumprir seu dever com a sociedade e transferiu para o âmbito regimental a regulamentação da matéria. Comunga-se, assim, da lição de Bonavides (2008, p. 109) acerca da normatização em exame:

Do ponto de vista formal, resguardou-se a legalidade. Mas do ponto de vista material, [...] o problema subsiste, porquanto, a fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos em tela certificam manifesta ofensa ao princípio da legitimidade, tendo-se em vista que o legislador sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime [...]. A Lei n. 9.709/1998 é mais um atestado da incúria do Congresso em fazer efetiva a vontade constitucional, com respeito ao exercício da soberania popular em sua dimensão mais legítima. Um escandaloso bloqueio, como se vê, de quem legisla de costas para o povo!

Não se nega o bom senso do legislador secundário em estabelecer a limitação do projeto de lei a apenas uma temática e a proibição de se repelir a proposição com fundamento em inadequação técnica ou redacional, contudo sua atuação mostrou-se, em muito, aquém do necessário para a consagração da iniciativa popular na práxis política. Preferiu-se o caminho já trilhado pelo constituinte primário, do que muitas importantes matérias, algumas delas já apontadas em sede deste trabalho, foram desmerecidas juntamente com a soberania popular.

Diante do silêncio da Lei Almino Afonso, o processamento das proposições de iniciativa popular permaneceu regulado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. De sorte que a discussão e a aprovação das relevantes petições soberanas foram relegadas a tramitarem de igual modo às demais, em grave menosprezo à vontade do povo.

Integrado por inúmeros atos de intensa complexidade e por exigências de alta rigidez, o processo normogenético pátrio possui como característica intrínseca a morosidade burocrática. Indubitavelmente, o detalhamento de ordem processual garante maior legitimidade e eficácia dos institutos normativos. Nessa perspectiva, o emprego das formalidades é útil e forçoso, caso contrário estaria descaracterizado o processo em sua essência instrumentária. Todavia, é pertinente lembrar que a exacerbação de cunho formal emperra a governação pública, visto que às leis compete a disciplina da engrenagem estatal e do cotidiano sócio-político.

No que tange as dificuldades processuais da concretude de leis de iniciativa popular, é oportuno salientar o reconhecimento por parte dos parlamentares defensores do PL 7.053/2006, constante da justificativa do projeto, das complicações próprias da tramitação de iniciativa popular, as quais os levaram a adotar a proposição. Indubitavelmente, o patrocínio dos projetos de iniciativa popular pelos congressistas é um atestado da ineficiência da

normatização desse instrumento da soberania do povo, regulamentação exígua que, além de fixar elevado rigor quanto às requisições para o depósito da proposta de lei, estabelece procedimentos impeditivos do real e permanente aproveitamento do instituto e, assim, impede o progresso participativo e democrático. A questão procedimental não pode, pois, ser desprezada, cada ato do processo deve ser concebido e disposto para garantir a preponderância da democracia participativa. A preocupação manifestada converge com o alerta de Benevides (2003, p. 155) sobre o processamento dos mecanismos da democracia indireta:

O que não se pode aceitar é que a manutenção de regras ambíguas, rígidas e decididas num espaço fechado e corporativo tenda justamente a impedir a soberania popular — o que, aliás, não é incomum. [...] a finalidade da fiel observância das regras (se elaboradas segundo as premissas democráticas) não apenas garante a participação mais esclarecida dos cidadãos, como reafirma um princípio democrático: a legitimidade dos resultados depende da legitimidade dos procedimentos.

Logo no início de sua consecução, a proposta de iniciativa popular se depara com o primeiro empecilho de ordem processual: a checagem da fidedignidade das subscrições junto à Secretaria-Geral da Mesa. Em razão da infinidade de listas necessárias para comportar 1% do eleitorado nacional e da necessidade de se organizar os eleitores pelos Estados, a efetuação desse procedimento demanda tempo significativo, o que inevitavelmente implica a demora para a apreciação e a deliberação do projeto. Somem-se a isso os meandros e as problemáticas peculiares ao processo de aprovação das leis ordinárias e complementares como também a existência de outras tantas proposições a serem devidamente processadas e as propostas de iniciativa da coletividade terminam por ser preteridas. Assegura-se, portanto, que a rigidez e a debilidade do processo legislativo de iniciativa popular provocam a protelação da execução dos intentos coletivos de maneira incisiva.

Outro fator decisivo para a lentidão da consecução legislativa consiste na má vontade política em fazer valer a participação cidadã e priorizar os interesses partilhados pela sociedade, resquício do conservadorismo politiquês. A perversão e o descuro da classe representativa, aliás, é moléstia que provoca a falência das instituições e dos órgãos vitais do Estado Democrático. Nesse sentido, Bonavides (2008, p. 63): “a estrutura representativa do regime se converteu, [...] por mais paradoxal e singular que pareça essa assertiva, num dos mais poderosos bloqueios à instalação de uma democracia direta”.

O que dizer, pois, dos treze anos em que o PL 2.710 permaneceu nas Casas Congressuais? Durante uma década, o projeto foi completamente ignorado sem qualquer movimentação. Quando se trata, porém, da legislação em causa própria, o ânimo e a atenção são outros. Não custa lembrar, por exemplo, que o aumento remuneratório para os

Congressistas de mais de 60%, recebido desde fevereiro de 2011, resultou do PDC 3036/2010, o qual foi aprovado em apenas um dia. Notório é o desleixo da classe representativa quanto aos negócios públicos. Constitui sério impedimento à prevalência do poder soberano por intermédio da iniciativa popular, se não o mais contundente, visto que aos representantes competiu a normatização infranconstitucional do instituto.

A democratização do espaço público marcada pela participação popular sólida e robusta tem como pressuposto a existência do civismo, consubstanciado na identificação do povo com o Estado e no interesse pelas questões coletivas. No país, a disseminação do espírito cívico e a sua incorporação à população ainda é um grande desafio político e social. A história política é pródiga em demonstrar a marginalização do povo da prática governativa. Com efeito, todos os modelos de governo já vivenciados primaram pela hegemonia de poucos em detrimento da maioria.

Construiu-se, pois, uma cultura política arrimada na exclusão popular. Formalmente, o povo era a fonte de todo o poder. Na prática, negavam-lhe a capacidade de intervenção nos destinos e deliberações de governo. Constrangido em seu poder e privado de uma formação pronta a lhe despertar a atitude reacionária, o povo afastou-se cada vez mais dos órgãos decisórios, sustentou-se, pois, a centralização do poder no âmbito das elites, interessadas apenas em seu próprio benefício. Esse tradicionalismo assente no monopólio da governança e na alienação popular deveras empece a democracia participativa.

Falta, porquanto, aquele sentimento que permeava a antiga *polis*, compartilhado pelo corpo cidadão e propulsor da ampla participação na administração da coisa pública. A acanhada produção legislativa de iniciativa popular reflete essa tradição da ausência popular das decisões de Estado. Carece o povo de conscientização da magnitude da força política que possui para que, finalmente, assuma a sua condição de estadista supremo. Faz-se necessário, então, a propagação do espírito civilista por meio da educação cidadã hábil a gerar o engajamento político da sociedade cívica organizada e garantir seu acesso, em ampla liberdade e igualdade, nas bases do poder.

Nessa perspectiva, ressalta-se o caráter didático da iniciativa popular. Ainda que a legislação emanada do exercício desse direito político seja escassa, seu papel fundamental de contribuição para a formação de uma sociedade mais esclarecida acerca da importância de se interessar pelas questões afetas à comunidade e da sua capacidade de influir diretamente na construção democrática não pode ser desprezado. Nas vezes em que se intentou a propositura de iniciativa popular, ocorreu expressiva mobilização nacional de vários segmentos e instituições sociais no sentido de se promover o debate dos assuntos coletivos e alcançar

soluções normativas para a realidade sócio-política, o que favorece e dilata a evolução da democracia. Benevides (2003, p. 198) sinaliza na mesma direção:

É bom lembrar que a educação política através da participação em processos decisórios, de interesse público - como em referendos, plebiscitos e iniciativa populares têm uma função informativa e educativa - é importante em si independentemente do resultado do processo. [...] E no caso das iniciativas populares, mesmo quando as propostas não conseguem ser qualificadas para a votação (requisitos formais não cumpridos), o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política.

Insta uma derradeira consideração, muito embora a conjugação dos elementos apontados obste a utilização da iniciativa popular de leis e, assim, a efetivação da democracia semidireta ou participativa, tal conjuntura não é insuperável. A mobilização de diversos fatores, a saber, o sistema educacional, a mídia, as organizações civis, as agremiações partidárias e as lideranças políticas e os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada é imprescindível para a suplantação dessas dificuldades. Delas dependem os destinos do Estado Democrático de Direito pátrio.

4 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NA INICIATIVA POPULAR DE LEIS

O Brasil, configurado em Estado Democrático de Direito, encontra-se sob o império da lei. As disposições legais, contudo, não podem ser apenas formalmente adequadas, carecem de substância apropriada para regulamentarem legitimamente o cotidiano. Conforme observado, a normatização da iniciativa popular é escassa e insatisfatória, o que prejudica sobremaneira a concreção do princípio da soberania popular. A otimização do instituto por meio da mudança de sua regulamentação, assim, faz-se impreterível.

Na CD, tramitam quatro propostas de emenda à Constituição relativas ao patamar eleitoral. A PEC 340/1996 estabelece que o número de subscritores necessário deva ser correspondente, pelo menos, à quantidade de votos exigidos para se eleger um Deputado Federal. Por intermédio da PEC 194/2003, objetiva-se que o montante das assinaturas seja igual ao quociente eleitoral mínimo requerido, naquela legislatura, para a eleição de um Deputado Federal no Estado (ou Distrito Federal) de onde provenha a maioria dos anuentes. Já a PEC 201/2003, fixa que a quantia ideal seria, minimamente, a resultante da divisão do eleitorado nacional pelo total de Deputados Federais eleitos no último prélio, enquanto a PEC 203/2007 coloca um quórum de assinantes para 0,5% do requisitado hodiernamente, distribuído por dois Estados, quando menos, equivalente a 0,2% dos eleitores desses entes da Federação.

O nível das subscrições é questão que merece ser avaliada com acuidade. Na forma alteada em que se figura, afasta a população das deliberações fundamentais concernentes a *res*

publica e coopera para a permanência daquela tradição anticívica tão marcante no país. Proporcionar a verdadeira participação do soberano na governação significa, fatalmente, diminuir o patamar e modificar os critérios para sua disposição. Alcançar, contudo, “o *juste milieu*, a medida equilibrada, (...), sem dúvida, não é tarefa das mais fáceis”, conforme indica Benevides (2003, p. 176), todavia é o que se intenta fazer a seguir.

No que tange à PEC 201/2003 e à PEC 203/2007, muito embora as tais reduzam consideravelmente o número de assinaturas, não se mostram como as alternativas mais convenientes. A Câmara dos Deputados é composta por 513 congressistas, dividir o eleitorado nacional por esse quórum corresponderia, com base nos dados atuais, à exigência de 265.249 assinaturas populares para a apresentação do projeto de lei, quantidade ainda elevada e, portanto, desfavorável. De igual modo, 0,5% do total de votantes nacionais, que representa a marca de 680.365 eleitores, não constitui percentual desejável. A mudança que se busca há que ser legítima, substancial e eficaz, para o proveito geral e evolução da democracia participativa. Adotada qualquer dessas proposições, a iniciativa popular de leis continuaria impedida de atingir o seu precioso objetivo de fomentar a participação cidadã.

Os alvites mais aprazíveis e oportunos são aqueles a fixar o montante de rubricas no mesmo patamar do quociente para a eleição de um Deputado Federal. Nada mais sensato do que conferir à parcela da população eleitora dos congressistas a possibilidade de propor diretamente projeto legislativo. No caso, porém, de ser acolhida a PEC 340/1996, um impasse seria gerado quando as assinaturas fossem coletadas em mais de um Estado: qual o quociente a se adotar? O menor por facilitar o processo ou o maior por ser mais representativo? A aprovação da PEC 194/2003 evitaria o embaraço por determinar que o quociente exigível seja o do ente federado que concentre a maioria dos votantes.

Denota-se, entretanto, mais recomendável que o número de eleitores seja igual ao menor quociente eleitoral registrado no país, na derradeira eleição, para um Deputado Federal se eleger, porquanto aos componentes da Câmara não incube a função de representar apenas os interesses dos cidadãos do Estado pelo qual foram eleitos, mas os assuntos importantes à comunidade. Se os Deputados de Roraima, ente com o menor quociente em sede estadual⁸, candidatos nas últimas eleições gerais, podem legislar sobre matérias de interesse de todo o povo nacional, porque à mesma quantidade de eleitores, de qualquer Estado, não seria concedida tal prerrogativa? Negar-lhes essa faculdade não parece nem um pouco plausível.

⁸ Nas eleições de 2014, o quociente em Roraima para a eleição de um Deputado Federal foi de 27.837 votos, de acordo com dados do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/eleicoes-2014/estatisticas>. Acesso em: 17 abr. 2015, às 22:00h.

A PEC 394/2001 visa à mudança do art. 60, CF, de modo que se outorgue aos cidadãos a legitimidade para propor emenda à Constituição pela atividade imediata do povo, nos termos do art. 61, § 2.º, CF. De fato, o constituinte primário determinou expressamente a iniciativa do povo apenas para deflagrar o processo legislativo ordinário e complementar, entretanto, com o devido respeito, o raciocínio ora desenvolvido não comunga daquela acepção defendida por Duarte Neto, pela qual somente a alteração do Texto Superior autorizaria a proposta de emenda constitucional por meio da iniciativa popular. Entende-se que não há óbice para o exercício dessa prerrogativa pela sociedade civil organizada em razão do postulado consagrador da soberania popular, regente da ordem político-constitucional. (BRANDÃO, 2011)

A invenção disposta na PEC 394/2001, contudo, revela-se razoável. Seria a garantia taxativa de que a propositura de alteração da Carta Política por iniciativa direta do povo não sofreria constrangimentos ante a atuação dos intérpretes adeptos do mero casuísmo. Lamentavelmente, situação não incomum nos Tribunais pátrios.

Excelente escrita teria sido a previsão constitucional e infraconstitucional do uso do referendo combinada à iniciativa popular. Para suprir tal necessidade e salvaguardar as intenções supremas do povo, o PL 4718/2004, em seu art. 15 dispõe que: “A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.”. Ainda que a proposta mereça aplausos, destaca-se, contudo, que tal sugestão revela-se limitada por não estender a feitura da consulta junto ao povo aos casos em que as modificações são perpetradas durante o próprio desenrolar processual da proposição de iniciativa popular, quando as emendas parlamentares alteram materialmente o teor da vontade coletiva. O referendo poderia também ser um instrumento eficaz para impedir que o projeto de lei de iniciativa popular fosse desvirtuado de modo a privilegiar a liberdade do Parlamento quando da sua apreciação nas Casas Congressuais.

Muito interessantes são as prescrições contidas na PEC 157/1999 e na PEC 394/2001 de modo a aperfeiçoar a iniciativa popular pela ampliação de seu uso para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito e a proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade genérica respectivamente. As possibilidades de mudança suscitadas são, de todo, proveitosas, uma vez que concederiam aos cidadãos maior autonomia política e métodos de fiscalização e gerenciamento das atividades públicas bem como legitimidade para defender o ordenamento jurídico de legislação e atos normativos eivados de inconstitucionalidade.

Motivados pela necessidade premente de se promover a simplificação do processo de colheita das assinaturas e da comprovação de sua autenticidade, tramitam alguns projetos legiferantes que colimam emendar a Lei Almino Afonso ao prever de Internet a utilização e mecanismos eletrônicos para o oferecimento de proposições legislativas por iniciativa popular. Com efeito, o uso das inovações tecnológicas consubstancia-se em relevante contribuição para a democratização do processo legiferativo como também para se inculcir no espírito popular, sobretudo entre os adolescentes e os jovens⁹, o interesse pela práxis política e pela administração da coisa pública.

Assevera-se, portanto, ser bastante conveniente para as finalidades da democracia participativa que a subscrição aos projetos seja efetuada por meio de adesão à lista presente na página eletrônica da Câmara dos Deputados na Internet, consoante sugere o art. 1.º, do PL 4219/2008 e o art. 4.º, do PL 4764. Outro alvitre bastante pertinente diz respeito ao emprego de urnas eletrônicas para se coletar o assentimento popular, frisa-se, porém, que não se deve utilizar esse recurso de maneira restrita como estabelece o art. 1.º, do PL 7003/2010, segundo o qual somente “após a subscrição de cem mil eleitores ao projeto, as demais assinaturas poderão ser coletadas por meio de urnas eletrônicas”.

Além disso, a certificação digital certamente asseguraria maior celeridade à lida de conferência das assinaturas bem como a confiabilidade e a confidencialidade dos dados eletrônicos. Privilegiada seria, então, a iniciativa popular pela adoção dessas benéficas medidas capazes de lhe conferir maior praticidade e incentivar a participação cívica da sociedade organizada, sem a qual a democracia torna-se mera utopia constitucionalista. Afasta-se, assim, a pecha de constitucionalização e de legislação “simbólicas” (NEVES, 1994), ou seja, que aparentam dar resposta a uma demanda social ou buscar resolver um problema e mostrar capacidade de ação dos representantes eleitos, ao permitir efetiva participação popular, mas que, na prática, não alcança tais desideratos.

A demora do processo de iniciativa popular em face da não determinação de um regime de tramitação apto a priorizar os projetos legislativos do corpo social representa grande empecilho para a plena satisfação da vontade coletiva, conforme se explicitou anteriormente. No intuito de alterar o processamento de iniciativa do povo, o PL 6.362/2002, o PL 4.718/2004 e o PL 7.165/2010 trazem em seu bojo algumas sugestões.

⁹Dados da ComScore, constantes do site da Teleco, apontam que, em maio de 2010, havia 73 milhões de usuários de Internet no país. A pesquisa abrange um universo que inclui usuários a partir de 6 anos de idade. Segundo a pesquisa, 40,7% estiveram ativos no período, dos quais 11,9% possuíam idade entre 6 e 14 anos e 56,1% entre 15 e 34 anos.

O art. 13, § 3.º, do PL 6.362/2002, aduz que “a chancela de parlamentar com mandato na respectiva Casa Legislativa, onde tramita o projeto de iniciativa popular, assegura-lhe a tramitação imediata”, A exemplo do Presidente da República, que pode solicitar o regime de urgência para as proposições de sua iniciativa, nos termos do art. 64, § 1.º, CF, caso em que o processo deve durar no máximo 100 dias, o povo também deveria dispor dessa faculdade. A tramitação de urgência pode implicar o aceleração da apreciação do projeto, todavia, a sugestão ora examinada não insurge como a senda mais indicada, visto que a fixação do trâmite urgente está condicionada ao assentimento de pelo menos um parlamentar, o que relega a vontade soberana, manifestada por uma infinidade de assinaturas, a uma posição inferior ao talante do Legislativo.

O PL 7.165/2010 intenciona acrescentar parágrafo à Lei n. 9.709/1998 para fixar que o projeto de lei de iniciativa popular, subscrito com não menos de 2% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com, no mínimo, 0,3% dos eleitores de cada um deles, tramite automaticamente em regime de urgência. Tal proposta se afigura em patente disparate. Se arremeter 1% do eleitorado total do país já é um empecilho, como, pois, exigir número tão agigantado de rubricas populares para conferir ao povo soberano, uma prerrogativa da qual já goza o Presidente da República, que não detêm a soberania do poder? Não a esmo, como já se apontou, Benevides denuncia que a representatividade, em termos práticos, figura como “representação teatral do poder perante o povo”.

Já o art. 14 do PL 4.718/2004, assim estabelece: “O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência”, disposto no art. 64, § 1º, da CF. De acordo com essa redação, as proposições processadas em urgência decorrentes de requerimento dos congressistas (arts. 153, I, II, III, IV e 154, I, II, III, RICD e arts. 336, 337 e 338, I, II, III, IV, V, RISF) não teriam preferência em relação às de iniciativa do povo, somente as do Presidente da República para as quais se solicitou o trâmite urgente. Com o máximo respeito, discorda-se também dessa disposição, propugna-se que as propostas de lei do povo devam possuir primazia sobre quaisquer proposituras, em atenção ao princípio da soberania popular. Compartilha desse entendimento Benevides (2003, p.169): “Creio que um ponto, eminentemente político, deveria ser definido: a prioridade para a discussão e votação dos projetos oriundos de iniciativa popular”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Jornadas de Junho de 2013 evidenciaram a carência da população brasileira por uma efetiva representação, demonstrando a necessidade de participação política direta e um maior nível de conscientização.

Neste sentido, a democracia direta é um dos instrumentos passíveis de utilização pela coletividade na concretização de seus valores cívicos. Dentre esses dispositivos, a iniciativa popular de leis possibilita que o cidadão expresse tal desiderato no processo normogenético.

Porém, conforme observado, apesar de suas reais vantagens, a iniciativa de leis sofre pelo excesso de burocratização exigido tanto pela Constituição federal de 1988, art. 61, §2º, bem como pela lei infraconstitucional específica.

Neste sentido, e para evitar que a previsão normativa acima indicada se transforme em mais um caso de constitucionalização simbólica, insta reformular o instituto possibilitando que a iniciativa popular de lei seja facilitada e, conseqüentemente, mais utilizada. Para tanto, inúmeras propostas foram listadas e debatidas, cabendo ao Parlamento uma posição rápida sobre a temática.

O desiderato constitucional (art. 1º, parágrafo único cumulado com art. 14 da Constituição federal de 1988) pressupõe que a democracia direta, em razão de todo poder emanar inteiramente do povo, sobrepõe-se a representação política, cabendo-lhe real consideração institucional.

O indivíduo comprometido deve tornar consciência de que faz parte do sistema. As leis de iniciativa popular possuem maior legitimidade, pois, expressando a vontade social, garantem que serão respeitadas pelos próprios indivíduos de onde emanaram.

Ademais, espera-se que muitas das propostas aqui anotadas não sejam sobrestadas pelo descaso das Casas Congressuais. Impende reiterar que o aprimoramento da iniciativa popular pela mudança da normatização do instituto é fundamental para o fortalecimento do princípio participativo. Nessa perspectiva, a regulamentação a ser implementada não deve funcionar como paliativo, mas apresentar-se inteiramente idônea a possibilitar a emancipação da sociedade organizada e a descentralização da governança. Que as mudanças sejam rapidamente instituídas como sinal de que a concreção da soberania popular não é mera retórica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015, às 16:00h.

BRASIL. Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015, às 16:20h.

BRASIL. Resolução n.º 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www2.camara.gov.br/.../RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015, às 16:20h.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970. – Brasília: Senado Federal, 2007.2v. <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 26 jun. 2015, às 16:20h.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, NORBERTO. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRANDÃO, Guilherme. **Da constitucionalidade e legitimidade da iniciativa popular para à reforma da constituição**. Brasília: Senado Federal, 2011.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na constituição federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 94-98.

GOMES, Emerson Sousa. Democracia semidireta e a falência do mandato representativo. **Jus Vigilantibus**, [S.l.], jun. 2011. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/14875>>. Acesso em: 25 jun. 2015, às 20:00h.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica: 1994.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. Niterói: Impetus, 2005.