

A INICIATIVA POPULAR NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Diego José Adona¹

Lívia Copelli Copatti²

Resumo: A Constituição Federal de 1988 consagra no Título II (Dos Direitos e Garantias Individuais e Coletivos), Capítulo IV (Dos Direitos Políticos), art. 14, III, o instituto da iniciativa popular de lei como forma de participação direta dos cidadãos no processo legislativo. O instituto da iniciativa popular é modo de exercício do poder, que emana do povo, de forma direta, sem o intermédio de representantes. Como a Constituição Federal apenas traçou as linhas gerais para o exercício desse instituto, ao legislador infraconstitucional coube a tarefa de dispor a respeito do assunto, sendo que a lei ordinária nº 9.709 de 18 de novembro de 1998, denominada lei Almino Afonso, veio regulamentar o exercício do instituto da iniciativa popular. No entanto, o legislador infraconstitucional que disciplinou a iniciativa popular não disse muito quando tratou desse instituto. Não obstante o mérito de tal disposição, esta forma de exercício de cidadania tem sido pouco utilizada devido as limitações materiais e formais que a cercam. Ainda, não se tem paradigma enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, se é possível através da iniciativa popular à apresentação de proposta de emenda

¹ Graduação em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI Campus Erechim. Funcionário Público Estadual de Santa Catarina. Email: di_adona@yahoo.com.br.

² Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Professora da Faculdade Meridional – IMED, Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC. Advogada. E-mail: livia_dto@yahoo.com.br.

constitucional.

Palavras Chave: Iniciativa Popular. Constituição. Brasil.

THE POPULAR INITIATIVE IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONAL LAW: CONSTITUTIONAL AMENDMENT

Abstract: The Constitution of 1988 enshrines in Title II (Rights and Guarantees Individual and Collective), Chapter IV (Of Political Rights), art. 14, III, Institute of popular legislative initiatives as a form of direct citizen participation in the legislative process. The Office of the initiative is popular mode of exercise of power, which emanates from the people, directly, without the intermediary of representatives. As the Federal Constitution only outlined general guidelines for the exercise of that institute the legislature infraconstitutional had the task of disposal on the subject, the common law No. 9709 of November 18, 1998, called law Afonso Afonso, came to regulate the exercise of the institute popular initiative. However, the infra legislature that regulates the popular initiative did not say much when he dealt with that Office. Notwithstanding the merits of such a provision, this form of citizenship has been little used because the substantive and procedural limitations that surround it. Still, there is no paradigm faced by the Supreme Court, it is possible through the popular initiative to submit a proposed constitutional amendment.

Keywords: Popular Initiative. Constitution. Brazil.

1 INTRODUÇÃO



Estado brasileiro adotou em seu texto constitucional a democracia representativa conjugando mecanismos de participação popular, ou seja, a democracia deve ser

exercida, conjuntamente, por representantes livremente eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos. Pode-se dizer que houve uma aglutinação de duas formas de democracia: a direta e a indireta ou representativa, porquanto, se encontra expressamente previsto na Constituição Federal que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

É nesse contexto doutrinário que se insere o presente estudo. O trabalho é iniciado objetivando mostrar a evolução democrática brasileira, com destaque para a origem e desenvolvimento do processo constituinte que culminou com a atual Constituição Federal, sendo nessa fase que a iniciativa popular fora amplamente utilizada, embora sob outra denominação. Procurou-se, ainda, estabelecer o conceito do instituto, a sua regulamentação, seus requisitos e, por fim, sua aplicabilidade prática, ou seja, as leis originadas através da iniciativa popular.

No final da pesquisa, algumas conclusões foram extraídas, ficando evidenciada a importância da participação popular no processo de elaboração das leis, não obstante as dificuldades em seu exercício, pois permite que a sociedade exerça um controle sobre as atividades dos representantes, contribuindo para aprimoramento da democracia representativa.

2 A EVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Embora não se possa falar em democracia no sentido contemporâneo, no Brasil, a história dos movimentos pró-participação popular na constituinte está resumida a três fases. A primeira fase ocorreu entre o ano de 1984 até novembro de 1985, e caracterizou-se pela defesa de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva, mas o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional oriunda do Poder Executivo, que previa a investidura do próprio Congresso em poder constituinte

originário (BENEVIDES, 1991).

A segunda fase destacou-se pela formulação de propostas oriundas da sociedade civil para o projeto da atual Constituição, além de mobilização no sentido de eleger candidatos sensíveis às propostas populares. A terceira e última fase, considerada a mais importante, e na qual se deu a grande conquista da sociedade civil, foi marcada pela adoção do instituto da iniciativa popular, sob o nome de emenda popular, no regimento interno da Assembleia Constituinte, instrumento através do quais os cidadãos brasileiros poderiam apresentar propostas de Emenda ao projeto de Constituição (BENEVIDES, 1991).

A adoção do instituto da iniciativa popular pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987, resultou de uma Emenda Popular subscrita por 402.226 eleitores, sendo incluída no art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, que assegurava a apresentação de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 ou mais eleitores brasileiros, em lista organizada por, no mínimo, três entidades de associativas legalmente constituídas, que se tornariam responsáveis pela idoneidade das assinaturas (BENEVIDES, 1991).

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal, onde o princípio da democracia semidireta, também chamada de representativa, vem exposto no primeiro artigo, afirmando o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou diretamente.

O artigo 14 da atual Constituição cita os três institutos que foram aprovados para garantir a participação popular: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa, sendo que a convocação do referendo e do plebiscito são de competência exclusiva do Congresso Nacional. Já a iniciativa popular de lei alcança os níveis municipal, estadual e federal.

O artigo primeiro da Constituição Federal distingue a titularidade de exercício do poder. O titular do poder é o povo e o exercício deste poder ocorre através dos seus representantes

através da soberania popular que será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei e, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. O referido artigo demonstra que o Estado brasileiro adotou a democracia representativa associada a mecanismos de participação popular, ou seja, a democracia deve ser exercida conjuntamente, por representantes livremente eleitos pelo povo, e também diretamente pelos cidadãos.

Com base no artigo 14, associado ao parágrafo único do art. 1º, ambos da Constituição Federal foi construída a teoria constitucional da democracia participativa, servindo de ponte entre o regime representativo e a democracia direta. Nessa esteira, a estrutura constitucional da democracia participativa encontra-se sob a base de quatro princípios centrais: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular, a soberania nacional e a unidade da Constituição (BONAVIDES, 2003).

Se a democracia participativa não tem a intenção de excluir a democracia representativa, mas conviver com esta, buscando o seu aprimoramento, a reunião dessas duas formas de democracia dá origem ao que a doutrina denomina de democracia semidireta. Esse tipo de democracia tem a característica de reunir a democracia parlamentar representativa e os instrumentos de participação direta dos cidadãos, procurando assim, pôr termo àquela tensão polêmica existente entre as duas espécies de democracia.

De certa forma, é através da iniciativa popular, do referendo e do plebiscito, que podem ser corrigidas as distorções do regime representativo, oportunidade em que o povo, fonte da soberania, dará a última palavra nas decisões políticas, no caso em apreciação, no produto da função legislativa. Uma democracia plena exige a participação efetiva da sociedade civil. Sem essa participação, a democracia é apenas uma formalidade, um discurso teórico, um arremedo de democracia, pois a essência do regime democrático reside na soberania po-

pular.

3 A INICIATIVA POPULAR: ASPECTOS RELEVANTES

3.1 CONCEITUAÇÃO DO INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR

No Estado Democrático de Direito, todas as decisões têm de estar apoiadas em lei e, tanto os responsáveis por elaborar a lei como os que a aplicam devem atuar em nome do povo. Todos os três poderes foram formados e constituídos pela soberania popular, razão por que legislam, administram e julgam em nome do povo e de cada um dos membros da sociedade.

A iniciativa popular possibilita aos cidadãos participar de forma direta, sem mandatários eleitos ou entidades de classe, das atividades políticas do Estado. Assim, busca garantir a participação política de um grupo de cidadãos para apresentar projetos de atos legislativos, reformadores das leis federais, estaduais e municipais. Por isso, deve ser considerada como um dos institutos de democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na vida política do Estado, visto que por meio dela é possível impor uma orientação governamental, configurando assim uma participação popular mais efetiva.

A iniciativa popular é a permissão dada ao povo para propor um projeto de lei à Câmara dos Deputados. No entanto, o cidadão individualmente não tem iniciativa de propositura, apenas de forma coletiva é que adquire tal prerrogativa (VICENTE; ALEXANDRINO, 2005). São aqueles que integram o corpo eleitoral que podem ser inseridos no conceito de povo, cidadãos ativos e participantes do poder político, para efeito do disposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Está excluído assim, do exercício da iniciativa popular, quem não for eleitor.

É o que prevê a Constituição Federal de 1998, em seu ar-

tigo 61, §2º, quando prescreve que:

A iniciativa popular pode ser exercida através de apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% por cento de eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1998).

Portanto, a legitimidade para o instituto da iniciativa popular é firmada pelo alistamento eleitoral e pela condição de estar o eleitor em pleno gozo dos seus direitos políticos.

3.2 REGULAMENTAÇÃO DO INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR

3.2.1 A LEI nº. 9.709/98

Como o texto constitucional apenas traçou as linhas gerais para o exercício da iniciativa popular, deixando ao legislador infraconstitucional a tarefa de dispor a respeito do assunto, a lei ordinária de nº 9.709 de 18 de novembro de 1998, denominada lei Almino Afonso, veio regulamentar o exercício do instituto da iniciativa popular. O primeiro artigo da lei supracitada conceitua iniciativa popular e a forma como ela deve assumir para ser utilizada. No seu § 1º, limita o uso da iniciativa popular a um só assunto. No § 2º, a referida lei veda a rejeição do projeto de iniciativa popular que contenha quaisquer vícios de forma, inclusive os que não respeitem a técnica legislativa ou de redação.

No segundo artigo destinado à iniciativa popular, determinou o legislador que a Câmara dos Deputados verifique o cumprimento das exigências previstas no parágrafo anterior e, uma vez preenchidas àquelas, dê seguimento à iniciativa popular, observando às normas do regimento interno da Câmara dos Deputados. Percebe-se nitidamente que o legislador ordinário foi tímido ao disciplinar esse importante instituto e, a maneira como se encontra disciplinado, de certa forma, revela o desin-

teresse do legislador derivado em tornar efetiva a democracia participativa.

A lei 9.709/98 repete quase o texto constitucional, ou seja, traça linhas gerais do instituto, para afirmar que, uma vez cumpridas as exigências de ordem formal, o projeto de lei de iniciativa popular seguirá as normas previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê o rito ordinário ou comum para sua tramitação.

Não privilegiando a soberania popular, o legislador ordinário afronta a cidadania e a dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais da República Democrática brasileira. Por esse motivo, é que o modelo normativo brasileiro adotado para a iniciativa popular, seja pelo constituinte originário, seja pelo legislador infraconstitucional, continua a tornar predominante a supremacia parlamentar, bloqueando dessa forma a participação popular no processo legislativo.

3.2.2 A INICIATIVA POPULAR NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é fonte subsidiária da Constituição Federal, no que se refere ao processo legislativo, uma vez que destinou um título específico – VIII -, composto de dois capítulos, para tratar da participação da sociedade civil no processo de elaboração das leis. Segundo esse estatuto, são formas de participação popular no processo legislativo: a iniciativa popular de lei, a apresentação de petições e representações, o oferecimento de pareceres técnicos e audiências públicas e, mais recentemente, a apresentação de sugestões de propostas de projetos de lei.

O primeiro capítulo cuida da iniciativa popular, exigindo várias condições para sua utilização, a saber: a assinatura de cada eleitor deve estar acompanhada de seu nome completo e escrita de forma legível, bem como deve constar seu endereço

e dados do seu título eleitoral. As listas de assinaturas deverão ser organizadas por município, por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; à entidade da sociedade civil que patrocina a apresentação do projeto de lei dessa espécie de iniciativa, cabe a responsabilidade pela coleta de assinaturas. Além disso, o projeto de lei por iniciativa popular deve ser instruído com documento hábil da justiça eleitoral, no que se refere ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da federação, protocolado na secretaria geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que deverá fiscalizar se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação. Nas Comissões ou no Plenário, o primeiro subscritor poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos.

Quanto à matéria a ser objeto do projeto de lei de iniciativa popular, o regimento prevê que ele deverá tratar de um único assunto e não poderá ser rejeitado projeto de lei de iniciativa popular que contiver vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica-legislativa, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação purificá-lo dos vícios formais, possibilitando assim, seguir sua regular tramitação.

No segundo capítulo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, além da iniciativa das leis, outras formas de participação popular no processo legislativo, a exemplo de petições, reclamações ou representações a serem feitas por qualquer pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão das autoridades e entidades públicas, ou atribuídos aos membros da própria Câmara. Ainda, como forma de participação da sociedade civil, há os pareceres técnicos, exposições e propostas de entidades científicas e culturais, associações e sindicatos e outras instituições representativas, a serem encaminhadas à Comissão, cuja área de atuação tenha pertinência temática com a matéria versada nos referidos documentos.

Embora o projeto de lei seja criado por iniciativa popular,

os parlamentares não estão obrigados a aprová-lo, o que termina por comprometer a ideologia que norteia o instituto, que é a complementação e correção das deficiências do regime representativo. Este fato leva a concluir pela necessidade da utilização de outros mecanismos para que predomine a vontade popular, sob pena de a iniciativa popular se transformar em apenas mais um instituto inócuo.

Pode-se verificar que, da forma como posta, a iniciativa popular tem um pequeno alcance, servindo apenas de instrumento de pressão por parte do povo, sobre os representantes, não constituindo em decisão, cabendo esta apenas aos parlamentares. Assim, acredita-se que somente os temas de relevância e que interessam à população, possuem maior garantia de ser objeto de discussão pelo parlamento, mediante a utilização da iniciativa popular.

Através da Resolução nº 21, da Câmara dos Deputados, que alterou o Regimento Interno da Casa Legislativa, foi criada a Comissão Permanente de Legislação Participativa, que tinha como objetivo receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, além de pareceres técnicos, exposições e propostas advindas de entidade científicas e culturais.

As sugestões de iniciativa legislativa da sociedade civil, que receberem parecer favorável da referida Comissão, serão convertidas em proposições legislativas de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa. Os requisitos para que as entidades da sociedade civil venham a participar do processo legislativo, através do encaminhamento dessas sugestões, são mais fáceis do que os requisitos previstos para a iniciativa popular, pois se exige, apenas, da entidade autora da sugestão legislativa, que apresente seu registro, em cartório ou em órgão do Ministério do Trabalho, documento que comprove a composição de sua diretoria e a indicação de seus responsáveis, legal e ex-

trajudicialmente, à época do exercício da iniciativa.

Quanto ao objeto das sugestões de iniciativa legislativa, o leque é bem maior do que o previsto para a utilização do instituto da iniciativa popular. Enquanto este instrumento só deve servir para a apresentação de projetos de leis ordinárias e complementares, as sugestões de iniciativa legislativa englobam essas espécies normativas e ainda projetos de resoluções, ou seja, a respeito do funcionamento da Câmara dos Deputados, sugestão de Projetos de Decreto Legislativo, como forma de sustar os atos do Poder Executivo que exorbite no seu poder de regulamentar leis.

A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa, além de ampliar o espaço para o exercício da cidadania, facilita a participação da sociedade na formulação de projetos de leis e seu real interesse, bem como serve de instrumento de fiscalização dos administradores públicos e cumprimento dos direitos fundamentais da Constituição.

3.2.3 REQUISITOS IMPOSTOS À EFETIVAÇÃO DO INSTITUTO

O artigo 61 da Constituição de 1988 expressa que a iniciativa legislativa também compete aos cidadãos, nos casos e formas previstas pela Constituição. A única regulamentação da iniciativa popular existente na Constituição de 1988 está presente no artigo 61, § 2º, que diz que os projetos de iniciativa popular devem ser subscritos por mais de um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles.

O número elevado de assinaturas e sua distribuição pelos Estados são fatores que, de certa forma, dificultam o exercício desse direito.

Conforme visto, a observância dos requisitos constitucio-

nais exigidos torna a concretização da iniciativa popular pouco provável. Primeiramente, pela necessidade de obtenção do número mínimo de assinaturas dos cidadãos, de diferentes unidades da federação. Segundo, porque, ainda que reunidas as assinaturas necessárias para apresentação do projeto, mostra-se extremamente espinhosa a tarefa de colher tais assinaturas, da correta divisão dos cidadãos por unidade federada. E, finalmente, por uma questão prática, se Constituição permite que apenas um congressista apresente projeto de lei, torna-se muito menos trabalhoso e também mais fácil convencer um deputado ou senador a tomar a matéria que determinados cidadãos pretendem ver transformada em lei e dar início ao processo legislativo.

De tão rigorosas as exigências para a efetivação do instituto da iniciativa popular no Brasil, como visto, não será fácil apresentar projetos de lei de iniciativa popular. Em razão disso, a coleta popular de assinaturas tem sido, na maioria das vezes, utilizada tão somente como meio de pressão sobre o Congresso Nacional para o trato de determinada matéria, porquanto, seu efeito precípuo consiste em provocar a opinião pública sobre determinado assunto.

4 APLICABILIDADE DA INICIATIVA POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, poucas propostas foram denominadas pelo Congresso Nacional como de iniciativa popular. A primeira proposição de iniciativa popular trata-se do projeto de lei 2.710/92, que teve como objetivo criar o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia. Após treze anos de tramitação, tal projeto resultou a Lei 11.124/2005, conhecida como Fundo Nacional para Moradia Popular, essa lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacio-

nal de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Sob o argumento de que não havia lei infraconstitucional que regulamentasse o instituto e, por indicação da Secretaria Geral da Câmara dos Deputados homologado pelo presidente da Casa, o projeto foi abraçado pelo então deputado Nilmário Miranda (PT/MG) que figura como autor, apesar de ter sido subscrito por mais de oitocentas mil assinaturas, distribuídas entre eleitores de dezoito entes da federação.

A segunda proposta foi desencadeada por Glória Peres, após o assassinato de sua filha, sendo convertida na Lei. 8.930/94 dando nova redação ao art. 1º da lei que dispõe sobre os crimes hediondos (Lei 8.072/90). O documento reuniu mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas. Apesar da grande campanha desenvolvida pela autora, a proposta acabou por ser apresentada pelo Presidente da República, pela Mensagem nº. 571, de 08.09.1993, que, autonomamente, já teria iniciativa para iniciar o processo legislativo. Pela Câmara dos Deputados, este projeto aparece como sendo de co-autoria entre o Poder Executivo e a regra da iniciativa popular, mas, pelo Senado Federal, contudo, na tramitação legislativa aparece como sendo somente de iniciativa do Poder Executivo.

A terceira proposta acabou por criar a lei 9.840/1999, conhecida como captação de sufrágio e buscou nos termos de sua justificativa dar mais condições para que a Justiça Eleitoral pudesse coibir, com mais eficiência, o crime de compra de votos de eleitores. Esse projeto de lei de iniciativa popular surgiu com a intenção de moralizar o regime representativo, desde a sua origem, a escolha dos candidatos, objetivando impor o mínimo de ética ao processo eleitoral. Até 10.08.1999, o projeto de lei tinha sido subscrito por 952.314 eleitores, sendo entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados, porém, o percentual constitucional na época era de 1 milhão e sessenta mil assinaturas.

Foi por essa razão que onze parlamentares adotaram o projeto subscrevendo-o, a fim de que permitisse que o mesmo iniciasse, de imediato, a sua tramitação perante a Casa Legislativa, em virtude de que, no ato da entrega do projeto ao então Presidente da Câmara dos Deputados, pelas entidades que lideraram o movimento popular em torno de seu objetivo, detinha número inferior ao exigido pela Constituição Federal. Este projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados, sob o patrocínio da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, órgão pertencente à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. O referido projeto contou com o apoio de mais de sessenta entidades nacionais, destacando-se entre estas, pela sua força perante o Poder Legislativo e a sociedade, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa.

A lei 9.840/1999, trouxe como principais inovações, na ordem jurídica eleitoral, o seguinte: a possibilidade de cassação do registro ou do diploma de candidato, punição de natureza administrativo-eleitoral, ao candidato que praticasse a conduta de captação de sufrágio. Ainda, como importante inovação, o projeto de lei buscou punir com maior rigor o uso da máquina administrativa, se utilizada em benefício do candidato. Antes, essa conduta era punida apenas com a aplicação de multa.

A lei de iniciativa popular, aprovada no Congresso Nacional, veio alterar a legislação eleitoral Lei nº 9.504/97, nos seguintes aspectos: primeiro, conceituou a conduta de captação de sufrágio para fins de cassação do registro ou de diploma de candidato, que utilize dessa conduta para conquistar o mandato popular; segundo, criou a penalidade de natureza político-administrativa eleitoral, para a conduta de captação de sufrágio, antes prevista apenas como crime, o que tornava o agente impune, dada a lentidão do processo penal; terceiro, passou a punir o agente público beneficiado com a prática da conduta, com a cassação do registro ou diploma; quarto, incluiu no artigo 262 do Código Eleitoral uma quarta hipótese de propositura do re-

curso contra a diplomação.

Em relação a esse projeto ocorreu algo inusitado no Congresso Nacional, no que se refere às etapas do processo legislativo brasileiro, considerando que, desde a sua entrada na Câmara dos Deputados, no dia 10 de agosto de 1999, até a sua publicação no Diário Oficial, em 29 de setembro do mesmo ano, decorreram apenas trinta e cinco dias. A razão pela rápida tramitação deste projeto de lei se atribui à natureza da lei eleitoral que, por exigência constitucional, para entrar em vigência, deve ser promulgada até um ano antes da eleição, conforme exige o artigo 16 da Constituição Federal.

E, por fim, uma quarta proposta de lei de iniciativa popular chegou à discussão, sendo chamada de Ficha Limpa. Este projeto de lei de iniciativa popular foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009, juntamente com mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas presenciais, além de cerca de 500 mil assinaturas por meio da campanha virtual coordenada pela instituição não-governamental Avaaz e 300 mil assinaturas que foram recolhidas pelo Movimento de combate à corrupção eleitoral.

O objetivo do projeto Ficha Limpa era alterar a Lei Complementar n. 64 de 18 de maio de 1990, que trata sobre as inelegibilidades. No dia 04 de junho de 2010 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar n. 135/2010, que prevê a lei da Ficha Limpa.

Tendo em vista a discussão se a lei tem vigência a partir das eleições de 2012 em 17 de fevereiro de 2012 o Supremo Tribunal Federal julgou, pela sua maioria, a vigência a partir das eleições do ano de 2012, declarando a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

Assim, as experiências brasileiras, no que tangerem a iniciativa popular, em nível federal, após a vigência da Constituição de 1988, foram frustradas, isto em termos de preenchimento das exigências constitucionais e legais, pois, todos os projetos

tramitaram como de iniciativa parlamentar, não obstante a co-autoria de iniciativa popular. Aliás, é o que ocorre hoje, no processo legislativo brasileiro, após a criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa, em que a sociedade civil, não obstante inicie o processo de elaboração das leis, é coautora tanto na sua deflagração, quando as suas sugestões são aprovadas pela referida comissão, quanto no produto final do processo legislativo. Como visto, o legislador constituinte aprovou, em última hora, o texto que previa a iniciativa popular tão somente para deflagrar o processo legislativo da legislação ordinária e complementar.

4.1 A INICIATIVA POPULAR DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC)

A iniciativa popular para propor leis de competência legislativa da União encontra ancoradouro no § 2º, do art. 61 da Constituição Federal. O § 2º, do art. 61, da Constituição Federal refere-se tão-somente às espécies legislativas previstas no *caput*, a saber: leis complementares e leis ordinárias. Embora o sistema brasileiro não admita expressamente a iniciativa popular para propostas de emendas à Constituição (PEC), há doutrinadores que entendem ser perfeitamente cabível que a Constituição venha a ser alterada através da iniciativa popular.

Entre eles destacam-se José Afonso da Silva e Pedro Lenza. Para o primeiro, uma emenda constitucional pode vir a ser reconhecida com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição:

A Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação do Plenário, anteprojetos e projetos admitiam expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Não está, porém, excluída a aplicação desses institutos de participa-

ção popular nessa matéria. Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único, que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativa populares (art. 14, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. Vale dizer, pois, que o uso desses institutos, em matéria de emenda a constitucional, vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais. (SILVA, 2000, p. 63-64)

O segundo, por sua vez, vale-se da interpretação sistemática, destacando o art. 1º, parágrafo único, que permite o exercício do poder de forma direta pelo próprio povo e o art. 14, III, ao estabelecer que a soberania popular será exercida através da iniciativa popular. (LENZA, 2006).

De outra parte, a solução seria que as pessoas legitimadas no artigo 60 e incisos da Constituição Federal aprovassem a ideia, ou seja, incluíssem a iniciativa popular como sendo uma das formas capazes de alterar a Constituição, e, propusessem uma emenda constitucional que concedesse expressamente mais esse direito aos cidadãos. Nesse caso, estaria sendo implementada verdadeira otimização do princípio da democracia participativa, e aproveitar-se-ia para desenvolvê-la ainda mais.

4.2 A INICIATIVA POPULAR NOS ESTADOS-MEMBROS E NOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 preservou a autonomia dos Estados-membros e deixou sob sua competência a tarefa de decidir pelo novel instituto. Analisando as normas dos Estados Federados, percebe-se que esses fizeram bom uso da competência conferida, regulando de forma inteligente o instituto, dando-o maior estabilidade. Dessa maneira, uma primeira anotação que pode ser feita é a presença da iniciativa popular não somente para as leis estaduais, como também para emenda à

Constituição dos diversos entes federativos.

A iniciativa popular de emendas à Constituição podem ser encontrada nas Cartas Políticas do Estado do Acre, do Amapá, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe. Em tais Constituições a iniciativa popular é cumulativamente prevista para as leis estaduais. Nos demais Estados a iniciativa popular fora prevista tão-somente para a propositura de legislação estadual. (FIGUEIREDO, 2000)

Cumprir fazer alguns comentários acerca deste instituto, referente à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a qual trata da matéria na Subseção IV, da seção V, do Capítulo I do Título III, onde prevê a possibilidade de, por provocação popular, efetivada no prazo de cento e vinte dias, com subscrição de dez por cento dos eleitores que votaram nas últimas eleições do Estado, convocar-se referendo sobre projeto de lei de iniciativa popular que tenha sido rejeitado pela Assembleia Legislativa. Trata-se de inovação do mecanismo de vincular a decisão referendária ao que fora decidido pelos parlamentares estaduais.

Embora não haja previsão expressa na Constituição Federal de que a iniciativa popular possa ser prevista nas Constituições Estaduais, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de decidir caso semelhante na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 766 e 744:

Processo Legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: conseqüente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL).

Partindo desse entendimento, também não se vislumbra inconstitucionalidade na previsão de iniciativa popular para emendas das Constituições Estaduais. Analisando o acórdão acima transcrito, percebe-se que não emerge a imposição estrita do processo legislativo federal como modelo para os entes da Federação, mas tão somente suas linhas gerais. Obrigatoriedade expressa, também não existe em nenhuma norma da Constituição Federal. Cumpre ressaltar que o art. 25, § 1º, da CF, diz que na distribuição de competência, o Estado conta com todas aquelas que não lhe foram vedadas.

Ao concluir esse trabalho, não se pode deixar de comentar que a iniciativa popular possui também contornos jurídicos no âmbito dos municípios. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao sistema federativo nacional, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia.

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração. (MORAES, 2006)

A iniciativa popular em âmbito municipal está prevista no art. 29, inciso XIII, da Constituição Federal, mediante a adesão de cinco por cento do respectivo eleitorado e em matérias de interesse específico dos municípios e de seus bairros. Ao prever a iniciativa popular de lei no âmbito dos municípios, a Constituição Federal quis aproximar o cidadão do Estado, e o fazer entender que o direito que lhe fora concebido somente se torna direito quando concretamente exercido. A efetivação da iniciativa popular em âmbito municipal se dá pela proximidade que os cidadãos tem com as demandas, de modo que é no espaço local que se verificam quais as prioridades e de que modo pode se tornar lei uma necessidade dos cidadãos.

O direito de participação política conta com uma dimensão que é a previsão jurídica de sua existência, a presença de

normas que lhe conferem efetividade. Mas, em contrapartida, de nada adianta se não houver vontade de participar, de fazê-lo na busca do interesse público.

5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 adotou um regime misto de Democracia, que reúne formas de democracia indireta e direta, esta última exercida através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Erigiu o constituinte originário à condição de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, colocando, dessa forma, o cidadão no centro do poder. A inclusão, no texto Constitucional de 1988, dos institutos de Democracia Semidireta, reflete muito bem o amadurecimento e a força que a sociedade civil brasileira alcançou ao longo de sua história, desaguando na concretização de grandes conquistas do povo.

A iniciativa popular é instrumento para a sociedade civil, de forma organizada, mostrar a sua força política e, ao mesmo tempo, um canal constitucional para ela exercer o poder. Constitui-se em legítima forma de pressão popular sobre os representantes do Poder Legislativo.

Dos mecanismos de participação direta, a iniciativa popular, como direito político dos cidadãos de deflagrarem o processo legislativo, encontra primazia sobre os demais. Confere aos cidadãos uma posição ativa oportunizando que participem diretamente na fase iniciadora do processo legislativo, em situação diversa dos demais institutos onde, via de regra, os cidadãos são meros espectadores do que fora decidido pelos representantes eleitos.

A mais importante contribuição que o uso da iniciativa popular traz não é a lei que se cria ou se modifica, mas a discussão, senão por toda sociedade, mas boa parte dela, de gran-

des assuntos de interesse coletivo. A efetividade da iniciativa popular exige a mobilização organizada da sociedade civil, com objetivo direcionado a modificar a ordem jurídica, numa prática regular e constante, a exemplo do que ocorreu com a fiscalização da aplicação da lei na captação do sufrágio.

Em que pese a iniciativa popular ser uma inovação inserida na atual Constituição da República, esta já com 23 anos de vigência, tal instituto não demonstrou eficiência como instrumento democrático à disposição do cidadão. Também é questionável e não se tem paradigma enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, se é possível através da iniciativa popular à apresentação de emenda à Constituição. Atualmente, há doutrinadores que admitem que uma emenda constitucional possa ser criada através da iniciativa popular de lei, para tanto, afirmam que deveria se realizar uma interpretação sistemática dos princípios constitucionais e ainda colocar o princípio da soberania popular, previsto no artigo 14 da Constituição Federal, numa posição de destaque, a partir disso, mesmo sem previsão expressa na Constituição, ter-se-ia uma possibilidade de que uma emenda constitucional resultar-se-ia da iniciativa popular.

No Brasil, a espécie de iniciativa popular prevista é a legislativa, pois somente é possível para a feitura de leis ordinárias e complementares, haja vista que o constituinte originário não deu efetiva legitimidade aos cidadãos para proporem projetos de emendas ao texto constitucional, ou seja, iniciativa popular constitucional. A iniciativa popular como meio de se propor emenda à Carta Política do país reforça ainda mais o pacto social e democratiza ainda mais o processo legislativo. Concedendo-se legitimidade ao povo para propor emendas à Constituição através da iniciativa popular estaria se preservando o princípio da unidade da Constituição.

A ausência de previsão da iniciativa popular para o processo de emenda à Constituição não se configura em lacuna constitucional. Fosse diferente, seria possível o uso da analogia

para estendê-lo. Como houve intenção de excluí-la em assuntos dessa importância, somente com a alteração do texto da Constituição seria possível incluí-la. Entende-se ser isso possível, não havendo limitação constitucional explícita ou implícita para tanto. Também recomendável desde que previsto um número de adesões maior, restando protegida a rigidez da nossa atual Constituição.

A prática frequente da democracia participativa, se exercitada efetivamente, tal como se propõe, significará uma importante contribuição para a educação política do povo brasileiro e para o exercício da cidadania. Se no povo reside o poder constituinte originário, entende-se necessária a inclusão, no texto constitucional, especificamente no art. 60, o inciso IV, no qual se expressaria a concessão de legitimidade aos cidadãos para propor mudanças no texto constitucional, mediante iniciativa popular.

A Constituição Federal previu a possibilidade de os Estados-membros e os Municípios instituírem em seu âmbito mecanismo igual (art. 27, § 4º e art. 29, inciso XIII.). A maioria dos Estados-membros e alguns Municípios previram o instituto da iniciativa popular, permitindo que esse instrumento fosse utilizado para que os cidadãos pudessem propor modificações nos textos das Constituições Estaduais, bem como nas Leis Orgânicas Municipais. Dessa forma, se o povo é fonte originária de todo o poder, não há como sonegar a ele a legitimidade para mudar o contrato em que se firma a convivência entre o Estado e o cidadão.

Por fim, certo é que a Constituição Federal de 1988 poderia ter ampliado o rol dos institutos da democracia participativa, não se limitando somente aos citados no artigo 14, incisos I, II e III, pois quanto mais eficazes forem os mecanismos que possibilitem o acesso da população às decisões políticas, maior legitimidade terá o regime democrático de direito e as crises constitucionais serão difíceis de ocorrer.



REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 1. ed. São Paulo: Ática, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. *Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 02 mar. 2012.
- _____. Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, III do artigo 14 da Constituição Federal*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 novembro de 1998.
- _____. Comissão de Legislação Participativa. disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/comissao.html>>. Acesso em 11 mar. 2012.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; NETO, José Nuzzi. *Temas de Direito Constitucional. Estudo em homenagem ao advogado André Franco Montoro*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Adcoas, 2000.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10ª ed. São Paulo: Ed. Método, 2006.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.
- SILVA, José Afonso. *Constituinte e regime democrático*. In:

Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em www.stf.jus.br.

VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO, Marcelo. Processo Legislativo. 2. ed. Niterói: Ed. Impetus, 2005.