

**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**

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. A Constituição Federal de 1988 trouxe, ao cidadão, a faculdade de participar do processo normogenético. 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. As leis de iniciativa popular possuem maior legitimidade.

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

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 Federal Constitution of 1988 brought, to the citizen, the right to participate in the normogenetic process. 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 laws brought about through popular initiative have greater legitimacy.

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

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 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. 1.º 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 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 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 destacáveis, 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 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 oprobrioso intento de emudecer e subjugar a coletividade. Passou, então, o povo a guardar consigo um poder nunca antes 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 maléficos 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. 135/2010. 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 PL 2.710, 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 Estados da Federação e que sua autoria é somente de iniciativa popular, conforme ficará evidenciado ao se esclarecer os detalhes concernentes a seu processamento.

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 veracidade 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 embaraçar. Desse formalismo deriva, com frequência, um constitucionalismo magro de soluções normativas e gordo de esperanças programáticas.

Permanece, 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. 8.072/1990 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 apresentação.

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.

Conseqüentemente, 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 entidades¹. 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 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

¹

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 cidadãos², 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 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

² 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.

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 enfrentados 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 estada 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 concreitude 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 alvitreiros 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 estadual, 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.

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 aceção 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 incutir no espírito popular, sobretudo entre os adolescentes e os jovens, 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.

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 normogênico.

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. 2 v. <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVolI.pdf>>. 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.