

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E  
DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**HORÁCIO MONTESCHIO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Horácio Monteschio – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-030-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

#### CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I reúne textos elaborados, submetidos e posteriormente aprovados por professores que integram o banco de avaliadores do CONPEDI. Todos os textos foram selecionados a partir de um processo de avaliação cega por pares, o que garante a seriedade do mecanismo de análise das contribuições acadêmicas. Os textos selecionados abordam temas os mais diversos dentro da temática Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Em todos eles observamos a criatividade e empenho dos pesquisadores no sentido de abordarem de forma criativa, racional e crítica as temáticas objeto de suas investigações, a exemplo dos impactos da constituição sobre a administração; globalização e constituição; comissões parlamentares de inquérito; proteção das diferenças pelo Supremo Tribunal Federal; estado de coisas inconstitucional; precedentes; direitos humanos e direitos fundamentais; reforma da constituição e constitucionalismo na América Latina.

Artigo elaborado por Lílian Cazorla do Espírito Santo Nunes , Pedro Ferreira Gama , Yan Bernardo de Almeida Andrade, cujo título é DO PROTAGONISMO INSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AOS EMBATES COM OS PODERES POLÍTICOS, destaca a presença de um acirramento de tensões políticas entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Com o crescente destaque institucional da Corte Constitucional e os olhares da sociedade cada vez mais voltados aos seus julgamentos e decisões, o STF tem sido alvo das investidas da política a fim de conter seu protagonismo. O artigo tem por objetivo analisar, a partir da trajetória de valorização das Cortes Constitucionais, os frequentes embates políticos observados no Brasil entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com foco nos recentes atritos entre o Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal.

Artigo elaborado por Carolline Leal Ribas, Renata Apolinário de Castro Lima, Roberto Apolinário de Castro cujo título é ESTADO EM EXCEÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA O ESTADO DE DEFESA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS ORDENS JURÍDICAS BRASILEIRA E ARGENTINA o texto destaca a exploração estado de exceção, sua previsão constitucional, e realiza uma comparação entre as experiências do Brasil e da Argentina, no intuito de demonstrar sua potencial função como instrumento de reafirmação da democracia. O estado de exceção é uma medida emergencial que permite aos

governos suspender temporariamente certas normas legais e adotar ações extraordinárias durante crises que ameaçam a ordem pública e a segurança nacional.

Artigo elaborado por Raphael Salgado Cardoso Silva , Claudia Michelly Sales De Paiva Tonacio , Elda Coelho De Azevedo Bussinguer o qual possui o título INICIATIVA POPULAR E DEMOCRACIA: UM CAMINHO PROMISSOR OU UM OBSTÁCULO INSTRANSPONÍVEL? No texto há uma proposta de realizar uma análise crítica e detalhada do instituto da iniciativa popular na formulação de projetos de lei no Brasil, contemplando seu contexto histórico, características essenciais e as normativas que o regem conforme o ordenamento jurídico vigente e a doutrina constitucional prevalente. Este exame tem como foco central investigar se a prática da iniciativa popular foi suplantada pelas modernas ferramentas digitais de engajamento cívico, em particular, a modalidade das "ideias legislativas" implementadas no âmbito do Senado Federal.

Artigo elaborado por Anna Carollina de Oliveira Abreu Melo , Salomão Saraiva de Moraes , Roberto Carvalho Veloso cujo título JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: DIÁLOGO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E EFEITO BACKLASH NO PÓS-POSITIVISTA. O texto propõe investigar o pós-positivismo no contexto da jurisdição constitucional brasileira atual. A pesquisa aborda a evolução do constitucionalismo, destacando a transição do positivismo para o pós-positivismo. Examina também os fenômenos relacionados, como o ativismo judicial e o ativismo congressional, com foco no efeito backlash. Ainda, busca fornecer uma visão crítica e abrangente sobre como a jurisdição constitucional brasileira se adapta às novas demandas e interpretações jurídicas. Ao integrar a revisão doutrinária, legislativa e jurisprudencial com uma abordagem qualitativa, o artigo oferece uma contribuição significativa para o entendimento das dinâmicas contemporâneas do direito constitucional no Brasil e os desafios associados ao pós-positivismo.

Artigo elaborado por André Marques Braga , José Cléber de Araújo Moreira , Marco Tulio Frutuoso Xavier cujo título é LEGITIMIDADE E PRÁTICA DO PODER: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, qual aborda uma visão sobre o desafio da legitimidade das constituições no pós-guerra, com foco específico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O problema central é a discrepância entre a teoria e a prática do poder emana do povo, muitas vezes idealizado e mal compreendido. Se investiga se o poder realmente emana e é exercido pelo povo, conforme estipulado pela CRFB/1988, e se há, na prática, uma apropriação genuína desse poder.

Artigo elaborado por Bernardo Leandro Carvalho Costa, Leonel Severo Rocha , Bianca Neves de Oliveira cujo título é a LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E MEDIDAS ESTRUTURANTES: UMA PERSPECTIVA INTERSISTÊMICA DE TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE, o texto retrata a falta de efetividade da proteção ambiental no Brasil em relação às mudanças climáticas, a presente pesquisa em como objetivos demonstrar as possibilidades de acesso ao poder judiciário para a tutela do meio ambiente em matéria de mudanças climáticas. Ao final demonstra-se como a litigância climática, calcada no processo coletivo e no âmbito das medidas estruturantes, é um relevante instrumento de tutela ao meio ambiente em matéria de mudanças climáticas, servindo como um parâmetro de atuação, a partir dos casos apresentados.

Artigo elaborado por Daniele de Oliveira Pinto , Carolina Fabiane De Souza Araújo , Eyder Caio Cal, cujo título é NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL, o qual investiga o direito à educação e sua relevância para o neoconstitucionalismo, enfatizando que a qualidade educacional do povo é condição indispensável para haver desenvolvimento da nação. A compreensão da educação ambiental parte da reciprocidade entre o estudo do neoconstitucionalismo e dos direitos humanos. Este trabalho desenvolve a relação interdependente entre o neoconstitucionalismo, os direitos humanos e a educação ambiental, analisa a importância destes conceitos até os impactos socioeconômicos e culturais observados na sociedade brasileira em tempos atuais.

Artigo elaborado por Bruno Schuch Leão, cujo título é O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E AS CRÍTICAS À SUA EXTENSÃO SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO DOS ENTES SUBNACIONAIS, O art. 113 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi trazido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como Teto de Gastos e enuncia que: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. A EC nº 95/2016 incorporou ao ordenamento jurídico o Novo Regime Fiscal, visando a promover um ajuste fiscal na União, tendo por foco o controle das despesas obrigatórias da União, dentro de um ciclo de 20 anos.

Artigo elaborado por Janete Ricken Lopes De Barros , Gabriela Dourado Campello de Mello, cujo título é O ATIVISMO JUDICIAL E O PARADIGMA DA PROCEDURALIZAÇÃO, o qual analisa o modelo constitucional brasileiro leva à ampla atuação do Supremo Tribunal Federal no exercício da jurisdição constitucional, gerando críticas de diversos atores da sociedade ao argumento de violação à separação de poderes e, portanto, de ativismo judicial. Conclui-se, então, que, na via da proceduralização, que apenas se abre a partir da

identificação da indecidibilidade por métodos tradicionais, também devem ser estruturadas condições gerais e específicas mínimas a serem observadas, a fim de se evitar o ativismo judicial, que conduz à degeneração da ordem jurídica e, por consequência, da democracia.

Artigo elaborado por Pedro Rocha Passos Filho, cujo título é O HOMICÍDIO EUGÊNICO DE CRIANÇAS NA CULTURA INDÍGENA SOB A PERSPECTIVA TRANSCONSTITUCIONALISTA, o qual analisa o fenômeno do infanticídio indígena dentro da cultura nativa brasileira, utilizando o paradigma do transconstitucionalismo para discutir os conflitos entre as práticas culturais tradicionais e o ordenamento jurídico estatal e internacional. O estudo aborda as diferenças entre as culturas tradicionais e a ocidentalização dos direitos humanos, e como essas diferenças influenciam a aceitação e o respeito às tradições indígenas.

Artigo elaborado por Maria Fernanda Pereira Rosa , Livia Maria Ribeiro Gonçalves , Welliton Aparecido Nazário cujo título é: O IMPACTO DO POPULISMO NA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL - UMA ANÁLISE DOS EFEITOS NA SEPARAÇÃO DOS PODERES, o qual faz uma análise ao populismo, com sua ênfase em líderes carismáticos e tendências autoritárias, representa uma ameaça significativa à estrutura constitucional, particularmente à separação dos poderes. Este fenômeno tem potencial para desestabilizar o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, comprometendo as bases democráticas que garantem a autonomia e a independência dessas instituições.

Artigo elaborado por João Gaspar Rodrigues, Andre Epifanio Martins, cujo título é O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS “MEDIDAS NECESSÁRIAS” PARA ASSEGURAR OS DIREITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO, o qual busca reunir reflexões sobre a faculdade constitucional atribuída ao Ministério Público de promover as medidas necessárias para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, conforme estabelecido no artigo 129, II, da Constituição Federal. Tradicionalmente, o Ministério Público limitava-se a atuar conforme normas processuais e construções jurisprudenciais, sem explorar plenamente meios próprios ou inovadores. Este estudo visa investigar a cláusula executiva aberta "medidas necessárias" do artigo 129, II, para entender sua aplicação, alcance, sentido e impacto na efetividade das ações do Ministério Público.

Artigo elaborado por Livia Larissa Batista E Silva , Tatiane Pinheiro de Sousa Alves cujo título é OS 20 ANOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PAPEL DA JUSTIÇA. O trabalho analisa os 20 anos da

Emenda Constitucional 45/2004 e suas contribuições para a mitigação da deslegitimação do Judiciário brasileiro. Por meio de uma revisão bibliográfica abrangente (período de 2004 a 2024), o estudo explora os principais desafios enfrentados pelo Poder Judiciário Brasileiro após duas décadas de reformas estruturais, focando na importância das iniciativas de transparência na construção e manutenção da confiança pública.

Artigo elaborado por José Sérgio Saraiva , Polyana Marques da Silva cujo título é: OS EFEITOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DAS INCONSTITUCIONALIDADES LEGISLATIVAS POR OMISSÃO, o qual ressaltar que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe estimáveis mudanças para o contexto político e jurídico do país, como o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito e a supremacia do documento constitucional. Deste modo, os fenômenos da “judicialização” e do “ativismo judicial” confundem-se entre si, pois possuem premissas semelhantes, mas apenas o segundo é resultado de inconstitucionalidade por omissão, visto que o judiciário toma a iniciativa de regular os direitos carentes de norma.

Artigo elaborado por Graziela Fernanda Ferreira Guedes , Dorinethe dos Santos Bentes , Fabio Cardoso Batista, cujo título é: POVOS INDÍGENAS: INCLUSÃO DIGITAL E DEMOCRACIA, o qual ressalta a diversidade cultural no espaço digital requer a inclusão das comunidades indígenas que o utilizam, inclusive, como instrumento de resistência sociocultural, na busca pela dignidade e reconhecimento de direitos. A presente pesquisa busca analisar como as limitações na inclusão digital influenciam na efetivação de direitos constitucionais, na garantia de participação social e até mesmo do processo democrático por parte de comunidades indígenas.

Artigo elaborado por Sérgio Felipe de Melo Silva, Felipe Costa Camarão, Roberta Silva dos Reis, cujo título é: PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA COMO REMÉDIO PARA O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO JUDICIAL, o qual aborda o princípio da segurança jurídica em um contexto de separação de poderes, considerando o fenômeno conhecido como "constitucionalismo abusivo judicial". O estudo busca responder à seguinte questão-problema: o princípio da segurança jurídica tem a capacidade de impedir o avanço do constitucionalismo abusivo judicial? O resultado da análise indica que o princípio da segurança jurídica desempenha um papel crucial na limitação desse tipo de constitucionalismo. Isso ocorre porque ele impede a atuação subjetiva e irracional por parte de juízes e tribunais, garantindo, dessa forma, a conformidade com o texto constitucional.

Artigo elaborado por Antonio Henriques Lemos Leite Filho, Walter Gustavo da Silva Lemos, cujo título é: TEOLOGIA CONSTITUCIONAL: UMA FORMA DE ESTUDO OU UMA

FORMA DE TORNAR ABSOLUTO UM AXIOMA? O trabalho analisa o conceito de teologia constitucional, bem como as suas conexões com as ideias de religião civil, teologia política, tudo para poder compreender tal expressão e o seu uso, já que em grande parte das vezes a expressão é utilizada como argumento de autoridade, como forma de conclusão de um raciocínio ou de uma afirmação de um determinado axioma. Assim, busca-se compreender a acepção de teologia constitucional e a sua funcionalidade para a interpretação da Constituição. Assim, é necessário compreender tais acepções sobre a interpretação da Constituição e a possível formação de um axioma.

Artigo elaborado por Ana Angélica Bezerra Cavalcanti , Mateus Ferreira de Almeida Lima, Yanna Maria Lima Leal de Alencar Pedroza cujo título é: TRANSCONSTITUCIONALISMO: DIÁLOGOS E INTERSEÇÕES ENTRE DIFERENTES ORDENS JURÍDICAS, o qual aborda o tema do transconstitucionalismo, uma vertente contemporânea do pensamento jurídico que se concentra nas relações interjurisdicionais e no diálogo entre diferentes ordens jurídicas. Este estudo se insere no contexto mais amplo do Direito Constitucional e Internacional, buscando compreender as implicações e complexidades inerentes à interação entre sistemas jurídicos soberanos, cujo objetivo consiste em analisar as principais teorias e conceitos relacionados ao transconstitucionalismo, bem como identificar as diferentes abordagens adotadas por estudiosos nessa área.

Artigo elaborado por Ovídio Macedo Oliveira , Fernanda Da Silva Borges cujo título é: TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. O presente trabalho investigou o problema da inércia legislativa frente à efetivação das normas constitucionais presente no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com a história política do país. O objetivo central da pesquisa foi desenvolver um estudo analisando a falta de leis regulamentadoras de normas constitucionais que exigem ação posterior do poder legislativo, buscando entender os motivos jurídicos, históricos e políticos que resultam na omissão legislativa, especialmente voltada aos direitos sociais.

Todos os artigos suscitam debates e contribuem para o avanço das discussões a partir das investigações realizadas, mantendo vivo o processo de compreensão dos institutos jurídicos não somente vigentes no Brasil como também em organismo internacionais cujas decisões impactam na dinâmica da sociedade brasileira.

Por tudo isso, recomendamos a leitura dos artigos que integram esta coletânea.



Boa leitura.

Caio Augusto Souza Lara - ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Horácio Monteschio - UNIPAR - UNIVERSIDADE PARANAENSE

# **INICIATIVA POPULAR E DEMOCRACIA: UM CAMINHO PROMISSOR OU UM OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL?**

## **POPULAR INITIATIVE AND DEMOCRACY: A PROMISING PATH OR AN INSURMOUNTABLE OBSTACLE?**

**Raphael Salgado Cardoso Silva  
Claudia Michelly Sales De Paiva Tonacio  
Elda Coelho De Azevedo Bussinguer**

### **Resumo**

O presente estudo se propõe a realizar uma análise crítica e detalhada do instituto da iniciativa popular na formulação de projetos de lei no Brasil, contemplando seu contexto histórico, características essenciais e as normativas que o regem conforme o ordenamento jurídico vigente e a doutrina constitucional prevalente. Este exame tem como foco central investigar se a prática da iniciativa popular foi suplantada pelas modernas ferramentas digitais de engajamento cívico, em particular, a modalidade das "ideias legislativas" implementadas no âmbito do Senado Federal. A pesquisa aborda as regulamentações do processo legislativo federal pertinentes à tramitação dos projetos de lei, discorre sobre as especificidades envolvendo a apresentação de uma "ideia legislativa", e procede com uma comparação metódica entre esses mecanismos. Ademais, realiza-se uma análise quantitativa dos projetos de iniciativa popular submetidos post-Constituição de 1988 em contraposição às propostas originadas pela ferramenta online "ideia legislativa". A conclusão preliminar sugere que, no panorama do processo democrático atual, a iniciativa popular tradicional tende a ser progressivamente superada por métodos mais ágeis, inclusivos e alinhados à evolução tecnológica, refletindo uma adaptação necessária às novas dinâmicas participativas da sociedade.

**Palavras-chave:** Democracia, Iniciativa popular, Ideia legislativa, Participação popular, Senado federal, Processo legislativo

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study aims to conduct a critical and detailed analysis of the popular initiative mechanism for proposing legislation in Brazil, encompassing its historical context, essential characteristics, and the regulations governing it according to the current legal framework and prevailing constitutional doctrine. The central focus of this examination is to investigate whether the practice of popular initiative has been supplanted by modern digital tools for civic engagement, particularly the "legislative ideas" mechanism implemented in the Federal Senate. The research addresses the regulations of the federal legislative process relevant to the progression of bills, discusses the specifics involved in presenting a "legislative idea," and proceeds with a meticulous comparison between these mechanisms. Furthermore, a quantitative analysis is conducted of the popular initiative projects submitted post-1988

Constitution in contrast to proposals generated by the online "legislative idea" tool. The preliminary conclusion suggests that, within the current democratic process landscape, traditional popular initiative is likely to be progressively overcome by more agile, inclusive methods that align with technological evolution, reflecting a necessary adaptation to the new participatory dynamics of society.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Popular initiative, Legislative idea, Popular participation, Federal senate, Legislative process

## INTRODUÇÃO

A iniciativa popular, conforme estabelecida na Constituição Federal de 1988, é um mecanismo de participação direta da população no processo legislativo, permitindo que os cidadãos possam propor projetos de lei ao Congresso Nacional. Regulada pelo artigo 61, §2º da Constituição, essa forma de participação democrática possibilita que o eleitorado, mediante a coleta de assinaturas de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados da Federação, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles, apresente projetos de lei de interesse popular diretamente à Câmara dos Deputados.

Esse instituto representa uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro ao expandir as possibilidades de participação política, tradicionalmente restritas ao voto e à representação por meio de parlamentares eleitos. A iniciativa popular reforça o princípio da soberania popular, ao facultar ao cidadão comum a oportunidade de influenciar diretamente a legislação nacional, contribuindo para a construção de um Estado Democrático de Direito que reflita as demandas e interesses da sociedade. No entanto, a efetividade dessa ferramenta depende do cumprimento rigoroso dos requisitos formais estabelecidos pela Constituição, o que tem se revelado um desafio prático significativo (Cavalcante Filho, 2017).

Embora seja um instrumento constitucional à disposição do cidadão, que permite direcionar diretamente as demandas da sociedade por meio da alteração ou formação de novas leis, provocando o Poder Legislativo a deliberar sobre assuntos específicos que a população considere mais relevantes, na prática, a utilização da iniciativa popular de lei tem enfrentado diversas barreiras até sua efetiva concretização.

De outra banda, a participação política de forma *online* é uma inovação ancorada no desenvolvimento de novas tecnologias de informação (Almeida, 2022). As Casas legislativas federais, mais especificamente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, criaram ferramentas com o uso dessas tecnologias que permitem às pessoas em geral darem contribuições diretas na elaboração de leis, atividade tipicamente desempenhada pelo Poder Legislativo, que até então é exercida através dos parlamentares eleitos, no âmbito da democracia representativa.

Neste sentido, pretende-se discutir o instituto de participação popular no processo de formação das leis através da ferramenta digital e *online* de envio de “ideias legislativas”, no âmbito do Senado Federal, para entender suas características, natureza jurídica, amplitude, alcance e se há potencial capaz de superação da iniciativa popular prevista na Constituição

Federal por esse novo mecanismo .

Dada sua natureza como uma inovação constitucional que permite a participação direta do cidadão no processo de formação das leis, quais são as limitações e desafios inerentes ao instituto da iniciativa popular que podem comprometer sua aplicação prática? Nesse cenário, de que maneira a iniciativa popular tem sido comparada a outros meios de participação mais acessíveis e amplamente utilizados?

Tal discussão se dá no âmbito do exercício dos direitos políticos, na atuação democrática dos cidadãos no processo de formação das leis, seja indiretamente, através da eleição de representantes, seja diretamente, propondo projetos de lei ao crivo do parlamento, nos termos da Constituição. Ela envolve uma análise detalhada dos aspectos jurídico-constitucionais, do contexto fático e da prática em si, os quais servirão de baliza para as conclusões do presente estudo.

Nesse contexto, é preciso entender as regras e princípios que regem o processo legislativo constitucional, tanto da iniciativa popular quanto da propositura das “ideias legislativas” no âmbito do Senado Federal, comparando a normativa que rege essas duas ferramentas e levantando dados estatísticos quantitativos e qualitativos.

Em termos metodológicos, este estudo realizou uma análise narrativa se baseou na análise das regras constitucionais e regimentais que regem o processo legislativo, com foco na fase de iniciativa. Em seguida, foram comparadas as diferenças e semelhanças entre a iniciativa popular prevista constitucionalmente e a ferramenta de participação direta na propositura de uma ideia legislativa no Senado Federal. Além disso, foram levantados dados quantitativos referentes às propostas de iniciativa popular e às ideias legislativas. A metodologia adotada consistiu em uma revisão bibliográfica, explorando o contexto em que se inserem as ferramentas de participação popular na formação das leis, com ênfase em aspectos como democracia, direitos políticos e participação cidadã.

Entende-se por revisão narrativa um tipo de revisão bibliográfica que visa apresentar e discutir a literatura existente sobre um determinado tema de forma crítica e descritiva, sem seguir um método sistemático específico. Esse tipo de revisão permite ao pesquisador sintetizar e interpretar as principais contribuições, teorias, e debates na área de estudo, oferecendo uma visão abrangente do tema (Rother, 2007).

No contexto jurídico, a revisão narrativa é especialmente útil para explorar conceitos doutrinários, analisar a evolução de jurisprudências e identificar lacunas na

legislação, permitindo uma análise contextualizada e aprofundada das questões legais. É caracterizada por sua flexibilidade, o que permite ao autor organizar a revisão de acordo com a relevância e pertinência das fontes para a construção de sua argumentação.

### **1. DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DAS LEIS**

O Estado Brasileiro, sob a égide da atual ordem constitucional de 1988, consiste em um Estado Democrático de Direito. Segundo Junior (2013), essa designação sintetiza um movimento que orienta o Estado a realizar os postulados da democracia, tendo como consequência a confirmação positivada de que todo poder emana do povo e deve ser exercido em proveito deste mesmo povo.

Conforme lecionado por Slaibi Filho (2004), ao tratar da democracia em um capítulo inteiro dedicado a ela, trata-se de uma forma de associação política, uma das formas pelas quais as pessoas se relacionam com união de esforços no sentido de alcançar os bens de vida exigidos pela individualidade de cada ser. Continua o autor caracterizando a democracia como um processo de constante participação das pessoas na atividade estatal, capaz de transformar a realidade.

O constituinte originário, no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, visando dar maior eficácia possível ao princípio democrático, adotou o modelo de democracia semidireta, ou participativa. no qual a “soberania popular será exercida por representantes eleitos ou diretamente pelo povo” (Brasil, 1988).

Nesse contexto, vislumbrou-se a necessidade de que a Carta Magna adotasse não somente um sistema de democracia representativa, mas também tivesse a previsão de mecanismos de participação direta do povo na definição das políticas públicas, na definição do arranjo político-institucional e na condução do Estado brasileiro. É nesse contexto, e inspirado por diversos países democráticos ao redor do mundo, que foram criadas na ordem constitucional vigente as formas democráticas de participação direta do cidadão.

Dentre as formas de participação direta do povo no Poder, extrai-se do art. 14 da Constituição Federal, não se limitando a elas, as seguintes: (I) - plebiscito; (II) - referendo; e (III) - iniciativa popular (Brasil, 1988). Nessa sistemática de democracia semidireta, ou participativa, Lenza (2014) entende que se trata de um “sistema híbrido”, ou seja, permite-se dentro de uma democracia representativa, a participação direta e concreta do cidadão.

Cavalcante Filho (2023), ao tratar do princípio democrático no âmbito dos estudos do processo legislativo Constitucional, deixa claro que os cânones de democracia precisam

ser respeitados, devendo haver condições para que os debates possam ser feitos em igualdade entre todos os interlocutores, os quais devem ter a liberdade de manifestar suas ideias, sem sofrer qualquer tipo de pressão, exceto aquela “coação” inerente ao debate em busca da defesa do melhor argumento. Ainda, o autor chega à conclusão de que o princípio democrático, além de ser fundamental na aplicação das regras do processo legislativo, está estruturalmente ligado ao fundamento da república insculpido no art. 1º, I e V, CF: “o pluralismo político”.

No que tange aos direitos políticos, ramo onde repousam as diversas formas de exercício direto da democracia, Moraes (2012, p. 239) entende que:

são o conjunto de regras que disciplinam as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o *caput* do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.

Para Bobbio (1987) na democracia semidireta, repousa um sistema mais bem-sucedido, pois contempla equilíbrio pela operação, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta. Por outro lado, Garcia (2005) entende que nesse contexto de democracia semidireta, os institutos (plebiscito, referendo e iniciativa popular) diferentemente do que ocorre na esfera internacional, enfrentam resistência de aplicação.

Nessa mesma linha, ressaltando a resistência no uso desses institutos, embora seja clara e expressa a previsão de participação direta do povo na definição das políticas do Estado, nessa modelagem adotado pela nossa Constituição, detalhada mais a frente, no que tange à iniciativa popular, Carneiro (2016) chega a enumerar diversos óbices que estão sendo enfrentados na sua aplicação prática, o que gera, conseqüentemente, a necessidade de criação de novas formas de participação popular na atividade legiferante.

Em recente trabalho realizado, a autora levanta uma série de óbices enfrentados na protocolização de um projeto de lei de iniciativa popular, dentre eles: (i) o difícil cumprimento dos requisitos constitucionais, (ii) a falta de uma legislação infraconstitucional viabilizando o instituto e (iii) a dificuldade da Câmara dos Deputados, Casa na qual projetos de iniciativa popular devem ser apresentados, de aferir os requisitos exigidos pela Constituição Federal (Carneiro, 2016).

Cavalcante Filho (2023) se embasa na crítica de diversos doutrinadores que entendem ser a iniciativa popular um “instituto decorativo” para concluir que de fato há imensa dificuldade no preenchimento dos requisitos previstos na Constituição. Tal

conclusão o levou a apresentar, inclusive, uma sugestão de proposta de emenda constitucional que flexibiliza essas exigências.

Para se propor um projeto de lei de iniciativa popular, em âmbito federal, deve o texto ser apresentado perante a Câmara dos Deputados, cumpridos, cumulativamente, todos os requisitos formais insculpidos no § 2º do art. 61 da CF, a saber: subscrição de 1% (um por cento) do eleitorado nacional; eleitorado distribuído em pelo menos cinco Estados, ou Distrito Federal e mínimo de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada Estado ou Distrito Federal (Brasil, 1988).

Em números, segundo dados extraídos do site do TSE, atualizados em setembro de 2023, o eleitorado nacional conta com um total de 154.948.543 (cento e cinquenta e quatro milhões novecentos e quarenta e oito mil quinhentos e quarenta e três eleitores). Aplicando-se as regras constitucionais, hipoteticamente, para a propositura de um projeto de lei por meio da iniciativa popular, em setembro de 2023, teríamos que colher o quantitativo mínimo de

1.549.486 (um milhão quinhentos e quarenta e nove mil e quatrocentas e oitenta e seis) assinaturas, correspondentes a 1% do eleitorado nacional (Brasil, 2023).

Em termos práticos, alcançar esse número significativo de assinaturas em um país de grandes dimensões, com um eleitorado de milhões de pessoas, e, ainda, ter uma maneira prática de se conferir a autenticidade e validade legal delas, é um fenômeno raro e descaracterizado (Carneiro, 2016).

Embora o constituinte originário tenha criado um instrumento constitucional apto a deflagrar o processo legislativo de iniciativa direta, na prática, essa ferramenta tem tido pouca aplicação, pelas dificuldades encontradas não só no cumprimento das exigências constitucionais, mas, também, conforme explicitado por Carneiro (2016), por conta de diversos outros óbices enfrentados na protocolização e conferência dos requisitos de um projeto de lei de iniciativa popular.

Tendo em vista todo esse contexto de dificuldades práticas para se deflagrar a tramitação de uma lei de iniciativa popular, com o surgimento dos meios de tecnologia digitais, e buscando uma forma de aumentar a participação popular no âmbito dos parlamentos, as comissões permanentes do Congresso Nacional, em ambas as Casas, passaram a buscar meios de potencializar a forma de participação direta da sociedade.



No âmbito da Câmara dos Deputados foi criada a Comissão de Legislação Participativa, à qual compete, nos termos do art. 32, XII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados opinar sobre proposições pertinentes aos seguintes assuntos:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea *a* deste inciso;

Já no Senado Federal, a Comissão de Legislação Participativa – CLP foi concebida através do Projeto de Resolução do Senado nº 57 de 2001, que culminou na Resolução do Senado Federal nº 64 de 2002, que, posteriormente, com a Resolução nº 1 de 2005, teve sua competência ampliada, passando a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH.

Originalmente, a CLP foi criada com o intuito de possibilitar que o Senado Federal recebesse da sociedade organizada sugestões e ampliasse a participação popular, diminuindo a burocracia prevista na Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta os incisos I, II e III do art. 14 da Constituição, nos moldes do que ocorre na Câmara dos Deputados.

Verifica-se que, inicialmente, a participação popular nas duas Casas foi conferida a entidades de classe da sociedade civil. No entanto, o avanço da Internet e da abrangência de seu acesso estimulou a criação de novas ferramentas, as quais permitiram que o cidadão participasse de forma individual do processo legislativo por um sistema digital, *online* e informatizado.

A Câmara dos Deputados criou, em junho de 2009, o Portal e-Democracia, o qual “congrega mecanismos com diferentes características e níveis de complexidade, alcançando desde cidadãos comuns até especialistas e grandes organizações”. O objetivo do portal é estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Poder Legislativo.

Com a mesma finalidade, o Senado Federal criou o Portal e-Cidadania, regulamentado pela Resolução nº 19, de 2015. Dentre as diversas funcionalidades, tem-se uma ferramenta chamada “Ideia Legislativa”, cujo objetivo é o de enviar e apoiar sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis.

## **2. REGRAS GERAIS APLICADAS AO PROCESSO LEGISLATIVO**

Para entender o melhor uso dessas ferramentas de participação popular, faz-se

necessário discorrer acerca das regras do processo legislativo. Trata-se de um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados cujas regras estão insculpidas na Constituição Federal, mais precisamente nos arts. de 59 a 69 da CF, não se limitando a eles, cujo objeto central é a formação de leis. Todavia, as regras atinentes à formação das leis não se esgotam na Constituição, sendo, na verdade, complementadas pela legislação infraconstitucional, pelos Regimentos Internos do Senado Federal - RISF, da Câmara dos Deputados - RICD e Comum do Congresso Nacional - RCCN.

Cavalcante Filho (2023), ao distinguir os termos “Processo” e “procedimento”, explica que aquele é o instrumento de produção de normas jurídicas; já esse, é o caminho que esse processo pode tomar. Utilizando-se de uma metáfora, o autor compara o processo com o ato de viajar e o procedimento com a estrada que se escolhe.

Ainda segundo o citado autor, os procedimentos se dividem em comum (ordinário, abreviado e sumário) e especiais. O procedimento comum é também conhecido como padrão, *standard*, sendo a regra. Ele está dividido em três fases básicas: pré-parlamentar, preliminar ou de iniciativa; constitutiva (deliberações): legislativa (discussão e votação) e executiva (sanção ou veto); e complementar (promulgação e publicação) (Cavalcante Filho, 2023).

O procedimento comum ordinário trata das regras atinentes a tramitação completa de um projeto, passando por todas as fases possíveis e sem prazo definido para sua aprovação. Os projetos de iniciativa popular tramitam pelo procedimento comum ordinário.

É na fase preliminar que se averigua o tipo de iniciativa, sendo ela dividida em “privativa” (reservada ou exclusiva), “concorrente” (compartilhada), “geral” (ou comum) e “popular” (Cavalcante Filho, 2023). De uma forma geral e ampla, a Constituição prevê que a propositura do projeto pode ser feita por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República e, até mesmo, dos cidadãos (art. 61, *caput*, CF), mas é no § 2º do mencionado artigo que se encontram os requisitos necessários, já citados anteriormente, para que a iniciativa popular possa ser exercida (Brasil, 1988).

Após deflagrado o processo legislativo, pela propositura de um projeto de lei, independente de quem tenha sido a iniciativa, cumpridas as exigências constitucionais e regimentais, conforme Regimento Interno do Senado Federal, será o projeto lido em sessão

plenária da Casa em que iniciar a tramitação, chamada também de Casa Iniciadora, numerado, publicado e despachado para as comissões temáticas, dando início a próxima fase, conhecida como constitutiva (art. 48). É nessa fase que o projeto está apto a receber emendas, podendo ser objeto de debates por meio de audiências públicas perante as comissões, terá também um relator designado para emitir relatório, que, após discussão e votação na Comissão, se aprovado, passa a constituir Parecer da respectiva comissão sobre aquela matéria, conforme art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal - RISF (Brasil, 1970).

Depois de tramitar pelas comissões temáticas a que foram despachados, no procedimento comum ordinário, os projetos estarão prontos para serem deliberados pelo Plenário da Casa em que tramitam. Em caso de aprovação, os projetos de lei seguem para a Casa Revisora, repetindo-se todos os procedimentos relacionados à fase constitutiva.

Em cada Casa em que tramita, independente se o processo foi iniciado no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, os projetos de lei podem ser: arquivados, rejeitados ou aprovados, com ou sem alterações de mérito. Em obediência ao princípio do bicameralismo, os projetos de lei devem passar obrigatoriamente por ambas as Casas do Congresso Nacional (art. 65, CF) (Brasil, 1988).

Segundo Cavalcante Filho (2023), como o Poder Legislativo Federal é dotado de uma estrutura bicameral de duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), de mesma hierarquia e atribuições semelhantes, “então todo e qualquer projeto de lei (*de lei*, perceba-se) somente será considerado aprovado se obtiver o apoio de ambas as Casas”. O autor também diferencia duas variantes do bicameralismo: “puro” e “mitigado”. O primeiro regula a tramitação das PEC e de Decreto Legislativo, devendo a proposta ser aprovada em sua integralidade por ambas Casas; já de acordo com o segundo, adotado na tramitação dos projetos de lei ordinária e complementar, em havendo posições diferentes das Casas, caberá à Casa iniciadora (prevalente) tomar a decisão final sobre as emendas de mérito da Casa revisora, em caráter definitivo.

Cumpridas essas etapas, o texto do projeto aprovado segue para sanção ou veto presidencial (art. 66, *caput*, CF). Caso o Presidente da República não vete o projeto em 15 (quinze) dias úteis, estará ele tacitamente sancionado, seguindo para a fase complementar do processo legislativo de promulgação e publicação da então lei dele decorrente (Brasil, 1988).

## 2.1. PASSO A PASSO DE UMA INICIATIVA POPULAR

Analisadas as regras gerais ao processo legislativo, necessário entender o passo a passo que deve ser seguido entre o início da elaboração do texto, passando pela coleta de assinaturas, até a autuação final pela Câmara dos Deputados, dando o devido despacho de tramitação legislativa do então projeto de lei.

Bastos (1989), ao tratar da iniciativa popular, ensina que ela se materializa em uma forma de transmissão constitucional da faculdade de se iniciar o processo legislativo a uma determinada fração do eleitorado.

A iniciativa popular começa com a elaboração de um texto legislativo, devendo circunscrever-se somente sobre um assunto, conforme previsto no art. 13, § 1º da Lei nº 9.709/1998. Após, segue-se para a coleta das assinaturas necessárias para o cumprimento dos requisitos constitucionais elencados na Constituição Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD prevê como deverão ser organizadas e coletadas as assinaturas, bem como permite que entidade da sociedade civil possa patrocinar sua apresentação (art. 252, I, II e III, RICD). Após, o projeto deverá ser protocolizado na Secretaria-geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação (Brasil, 1989).

Conferido o cumprimento das exigências constitucionais quanto ao número de assinaturas, divididas por pelo menos cinco estados, dentro dos parâmetros constitucionais, com base em documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, o projeto de lei de iniciativa popular, conforme art. 252, IV e VI, RICD, será despachado e terá a mesma tramitação dos demais projetos (Brasil, 1989).

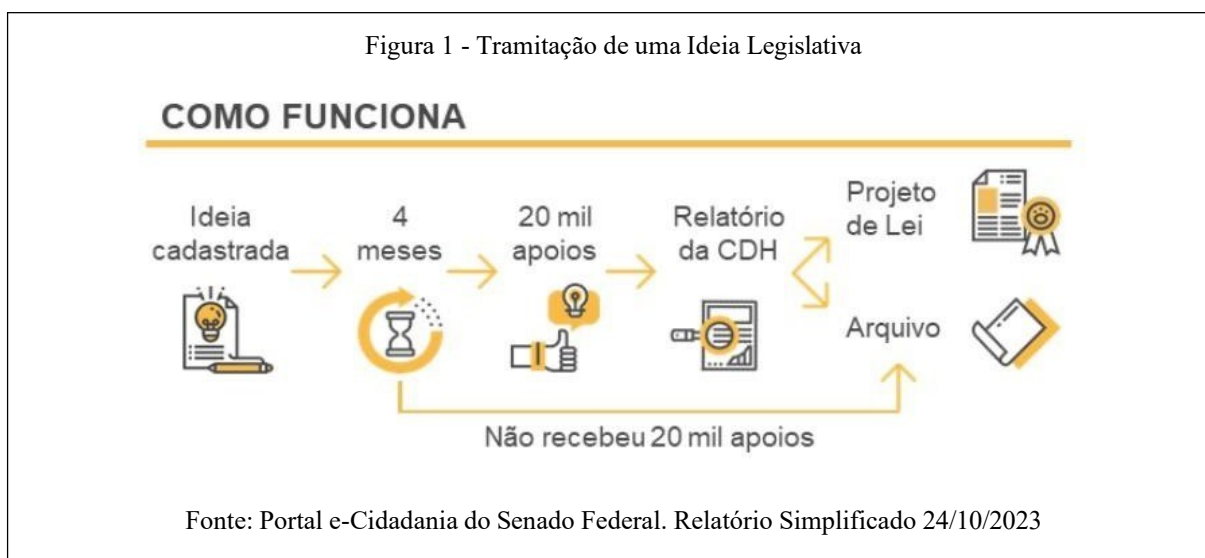
Por fim, ressalte-se que o projeto não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. Nesses casos, se o projeto tratar de mais de um assunto, o Regimento prevê, em seu art. 252, VIII, que será desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado (Brasil, 1989).

## 2.2. NASCIMENTO DE UMA IDEIA LEGISLATIVA: REQUISITOS E LIMITAÇÕES

Entendidas as fases e procedimentos do processo legislativo constitucional, importante entender como se dá a apresentação das ideias legislativas no âmbito do Senado Federal e em qual fase ela se processa, para assim podermos entender sua natureza jurídico-constitucional, características, amplitude e alcance.

Conforme os **Termos de Uso e Política de Privacidade do Portal e-Cidadania**, publicado no site do Senado Federal, o primeiro requisito consiste na identificação do usuário através da criação de uma conta por meio do *Facebook*, do *Google* ou do Portal Gov.br ou, até mesmo, pelo preenchimento de formulário eletrônico. Isso é para garantir a participação do usuário, a exatidão e veracidade das informações prestadas, sob pena de responsabilização. O segundo requisito é a idade mínima de 12 anos para participação e uso das ferramentas do Portal; além desses, o usuário, tacitamente, declara a veracidade das informações prestadas, bem como ser o único responsável pela conta criada; permite sua identificação digital, coleta de dados de navegação e do dispositivo, entre outros (Brasil, 2012).

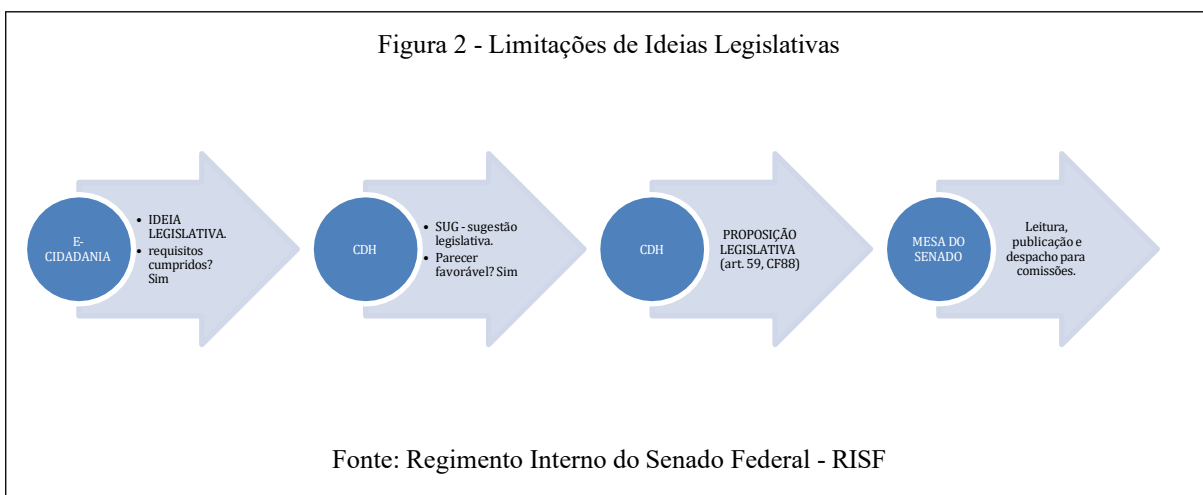
Preenchidas as exigências do Termo de Uso e Política, o próximo passo é a verificação de requisitos formais previstos na Resolução nº 19, de 2015, que regulamenta o Programa e- Cidadania.



Segundo as regras aplicáveis, as ideias que receberem 20 (vinte) mil apoios, em quatro meses, serão encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH, onde receberão parecer (Art. 6º, parágrafo único, Resolução nº 19, de 2015). Na figura abaixo, pode-se entender, esquematicamente.

As sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito (parágrafo único, I, art. 102-E, RISF) (Brasil, 1970).

Figura 2 - Limitações de Ideias Legislativas



Analisando por meio de fluxograma, temos:

Por fim, quanto às limitações, o Termo de Uso prevê algumas relacionadas ao conteúdo da ideia legislativa apresentada, não sendo aceitos textos que tratem de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal ou contenham declarações que apresentem cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista ou violento ou que sejam ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição (Brasil, 2012).

### 3. IDEIAS LEGISLATIVAS E INICIATIVAS POPULARES: NÚMEROS E COMPARATIVO

Na vigência da Constituição de 1988, foram apresentados formalmente somente cinco projetos de iniciativa popular. Desses, somente dois seguiram sua tramitação autuados, tecnicamente, dessa forma, a saber: o PL nº 2710/1992 e o PL nº 4850/2016, posteriormente transformado no PL nº 3855/2019. O primeiro deles, que pretendia “criar o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dar outras providências”, no site da Câmara dos Deputados consta a informação de autoria como sendo o Deputado Federal Nilmário Miranda, embora a publicação no Diário da Câmara dos Deputados (DCD, 08/04/ 1992, p. 6355 e 4 de junho de 2004, p. 26268) conste a informação de que o projeto é de “iniciativa popular”.

O Segundo deles foi o PL nº 4850/2016, transformado posteriormente no PL nº 3855/2019, que pretendia “estabelecer medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”. Esse projeto foi

recebido pela Câmara em 29/03/2016 através de um Ofício Especial assinado pelo Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, coordenador da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, e por representantes da sociedade civil, acompanhado de mais de 2 (dois) milhões de assinaturas. Inicialmente, também foi autuado como de iniciativa parlamentar (Cavalcante Filho, 2016).

A Secretaria-geral da Mesa da Câmara dos Deputados, na tentativa de preservar o projeto de qualquer questionamento quanto ao vício de iniciativa, deu à matéria tratamento regimental de projeto de lei de iniciativa popular, mas autuou-a como de iniciativa de parlamentares, conforme consta do Relatório de Conferência de Assinaturas, datado de 20/03/2017 (Brasil, 2017).

Naquele ano, em virtude de uma decisão liminar em Mandado de Segurança 34.530/DF do STF, do Ministro Luiz Fux, que teve como uma das determinações a autuação do anteprojeto de lei anticorrupção como de iniciativa popular, o Presidente da Câmara, conforme consta do Diário da Câmara dos Deputados – DCD datado de 18/02/17, p. 22, COL 01, determinou a averiguação do cumprimento dos requisitos constitucionais. Em resposta, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, considerou válidos os registros com nome legível, identificação e assinatura, que totalizaram 1.741.721 (um milhão, setecentos e quarenta e um mil, setecentos e vinte e um), conforme relatório de conferência de assinaturas, entendendo que “o projeto atendeu aos requisitos formais, nos termos do §2º, do art. 61, da Constituição Federal” (Brasil, 2017).

Os demais projetos, ou tiveram autoria assumida por algum parlamentar, pelo Poder Executivo, ou não conseguiram ter seus requisitos validados. Com o objetivo de sintetizar e facilitar o entendimento, a tabela abaixo contempla a consolidação de todos os projetos de lei de iniciativa popular apresentados, com a indicação da autoria que se seguiu no despacho de tramitação.

Quadro 1 - Projetos de Lei de Iniciativa Popular Apresentados

<i>DATA</i>	<i>PROJETO</i>	<i>TEMA (EMENTA)</i>	<i>AUTORIA</i>	<i>LEI</i>
19/01/1992	PL nº 2710/1992	Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP e dá outras providências.	Iniciativa parlamentar (Dep Nilmário Miranda), porém, no DCD consta a informação “ <b>iniciativa popular</b> ”.	Lei nº 11.124/2005

09/09/1993	PL nº 4146/1993	Altera a Lei de Crimes Hediondos	Poder Executivo	Lei nº 8930/1994
18/08/1999	PL nº 1517/1999	Inclui a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto (crime de compra de votos).	Assumida pelo Dep. Albérico Cordeiro e outros	Lei nº 9840/1999
29/09/2009	PLP nº 518/2009 (apensado ao PLP nº 168/93)	Institui a chamada " Ficha Limpa "	Assumida pelo Dep. Antônio Carlos Biscaia	Lei complementar nº 135/2010
29/03/2016	PL nº 4850/2016 transformado no PL nº 3855/2019	Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos.	Inicialmente iniciativa parlamentar. Retificado em 29/03/2017 para projeto de <b>"iniciativa popular"</b> .	Ainda em tramitação

Fonte: [www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada](http://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada) (2023).

Para fins didáticos, com base nos dados apresentados pelo TSE (setembro/2023), consideramos aleatoriamente cinco estados, requisito de número mínimo de unidades federadas com seus respectivos eleitorados: Acre (588.511 eleitores), Ceará (6.694.574 eleitores), Distrito Federal (2.207.856 eleitores), Paraíba (3.109.662 eleitores) e São Paulo (33.983.985 eleitores). Aplicando-se o segundo requisito de “não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”, teríamos o eleitorado mínimo de cada UF que deve subscrever o pretense projeto de iniciativa popular. Somados os 0,3% de cada UF do exemplo, totalizariam 139.754 eleitores, número razoavelmente alcançável, conforme cálculo abaixo:

Quadro 2 – Eleitorado unidades da Federação  
(setembro/2023)

UF	AC	CE	DF	PB	SP
<b>Eleitores</b>	588.511	6.694.574	2.207.856	3.109.662	33.983.985
<b>0,3%</b>	1766	20084	6624	9329	101952
<b>SOMA TOTAL</b>					
<b>139754 eleitores</b>					

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Eleitorado mensal/Estatísticas do eleitorado



(setembro/2023).

No entanto, a Constituição cria um terceiro requisito a ser cumprido, “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional”, que, como já demonstrado, corresponde a pelo menos

1.549.486 (um milhão quinhentos e quarenta e nove mil e quatrocentas e oitenta e seis) eleitores, ou seja, comparado com a soma total do mínimo em cada unidade da federação, é um número demasiadamente elevado e difícil de ser atingido. Diante desses cálculos de cumprimento dos requisitos constitucionais, percebe-se, de plano, o nível de dificuldade e complexidade imposto tanto para atingi-los quanto para averiguá-los.

Considerando o mesmo período amostral, os dados referentes às proposições de “ideias legislativas” são bem mais robustos. No âmbito do Senado Federal, segundo dados do relatório disponível no Portal e-Cidadania, atualizado até 24 de outubro de 2023, haviam sido recebidas 114.868 (cento e quatorze mil oitocentos e sessenta e oito) ideias, de 66.122 (sessenta e seis mil cento e vinte e duas) pessoas diferentes, somando um total de 10.954.713 (dez milhões novecentos e cinquenta e quatro mil setecentos e treze) apoios.

Desse total de ideias recebidas, 192 (cento e noventa e duas) tiveram os requisitos formais de apoio cumpridos. Desse total, 73 (setenta e três), número equivalente a 38,02% de ideias estão em tramitação na CDH. Por fim, um total de 45 (quarenta e cinco) ideias já foram convertidas em proposição legislativa, projeto de lei ou PEC, conforme figura abaixo:

Figura 3 - Ideias Legislativas em Números



**NÚMERO DE IDEIAS LEGISLATIVAS POR SITUAÇÃO**

Aguardando moderação	129
Aberta para receber apoios	2.494
Aguardando envio à CDH	3
Em tramitação na CDH	73
Não acatada pela CDH	119
Arquivada por ferir os termos de uso	26.944
Encerrada sem apoios suficientes	85.061
Convertida em Proposição	45
<b>TOTAL</b>	<b>114.868</b>

Fonte: Portal e-Cidadania do Senado Federal. Relatório Simplificado 24/10/2023

#### 4. INICIATIVA POPULAR *VERSUS* IDEIA LEGISLATIVA

No estudo comparativo feito entre os dois institutos, o da iniciativa popular e o das ideias legislativas, serão levadas em consideração algumas premissas envolvendo forma de regramento, amplitude e alcance de participação democrática, bem como questões de ordem técnica, com o objetivo de levantar as diferenças e semelhanças entre eles.

Segundo Moraes (2012), as regras e requisitos da iniciativa popular têm previsão na Constituição Federal, norma de maior estatura cuja alteração se dá por um processo especial e mais dificultoso que o ordinário. Já no caso das ideias legislativas, sua regulamentação é por meio da Resolução nº 19, de 2015, do Senado Federal, norma de estatura legal, inserida no âmbito do poder normativo privativo, insculpido no art. 52, XII, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Do ponto de vista democrático de participação por parte dos populares, a iniciativa popular somente pode ser subscrita por cidadão, ou seja, aquele que tem capacidade eleitoral ativa, cujo exercício dos direitos políticos se dá mediante o alistamento eleitoral (Moraes, 2012). Dessa forma, aqueles que não podem se alistar como eleitores, como os estrangeiros e conscritos, bem como aqueles desobrigados, como os analfabetos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, bem como os maiores de setenta, que não possuem título de eleitor, não podem exercer a subscrição de um projeto de iniciativa popular. Por outro lado, obedecidas as cláusulas do termo de uso, bem como preenchidas as exigências formais da

Resolução que trata do assunto, as ideias legislativas possuem uma maior amplitude de participação, podendo ser propostas por maiores de doze anos, estrangeiros, e até mesmo em libras (Brasil, 2012).

Quanto ao alcance, a iniciativa popular somente é cabível, em âmbito federal, para as matérias que possam ser objeto de lei, em sentido estrito. Isso quer dizer que as demais proposições elencadas no art. 59, CF não poderão ser deflagradas por meio da iniciativa popular. Segundo Cavalcante Filho (2023), a iniciativa popular não pode ser exercida para propositura de PEC ou para tratar de temas reservados à iniciativa exclusiva de alguma autoridade, sob pena de perecerem de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, insanável no âmbito do processo legislativo. Por outro lado, as ideias legislativas podem ser veiculadas por meio de qualquer tipo de proposição, inclusive Propostas de Emenda Constitucional. Isso se dá pois, na verdade, em atenta leitura à Constituição Federal cumulada com o Regimento Interno do Senado Federal, as sugestões com parecer favorável passam a ser projetos, em sentido amplo, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, (art. 61, CF c/c arts. 102-E, parágrafo único, I e 245, RISF), a qual é competente para propor qualquer tipo de proposição (Brasil, 1970, 1988).

Do ponto de vista do número de apoiamentos (ideia legislativa) comparado com o número de subscritores (iniciativa popular), a primeira, com apenas vinte mil já é capaz de impulsionar o parlamento. Já a segunda precisaria cumprir os requisitos de 1% do eleitorado nacional com não menos de 0,3%, em pelo menos cinco estados, o que, segundo dados do TSE (setembro/2023), representaria pelo menos 1.549.486 (um milhão quinhentos e quarenta e nove mil e quatrocentas e oitenta e seis) de eleitores, número pelo menos 77 (setenta e sete) vezes maior de assinaturas.

No que se refere às semelhanças, ambas formas de se deflagrar o processo legislativo, após cumpridas as etapas iniciais, atinentes à particularidade de cada uma, passam a tramitar nos mesmos moldes das demais proposições cuja iniciativa tenha sido de outra autoridade ou órgão constitucionalmente incumbido dessa prerrogativa. Ou seja, precisam ser lidas em plenário, publicadas no Diário e em avulso eletrônico (princípio da publicidade), serão despachadas às comissões de maior pertinência para apreciação a depender do tipo de matéria, irão receber parecer técnico, passarão pelas fases de discussão e votação.

Ainda, cumpridas as fases deliberativas em ambas as Casas do Congresso Nacional, em obediência ao princípio do bicameralismo aplicados aos projetos de lei e às propostas

de emenda à constituição (arts. 60 §2º e 65, CF), os projetos de lei aprovados passam à fase seguinte, de deliberação executiva, e as propostas de emenda à constituição passam diretamente à fase complementar, de promulgação e publicação (art. 60, § 3º, CF) (Brasil, 1988).

Por fim, Segundo Cavalcante Filho (2023), ao tratar das limitações do poder de emendar os projetos que tramitam por meio de uma iniciativa popular ou oriundos das ideias legislativas, não há indícios doutrinários que sustentem a tese de que no sistema brasileiro os Parlamentares estejam vinculados à proposta original, sequer têm o dever de aprová-la.

### **CONCLUSÕES**

Foram apresentados nesse artigo dois institutos de participação democrática, cada qual com suas características e meios próprios de serem exercidos, mas ambos aptos a deflagrarem, cada qual em uma fase processual diferente, a centelha da ampla discussão e deliberação acerca de assuntos que a sociedade considere importante, por meio de proposições legislativas.

Partiu-se de um estudo acerca das características jurídico-constitucionais da época da promulgação da Constituição Federal de 1988, que permitiram e influenciaram o Constituinte originário a prever em nosso sistema constitucional o regime democrático participativo, ou democracia semidireta, uma espécie de simbiose entre a representação partidária (democracia representativa) e a participação direta do cidadão na definição das políticas públicas.

A despeito da tentativa de se criar uma ferramenta de participação popular direta na democracia, um meio pelo qual o cidadão pudesse participar diretamente no processo de apresentação de uma lei, o instituto da iniciativa popular de projetos de lei, em âmbito federal, já nasceu deficiente. Na prática, cumprir as condições constitucionais impostas para tanto se tornou uma tarefa árdua, difícil e trabalhosa. Além disso, não foi criado um mecanismo prático de averiguação desses requisitos pela Câmara dos Deputados, sendo esse ponto um verdadeiro obstáculo institucional.

Observando-se os números que cercam os dois institutos, chama a atenção o elevado quantitativo de eleitores necessários para deflagrar o instituto da iniciativa popular, dado que, além disso, a regra é composta por três requisitos obrigatórios. Ainda, destaca-se o baixíssimo quantitativo de projetos que foram autuados como de iniciativa popular, somente dois até 2023, mesmo após mais de trinta e cinco anos de vigência da Constituição que criou

o referido instituto. Acerca das ideias legislativas, debruçando-se sobre os números, temos pelo menos 192 (cento e noventa e duas) em tramitação; dessas, 45 (quarenta e cinco) já se tornaram projetos de lei ou propostas de emenda constitucional, com potencial de serem aprovadas. Somado a isso, as ideias legislativas possuem um menor rigor para sua propositura, apenas vinte mil apoios. Além disso, o uso dos meios digitais e tecnologias de informação facilitou a aproximação da população do Parlamento, a ampla participação da sociedade, bem como o controle por parte dos órgãos incumbidos da averiguação dos requisitos.

Feita a comparação entre os dois institutos, chegou-se à conclusão de que, de fato, a propositura de uma ideia legislativa é menos rigorosa, do ponto de vista do cumprimento dos requisitos, permite uma participação mais ampla da sociedade, convergindo com o princípio democrático. Além de possuírem um maior alcance de forma que possa assumir, tendo em vista poderem se transformar em qualquer tipo de proposição legislativa, ao contrário das iniciativas populares, restritas a projetos de lei ordinária ou complementar.

Ao contrário, o exercício da iniciativa popular de lei possui um alto rigor no atingimento dos parâmetros constitucionais de assinaturas, somente sendo acessível ao cidadão com o devido alistamento eleitoral e só podendo, a princípio, ser veiculada por meio de projeto de lei, em sentido estrito. Diante disso, não resta dúvida de que o instrumento de propositura de ideias legislativas detém uma maior abrangência de participação democrática.

Atendo-se às semelhanças, percebe-se que ambos os instrumentos aproximam os populares na definição das políticas públicas e estão alinhados com o princípio democrático e refletem, por fim, a soberania popular. Ainda, quanto à forma que irão se desenvolver, após cumpridas as etapas iniciais, atinentes a particularidade de cada uma, passam a tramitar nos mesmos moldes das demais proposições cuja iniciativa tenha sido de outra autoridade.

Do ponto de vista jurídico do processo legislativo, entretanto, as ideias legislativas, diferentemente do que ocorre com a iniciativa popular, tecnicamente, não deflagram o processo, situando-se em uma fase pré-processual, diga-se, sugestiva, que provoca o parlamento a se debruçar sobre determinado tema, mas com menor “força”. Por outro lado, a iniciativa popular, cumpridos e averiguados os dificultosos requisitos constitucionais, já inaugura a primeira fase do processo legislativo, não havendo nenhum juízo prévio de conveniência ou oportunidade, como ocorre na fase de análise das ideias legislativas pela CDH, por meio de um relatório no qual se averigua diversos pontos jurídico-formais, bem como a conveniência e oportunidade, o que resulta na proposta de um projeto de lei

(aprovação da ideia legislativa), ou não (rejeição da ideia).

Por fim, diante de todo o exposto, conclui-se que a tendência natural será a superação do instituto da iniciativa popular pelas novas ferramentas *online* de tecnologia da informação disponíveis à sociedade, as quais aproximam o cidadão do parlamento e possibilitam a apresentação de temas para serem debatidos e, porventura, transformados em lei.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Valéria Cristina Castanho de. **Participação Política Online Nos Parlamentos: Realidade E Possibilidades Das Plataformas Digitais, Com Um Estudo De Caso Do Senado Federal Do Brasil. Tese De Doutorado.** Universidade do Minho e Universidade de Brasília. Fevereiro de 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988 - 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diários da Câmara dos Deputados (DCD).** Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp>, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas Legislativas.** Disponível em: [www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada](http://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada), 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno (RICD): Resolução nº 17, de 1989.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regulamento da Comissão de Legislação Participativa.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em 24 de out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct). Acesso em 24 de out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. Portal e-Cidadania do Senado Federal. **Relatório Simplificado 24/10/2023.** Disponível em: <https://www.senado.gov.br/bi-arqs/Arquimedes/ecidadania/relatorio-simplificado-pdf.pdf>. Acesso em 24 out 2023.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 19, DE 2015 - Regulamenta o Programa e-Cidadania.** Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/norma/561835/publicacao/15622229?\\_gl=1\\*1kep4vm\\*\\_ga\\*MTMzODM4NDI3Ny4xNTcwNTM1MjYw\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4NTAyNjgyMy4yNS4xLjE2ODUwMjY5OTcuMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/norma/561835/publicacao/15622229?_gl=1*1kep4vm*_ga*MTMzODM4NDI3Ny4xNTcwNTM1MjYw*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NTAyNjgyMy4yNS4xLjE2ODUwMjY5OTcuMC4wLjA). Acesso em 24 de out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos. **Orientações sobre a legislação participativa.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=834>.

Acesso em 24 de out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. E-Cidadania. **Relatório das ideias legislativas**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados>. Acesso em 24 de out 2023.

BRASIL. Senado Federal. E-Cidadania. **Termos de Uso e Política de Privacidade do Portal e-Cidadania (2012)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/termo>. Acesso em 24 de out 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno (RISF): Resolução nº 93, de 1970**, Brasília: Senado Federal, 1970.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Eleitorado mensal/Estatísticas do eleitorado**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=5250998071921> Acesso em 24 out 2023.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 24 de out. 2023.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo Legislativo Constitucional** 6. Ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

CARNEIRO, Patrícia Gomes de Carvalho. **A Prática Da Iniciativa Popular De Leis Como Instrumento De Democracia Semidireta**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/534709>. Acesso em 24 de out. 2023.

GARCIA, A. N. Democracia semidireta Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. Brasília. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Direito Constitucional**. Bahia: Juspodivm, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012.

MUNIZ, S. L. P. B.; COURA, A. C. Democracia participativa: a rejeição do constituinte derivado pelas vias diretas de participação popular no processo legiferante pós- redemocratização. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 134. ano 30. p. 59-73. São Paulo: Ed. RT, nov./dez. 2022. Disponível em: <http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2022-17221>. Acesso em 24 de out. 2023.

ROTHER, E. T.. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v-vi, abr. 2007.

SLAIB FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.