

2

A Configuração teórica da iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa

O presente capítulo tem como escopo a análise das principais bases teóricas do plexo democrático, objetivando situar a iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa e, conseqüentemente, proporcionar uma melhor compreensão da configuração atual do mecanismo na experiência constitucional brasileira. Nessa perspectiva, serão levantadas reflexões sobre os modelos básicos de democracia e das formas de participação política para, ao final, examinar os aspectos teóricos, constitucionais e legais que ascendem o cidadão no papel de colegitimado na gestão pública legislativa.¹

Reafirme-se, por oportuno, que não se pretende neste trabalho elaborar uma teoria geral da iniciativa popular de leis e tampouco da democracia. Nesse sentido, o objetivo central deste estudo será de apenas proporcionar uma melhor compreensão teórica do mecanismo no contexto da democracia participativa, de modo a analisar as possibilidades do mecanismo desde a promulgação da Constituição da República de 1988.

2.1

Democracia direta versus democracia representativa: uma falsa questão

Na democracia o exercício do poder político para tomada de decisões coletivas não é limitado a uma ou poucas pessoas, sendo atribuído a todos, ou a maioria, contrapondo-se a outras formas de governo de perfil caracteristicamente autocrático, como a oligarquia e a monarquia.² Desde a antiguidade o dilema sobre o melhor modelo de democracia e as formas de participação política sempre estiveram presentes. De todo modo, três tipos de democracia invariavelmente se

¹ Adotando as premissas de Robert Dahl, as análises que se seguem partem do pressuposto de que as ações dos atores políticos e as escolhas que fazem podem contribuir diretamente para a democracia. DAHAL, Robert. *Polarquia. Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

² BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 7.

destacam: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia participativa.³

A democracia direta pressupõe a ideia de que o povo conduz, sem intermediários, o destino da coisa pública, onde governantes e governados se confundem na gestão do todo coletivo, exercendo diretamente os poderes governamentais.⁴ De outro lado, na democracia indireta ou representativa, o povo outorga os poderes governamentais a seus representantes, eleitos periodicamente, através de mandato político, fazendo com que as deliberações que dizem respeito a toda coletividade sejam tomadas não diretamente por quem dela faz parte, mas por representantes eleitos para esta finalidade.⁵

O modelo de democracia direta é comumente citado como sendo a democracia dos antigos⁶, em clara referência à sua origem nas cidades-estados da Grécia antiga (séculos IV e V a.C.), em que a *eclésia* (assembleia do povo) dispunha de todos os poderes, não havendo espaço para qualquer tipo de representação ou delegação, pois o povo⁷ governava a si mesmo de modo efetivo e imediato.⁸

³ Acompanhando Adrian Sgarbi, adotou-se nesta dissertação o termo democracia participativa e não democracia semidireta “dado o fato que melhor expressa a coexistência de norma(s) prevendo o uso de instrumento(s) de atuação conjugada (= mandantes e mandatários), direta (= mandantes) e de indireta (= mandatários agindo em nome dos mandantes) num mesmo ordenamento jurídico.” SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 84 e 85.

⁴ Para Norberto Bobbio, “Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário”. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 63.

⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁶ Segundo Simone Goyard-Fabre, a democracia direta teria sua importância hoje limitada apenas ao seu referencial histórico e não existiria um “ponto de ruptura entre o modelo democrático dos antigos e a ideia democrática dos modernos: mais ou menos nítidos, mais ou menos imperiosos, são os mesmos parâmetros institucionais, as mesmas exigências existenciais que estão em ação agora e no passado.”. GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 2-4; Nessa linha, Bobbio sustenta que “não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo (...) O que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos, ao menos no julgamento dos que vêm como útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o “povo”, entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar as decisões coletivas, mas o modo (mais ou menos amplo) de exercer esse direito”. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 31-32.

⁷ Por outro lado, quando se afirma a participação popular direta na vida política das democracias gregas, oportuno advertir que a noção de povo nesses ambientes englobava apenas o conjunto dos homens livres, não sendo reconhecidos como cidadãos as mulheres, os escravos e os metecos

Para além das experiências dos antigos gregos, outras formas de democracia direta teriam surgido em cantões da Suíça, através dos *Landsgemeinde* (século XIII) e na região da Nova Inglaterra, com os *town meetings* (século XVIII).⁹ Esse último fenômeno coincide com a época em que a defesa da participação direta dos cidadãos na elaboração das leis¹⁰, nos moldes dos antigos, é retomada radicalmente pelas ideias democráticas de Rousseau em seu Contrato Social, que aduz: “O povo reunido – dir-se-á –, que quimera! É uma quimera hoje, mas não o era há dois mil anos. Será que os homens mudaram de natureza?”¹¹

Assim, o pensamento rousseauiano afirma o poder legislativo como pertencente exclusivamente ao povo, onde a democracia deveria ser exercida diretamente, sem intermediários. Nesse sentido, em passagem memorável, Rousseau afirma que a soberania e a vontade geral não podem ser representadas:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes (...) Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei.¹²

Quando Rousseau aduz que os cidadãos não podem delegar a produção legislativa, quer também afirmar que eles não têm apenas o direito, mas também o dever, de produzi-las, pois quando alguém não se importa com os negócios do Estado, este está perdido.¹³ Ao comentar a experiência dos ingleses, em face do funcionamento das instituições da monarquia controlada pelo parlamento, Rousseau ressalta: “*O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente*

(estrangeiros domiciliados em Atenas). GOYARD-FABRE, Simone., op. cit., p. 10; SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 44.

⁸ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 85.

⁹ Muito embora não possam ser ignorados, Maria Victoria de Mesquita Benevides conclui que esses fenômenos “estão situados em contexto histórico tão distante e específico que pouco ou nada têm em comum com as experiências contemporâneas, no Ocidente, de democracia semidireta” BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991, p. 16.

¹⁰ Embora não admitisse a representação no Poder Legislativo, Rousseau afirmava que o Poder Executivo não só poderia, mas deveria ser representado. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 115.

¹¹ Ibid., p. 108.

¹² Ibid., p. 114.

¹³ ROUSSEAU, Jean-Jacques., op. cit., p. 113.

enganado, pois só o é durante as eleições do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada".¹⁴

Em outro extremo colocou-se Montesquieu, ao acreditar na liberdade política concretizada apenas no governo representativo, argumentando que a democracia direta seria impossível nos grandes Estados (e inconveniente nos pequenos)¹⁵, para concluir que "A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia".¹⁶

Não obstante a insistência de Montesquieu em afirmar a incapacidade do povo para gerir os negócios públicos, paradoxalmente reconhece a aptidão deste para escolher os seus representantes capazes de *discuter les affaires*¹⁷:

Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: é que o povo tinha o direito de tomar decisões ativas, que demandavam alguma execução, coisa da qual ele é incapaz. Ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem a seu alcance. Pois, se há poucas pessoas que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, cada um é capaz, no entanto, de saber, em geral, se aquele que escolhe é mais esclarecido do que a maioria dos outros.¹⁸

A ideia de que o cidadão participará, de forma indireta, nas decisões que dizem respeito a toda coletividade, acabou sendo uma concepção adotada na modernidade, levando em conta, no século XVIII, uma longa discussão envolvendo a soberania e, de forma conexa, o antigo dilema entre as posições de Rousseau e Montesquieu.

Segundo Bobbio, na migração da democracia dos antigos para a democracia dos modernos (nascida como democracia representativa), o que se verifica não é a alteração da titularidade do poder político, que é sempre do povo, mas sim o modo como são tomadas as decisões coletivas.¹⁹ Entretanto, nos últimos anos tem-se frequentemente reivindicado a substituição da democracia

¹⁴ Ibid., p. 114. Ver também: MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 42.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 170.

¹⁶ Ibid., p. 171.

¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 63.

¹⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat., op. cit., p. 171.

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 31-32.

representativa pela democracia direta, de modo a resgatar as exigências de Rousseau quanto à impossibilidade de representação da soberania.²⁰

Não obstante, essa noção rousseauiana de que a soberania não pode ser cindida, atribuindo uma importância decisiva à assembleia dos cidadãos, como instituições encarregadas das funções legislativas, dá origem a um conceito problemático de soberania popular: Rousseau alude, ao mesmo tempo, à impossibilidade da soberania ser representada e à suposta infalibilidade do povo para exercê-la, o que gera uma outra ordem de problemas, para além dos riscos que os liberais designaram como sendo a ditadura da maioria:

Pensando à imagem e semelhança da antiga soberania do Príncipe, esse conceito espelhou-se em grande parte no modelo de uma sociedade monista, homogênea e indivisa. As sociedades contemporâneas, no entanto, muito ao contrário, são complexas, heterogêneas e formadas por uma grande diversidade de centros de poder e de contrapoder, tornando-se muito difícil, senão impossível, poder-se falar propriamente de um único princípio articulador da soberania popular. Mais do que a expressão da *vontade geral*, talvez se pudesse falar da soberania popular como expressão da vontade de todos, princípio que necessariamente refere-se à diversidade e à pluralidade que constituem as sociedades modernas.²¹

De acordo com Bobbio, a proposta de uma democracia direta, nas complexas sociedades modernas, onde todos os cidadãos participam das decisões a eles pertinentes é materialmente impossível, senão uma insensatez.²² Da mesma forma, quando identificaram o ideal democrático original com o modelo de participação direta característico da democracia ateniense, os “federalistas” também não acreditavam na sua adequação às condições das sociedades modernas.²³ Por outro lado, embora considerassem a república uma forma imperfeita de democracia, ela era vista como a única “forma possível, adequada à complexidade social e à amplitude de dimensão das sociedades da época”.²⁴

Rousseau, entretanto, também estava convencido das dificuldades para se implantar a democracia direta (que segundo ele nunca existiu, nem existirá²⁵) nas

²⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 53.

²¹ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 43.

²² BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 54.

²³ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 10.

²⁴ Idem.

²⁵ “Se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos”. ROUSSEAU, Jean-Jacques., op. cit., p. 83.

sociedades contemporâneas, reconhecendo que tal empreitada requer muitas condições difíceis de serem reunidas²⁶:

Primeiro, um Estado muito pequeno, em que seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa conhecer facilmente todos os outros; segundo, uma grande simplicidade de costumes que previna o grande número de dificuldades e as discussões espinhosas; em seguida, muita igualdade nas classes e nas fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; e, enfim, pouco ou nenhum luxo, pois ou o luxo é o efeito das riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse, outro pela cobiça.²⁷

Ao avaliar todas essas dificuldades, a conclusão de Rousseau é por todos conhecida: “Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens”.²⁸

Decerto, tantas são as questões que impedem, nas sociedades contemporâneas, um retorno à democracia dos antigos, através da reunião do povo em assembleias para tomada de decisões coletivas, que não caberia aqui enumerar todas elas. Invariavelmente, a dimensão territorial e social, bem como a complexidade e a diversidade das demandas sociais dos Estados modernos, são uma constante nas obras daqueles que se engajaram na investigação do plexo democrático.

Assim, a transmutação da democracia representativa para a democracia direta não representa um salto qualitativo, “como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra”.²⁹ Não obstante a democracia representativa e a democracia direta não serem dois sistemas alternativos excludentes (onde uma existe a outra não pode existir), os dois modelos podem integrar-se reciprocamente.³⁰

Precisamente por isso, ao partir-se do pressuposto de que é possível ampliar o processo de democratização (da democratização do Estado à democratização da sociedade), a migração da democracia representativa para a

²⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 53.

²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques., op. cit., p. 83. Quanto à exigência de “pouco ou nenhum luxo”, Bobbio reflexiona: “donde se poderia deduzir que Rousseau, e não Marx, é o inspirador da política de austeridade”. BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 53-54.

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques., op. cit., p. 84.

²⁹ BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 64.

³⁰ Ibid., p. 65.

democracia direta perde a importância que comumente lhe é atribuída. Nesse sentido, ao buscar respostas sobre o desenvolvimento da democracia numa determinada sociedade, o questionamento sobre um novo tipo de democracia ou o número de cidadãos que têm o direito de participar das decisões que lhes dizem respeito (quem vota?) não é tão importante quanto à ocupação (pelas formas ainda tradicionais de democracia, como a representativa) de novos espaços onde os cidadãos podem exercer este direito (onde se vota?).³¹

2.1.1

Da democracia representativa para a democracia participativa

Reafirmemos, por oportuno, que o sentido moderno do funcionamento da democracia representativa é o de um modelo político onde as deliberações coletivas (que dizem respeito à comunidade política como um todo), genericamente, são tomadas indiretamente, por pessoas eleitas especialmente para esta finalidade, e não diretamente por todos os cidadãos.

Para além dessa definição, Robert Dahl, entende que a democracia representativa exige ainda adoção de certos procedimentos e instituições básicas indispensáveis para consecução de seus objetivos, dentre eles: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.³² No entanto, estes elementos são insuficientes, e a democracia representativa não prescinde de inúmeras críticas.

Se, conforme salientado anteriormente, o retorno à democracia direta é algo inconcebível nas sociedades contemporâneas, não menos polêmica é a questão da democracia representativa, que enfrenta outras ordens de problemas, diretamente relacionadas aos poderes do representante e ao conteúdo da representação.³³

Não obstante a antiga polêmica sobre a origem da representação, a sua noção como instrumento de expressão da vontade dos governados junto aos

³¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 40.

³² DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

³³ BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 58.

governantes surgiu apenas na Idade Média.³⁴ Nessa época, a representação correspondia ao modelo do mandato imperativo, onde o representante estava obrigado por instruções dos representados, não podendo se afastar delas.³⁵

Nesse modelo, que vigorou antes da Revolução Francesa, o representante era um simples comissário de seus eleitores, devendo seguir as instruções destes nas assembleias parlamentares, sob pena de ter o seu mandato revogado.³⁶ Nos tempos modernos, a ideia de representação passou a obedecer a uma lógica muito distinta do mandato imperativo: o novo modelo, pensado de forma apropriada por Sieyès em 1789, ficou conhecido como mandato representativo, implicando a subordinação dos representantes à vontade geral do povo, como se cada um deles representasse a nação inteira e não seus eleitores em particular.³⁷

Assim, desde a Constituição Francesa de 1791, a proibição de mandatos imperativos foi contemplada em todas as constituições de democracia representativa³⁸, produzindo polêmicas que giram em dois sentidos:

a crítica à proibição do mandato imperativo e portanto à representação concebida como relação fiduciária, feita em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado, análogo ao que liga o mandante e o mandatário nas relações do direito privado, e a crítica à representação dos interesses gerais, feita em nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria.³⁹

Desta forma, uma vez eleitos, pelo menos durante o mandato (periodicamente a confiança depositada nos representantes pode ser renovada – ou não – nas eleições), os representantes estão fora de alcance de qualquer mecanismo de controle por parte dos representados. Ademais, uma vez que os representantes não se sentem obrigados a quaisquer iniciativas voltadas para o

³⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 64-65.

³⁵ GOYARD-FABRE, Simone., op. cit., p. 128-129.

³⁶ De acordo com José Afonso da Silva, o mandato representativo é uma “criação do Estado Liberal Burguês, como um meio de manter distinto Estado e sociedade e como mais uma forma de tornar abstrata a relação governo/povo”, sendo geral (não é representante apenas de suas bases eleitorais), livre (o representante exprime a sua própria vontade, pois não está vinculado a seus eleitores, dos quais não recebe instruções) e irrevogável (o representante tem o direito de manter seu mandato durante o tempo previsto para a sua duração de acordo com as normas constitucionais). SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 48.

³⁷ GOYARD-FABRE, Simone., op. cit., p. 129.

³⁸ BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 36-37.

³⁹ *Ibid.*, p. 60.

estritamente da comunicação entre eles e os seus eleitores⁴⁰, os vínculos entre representados e representantes tendem a se afrouxar ainda mais, majorando o déficit de representação.⁴¹

Bobbio chama a atenção para a propensão da democracia representativa à formação de pequenas oligarquias expressadas nos comitês dirigentes de partidos políticos, que só pode ser corrigida pela existência de uma pluralidade de oligarquias concorrentes entre si.⁴² Assim, a ideia de que “os políticos não vivem apenas para a política, mas vivem da política” explica a tendência moderna de se organizar a democracia representativa, de modo a permitir a perpetuação das mesmas pessoas no poder (como donos do cargo), gerando “uma tendência à oligarquização das funções correspondentes de poder”.⁴³

Se por um lado é praticamente inviável que os representantes consultem, a toda hora, os seus representados quanto ao sentido de suas decisões, isso não quer dizer que a completa desconexão de suas ações perante estes não mereça algum tipo de correção⁴⁴. Mesmo reconhecendo que a democracia representativa acaba fundamentando-se no princípio que considera a participação do cidadão apenas através do voto no dia das eleições, José Afonso da Silva identifica a incorporação de alguns elementos na democracia representativa que estreitam a relação entre os mandatários e o povo, como consequência primeira do sufrágio universal: os partidos políticos, a imprensa livre, os sindicatos, as associações políticas, as comunidades de base e os meios de comunicação de massa.⁴⁵

Como esses elementos são insuficientes, a tendência (aparentemente insolúvel) do processo de oligarquização da democracia representativa se acentuar, faz com que as críticas a este modelo sejam dirigidas não à sua correção, ou aperfeiçoamento, mas sim à sua substituição pela democracia direta.⁴⁶ Nesse sentido, o avanço da informática parece fomentar novas perspectivas para

⁴⁰ Conforme será demonstrado no capítulo 5, os parlamentares brasileiros não têm interesse em promover uma maior participação popular na gestão pública legislativa, o que pode ser constatado no tratamento dispensado às propostas de emendas à Constituição tendentes a reduzir os requisitos para a apresentação de projetos de leis de iniciativa popular, previstos no artigo 61, § 2º, da Constituição da República de 1988.

⁴¹ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 49.

⁴² BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 73.

⁴³ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 46-49.

⁴⁴ Ibid., p. 46.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 49.

⁴⁶ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 50.

possibilitar, nas sociedades contemporâneas, a aplicação de um modelo de democracia direta inspirada nos antigos gregos.⁴⁷ Mas o pressuposto de que desenvolvimento tecnológico resolveria toda a problemática quanto à adequação da democracia direta às sociedades modernas parece não ser tão simples assim.

Segundo Bobbio, é inimaginável um Estado suficientemente capaz de ser governado mediante o ininterrupto apelo ao povo, argumentando, como exemplo, a produção legislativa da Itália, em que o cidadão italiano provavelmente precisaria ser convocado diariamente para expressar a sua vontade: “Salvo na hipótese, por hora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão”.⁴⁸ Ademais, a ideia de que uma “computadorcracia” permitiria o exercício da democracia direta, de modo a proporcionar a cada cidadão a possibilidade de expressar a sua vontade a um “cérebro eletrônico” é uma hipótese puramente ingênua, para concluir que “O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”.⁴⁹

Ao criticar essa avaliação, que considera elitista e manifestamente exagerada, Benevides acredita que as chances dos cidadãos criarem uma consciência de seus direitos (em seu sentido essencial) aumentam na medida em que for ampliada a participação popular.⁵⁰ Ao refletir sobre um eventual “excesso de participação” na experiência brasileira, conclui:

Num país como o Brasil, marcado por séculos de política oligárquica – como todos os males do coronelismo, do clientelismo e do fisiologismo, sobre um fundo, ainda não totalmente resolvido, da escravidão –, será razoável desconsiderar a abertura de múltiplos canais de participação? (...) Renunciar às formas de democracia semidireta porque, supostamente, o povo pode “enjoar” de ser consultado, equivale a reduzir a frequência de eleições, porque o índice de abstenção é alto (isso, de resto, varia bastante, dependendo do fato de o voto ser obrigatório ou facultativo). (...) Em suma, não se pode falar em “excesso de participação”. Se existe indiferentismo do brasileiro em relação à participação

⁴⁷ MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 99; BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 73; SGARBI, Adrian., op. cit., p. 85; PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático: Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 111.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 39.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 95-96.

política – o que as mais recentes pesquisas não comprovam – as causas serão outras.⁵¹

Não obstante, ao se admitir que uma maior participação popular não seja apenas desejável, mas também possível (sem os males da saturação da democracia), o avanço da tecnologia e dos meios de comunicação parece lançar luzes a esses anseios.

2.1.2 O paradoxo de C. B. Macpherson

Mesmo admitindo que o uso da tecnologia dos computadores e das telecomunicações é uma ideia atraente, que pode permitir uma democracia direta apropriada aos Estados modernos, Macpherson problematiza, argumentando que “essa idéia não presta atenção a uma exigência irrecusável de qualquer processo decisório: alguém deve formular as questões.”⁵² Ainda que todo um aparato tecnológico esteja disponível, criando condições favoráveis a uma participação popular direta nesse patamar, todo o processo exigirá constantes reformulações. Nesse sentido, Macpherson conclui:

questões dessa ordem não se prestam prontamente a formulação pela iniciativa popular. Sua formulação teria de ser confiada a um órgão governamental. (...) Nada podemos sem políticos eleitos. Devemos confiar, embora não devamos confiar exclusivamente, na democracia indireta. (...) O aparelho eletrônico doméstico em cima de cada cama não pode fazer isso. A tecnologia eletrônica, pois, não nos pode dar a democracia direta.⁵³

No mesmo sentido, ao reconhecer que o uso de computadores domésticos pode ser efetivamente aproveitado no auxílio e estreitamento das “relações decisórias-políticas”, Adrian Sgarbi sustenta o mesmo obstáculo ao retorno da democracia dos antigos: “Mas quem elaborará as questões? Como formulá-las excluindo a representação política?”⁵⁴

Segundo Macpherson, o problema central da democracia participativa não seria saber como fazê-la funcionar, mas sim como atingi-la. Para tanto, propõe uma mudança no nível de consciência comunitária do povo e a redução da

⁵¹ Ibid., p. 95-99.

⁵² MACPHERSON, C. B., op. cit., p. 99.

⁵³ Ibid., p. 100-101.

⁵⁴ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 86-87.

desigualdade social e econômica, que por sua vez enfrentaria outra dificuldade aparentemente insolúvel:

Ora, se essas duas mudanças na sociedade – a substituição da imagem do homem como consumidor, e uma grande redução da desigualdade social e econômica – são pré-requisitos da democracia participativa, parece termos caído num círculo vicioso. Porque é improvável que qualquer desses dois requisitos sejam satisfeitos sem uma participação democrática muito maior do que agora. A redução da desigualdade social e econômica é improvável sem forte ação democrática.⁵⁵

É pouco provável que as sociedades capitalistas contemporâneas consigam escapar desse círculo vicioso utilizando algum tipo de padrão equiparado àqueles propostos por Karl Marx ou por John Stuart Mill.⁵⁶ Não obstante, algumas alternativas são vislumbradas por Macpherson, que propõe três pontos fracos no círculo vicioso: a consciência crescente dos ônus do crescimento econômico; as dúvidas cada vez maiores quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor enquanto reproduzindo a desigualdade; a crescente consciência dos custos da apatia política. E conclui, argumentando que cada um desses pontos vulneráveis está contribuindo para:

possivelmente atingir as condições indispensáveis para a democracia de participação: juntos, eles conduzem a um declínio da consciência de consumidor, a uma diminuição da desigualdade de classes, e ao aumento na participação política atual. As perspectivas para uma sociedade mais democrática não são, portanto, inteiramente infundadas. O movimento nesse sentido exigirá e estimulará um grau crescente de participação. E isso agora parece pertencer ao reino do possível.⁵⁷

O problema é que, também dessa forma, o círculo vicioso ainda não se rompe.⁵⁸ Ao levantar fatores que ultimamente têm se tornado cada vez mais importantes na agenda de países capitalistas avançados (os custos ecológicos da acumulação capitalista, os custos econômicos e sociais da apatia política e os custos antidemocráticos da lógica de reprodução do lucro), Macpherson não

⁵⁵ MACPHERSON, C. B., op. cit., p. 102-103.

⁵⁶ De acordo com Macpherson, “Ambos presumiam que as mudanças nos dois fatores que abstratamente parecem requisitos um do outro – a quantidade de participação política, de um lado, a desigualdade vigente e a imagem do homem como consumidor e apropriador, de outro – viriam paulatina e reciprocamente, uma mudança incompleta em um levando a certa mudança no outro, levando a mais mudança no primeiro, e assim por diante”. Ibid., p. 102-103.

⁵⁷ Ibid., p. 109.

⁵⁸ MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 39.

explica as razões pelas quais esses novos fenômenos de consciência política e de participação emergem, deixando fora de sua análise as variáveis especificamente políticas.⁵⁹

De todo modo, é inquestionável que os movimentos sociais analisados por Macpherson, embora insuficientes, pressionam por uma correção do modelo de democracia representativa e reivindicam, inclusive, formas diretas de participação.⁶⁰ Mas, para além das metas meramente substantivas, é necessária uma estratégia de ação que proponha e efetive “um quadro de novas regras do jogo democrático que, se aceitas, serão capazes de garantir que a participação dos cidadãos será permanente, progressiva e mais efetiva”.⁶¹

2.2

A democracia participativa e as formas de participação política

A democracia participativa pode ser entendida como sendo a configuração da democracia representativa combinada com formas extraordinárias de participação política direta, integradas reciprocamente. Nesse modelo conciliador, a permissão incidental de participação política direta ocorre de modo não alternativo e não excludente da configuração da democracia representativa, desembocando em uma “estrada capaz de conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta”.⁶²

Não obstante o arquétipo dos *Town Meetings* americanos ou dos *Landsgemeinde* suíços quase inexistentes nas democracias contemporâneas, os mecanismos de democracia participativa vêm surgindo progressivamente em várias constituições.⁶³

Dentre os mecanismos incidentais de participação política direta, integrados no modelo de democracia participativa, destacam-se, a petição, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa, o veto popular legislativo e a opção popular ou *local option*, ou *optional charter system*. É certo, de todo modo, que a democracia participativa abrange também outras formas de

⁵⁹ Ibid., p. 40.

⁶⁰ Ibid., p. 40.

⁶¹ Ibid., p. 41.

⁶² BOBBIO, Norberto., op. cit., p. 76.

⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 294-295.

participação política, podendo ser identificada “não só pela possibilidade de intervenção no âmbito legislativo, mas, igualmente, pela atuação popular em todas as esferas das funções estatais e, isso, sob o duplo pólo: *institucionalizado e não-institucionalizado*”.⁶⁴

O direito de petição, empregado desde a Idade Média, é assim conceituado por Adrian Sgarbi:

o direito de petição surge como a faculdade reconhecida ao indivíduo ou grupo de indivíduos de se fazer ouvir por quaisquer autoridades públicas para que se atenda uma necessidade de interesse particular ou coletivo, seja com reclamações, seja com solicitações de variada natureza.⁶⁵

O plebiscito é um mecanismo extraordinário de consulta popular aos cidadãos sobre qualquer tipo de medidas futuras de interesse público (não necessariamente de ordem normativa), inclusive políticas governamentais.⁶⁶ O referendo, por sua vez, “consiste na submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, conservá-las ou modificá-las”.⁶⁷

O veto popular legislativo é um instrumento político de controle legislativo (law-controlling)⁶⁸ que faculta aos cidadãos, por meio de votação de norma ainda não em vigor, “obstarem o seu ingresso no ordenamento jurídico, por força de rejeição eleitoral expressa”.⁶⁹ Segundo Maria Victoria de Mesquita Benevides, o veto popular pode ser entendido como sendo uma espécie de referendo revocatório, tendo sido contemplado na Comissão de Sistematização da ANC e, posteriormente, derrubado no segundo turno das votações em plenário.⁷⁰

A opção popular ou *local option* ou *optional charter system* consiste na “pronúncia do povo sobre uma questão da administração ou do legislativo com a

⁶⁴ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 90-91.

⁶⁵ Ibid., p. 104.

⁶⁶ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita., op. cit., p. 40.

⁶⁷ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 111.

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes., op. cit., p. 295.

⁶⁹ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 118. José Afonso da Silva apresenta conceituação divergente, entendendo que o veto popular é o mecanismo “pelo qual uma lei em vigor pode ser submetida a voto popular se assim o solicitar certo número de eleitores, sendo confirmada ou revogada conforme seja favorável ou desfavorável a votação”. SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 51.

⁷⁰ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita., op. cit., p. 130.

finalidade de se determinar a escolha entre duas ou mais medidas a serem tomadas”.⁷¹

A iniciativa popular de leis, por seu turno, é um mecanismo democrático de deflagração do processo legislativo, que consiste em facultar a um número específico de participantes (ou expressão de uma percentagem), a apresentação, às Câmaras Legislativas, de proposta legislativa tendente à adoção de norma infraconstitucional ou constitucional, que devem ser discutidas e votadas.⁷²

Não obstante tratar-se de um mecanismo de democracia direta pura, o voto revocatório foi tratado por José Afonso da Silva como sendo um instituto de democracia participativa. Segundo o autor, o voto destituente, também conhecido como *recall* ou revogação popular é o mecanismo pelo qual, “a requerimento de certo número de eleitores, o mandato de um parlamentar ou de um funcionário eletivo é submetido à apreciação do voto popular, sendo revogado se não obtiver confirmação”.⁷³

É importante evidenciar que há inúmeras outras formas de participação popular direta na vida política e na condução das questões públicas, que fornecem configuração concreta à democracia participativa sem, contudo, eliminar as instituições da democracia representativa. Ao contrário, as formas de participação popular direta reforçam-na, promovendo um estreitamento dinâmico na relação governo/povo, representante/representado, com vistas a propiciar melhores condições para o desenvolvimento de um governo efetivamente popular.⁷⁴

2.2.1

Os espaços públicos na Constituição da República de 1988

No plexo constitucional brasileiro, as iniciativas voltadas para a participação popular tomaram forma após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988⁷⁵, inovando em mecanismos democráticos participativos de intensidade e magnitude até então nunca experimentados.

⁷¹ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 111.

⁷² SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 51; SGARBI, Adrian., op. cit., p. 116-117.

⁷³ SILVA, José Afonso da., loc. cit.. De modo diverso, acompanhamos Adrian Sgarbi, que não inclui o voto destituente entre os “institutos de participação política conjugada”, uma vez que se trata de mecanismo de participação política direta. SGARBI, Adrian., op. cit., p. 91.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 51-52.

⁷⁵ Convocada em 27/11/1985, através da Emenda Constitucional n.º 26 à Constituição de 1967.

Conforme será demonstrado no capítulo 2, este clamor por mudanças, por maior participação nas decisões políticas, evidenciando os avanços da luta constituinte em um amplo movimento social, pode ser constatado nas mais de 12 milhões de assinaturas colhidas em 122 emendas populares ao projeto de Constituição.⁷⁶

O debate constituinte brasileiro foi ambientado numa época em que outros povos igualmente também revisavam e discutiam os modelos tradicionais de democracia representativa, procurando revitalizá-los com mecanismos de intervenção direta do cidadão.⁷⁷ Com efeito, a Constituição da República de 1988, fruto de inúmeros conflitos de interesse, parece ter desejado fazer “um ajuste de contas com as origens oligárquicas e autoritárias do modelo republicano que se estabeleceu no país”⁷⁸.

Em meio a muitas resistências, a Constituinte de 1987-1988 conseguiu assegurar, no texto final da Constituição da República de 1988, alguns instrumentos de democracia participativa, como a iniciativa popular de leis, o referendo e o plebiscito.⁷⁹ Com efeito, a democracia participativa institucionalizada, como forma de exercício do poder político, foi assegurada de modo a romper com o monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito à atividade legislativa e às decisões políticas, impondo e prestigiando o exercício da soberania popular.

Assim, a Constituição da República de 1988 alterou, pela primeira vez, a célebre fórmula que alude à soberania popular – todo poder emana do povo e em seu nome será exercido – para introduzir uma inovadora formulação que, buscando tornar efetiva a expressão da vontade popular, preconiza o exercício do poder político, não só através de representantes eleitos, mas diretamente⁸⁰, através

⁷⁶ O artigo 24 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 assegurava a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição subscrita por um número mínimo de 30.000 eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, 3 entidades associativas, obedecidas outras condições.

⁷⁷ MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 12.

⁷⁸ MOISÉS, José Álvaro., *op. cit.*, p. 9.

⁷⁹ Segundo José Álvaro Moisés, a primeira proposta de inclusão dos chamados “mecanismos de participação popular” na Constituição foi originalmente apresentada pelo conjunto de entidades e organizações civis que formaram o Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, tendo sido endossada por 402 mil assinaturas. *Ibid.*, p. 12.

⁸⁰ Constituição da República de 1988, Art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II – a cidadania; Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

de mecanismos de participação popular nos negócios públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis.⁸¹ Essa inovação, fruto de pressão da sociedade civil brasileira desde o início da década de 70, abre as portas para experiências de articulação entre a democracia representativa e expressões de democracia direta, contrapondo-se ao enorme déficit de representação existente no país.⁸²

Robério Nunes dos Anjos Filho relaciona os exemplos de espaços públicos na Constituição da República de 1988, diretamente ou decorrentes dos princípios constitucionais:

1. Os mecanismos tradicionais de cidadania ativa:
 - 1.1. De participação legislativa:
 - 1.1.1. Plebiscito (14, I);
 - 1.1.2. Referendo (14, II);
 - 1.1.3. Iniciativa legislativa popular (14, III; 61, § 2º);
 - 1.2. De participação judicial:
 - 1.2.1. Ação popular (5º, LXXIII);
 - 1.2.2. Ação civil pública.
2. Outros mecanismos de cidadania ativa:
 - 2.1. De participação administrativa:
 - 2.1.1. Participação em Conselhos – Penitenciário, de Meio Ambiente, de Educação, de Saúde, de Assistência Social, Tutelar, da República (89, VII);
 - 2.1.2. Participação dos órgãos públicos colegiados nos quais sejam objeto de discussão e deliberação os interesses profissionais ou previdenciários dos trabalhadores e empregadores (10);
 - 2.1.3. Participação do usuário da Administração Pública direta e indireta (37, § 3º);
 - 2.1.4. Participação dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política agrícola (187);

⁸¹ Constituição da República de 1988, Art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

⁸² MOISÉS, José Álvaro., op. cit., p. 7.

- 2.1.5. Participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados da seguridade social (194, parágrafo único, VII);
- 2.1.6. Participação da comunidade nas ações e serviços de saúde (198, III);
- 2.1.7. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações de assistência social (204, II);
- 2.1.8. Participação da comunidade na promoção dos direitos culturais (216, § 1º);
- 2.1.9. Representação a órgãos públicos – Tribunal de Contas da União (74, § 2º), Ministério Público, Poder Legislativo (58, § 2º, IV);
- 2.1.10. Deflagração do processo de *impeachment*;
- 2.1.11. Participação em audiências públicas;
- 2.2. Institutos polivalentes de participação:
 - 2.2.1. Direito à obtenção de informações (5º, XXXIII) e certidões (5º, XXXIV, *b*);
 - 2.2.2. Direito à publicidade (5º, LX e 37, *caput*);
 - 2.2.3. Direito de petição (5º, XXXIV, *a*).⁸³

2.3

A configuração jurídica da iniciativa popular no processo de formação das leis

No processo de formação das espécies normativas, a iniciativa é o poder de propor a adoção de uma lei, não sendo propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o deflagra.⁸⁴ Como ato fundamental para ativar o

⁸³ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Sociedade e Espaço Público na Constituição. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *15 anos de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 384-385.

⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73. Embora não admita que a iniciativa seja uma “fase do processo legislativo”, o autor reconhece não sê-lo juridicamente, “embora politicamente o seja”.

processo de formação das leis, a iniciativa visa inovar ou modificar a ordem jurídica preexistente, mediante a apresentação de um projeto de lei.⁸⁵

A Constituição da República de 1988 dividiu a iniciativa em geral e reservada, enumerando, no artigo 61, *caput*, todos aqueles que podem exercer a iniciativa geral⁸⁶ no processo de formação das leis no âmbito federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Para além da iniciativa geral, certas matérias estão excepcionalmente reservadas a titular determinado, a exemplo daquelas que dizem respeito ao Presidente da República⁸⁷, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores⁸⁸ e ao Procurador-Geral da República.⁸⁹ Quanto a esse titular, foi-lhe

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *O processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 136-137.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., op. cit., p. 207. Segundo o autor, ninguém possuiria, a rigor, a iniciativa geral, e tal designação valeria “simplesmente na medida em que significa poder propor direito novo sobre qualquer matéria (exceto as reservadas), já que os titulares de iniciativa reservada, salvo o Presidente da República, apenas possuem iniciativa para a matéria que lhes foi reservada”.

⁸⁷ Constituição da República de 1988, Art. 61, § 1º: “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

⁸⁸ Constituição da República de 1988, Art. 96: “Compete privativamente: II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias”.

⁸⁹ Constituição da República de 1988, Art. 127, § 2º: “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento”.

atribuída apenas uma faculdade⁹⁰, e não a exclusividade, para exercer a iniciativa, parecendo haver, inclusive, uma incoerência com o artigo 61, § 1º, II, *d*, que confere ao Presidente da República a iniciativa exclusiva de leis que disponham, dentre outras questões, sobre a organização do Ministério Público da União.⁹¹

A iniciativa de cada parlamentar é exercida perante a sua casa legislativa, através do depósito do projeto junto à Mesa da Câmara a que pertence⁹², enquanto o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais superiores deverão exercer a iniciativa perante a Câmara dos Deputados.⁹³

No que diz respeito à iniciativa dos cidadãos, o artigo 61, § 2º⁹⁴ da Constituição da República de 1988 permitiu a apresentação de projetos de leis complementares e ordinárias de iniciativa popular à Câmara dos Deputados, mediante a assinatura de um número mínimo de eleitores, igual ou superior a um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O rigorismo dessas exigências e, conseqüentemente, a dificuldade para se utilizar a iniciativa popular de leis, parece algo irrefutável, sendo uma constante naqueles que discorreram sobre o mecanismo, havendo quem diga, inclusive, tratar-se de um instituto meramente decorativo.⁹⁵ Com efeito, como o eleitorado

⁹⁰ Constituição da República de 1988, Art. 128, § 5º: “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos seus respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros...”.

⁹¹ Cf.: SILVA, José Afonso da. *O processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 158-161.

⁹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 209.

⁹³ Constituição da República de 1988, Art. 64: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

⁹⁴ Constituição da República de 1988, Art. 61: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

⁹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., op. cit., p. 208. Afirma o autor que “Sendo rigorosas essas exigências, não será fácil sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo”; SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 162. Afirma o autor que “Há nítida dificuldade para utilização da iniciativa legislativa popular”; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 172. Afirma a autora que “Não restam dúvidas de que esse tipo de exigência torna bastante difícil o processo”; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos., op. cit., p. 392. Afirma o autor que as exigências constitucionais previstas para a utilização da iniciativa popular de leis “torna quase impossível que o povo participe minimamente do processo legislativo por esse meio”;

nacional no ano de 2010 é de 135.804.433 eleitores⁹⁶, um projeto de iniciativa popular de leis tratando de matéria de competência da União exige atualmente 1.358.044 assinaturas. Conforme será demonstrado no capítulo 4, essas dificuldades fizeram que, a rigor, nenhum projeto de lei de iniciativa popular tenha sido efetivamente admitido na Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição da República de 1988.

Embora não esteja adstrita a matérias determinadas, sendo amplo o seu campo de atuação, a iniciativa popular legislativa não alcança, todavia, as matérias reservadas.⁹⁷ Nesse sentido, Adrian Sgarbi entende que a iniciativa popular legislativa não é admitida “nas matérias atinentes a iniciativa reservada, não sendo, assim, possível sua extensão, posto que limitadas a um órgão específico”.⁹⁸

Importante salientar que, no que diz respeito à possibilidade de utilização da iniciativa popular para emendar a Constituição, o Congresso Nacional está livre para permiti-la.⁹⁹

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamentou o exercício da iniciativa popular de leis de forma pormenorizada¹⁰⁰, acrescentando, dentre outras condições, que a apresentação de tais iniciativas deve observar: a necessidade de que a assinatura de cada eleitor venha acompanhada de nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; a exigência de que as listas de assinaturas sejam organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; o projeto deverá ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação (aceitando-se os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais

FLEURY, Sonia. Iniciativa Popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006, p. 26. Afirma a autora que “Essa exigência dificulta a apresentação de propostas”.

⁹⁶ Disponível em: http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_eleitorado/quantitativo.html. Acesso em 28/07/2010.

⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., op. cit., p. 207.

⁹⁸ SGARBI, Adrian., op. cit., p. 115. O autor ainda conclui: “É importante frisar que, caso ocorra, segundo tem decidido o Supremo Tribunal Federal, é nula, não sendo possível, o ato usurpador, de convalidação”.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 116. Isso quando se aplica uma interpretação sistemática da Constituição, uma vez que a iniciativa popular para emendar a Constituição foi derrotada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, conforme pode ser constatado nas páginas 102/103 desta dissertação.

¹⁰⁰ Anexo 1 - Dispositivos do Regimento Interno que regulamentam a iniciativa popular legislativa, p. 141.

recentes); cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado em proposições autônomas para tramitação em separado (RICD, art. 252, inc. I, II, IV e VIII).

O RICD ainda prevê que a iniciativa popular de leis terá a mesma tramitação das demais proposições, permitindo-se, nas Comissões ou em Plenário, o uso da palavra para discutir o projeto, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário ou quem este indicar (RICD, art. 252, inc. VII).

Questão interessante que merece ser ressaltada é a proibição de rejeição liminar do projeto de iniciativa legislativa popular, por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, devendo a Comissão de Constituição e de Justiça e de Redação escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação (RICD, art. 252, inc. IX). Essa expressa proibição, ainda que louvável, certamente não era necessária, uma vez que seria injustificável qualquer tipo de embargo de tais iniciativas por questões meramente formais, ainda mais quando se percebe a existência de setor especializado na Câmara dos Deputados para corrigir eventuais inadequações técnico-legislativas (RICD, art. 275, *caput*).¹⁰¹ Ademais, “não se deve sacrificar o fundo pela forma”.¹⁰²

Promulgada em 18 de novembro de 1998, a Lei n. 9.709 regulamenta a execução dos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição da República de 1988. Quanto à iniciativa popular de leis, a regulamentação em nada contribuiu para a sua utilização, uma vez que apenas reproduziu a previsão constitucional do mecanismo e alguns dispositivos já contemplados no RICD.¹⁰³

¹⁰¹ RICD, art. 275: “O sistema de consultoria e assessoramento institucional unificado da Câmara dos Deputados compreende, além do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, a Consultoria Legislativa, com seus integrantes e respectivas atividades de consultoria e assessoramento técnico-legislativo e parlamentar à Mesa, às Comissões, às Lideranças, aos Deputados e à Administração da Casa, com o apoio dos sistemas de documentação e informação, de informática e processamento de dados”.

¹⁰² SGARBI, Adrian., op. cit., p. 134.

¹⁰³ Lei n. 9.709/98, art. 1º: “A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Lei n. 9.709/98, art. 13: “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 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”. Lei n. 9.709/98, art. 14: “A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno”.

No âmbito estadual, a iniciativa popular legislativa deverá ser exercida junto à Assembleia Legislativa, nos termos da lei (CF, art. 27, § 4º).¹⁰⁴ Assim, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal contemplam, cada uma a seu modo, o exercício da iniciativa popular de leis, inclusive no que diz respeito ao número de subscrições exigidas para a sua apresentação. Conforme será demonstrado no capítulo 4, as cinco unidades da Federação analisadas apresentam exigências distintas quanto ao modo de exercício de mecanismo.

No que diz respeito à competência municipal, a iniciativa popular de leis de interesse do município, da cidade ou de bairros pode ser proposta através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, art. 29, inc. XIII).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Constituição da República de 1988, art. 27: “O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

¹⁰⁵ Constituição da República de 1988, art. 29: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992).