



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

PATRÍCIA GOMES DE CARVALHO CARNEIRO

**A PRÁTICA DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS
COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA.**

Brasília

2016

PATRÍCIA GOMES DE CARVALHO CARNEIRO

**A PRÁTICA DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS
COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Construção da democracia/ Processo legislativo

Orientador: Paulo Fernando Mohn de Souza

BRASÍLIA

2016

Patrícia Gomes de Carvalho Carneiro

**A PRÁTICA DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS
COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro- ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu*, na área de Direito Legislativo.

Orientador: Paulo Fernando Mohn de Souza

Brasília, 9 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Me. : Paulo Fernando Mohn de Souza

Prof. Me.: Victor Marcel Pinheiro

Ao meu Deus, pela oportunidade de realizar a pós- graduação.

Ao meu esposo, Ernane, meu maior incentivador.

Ao meu filho, Antenor, razão de todas minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Aos Professores

Ao Professor Paulo Fernando Mohn de Souza

Ao Senado

Aos Colegas de Curso

*“As leis, no sentido mais amplo, são as relações
necessárias que derivam da natureza das
coisas”.*

Barão de Montesquieu (1689-1755)

RESUMO

Diante dos desgastes apresentados pela democracia representativa, foram implementadas, em nosso ordenamento jurídico, ferramentas de participação popular que possuem como objetivo permitir aos cidadãos deliberar sobre assuntos políticos de forma direta. O presente estudo tem como escopo revelar a prática de um desses instrumentos da democracia semidireta, a iniciativa popular legislativa, mostrando a intensidade de sua articulação como mecanismo de participação popular efetivo nos trabalhos legislativos. A partir da análise dos dispositivos constitucionais, legais e regimentais que regem esse tipo de iniciativa, e dos projetos de lei de origem popular já convertidos em lei, são identificados os óbices que inviabilizam a utilização desse instituto. Até hoje, 28 anos depois de promulgada a Constituição, nenhum projeto apresenta-se formalmente como de iniciativa popular. Ora os projetos são apresentados como de autoria de parlamentar, ora como de iniciativa do Executivo. As Casas Legislativas têm buscado minorar o problema criando canais alternativos que estimulem a participação popular nos trabalhos legislativos. A criação da Comissão de Legislação Participativa, na Câmara dos Deputados, e do e- Cidadania, no Senado Federal, são exemplos de algumas das alternativas encontradas. Ademais, é realizada uma breve reflexão sobre as proposições, em tramitação no Congresso Nacional, que visam ampliar, agilizar e facilitar a propositura de projetos de iniciativa popular. Por fim, o trabalho pretende fomentar o debate sobre a viabilidade da iniciativa popular legislativa no país e buscar formas de aperfeiçoar a experiência democrática participativa nacional.

Palavras-chave: Comissão de Legislação Participativa. Democracia participativa. Democracia representativa. Iniciativa popular.

ABSTRACT

On the wear presented by representative democracy, were implemented in our legal system, popular participation tools that have as objective to allow citizens to deliberate on political issues directly. This study is scoped to reveal the practice of one of these instruments of semidirect democracy, the popular legislative initiative, showing the intensity of its articulation as a mechanism of effective popular participation in legislative work. From the analysis of the constitutional, legal and regulatory devices that regulate this kind of initiative, and the Bills of popular origin already converted in law, are identified the obstacles beyond the use of this Institute. Until today, 28 years after it enacted the Constitution, no project is presented formally as of popular initiative. Now the projects are presented as written as parliamentary Executive initiative. The Legislative Houses have sought to alleviate the problem by creating alternative channels to stimulate popular participation in legislative work. The creation of the Commission of Participatory Legislation in the House of representatives, and e-citizenship, in the Senate, are examples of some of the alternatives found. In addition, a brief reflection about the propositions, in course at the Congress that aim to expand, streamline and facilitate the bringing of popular initiative projects. Finally, the work aims to promote the debate on the viability of the legislative popular initiative in the country and seek ways to improve the participatory democratic national experience.

Keywords: Commission of Participatory Legislation, Participatory democracy. Representative democracy. Popular initiative.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 09 |
| 1. DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA | 12 |
| 2. INICIATIVA POPULAR DE LEIS | 18 |
| 2.1. Fundamentação legal..... | 18 |
| 2.2. A aplicabilidade da iniciativa popular de leis..... | 23 |
| 2.2.1. Casos concretos..... | 23 |
| 2.2.2. Óbices enfrentados na protocolização de um projeto de lei de iniciativa popular..... | 30 |
| 3. MECANISMOS CRIADOS PELO LEGISLATIVO COMO FORMA DE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO POPULAR | 31 |
| 4. PROPOSIÇÕES, EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL, QUE VISAM APERFEIÇOAR O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS | 36 |
| 6. CONCLUSÃO | 40 |
| 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 43 |
| 8. ANEXO - Expediente da Câmara dos Deputados formulado em resposta a questionamento sobre a verificação dos requisitos constitucionais e legais para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular..... | 46 |

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o modelo mais adequado de democracia tornou-se uma constante à medida que o princípio democrático se aprimora, frente ao aparente conflito existente entre o modelo direto e o representativo. A democracia participativa surgiu como uma alternativa conciliadora, que pode ser vista como uma combinação da democracia representativa com a possibilidade incidental de formas extraordinárias de participação política direta.

Na experiência constitucional brasileira, as iniciativas voltadas para a participação popular nas decisões políticas tomaram força com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987/1988. Neste ambiente democrático, instrumentos de exercício da cidadania receberam especial atenção. Por consequência, houve o rompimento do monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito às atividades legislativas e às decisões políticas, prestigiando o exercício da soberania popular.

A Constituição Federal (CF) de 1988 consagrou a participação popular como princípio fundamental de legitimação política ao prever:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o **poder emana do povo**, que o **exerce** por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.¹ (grifos da autora)

A iniciativa popular legislativa, instrumento de exercício de cidadania e objeto do presente estudo, faculta aos cidadãos a possibilidade de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo federal, estadual ou municipal. No âmbito federal, a faculdade de iniciar o processo legislativo para a elaboração de leis complementares e ordinárias ocorre mediante um número mínimo de subscrições equivalente a um por cento do eleitorado nacional, distribuídas em pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento em cada um deles.

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2016.

Apesar da importância desse instituto, apenas quatro projetos de lei deflagrados pela sociedade brasileira foram convertidos em lei após a promulgação da Constituição, mesmo assim, nenhum projeto foi considerado formalmente como sendo de iniciativa popular. Para que esses projetos tivessem sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, houve a intervenção de parlamentares ou do Executivo que assumiram a autoria das matérias. Tal fato ocorreu em decorrência da existência de diversas barreiras operacionais impostas pelo legislador.

Essas barreiras levaram à apresentação de diversas proposições legislativas que objetivam minimizar os óbices impostos pelo legislador e à adoção de medidas, nos órgãos legislativos, que procuram viabilizar outras formas de participação da sociedade no processo legislativo.

Em razão do exposto acima, o presente trabalho tem como escopo **demonstrar** a real condição da iniciativa popular legislativa no plexo constitucional brasileiro, **revelando** a intensidade de sua articulação como mecanismo de participação popular efetivo nos trabalhos legislativos. Dessa forma, pretende-se fomentar o debate sobre a viabilidade da iniciativa popular legislativa no país e buscar formas de aperfeiçoar a experiência democrática participativa brasileira. O trabalho divide-se da seguinte forma:

No capítulo 1, será realizada uma breve análise das transformações ocorridas no sistema democrático, procurando situar a iniciativa popular de leis, instrumento de participação política direta, no contexto da democracia participativa.

No segundo capítulo, todo arcabouço legal que fundamenta a iniciativa popular de leis será abordado, bem como, sua aplicabilidade será vislumbrada em casos concretos, ou seja, nas experiências de projetos de iniciativa popular apresentados, desde a promulgação da Constituição de 1988, que foram convertidas em lei. Dessa forma, haverá uma melhor compreensão do desempenho geral desse mecanismo de participação popular durante esse período. Ademais, serão analisados os óbices enfrentados para a protocolização desses projetos junto à Câmara dos Deputados.

No capítulo seguinte, serão avaliados os mecanismos criados pelo legislativo como forma de viabilizar e efetivar a participação da sociedade no processo legislativo em assuntos de seu interesse, assegurando o exercício da soberania.

E por fim, será realizada uma breve reflexão sobre as proposições, em tramitação no Congresso Nacional, que visam ampliar, agilizar e facilitar a propositura de projetos de iniciativa popular e por consequência estimular o uso desse instituto como forma de exercício da cidadania.

1. DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma breve análise dos sistemas democráticos e situar a iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa. Nessa perspectiva, serão levantados os aspectos teóricos, constitucionais e legais que elevam o cidadão ao papel de colegitimado na gestão pública legislativa.

Ao iniciar esta breve análise do sistema democrático, é importante salientar que não se trata de um conceito absoluto, apesar de seu fundamento sempre se basear na existência de um vínculo entre povo e poder. Nas palavras de José Afonso Silva:

[...] **democracia não é um mero conceito político abstrato e estático**, mas é um processo de **afirmação** do povo e de **garantia dos direitos fundamentais** que o povo vai conquistando no correr da história. ² (grifos da autora)

À medida que o sistema democrático evolui e se altera a forma como o vínculo entre povo e poder se estabelece, surgem diferentes modalidades de democracia: direta, indireta ou representativa e semidireta.

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. Nesse sentido, José Afonso Silva dispõe:

Na democracia direta, o **povo atua por si próprio, na gestão dos negócios públicos**. Suas características são a **instantaneidade**, a **imediatez** e a **exaustividade**, porque as manifestações de vontade se dão num único ato, sem intermediação e todas as decisões [...] são tomadas pelo povo, em geral, reunidos em assembleias populares. ³ (grifos da autora)

Este modelo é citado como sendo a democracia dos antigos, em clara referência à sua origem nas cidades-estados da Grécia antiga (séculos IV e V a.C).

² SILVA, José Afonso. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa**. Revista do Advogado. n. 73, p. 94, nov./2003.

³ SILVA, José Afonso. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa**. Revista do Advogado. n. 73, p. 95, nov./2003.

Em defesa desse sistema democrático, Rousseau afirma que a democracia deveria ser exercida diretamente, sem intermediários. Nesses termos, o autor se justifica afirmando 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 outra na vontade geral, e a **vontade não se representa**: ou é a mesma, ou é – 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. ⁴(grifos da autora)

Em virtude da complexidade das relações, da extensão territorial, densidade demográfica e dos problemas sociais do Estado, o povo não se mostra mais capaz de gerir os negócios públicos diretamente. Surge então, teoria do governo representativo, **democracia representativa**, segundo a qual o povo, fonte primária de poder, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente por meio de mandato político.

Nesse sentido, Montesquieu assevera que a liberdade política se concretiza no governo representativo, argumentando que a democracia direta seria impossível nos grandes Estados.

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. ⁵(grifos da autora)

De acordo com Bobbio, na migração da democracia dos antigos para a democracia moderna não é verificada a alteração da titularidade do poder político, que é sempre do povo, mas sim o modo como são tomadas as decisões coletivas. ⁶ Segundo o autor, 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 insensatez⁷.

4. ROUSSEAU, J-J. **O contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 114.

5. MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 171.

6,7. BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 31-32; 54.

Até mesmo Rousseau, ao avaliar todas as dificuldades para a implantação de democracia direta conclui:

Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.⁸

Não obstante a antiga polêmica sobre a origem da representação, a sua noção como instrumento de expressão da vontade dos governados junto aos governantes surgiu apenas na Idade Média.⁹

Nessa época, a representação correspondia ao modelo do **mandato imperativo**, onde o representante estava obrigado por instruções dos representados, não podendo se afastar delas.¹⁰ Nesse modelo, que vigorou até a 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.

Nos tempos modernos, a ideia de representação passou a obedecer a uma lógica diferente: 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.¹¹ Tal idéia passou a ser contemplada em todas as constituições de democracia representativa a partir da Constituição Francesa de 1791.

A partir dessa nova concepção, os representantes, pelo menos durante o mandato, estariam fora de alcance de qualquer mecanismo de controle por parte dos representados e como consequência o vínculo entre eles tenderia a se esvaziar, majorando o déficit de representação.¹² Esse déficit de representação atinge não apenas os parlamentares, mas também as próprias instituições da democracia representativa (partidos políticos e o Poder Legislativo).

⁸ ROUSSEAU, J.-J. **O contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 84.

⁹ FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 64-65.

^{10,11} GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 128-129.

¹² MOISÉS, J. Á. **Cidadania e Participação**. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 49.

Diversos problemas relacionados diretamente aos poderes do representante e ao conteúdo da representação têm sido enfrentados pelas sociedades que adotam o sistema representativo. Entre os fatores que reforçam o quadro de críticas à representação política no país temos: o coronelismo, o clientelismo, a problemática dos partidos (que constituem a “representação imperfeita” ao serem gerados e formados no próprio seio do grupo governante, afastando-se das bases sociais) e o “artificialismo das leis”.

José Afonso da Silva identifica a necessidade de incorporação de alguns elementos na democracia representativa que estreitariam a relação entre os mandatários e o povo, tais como: os partidos políticos, a imprensa livre, os sindicatos, as associações políticas, as comunidades de base e os meios de comunicação de massa.¹³

Para Robert Dahl, a democracia representativa exige ainda a adoção de certos procedimentos e instituições básicas indispensáveis para consecução de seus objetivos como: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.¹⁴

Este conjunto de críticas ao nosso sistema representativo, reforçaram os argumentos em favor da implementação de mecanismos de participação popular que se caracterizaram como complementos indispensáveis à representação.

Como alternativa, surge a **democracia participativa** que consiste na configuração da democracia representativa combinada com formas extraordinárias de participação política direta. Trata-se de um modelo conciliador no qual a participação política direta não exclui a configuração da democracia representativa.

No plexo constitucional brasileiro, as iniciativas voltadas para a participação popular tomaram força após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Nesse ambiente democrático destacaram-se diversos mecanismos de participação popular que fornecem configuração concreta à democracia participativa sem, contudo, eliminar as instituições da democracia representativa.

¹³. SILVA, J.A. **Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 49.

¹⁴. DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

Ao contrário, as formas de participação popular direta reforçam a democracia representativa, promovendo um estreitamento dinâmico na relação governo/povo, representante/representado, com vistas a propiciar melhores condições para o desenvolvimento de um governo efetivamente popular.¹⁵

Dentre os mecanismos incidentais de participação popular direta, integrados no modelo de democracia participativa, podemos citar: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa, a ação popular e a ação civil pública.

Maria Victoria Benevides acredita que as chances de os cidadãos criarem uma consciência de seus direitos aumentam na medida em que for ampliada a participação popular.¹⁶ 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 política – o que as mais recentes pesquisas não comprovam – **as causas serão outras**.¹⁷ (grifos da autora)

Pelo exposto, é importante perceber que a democracia participativa não é um misto da democracia direta e da representativa. Conforme José Afonso da Silva:

Os **institutos de democracia semidireta não são usados na democracia direta**, em que o povo decide, por si, as questões de governo, reunido num determinado lugar. Na democracia participativa, o povo **não decide em reunião coletiva**, mas por meio de votação em algo concreto que é submetido a sua deliberação

¹⁵. SILVA, J. A. **Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 51.

^{16,17}. BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa- referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática S.A, 1991, p. 95-96; 99.

mediante voto. Por outro lado, **não decide sozinho apenas participa da decisão.**¹⁸(grifos da autora)

O presente trabalho tem como escopo revelar a prática de um desses instrumentos da democracia semidireta, a iniciativa popular legislativa, mostrando a intensidade de sua articulação como mecanismo de participação popular nos trabalhos legislativos.

¹⁸. SILVA, J. A. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa.** Revista do Advogado, n 73, p.99, nov./2003.

2. INICIATIVA POPULAR DE LEIS

2.1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Constituição da República de 1988 alterou 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, preconiza o exercício do poder político, não só através de representantes eleitos, mas diretamente, por meio de mecanismos de participação popular nos negócios públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis.

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 prevê a Carta Magna:

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**. (grifos da autora) ¹⁹

No processo de formação das espécies normativas, a iniciativa legislativa 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. ²⁰ Como ato fundamental para ativar o processo de formação das leis, a iniciativa visa inovar ou modificar a ordem jurídica preexistente, fato que ocorrerá mediante a apresentação de um projeto de lei.²¹

¹⁹. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct. Acesso em: 5 out. 2016.

²⁰. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.

²¹. SILVA, J. A. **O processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 136-137.

A Carta Magna enumerou os legitimados a exercerem a iniciativa geral no processo de formação das leis na esfera federal, determinando, no caso dos cidadãos, quais pressupostos deveriam ser atingidos:

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. ²² (grifos da autora)

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o eleitorado nacional no ano de 2016 é de 144.088.912 ²³ eleitores, ou seja, um projeto de iniciativa popular tratando de matéria de competência da União exige aproximadamente 1.440.000 assinaturas.

Posteriormente, a Câmara dos Deputados regulamentou em seu regimento o exercício da iniciativa popular de leis acrescentando as seguintes exigências:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a **assinatura** de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu **nome completo** e legível, **endereço** e **dados** identificadores de seu **título eleitoral**;

²². BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct. Acesso em: 5 out. 2016.

²³. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes>. Acesso em 07/11/2016.

II - as **listas de assinatura serão organizadas** por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em **formulário padronizado** pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o **projeto** será **instruído** com **documento** hábil da **Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados** em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o **projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa**, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - **cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto**, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

IX - **não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa**, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

X - a **Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição**, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto. ²⁴ (grifos da autora)

²⁴. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**: Resolução nº 17, de 1989 (atualizado até a Resolução nº 17, de 2016). Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

Contudo, a mera previsão constitucional e regimental não garante a efetividade e aplicabilidade dos mecanismos de participação popular. Era necessária uma legislação infraconstitucional sólida para regulamentar e viabilizar o texto constitucional. Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro permaneceu omissivo por mais de uma década e, conseqüentemente, o exercício dos instrumentos de participação popular se tornou inviável durante esse período.

Em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o escopo de regulamentar os incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição da República de 1988 (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Era grande a expectativa de que a lei abarcasse as principais questões relacionadas aos mecanismos de soberania popular. Diferentemente do esperado, a legislação infraconstitucional mostrou-se lacunosa e omissa, não regulando pontos fundamentais de ordem procedimental e jurídica que permitiriam a viabilidade prática da participação popular. São os seguintes os dispositivos da lei que tratam da iniciativa popular:

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**

[...]

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.

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. ²⁵(grifos da autora)

Embora não esteja adstrita a matérias determinadas, sendo amplo seu campo de atuação, a iniciativa popular legislativa não alcança as matérias de competência reservada. ²⁶ 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”. ²⁷

No âmbito estadual, a iniciativa popular legislativa deverá ser exercida junto à Assembléia Legislativa. Assim, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal contemplarão, cada uma a seu modo, o exercício da iniciativa popular de leis, inclusive no que diz respeito ao número de subscrições exigidas para a apresentação de proposições.

Art. 27. [...]

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. ²⁸ (grifo da autora)

No que diz respeito à competência municipal, a Constituição Federal dispõe que 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.

²⁵. 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. Diário Oficial, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1.

²⁶. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 207

²⁷. SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, 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”.

²⁸. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct. Acesso em: 30 out. 2016.

Art. 29. [...]

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**;²⁹ (grifos da autora)

2.2. A APLICABILIDADE DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Como foi dito anteriormente, para que qualquer mecanismo de democracia semidireta seja eficaz é necessário um arcabouço jurídico sólido que garanta a sua aplicação prática. Todavia, a ausência de uma legislação infraconstitucional por aproximadamente dez anos dificultou a viabilização prática desses mecanismos de participação popular direta. Vale registrar dois episódios em que verificamos efetivamente a participação popular: o plebiscito de 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no país, e o referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, ocorrido em 2005.

O objeto de estudo desse capítulo é a investigação acerca da utilização do mecanismo da iniciativa popular legislativa com vistas a descobrir se a sua configuração atual garante efetivamente a participação popular no processo legislativo. Tal estudo se dará a partir da análise dos projetos de iniciativa popular convertidos em lei desde a promulgação da Constituição da República de 1988

Nessa perspectiva, serão investigadas as principais características desses projetos, bem como será feita uma análise de seus propositores, o número de subscrições que os acompanharam, e ainda, a forma como foram recebidos e tramitaram no Congresso Nacional.

2.2.1. CASOS CONCRETOS

Não obstante sua previsão na Constituição de 1988, o exercício da iniciativa

²⁹. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct. Acesso em: 30 out. 2016.

popular de leis ocorreu em pouquíssimas oportunidades. Tal fato se deu em decorrência dos diversos óbices constitucionais, legais e regimentais impostos para a sua apresentação e da falta de preparo e adaptação da Câmara dos Deputados para receber e processar esses projetos.

O **PL 2.710/1992** foi o primeiro projeto de lei originário da iniciativa popular e tinha como objeto a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e do Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, com vistas a implementar programas habitacionais para a população de baixa renda.

Segundo informação de seus propositores, o PL 2.710/1992 teve mais de 800.000 subscritores, “ultrapassando em muito o número mínimo de eleitores que deveriam subscrevê-lo”³⁰, distribuídos entre eleitores de diversas unidades da Federação.

Após o recebimento do referido projeto pela Secretaria- Geral da Mesa da Câmara, o presidente da Casa determinou que o projeto fosse examinado quanto ao preenchimento dos requisitos regimentais para a iniciativa popular e em caso de atendimento, fosse distribuído às comissões competentes.

Após análise, pela SGM, do referido projeto, assim se manifesta o Secretário Geral da Mesa, à época, Mozart Vianna de Paiva:

Senhor Presidente,

A Câmara dos Deputados recebeu, em 19.11.91, o primeiro projeto de iniciativa popular, cujo despacho de Vossa Excelência (em anexo) determinou que, após exame preliminar da Secretaria-Geral de Mesa quanto aos requisitos regimentais (art. 252 - RI), fosse distribuído às Comissões de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Redação.

³⁰. BRASIL. Congresso. Nacional. **Diário do Congresso Nacional nº 44, de 04 de abril de 1992**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>. Acesso em: 5 nov. 2016.

Nesse sentido a **Secretaria-Geral**, face a não regulamentação da matéria através de projeto de lei ordinária, segundo o que dispõe o art. 14, e caput, da Constituição Federal, **tomou diligências junto ao Tribunal Superior Eleitoral**, a fim de que **fosse verificada a possibilidade de conferência da condição eleitoral dos subscritores** do projeto em tela, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas.

A medida solicitada ao TSE se mostrou inviável, uma vez que aquele Tribunal **possui cadastrado, hoje, apenas um terço do eleitorado nacional**; outra parte encontra-se com registro no SERPRO e o restante nos órgãos estaduais da justiça eleitoral.

Cabe observar que o projeto de iniciativa popular ora apresentado à Câmara dos Deputados **reuniu mais de oitocentas mil assinaturas, distribuídas entre eleitores de dezoito (18) Estados da Federação**, a saber: São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Maranhão, Pará, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Distrito Federal.

Diante do exposto, a **Secretaria-Geral da Mesa**, após examinar a matéria, **opina na impossibilidade da execução de todos os procedimentos materiais, pelo acolhimento do Projeto de Lei de Iniciativa Popular**, que "cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e o Conselho de Moradia popular- CNMP e dá outras providências".

Na oportunidade, **sugere-se** seja submetido à Mesa, conforme dispõe o inciso X, do art. 252, do Regimento Interno, **o nome do Deputado NILMARIO MIRANDA** para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos ao Autor de proposição.³¹ (grifos da autora)

Dessa forma, não podemos afirmar que a proposição deixou de lograr êxito quanto ao número de assinaturas. O que de fato ocorreu foi a impossibilidade de conferência dos requisitos constitucionais e regimentais, tanto por parte do TSE como por parte da Câmara dos Deputados. Assim sendo, o Secretário- Geral da Mesa determinou a impossibilidade da execução de todos os procedimentos

³¹. BRASIL. Congresso. Nacional. **Diário do Congresso Nacional nº 44, de 04 de abril de 1992**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCCD08ABR1992.pdf#page=51>. Acesso em: 5 nov. 2016.

materiais para o acolhimento do projeto comosendo de iniciativa popular e o Deputado Nilmário Miranda assumiu os poderes e atribuições conferidos ao autor.

Após uma longa tramitação, o projeto de lei foi convertido em norma jurídica e a proposição transformou-se na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

O segundo projeto originário da iniciativa popular, **PL 4.146/1993**, ficou amplamente conhecido após sua aprovação como Lei “Daniella Perez”. Apresentado sob intenso clamor social e com mais de 1,3 milhão de assinaturas, o projeto almejava dar nova redação ao artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que trata dos crimes hediondos.

O projeto foi aprovado no Congresso Nacional em pouco menos de um ano, convertendo-se na Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994.

Apesar do número de subscritores, do forte clamor público e do apoio dos meios de comunicação, o referido projeto teve seu registro formal como sendo de iniciativa do Presidente da República. Tal fato se deu com vistas a possibilitar o seu recebimento pela Secretaria-Geral da Mesa e a promover sua regular tramitação no Congresso Nacional.³² Como consequência, não houve a necessidade de a Câmara dos Deputados conferir das exigências regimentais para a sua apresentação.

Em suma, temos mais um projeto que, apesar do volume de assinaturas dos cidadãos, não assumiu formalmente sua origem na iniciativa popular.

O **PL 1.517/1999** foi a terceira experiência de iniciativa popular legislativa apresentada na vigência da Constituição da República de 1988. Sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP, apoiada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, a proposta tinha como temática o combate à corrupção eleitoral e vinha acompanhada de 952.314 assinaturas.

³². BRASIL. Congresso. Nacional. **Diário do Congresso Nacional nº 169, de 12 de outubro de 1993**. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>. Acesso em: 5 nov. 2016.

Seguindo o mesmo destino das demais proposições aqui analisadas, o número de subscrições que acompanharam o projeto nunca chegou a ser conferido pela Câmara dos Deputados que, ao avaliar a questão, reconheceu não estar adaptada para a dinâmica da iniciativa popular legislativa.

Assim, embora originado da iniciativa popular, o recebimento do projeto na Câmara dos Deputados se deu em razão da oposição, em seu texto, da assinatura de 60 parlamentares. Uma vez regularizada a sua apresentação formal, o PL 1.517/1999 teve célere tramitação no Congresso Nacional e foi convertido na Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. O referido projeto apresenta em sua justificativa o seguinte texto:

O presente Projeto de Lei. que **visa** dar mais condições para que a Justiça Eleitoral possa coibir com mais eficácia o crime da compra de votos de eleitores, está sendo **apresentado** ao Congresso Nacional como **Iniciativa Popular de Lei**, sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz- CBJP e com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil- CNBB, com a justificativa abaixo transcrita:

Esta iniciativa está sendo **apoiada** por mais de **sessenta entidades** de todo o Brasil, entre as quais as entidades nacionais abaixo relacionadas: [...]

Subscrita por mais por 952.314 eleitores, até 10 de agosto de 1999, as **assinaturas** já recolhidas foram entregues nesta data ao Presidente da Câmara Federal. Deputado Michel Temer, **mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido pela Constituição Federal** [...].

Os **Deputados que apresentaram este Projeto de Lei assumindo-o como seu, o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação no Congresso Nacional**, considerando [...].

Os subscritores deste Projeto convidam os demais Deputados a igualmente o subscreverem e em seguida deliberarem [...] e o **aprovarem no prazo necessário a que Lei promulgada possa vigor nas eleições do ano 2000**. O Congresso [...]. ³³(grifos da autora)

³³. BRASIL. Congresso. Nacional. **Diário da Câmara dos Deputados nº 149, de 15 de setembro de 1999**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>. Acesso em: 5 nov. 2016.

O último projeto de iniciativa popular convertido em lei foi o **PL 518/2009**. Este projeto foi caracterizado por uma intensa mobilização popular (1,3 milhão de assinaturas) e por um acirrado acompanhamento de sua tramitação no Congresso Nacional.

Em abril de 2008, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, MCCE, lançou a “Campanha Ficha Limpa”, com vistas a reunir as assinaturas necessárias para a sua apresentação. A proposta previa a alteração da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece os casos de inelegibilidade e prazos de cassação, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Para acelerar a sua tramitação e permitir que a nova lei fosse aplicada já nas eleições de 2010, o projeto foi assumido por um grupo de parlamentares, encabeçado por Antônio Carlos Biscaia. Sua tramitação no Congresso teve a participação dos membros do MCCE que buscavam não descaracterizar o projeto original. Durante a tramitação houve o apensamento com outros projetos da mesma área temática (PL 168/1993).

Ao final de sua tramitação na Câmara, o projeto “Ficha Limpa” restou prejudicado em razão da apresentação de um substitutivo global ao PL 168/1993 que foi aprovado. A proposta também foi aprovada sem modificações pelo plenário do Senado Federal, sendo sancionada pelo Presidente da República e convertida na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.³⁴

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados, o **PL 4850/2016**, conhecido como “10 medidas contra a corrupção”, que contou com mais de 2 milhões de assinaturas. O projeto estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos.

³⁴ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>. Acesso em 7 de nov.2016.

Da mesma forma que os demais projetos oriundos da sociedade, sua iniciativa foi assumida por parlamentares. O fator determinante para a descaracterização do projeto quanto a sua iniciativa foi a impossibilidade de a Câmara verificar se os requisitos legais e constitucionais foram preenchidos. Por ter sido distribuído inicialmente a mais de três comissões de mérito, foi determinada a criação de comissão temporária especial, conforme o Regimento da Câmara.

Assim sendo, a importância social e política dos propositores e apoiadores dos projetos acima mencionados deve ser considerada como fator decisivo para sua aprovação. Os projetos que causaram maior comoção social, que atraíram os meios de comunicação de massa ou que foram apoiados por entidades civis reconhecidas nacionalmente, tiveram tramitação mais célere e foram aprovados sem grandes alterações no texto original, como ocorreu com o PL 4.146/ 2003 e o PL 518/ 2009.

Recentemente, em consulta realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul à Câmara dos Deputados, foi encaminhado questionamento sobre a realização do procedimento de verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para apresentação de projeto de iniciativa popular.

A Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados declarou que a orientação adotada em 1992 prevalece até hoje. Naquela oportunidade, a Casa afirmou não contar com as informações que permitissem a aferição da veracidade dos dados e das assinaturas coletadas e nem tampouco com estrutura de pessoal adequada para a execução de tal tarefa. Dessa forma, como no passado, a autoria da proposição de iniciativa popular continua sendo vinculada a um parlamentar (**vide documento em anexo**).

Pelo acima exposto, podemos concluir que, até hoje, não subsistiu qualquer projeto de lei de iniciativa popular na vigência da Constituição da República de 1988. Em nenhum dos quatro projetos analisados foi comprovado o preenchimento dos requisitos constitucionais necessários para sua admissão como instrumento formal de democracia participativa, sendo necessário, para que tramitassem, que algum parlamentar, ou o Executivo, assumisse a autoria. Por consequência, o mecanismo

da iniciativa popular, tal como previsto na Constituição Federal, foi descaracterizado em todos os casos, assumindo outras modalidades de iniciativa.

2.2.2. ÓBICES ENFRENTADOS NA PROTOCOLIZAÇÃO DE UM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Conforme o exposto até aqui, surgiram diversos os óbices à prática da iniciativa popular de leis. De maneira sucinta, foram as seguintes as dificuldades enfrentadas: :

- A existência de requisitos constitucionais e regimentais difíceis de serem atendidos, restando um gargalo operacional e logístico;
- Falta de uma legislação infraconstitucional capaz de viabilizar o instituto da iniciativa popular de leis;
- A dificuldade da Câmara dos Deputados de aferir as exigências legais, não dispondo das informações necessárias e de uma estrutura adequada para verificar o cumprimento de todos os requisitos exigidos. Em pelo menos dois casos (PL 2.710/1992 e PL 1.517/1999), a própria Casa Legislativa reconheceu a completa impossibilidade de aferição dessas exigências.

Em razão dos diversos aspectos já levantados, podemos concluir que a participação popular na iniciativa popular legislativa é um fenômeno raro e descaracterizado.

3. MECANISMOS CRIADOS PELO LEGISLATIVO COMO FORMA DE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Diante dos obstáculos ao uso dos institutos da democracia semidireta, o Legislativo lançou mão de diversos mecanismos com o intuito de aumentara participação popular. Esses mecanismos possuem como objetivo maior promover a inserção do cidadão na dinâmica legislativa. A seguir, serão apresentados alguns desses mecanismos:

A) COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CLP)

A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi criada a partir da promulgação da Resolução da Câmara nº 21, de 2001, com a seguinte justificção:

“[...] a Câmara dos Deputados encontra-se, ainda, distante do objetivo da plena representação política. A legítima intermediação do deputado [...] não consegue acompanhar o dinamismo da sociedade brasileira, constatando - se, com frequência, a existência de um descompasso entre o que é discutido no Parlamento e as preocupações mais prementes do cidadão brasileiro.

[...] Entretanto, a Rádio e a TV Câmara representam apenas uma forma de comunicação unilateral: do Parlamento para o povo. Carecia - se, pois, de um instrumento de comunicação que conferisse uma voz à sociedade brasileira, permitindo sua participação direta no processo legislativo da Câmara dos Deputados.

Esse é essencialmente o objetivo da Comissão de Legislação Participativa proposta no presente Projeto de Resolução. Com esta Comissão, pretende - se, com mais rapidez e agilidade, transformar em norma jurídica ou medidas governamentais necessárias as sugestões e as propostas da sociedade civil. Com ela, pretende - se fortalecer o papel que a Câmara tem na articulação dos interesses da nação como um todo por meio de um corpo parlamentar especializado no recebimento, triagem, e encaminhamento de propostas oriundas diretamente da população, transformando tais propostas em ação parlamentar imediata.

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população. (...) A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir a soberania do cidadão comum, por meio de

entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação.

[...]

Além de **propor legislação com base em sugestões e reclamos acolhidos do cidadão brasileiro**, a Comissão de Legislação Participativa aqui proposta teria também poderes para **propor a fiscalização da administração pública e garantir que direitos individuais e coletivos garantidos por lei sejam cumpridos** de fato, e não apenas de jure.”³⁵ (grifos da autora)

A Comissão Permanente de Legislação Participativa tem como objetivo atenuar as imperfeições da iniciativa popular de leis. Está encarregada de receber sugestões legislativas, oriundas de associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Também são apresentados perante a comissão requerimentos para realização de audiências públicas com autoridades, bem como, propostas de emendas à Constituição.

De acordo com o projeto, se a sugestão legislativa receber parecer favorável da comissão, será transformada em proposição legislativa de iniciativa da comissão para então ser encaminhada à Mesa para sua regular tramitação no Congresso Nacional.

Embora a Resolução nº 21/2001 não tenha disposto sobre a apresentação de sugestões de emendas à Constituição, o regulamento interno da comissão, em seu art. 4º, admite tal possibilidade. Todavia, após a admissibilidade da sugestão pela referida comissão, as entidades proponentes deverão coletar as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados. Assim prevê o regulamento interno da referida comissão:

Art. 4º: “As **sugestões** de iniciativa legislativa que atenderam às formalidades deste Regulamento Interno serão distribuídas e posteriormente **classificadas** pela Comissão da seguinte maneira:

³⁵. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Justificativa contida no Projeto de Resolução da Câmara nº 151, de 2001, Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>. Acesso em 7 de nov.2016.

I – proposta de emenda à Constituição será denominada Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição (**SPEC**).

[...]

§ 5º: “Concluída a apreciação pela admissibilidade de Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição, de Sugestão de Requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito ou de Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo, a proposição respectiva deverá conter as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados”;

§ 6º: “**A coleta das assinaturas** necessárias para o apoio referido no parágrafo anterior, **ficará a cargo da entidade proponente da sugestão**, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado”.³⁶ (grifos da autora)

O propósito de aumentar a participação popular no processo legislativo proliferou e foi acompanhado pelo Senado Federal e pela maioria dos estados e municípios da federação brasileira, que também criaram essa modalidade de comissão, destinada, basicamente, a facilitar a apresentação de propostas e sugestões legislativas por entidades.

B) COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)

Essa comissão foi criada no Senado Federal com o objetivo de incentivar a participação popular e recebe sugestões legislativas, pareceres técnicos, exposições e propostas nos mesmos moldes da CLP da Câmara dos Deputados.

C) E- DEMOCRACIA

É um portal do site da Câmara dos Deputados que coloca o cidadão em contato direto com o órgão. Ao acessar WWW.edemocracia.camara.gov.br, o

³⁶. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regulamento da CLP**. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em 17 de nov. 2016.

cidadão terá acesso a diversas ferramentas que promovem a participação popular. Entre as ferramentas, destacam-se:

O **Wikilegis** é uma ferramenta de edição legislativa que permite ao cidadão, a partir da análise de projetos de lei, contribuir com sugestões de nova redação. Dessa forma, fomenta-se o debate e aprimoram-se as proposições em tramitação na casa.

Por meio dos “**Eventos Interativos**” ocorre a participação da sociedade, por meio de bate-papo *on line*, nas audiências públicas e seminários das Comissões da Câmara dos Deputados.

O “**Espaço Livre**” permite a participação em fóruns de discussão.

Por sua vez, a ferramenta “**Boletins Eletrônicos**” permite que o cidadão receba notificações sobre os temas preferidos que se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados.

A proposta do portal resume-se a uma frase: “Participação virtual, cidadania real.”

D) E- CIDADANIA

É um portal do site do Senado Federal que tem como objetivo estimular a participação nos trabalhos legislativos do Senado Federal. Ao acessar <http://www.senado.gov.br/noticias/TV/Video.asp?v=199327>, o cidadão terá acesso a ferramentas que promovem a participação popular.

Por meio da ferramenta “**Ideia Legislativa**”, o cidadão pode propor e apoiar ideias legislativas, contribuindo no processo de criação de novas leis ou alterando as normas já existentes. As ideias que receberem 20 mil apoios serão encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberão parecer dos senadores.

Na ferramenta “**Evento Interativo**”, o cidadão pode participar de audiências públicas, sabatinas e outros eventos interativos que se encontram listados na página do portal.

E por último, na ferramenta “**Consulta Pública**”, o cidadão pode dar sua opinião sobre projetos de lei, medidas provisórias e outras proposições que tramitam no Senado Federal.

E) PROJETO JOVEM SENADOR

Este projeto faz parte do Programa Senado Jovem e encontra-se em sua 9ª edição. Seu objetivo é proporcionar aos participantes a possibilidade de vivenciar o processo legislativo, bem como, entender o papel do Senado Federal dentro do contexto democrático.

Os participantes são selecionados entre alunos do ensino médio de escolas públicas, um por unidade da federação, por meio de concurso de redação. Durante o programa, os jovens senadores podem apresentar, durante as sessões plenárias que compõem o Projeto Jovem Senador, “PLJ” que se aprovados pelo plenário jovem serão convertidos em sugestões.

Essas sugestões legislativas serão encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, onde, se obtiverem parecer favorável, constituirão projeto de lei de iniciativa da própria comissão. Finalmente, essas proposições terão uma tramitação nos moldes da tramitação das demais proposições do mesmo tipo.

4. PROPOSIÇÕES, EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL, QUE VISAM APERFEIÇOAR O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Com o propósito de fomentar e aperfeiçoar o instituto da iniciativa popular de leis, várias proposições atualmente tramitam no Congresso Nacional. A seguir, algumas dessas proposições são analisadas:

PEC nº 2, de 1999, cuja primeira signatária é a Deputada Luiza Erundina, que propõe a redução do número de subscritores para meio por cento do eleitorado nacional; e estabelece a possibilidade de confederação sindical, entidade de classe ou associação que represente este número apresentar projeto. A referida matéria encontra-se na Câmara dos Deputados aguardando a criação de comissão temporária para que possa ter sua tramitação continuada. Alguns aspectos levantados pela autora na justificação de sua proposição para justificar sua apresentação:

[...] a possibilidade de maior participação de organizações sindicais e associações de classe, nos moldes do que prevê o texto constitucional no que tange à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103, inciso IX) e mandados de segurança coletivos (art. 5º, LXX, b).

[...] a possibilidade de que, no caso das confederações sindicais ou das entidades de classe de âmbito nacional, o número mínimo de assinaturas possa ser alcançado por meio da associação a outras de mesmo caráter.

[...] a supressão da exigência de representatividade do eleitorado em pelo menos cinco Estados, já que em sua tramitação no Congresso Nacional, caberá à Câmara dos Deputados, Casa dos representantes do povo, e ao Senado Federal, Câmara dos representantes dos Estados e do Distrito Federal, a preservação dos interesses da Federação.³⁷

³⁷. BRASIL. Congresso. Câmara do Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados nº 108, de 17 de junho de 1999.** Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=33>. Acesso em: 5 nov. 2016.

PEC nº 3, de 2011 (PEC da participação popular), que teve como primeiro signatário o Senador Rodrigo Rollemberg, possibilita:

A apresentação **de proposta de emenda constitucional** de iniciativa popular e estabelece que a iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição com o **apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados**, não computados os votos em branco e os nulos, **distribuídos por um terço, ou mais, das unidades federadas, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado** em cada um deles; acrescenta o § 3º ao art. 61 da CF para dispor que os **projetos** de lei de iniciativa popular **tramitarão em regime de urgência, salvo decisão em contrário do Plenário da Casa Legislativa.** ³⁸ (grifos da autora)

A referida proposta passou a tramitar em conjunto com a PEC nº 45, de 2011, sofrendo alterações em decorrência da aprovação de emendas e de parte do texto da matéria apensada. Ao final da apreciação no Senado a PEC nº 45/2011 foi declarada prejudicada e a PEC nº 3, de 2011, foi enviada à Câmara dos Deputados, onde foi protocolada como PEC 286, de 2013, e aguarda a designação do relator.

PEC nº 53, de 2012, cujo primeiro signatário foi o Senador Tomás Correia, estabelece que 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 do Estado onde se deu a iniciativa do projeto. A matéria encontra-se pronta para ser incluída na pauta da comissão.

Recentemente, foi apresentada a **PEC nº 8, de 2016**, que tem como primeiro signatário o Senador Reguffe. Seu objetivo é proporcionar aos projetos de iniciativa popular o célere rito de tramitação das medidas provisórias. Como justificção para a apresentação da proposição, seu autor menciona:

³⁸. BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 108, de 17 de junho de 1999**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=86760&tp=1>. Acesso em 05. nov.2016.

Os mecanismos e instrumentos de democracia direta, a exemplo da iniciativa popular de projetos de Lei, [...] , devem ser ampliados e aperfeiçoados, de modo a possibilitar a aproximação do Poder Legislativo do verdadeiro titular do Poder na República: o “Povo”, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, **urge que se estabeleça um rito processual legislativo diferenciado e célere** na apreciação, pelo Congresso Nacional, de projetos de lei de iniciativa popular. **Não se pode conceber** que qualquer **proposição de iniciativa da sociedade organizada**, com mais de 1,5 milhões de subscritores, **esteja sujeita ao talante dos interesses políticos e econômicos dominantes no Congresso Nacional**, capazes de inviabilizar o seu trâmite e a apreciação definitiva pelos parlamentares.

De outro lado, temos a supremacia legislativa da Presidência da República na edição das famigeradas Medidas Provisórias, com força de lei e o poder de trancar a pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, caso não sejam apreciadas em 45 dias contados de sua publicação, conforme rege o §6º do art. 62 da CF/88.

[...]

Aprovada esta proposta, os **projetos de lei de iniciativa popular deverão ser apreciados em 45 dias**; caso contrário, **todas as deliberações do Congresso Nacional estarão suspensas até que se conclua a votação destas matérias.**

É insustentável que o titular de todo o Poder em nossa República – o povo brasileiro – tenha menos prerrogativas que o seu representante, no caso, o Presidente da República. ³⁹ (grifos da autora)

A referida proposta encontra-se instruída com parecer favorável e aguarda a inclusão na ordem do dia do Senado Federal.

PLS nº 129, de 2010, apresentado pela Senadora Serys Slhessarenko, prevê a alteração da Lei nº 9.709/1998, permitindo o uso de assinaturas eletrônicas dos eleitores para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular e

³⁹. BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 22**, de 8 de março de 2016.

Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/03/2016&paginaDireta=00126>. Acesso em 05. nov.2016.

determinando que os projetos que não alcancem o número mínimo de assinaturas tramitem na forma de sugestões legislativas.

A matéria concluiu sua tramitação no Senado e foi enviada à Câmara, onde foi protocolado como PL 7005/2013. Atualmente esta aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

PLS nº 267, de 2016, de autoria do Senador Reguffe, que altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros através de subscrições firmadas por eleitores regularmente alistados e no pleno exercício de seus direitos políticos, mediante assinatura em meio físico ou eletrônico, ficando a cargo da Justiça Eleitoral a verificação das subscrições e a manutenção na internet, de lista integrada de anteprojetos de lei de iniciativa popular, que poderão ser subscritos eletronicamente na forma de regulamento.

O projeto em questão está aguardando a designação do relator na comissão.

Por fim, observa-se que apesar de existirem em tramitação proposições que visam fomentar o instituto da iniciativa popular de leis, não existe “vontade política” de aprová-las. Tal fato pode ser constatado uma vez que nenhuma alteração substancial foi realizada na legislação vigente com o intuito de facilitar ou valorizar o instituto da iniciativa popular de leis.

CONCLUSÃO

O maior desafio para o sucesso de qualquer espécie normativa é a sua aplicação aos casos concretos e a conseqüente produção de resultados satisfatórios à sociedade. O arcabouço jurídico que rege os mecanismos da democracia semidireta no Brasil é rígido e lacunoso, não permitindo uma efetiva participação popular no processo de produção legislativa.

O presente trabalho partiu de um breve estudo teórico do sistema democrático que, em determinado momento da história, passou a vivenciar uma crise no sistema representativo. Essa crise representativa foi o fator determinante da inclusão em nosso ordenamento jurídico dos institutos de participação popular. Nessa perspectiva, foram abordados aspectos conceituais dos modelos básicos de democracia, bem como, a fundamentação legal relativa ao tema.

Constatou-se, a partir do exposto nesse trabalho, que tanto a previsão constitucional como as normas legais e regimentais não viabilizam a participação popular na iniciativa legislativa e também não elevam o cidadão ao papel de colejetimado do processo legislativo. A inexistência de regras e procedimentos claros e a vigência de uma legislação lacunosa e intransponível constituem barreiras para a viabilização do jogo democrático.

Em sequência, foi realizada uma análise dos projetos de iniciativa popular convertidos em lei na vigência da atual Carta Magna. O propósito foi o de revelar se a configuração atual desse mecanismo garante efetivamente a participação popular no processo de elaboração das leis. Com base nas informações obtidas a partir da análise, percebe-se que, no regime da Constituição da República de 1988, a participação popular no processo de elaboração das leis foi experimentada, ou pelo menos intentada, em poucas oportunidades.

No plano federal, apenas quatro proposições legislativas originárias da sociedade foram convertidas em lei. A exigência constitucional de se arrecadar as assinaturas de um por cento do eleitorado nacional, atrelada à necessidade das

subscrições serem distribuídas em cinco Estados da Federação, com não menos de um décimo por cento em cada um deles, representa um grave óbice a esse mecanismo de participação popular.

Além desse obstáculo, os projetos analisados apresentaram outra ordem de dificuldade para serem admitidos. Foi evidenciado que a Câmara dos Deputados ainda não dispõe de formas de dar viabilidade à iniciativa popular de leis, não contando atualmente com uma estrutura adequada para conferir todos os requisitos exigidos, especialmente as assinaturas e os títulos eleitorais dos signatários. A própria Casa Legislativa reconheceu que a aferição das exigências constitucionais e legais representava uma barreira operacional de difícil transposição.

Conseqüentemente, a iniciativa dos projetos de lei é transferida ora para parlamentares, ora para o Executivo. Conclui-se, que até hoje não subsistiu, a rigor, qualquer projeto de lei de iniciativa popular na vigência da Constituição da República de 1988.

Em seguida foram comentados alguns institutos criados pelo Legislativo como formas de viabilizar a participação da sociedade no processo legislativo, de modo a complementar e superar as imperfeições dos institutos de participação popular.

No quinto e último capítulo, foi realizada uma análise de algumas proposições, em tramitação no Congresso Nacional, que visam ampliar, agilizar e facilitar a propositura de projetos de iniciativa popular e por consequência aumentar o uso desse instituto de exercício da cidadania.

Diante de todo exposto, impõe-se a necessidade de o Congresso Nacional reapreciar todo ordenamento jurídico que embasa o instituto da iniciativa popular de leis, tornando-a mais viável, sem que isso implique na redução desmedida dos requisitos exigidos e na vulgarização e desvalorização do mecanismo. Além da inovação do arcabouço jurídico é necessário o fortalecimento da cultura cívica brasileira e a diminuição das barreiras operacionais com o uso da tecnologia.

É importante ter em mente que a implantação do sistema democrático é um processo dinâmico, e que os mecanismos de participação popular não são a solução para todos os problemas. Todavia, o exercício da soberania popular, por meio da participação do cidadão na vida política do Estado, é a forma mais segura de se garantir uma sociedade mais equilibrada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa- referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática S.A, 1991.
 - BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.
 - BRASIL. Congresso Nacional. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989 (atualizado até a Resolução nº 17, de 2016)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.
 - BRASIL. Congresso Nacional. **Câmara dos Deputados. Regulamento da Comissão de Legislação Participativa**. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em 17 de nov. 2016.
 - BRASIL. Congresso Nacional. **Diário da Câmara dos Deputados nº 108, de 17 de junho de 1999**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=33>. Acesso em: 5 nov. 2016.
 - BRASIL. Congresso Nacional. **Diário da Câmara dos Deputados nº 149, de 15 de setembro de 1999**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>. Acesso em: 5 nov. 2016.
 - BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional nº 44, de 04 de abril de 1992**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>. Acesso em: 5 nov. 2016.
-
- BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional nº 169, de 12 de outubro de 1993**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>. Acesso em: 5 nov. 2016.
 - BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 22, de 8 de março de 2016**. Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/03/2016&paginaDireta=00126>. Acesso em 05. nov.2016.

- BRASIL. Congresso Nacional. **Senado Federal. Tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009.** Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>. Acesso em 7 de nov.2016.

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct.

- BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Diário Oficial, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1.

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

- FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia? a genealogia filosófica de uma grande aventura humana.** Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

- MOISÉS, J. A. **Cidadania e Participação.** Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.

- MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- ROUSSEAU, J-J. **O contrato social: princípios do direito político.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- SGARBI, A. **O Referendo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Editora Positiva.

- SILVA, J. A. **O processo constitucional de formação das leis.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

- SILVA, J. A. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa.** Revista do Advogado, n. 7, nov/2003.

- SILVA, J. A. S. **Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA-GERAL DA MESA

E-mail datado de 11 de agosto de 2016, da Senhora Daniela Pereira Teixeira Gomes, Assistente de Gabinete da Diretoria da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Encaminhamento, a pedido do Senhor Diretor-Adjunto, de questionamento formulado pelo Senhor Nelson Delavald Junior, Coordenador da Divisão de Tramitação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, quanto ao procedimento de verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.

Em 01/09/2016.

Senhor Diretor-Adjunto,

Acerca do expediente descrito na ementa, tenho a informar que a questão posta foi enfrentada pela primeira vez pela Câmara dos Deputados em 1992, quando da distribuição de projeto de lei de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia (CNMP), recebido pela Casa em novembro de 1991.

Na oportunidade, observou-se que a Câmara não contava com informações que permitissem a aferição da veracidade dos dados e assinaturas coletadas nos formulários apresentados ou a verificação da situação eleitoral dos signatários, tampouco com estrutura de pessoal que pudesse analisar em tempo hábil mais de 800 mil registros.

Diante desse quadro, a Presidência da Casa oficiou ao Tribunal Superior Eleitoral, indagando sobre a possibilidade de se adotar a "conferência da condição eleitoral dos subscritores do projeto em tela, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas". A resposta do Tribunal foi negativa, pois, naquele momento, o cadastro do eleitorado encontrava-se fragmentado entre aquele tribunal, o SERPRO e os órgãos da Justiça Eleitoral nos estados.

Chegou-se à conclusão de que a solução mais correta, do ponto de vista da segurança jurídica e da preservação do interesse dos cidadãos envolvidos em angariar apoio para o projeto de iniciativa popular, seria vincular a autoria da proposição a um parlamentar que se dispusesse a tanto, mantendo a tramitação da matéria nos termos das regras regimentais que regem os projetos de lei de iniciativa popular. Esta é a orientação que, de forma geral, tem prevalecido desde então.

WAGNER SOARES PADILHA
Secretário-Geral da Mesa