



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

EXERCÍCIO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL: UMA CRÍTICA À CONCEPÇÃO FORMALISTA

Alex Machado Campos

Câmara dos Deputados, Brasília, DF
E-mail: alex.machado@camara.leg.br

Palavras-chaves: Iniciativa Popular; Constituição Federal; Democracia Direta; Participação; Regras informais.

RESUMO

Discussão que ainda merece ser aprofundada, no âmbito dos estudos sobre o Poder Legislativo, diz respeito à seguinte questão: a iniciativa popular de lei já foi efetivamente exercida no Brasil no plano federal?

O cerne desse debate tem se restringido a uma concepção formalista do objeto do estudo. A maior parte do universo de autores que se arriscaram nessa seara, detiveram-se na análise formal – mas não menos importante – de aspectos subjacentes ao reconhecimento da iniciativa popular como tal no âmbito da Câmara dos Deputados.

Tais aspectos formais encontram suas balizas na Constituição Federal, inicialmente, à luz do art. 14, que também define os chamados mecanismos da democracia direta (o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular), a serem exercidos nos termos da lei.

Historicamente, contudo, a Câmara dos Deputados, em vez de receber a iniciativa popular de lei a partir da observância de tais requisitos, vem acolhendo a iniciativa mediante a sua subscrição por parlamentares indicados pelos setores da sociedade civil responsáveis pela mobilização das assinaturas.

A razão para tal deformidade residiria, basicamente, no argumento de que a Câmara dos Deputados não teria instrumentos operacionais para conferência das assinaturas; e de que tal processo de conferências, se levado a cabo, a fim de que a Câmara observasse o cumprimento dos requisitos formais à apresentação do projeto de iniciativa popular, atrasaria o processamento da tramitação do conteúdo veiculado pelo projeto.

Diante disso, parte dos autores que estudaram o tema tem defendido que o exercício da iniciativa popular de lei no Brasil tem se constituído em mera tentativa de exercício desse instrumento de participação. Dito de outro modo: a iniciativa popular ainda não teria sido efetivamente exercida no país.

Tais autores partem do pressuposto de que o não reconhecimento formal, pela Câmara dos Deputados, do projeto de lei como de iniciativa popular, impediria o exercício da prerrogativa constitucional.

Conquanto não se perca de vista, nem se diminua a importância dos argumentos sustentados pelos ilustrados autores, que destacam apropriadamente as distorções patrocinadas pelas regras que disciplinam a apresentação do projeto de lei de iniciativa no Brasil, assume-se neste estudo que tal distorção não seria suficiente para sustentar a afirmação peremptória de que, no Brasil, a iniciativa popular nunca fora exercida.

A visão adstrita ao aspecto formal não considera a importância de aspectos informais, da participação popular, tampouco o fato de a própria sociedade civil se reconhecer como autora da iniciativa de lei.

Defende-se que essa posição reduz o papel pedagógico e histórico que vem sendo observado na utilização do instituto, e que há elementos a indicar que a iniciativa popular de lei vem sendo exercida de algum modo, ainda que com as dificuldades formais já conhecidas.

São analisados, para tanto, aspectos associados à tramitação de cinco projetos de lei referenciados na doutrina como oriundos de iniciativa popular e indicados como tal junto Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg). O estudo a ser travado busca perceber se as instituições, ainda que com as distorções atuais, distinguem tais iniciativas no curso do processo legislativo.

A análise das proposições tidas como de iniciativa popular tendem a pôr luz sobre a questão tomada como hipótese neste estudo: a de que a iniciativa popular tem sido, em alguma medida, exercida no Brasil. Nesse sentido, a revisão de literatura sobre o tema é ponto de partida para compreender os argumentos dos que sustentam não ter sido exercida, no Brasil, a iniciativa popular de lei.

Como se disse inicialmente, a premissa que avaliza tal posicionamento está baseada no não reconhecimento formal, pela Câmara dos Deputados, do projeto de lei como de iniciativa popular, constituindo tal aspecto – para essa visão - obstáculo fundante ao exercício da prerrogativa popular prevista na Carta Maior. Sustentam esse posicionamento, Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007), Silva (2003), Santos (2009) e Ferreira Filho (2002). Para o último, a iniciativa popular no Brasil seria um instituto decorativo.

Contudo, Fleury (2006), em linha oposta, defende que o projeto de lei assume a qualidade de iniciativa popular, quando elementos sociais como comoção nacional ou intensa mobilização da sociedade civil são levados em consideração na identificação dessas proposições.

Foram analisados cinco projetos de lei – aqui assumidos como de iniciativa popular - que são emblemáticos e representativos da hipótese levantada: a de que há sim (pelo menos na dimensão participativa) o exercício da iniciativa popular no Brasil.

Os projetos sob análise tiveram como ponto de partida a mobilização de assinaturas por parte da sociedade civil visando à propositura de iniciativa popular de lei, conforme previsão constitucional. Todos eles são referenciados na doutrina como oriundos de iniciativa popular e estão assim indicados junto ao Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg) - embora recebidos formalmente como de iniciativa parlamentar. Das cinco



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

proposições, quatro foram aprovadas com alguma celeridade e já foram transformadas em norma. Apenas um delas ainda continua tramitando na Câmara dos Deputados.

Defende-se que processos informais e circunstâncias associadas à participação popular, indicam que regras e as instituições, apesar de fortemente impregnadas no processo legislativo, não prejudicaram a apreensão das aspirações populares, por parte do Legislativo, manifestadas nos projetos em destaque.

Chega-se à conclusão inicial de que a visão formalista não considera a importância de aspectos informais, a participação popular, tampouco o fato de a própria sociedade civil se reconhecer como autora da iniciativa de lei. Tais aspectos, ignorados pela concepção formalista, fortalecem o debate suscitado neste artigo, de que a iniciativa popular de lei vem sendo exercida de algum modo no Brasil, apesar dos óbices formais ao seu regular processamento

REFERÊNCIAS:

AIRES, Maria Cristina Andrade. A Dimensão Representativa da Participação contemporânea. Revista Debates, Porto Alegre, v.3, n. 2, p. 12-38, jul-dez. 2009.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In Revista Brasileira de Direito Constitucional no 3. Jan/jun 2004. Editora Método. Disponível em: < http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf > Acesso em :10 nov 2013.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil contemporâneo. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 405-420.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 19 out 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (2013). Projeto de Lei de nº 168, de 22 de outubro de 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.

_____. Projeto de Lei de nº 518, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.



19 e 20 de setembro de 2016

**Câmara dos Deputados
Brasília - DF**

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 17. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 1989.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Editora Paulus, 2008.