

A INICIATIVA POPULAR LEGIFERANTE

Bruno Marco Zanetti¹

Resumo: O artigo tem como objetivo discorrer acerca da iniciativa popular legislativa, sua forma, seus requisitos, bem como as espécies normativas que comportam a propulsão popular.

Palavras-Chaves: democracia; iniciativa popular; iniciativa legiferante.

¹ Procurador do Município de Diadema/SP; Advogado; Especialista em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil.

1. – A INICIATIVA POPULAR

Como direito político, a iniciativa popular legislativa está consagrada no artigo 14, III, da Constituição Federal, juntamente com o plebiscito e do referendo, instrumentos estes que denotam o caráter de democracia participativa que o Constituinte erigiu como fundamento da República, no parágrafo único do artigo 1º.

Para Celso Ribeiro de Bastos, a iniciativa popular “consiste na transmissão da faculdade de iniciar o procedimento de elaboração legislativa, tanto ordinária quanto constitucional, a uma determinada fração do corpo eleitoral.”²

Leciona Canotilho, *in verbis*:

“A iniciativa popular é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa. Através da iniciativa popular, os cidadãos podem: (1) ou pedir à assembleia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria; (2) ou apresentar um projecto de lei completamente redigido (iniciativa formulada).”³

Pode-se afirmar que a iniciativa popular é o ato pelo qual o povo tem a faculdade constitucional de desencadear o processo legislativo, uma vez preenchido certos requisitos.

Há quem denomine esta faculdade como iniciativa extraparlamentar⁴, visto que ordinariamente quem detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo são os Deputados Federais e/ou os Senadores da República, posto ser sua atividade típica.

² BASTOS, Celso Ribeiro de; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários a Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989, v2, p. 574.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002, p. 295.

⁴ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, 909.

Em outras palavras, trata-se de uma prerrogativa outorgada pelo ordenamento aos cidadãos, que ao exercerem-na dão início ao processo legiferante, propondo direito novo, contanto que tenha a adesão de um determinado número de cidadãos.

É justamente na possibilidade de propor direito novo que a iniciativa popular denota a sua incomensurável importância, visto que o povo pode elaborar, de mão própria, a proposição legislativa que lhe importe, fato este que acaba por diferenciá-la do plebiscito e do referendo, pois estes cingem-se a validar direito já produzido ou a ser produzido pelos parlamentares.

No intuito de conferir efetividade à tão importante meio de democracia participativa, o próprio Constituinte delineou no artigo 61, § 2º, da Lei Maior, os principais traços que regem a iniciativa popular, nos seguintes termos:

“(art. 61) - § 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.”

Embora referido dispositivo contemple os requisitos necessários para viabilizar a iniciativa popular, muito se discutiu sobre a eficácia da predita norma constitucional, notadamente em razão da expressão “nos termos da lei”, contida no *caput* do artigo 14, da Carta Republicana.

Alguns chegaram a sustentar que o instrumento da iniciativa popular prescindia de regulamentação, por meio de ato legal, pois as normas constitucionais que versavam sobre o assunto seriam de eficácia limitada, necessitando, por isso, de regulamentação legislativa.

Entretanto, a maioria dos juristas de escol sempre litigaram no sentido de que a norma em relevo era de eficácia plena ou, ao menos, de eficácia

contida, visto o artigo 61, § 2º já elencar os requisitos necessários e suficientes para a sua plena aplicação.

Necessário frisar que mesmo com a existência deste impasse doutrinário e a ausência de lei regulamentar, alguns projetos de lei de iniciativa popular foram apresentados à Câmara dos Deputados e receberam guarida parlamentar, tornando-se leis.

O primeiro projeto de iniciativa popular chegou à Câmara dos Deputados em 19 de novembro de 1991, e visava a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e de um Conselho Nacional de Moradia Popular, o qual recebeu apoio do Deputado Nilmário Miranda, e transformou-se em Projeto de Lei nº 2.710/1992, o qual após sofrer algumas emendas parlamentares, foi convertido em Lei Ordinária nº 11.124/2005.⁵

Não somente este, mas alguns outros projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados por meio da iniciativa popular, colaborando, indiscutivelmente, para o maior amadurecimento e fortalecimento do instituto no cenário nacional.

Hodiernamente, a discussão sobre a aplicabilidade da predita norma constitucional perdeu relevância, tendo em vista a promulgação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que veio justamente regulamentar os instrumentos de democracia participativa inscritos nos incisos I, II e III, do artigo 14, da Constituição Federal, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Outro ponto de muito debate e questionamento na doutrina é o quórum de eleitores necessários para subscrição da iniciativa popular, eis que a Lei Maior é didática aos estabelecer o percentual de um por cento do eleitorado

⁵ Site da Câmara dos Deputados, http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Lista.asp?ass1=iniciativa&co1=%20AND%20&Ass2=popular&co2=Ass3=, acessado em 28/03/2008.

nacional, distribuído e não menos de cinco Estados, com a adesão de ao menos três décimos por cento em cada um deles.

É corrente a crítica de que a Constituição “inviabilizou o instituto quando exigiu número de subscrições um tanto elevado para tão incipiente e inexperiente participação política na sociedade brasileira”.⁶

Os Anteprojetos de José Afonso da Silva e Pinto Ferreira previam a o instituto da iniciativa popular, por meio da apresentação de projetos com a adesão de um número mínimo de cinquenta mil eleitores.

Entretanto, mencionados Anteprojetos infelizmente não receberam guarida no texto constitucional definitivo, contudo, observa-se que há certa preocupação por parte de alguns parlamentares no tocante a uma possível alteração do número mínimo de subscrições para as proposições advindas da iniciativa popular.

Nessa linha, algumas ideias expostas em Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) revelam essa preocupação em simplificar o número de adesões à iniciativa popular, servindo como exemplo as propostas que visam a redução do número de subscrição popular para meio por cento do eleitorado nacional⁷; ou as propostas que visam a alteração do número mínimo de subscrição correspondente, na legislatura da proposição, ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado federal⁸.

Convém lembrar também, que atualmente a Câmara dos Deputados conta com uma Comissão de Participação Legislativa – CLP, a qual foi criada para aproximar as ideias da população, especialmente das organizações da sociedade civil, junto aos trabalhos desenvolvidos naquela casa parlamentar.

⁶ DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005, p. 128.

⁷ Conforme PEC nº 2/1999 e 203/2007, de autoria da deputada Luiza Erundina e deputada Sueli Vidigal, respectivamente. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 17 mar. 2008.)

⁸ Conforme PEC nº 340/1996, 194/2003 e 201/2003, de autoria do deputado Zaire Rezende, deputado José Eduardo Cardoso e deputado Jamil Murad, respectivamente (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 17 mar. 2008.)

Por fim, devemos registrar que há outros Projetos de Emendas Constitucionais tramitando no parlamento no fito de aperfeiçoar o instituto da iniciativa popular hoje existente, servindo a título elucidativo o projeto que inclui como possíveis legitimados à iniciativa popular a sociedade civil comprovadamente organizada, exceto os partidos políticos⁹, as confederações sindicais, entidades de classe ou até mesmo associações¹⁰.

Para Ferreira Filho, a reforma do processo legislativo deve ser no sentido de se reconhecer aos grupos sociais participação no processo de elaboração de leis, visto que o Direito nasce, se não todo pelo menos em grande parte, no seio destes mesmos grupos sociais.¹¹

2. – FORMAS DE INICIATIVA E DEMAIS REQUISITOS

O legislador infraconstitucional, atento a realidade social e política do país, regulamentou o inciso III, do artigo 14, da Carta Republicana, por meio da Lei nº 9.707/1998, que estabelece em seu artigo 13, § 2º, *in verbis*:

“§ 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.”

Desta feita, o legislador acabou por dar efetividade ao preceito constitucional de participação popular, posto que os cidadãos comuns não são afeitos às técnicas legislativas de redação de proposições normativas, e caso o

⁹ Conforme PEC nº 232/2008, de autoria do deputado Eduardo Amorim (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2008.)

¹⁰ Conforme PEC nº 2/1999 e 91/2003, de autoria da deputada Luiza Erundina e do senador Rodolpho Tourinho, respectivamente, (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2008.) e (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2008.)

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3ª. ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 271-272.

mencionado artigo não fosse expresso ao contemplar a possibilidade de adequação pelo parlamento, este fato poderia acabar significando uma burla ao comando constitucional.

Isto porque, poder-se-ia impedir a prerrogativa constitucional de participação democrática por intermédio da iniciativa popular ao argumento de ausência do cumprimento dos requisitos formais ao projeto apresentado pelo povo, fato este que acabaria por esvaziar a *mens constitutum*.

Destarte, pode-se concluir que existem duas formas de iniciativa popular, quais sejam, a formulada e a não-formulada.

A iniciativa popular formulada “consiste na apresentação de projeto popular ao órgão legislativo, num texto em forma de lei, redigido de maneira articulada, pronto para ser submetido à discussão e deliberação.”¹²

Já a iniciativa popular não-formulada cinge-se apenas na remessa de um documento contendo as premissas gerais sobre determinada matéria, independentemente de adequação às técnicas redacionais, que ficarão a cargo do órgão legislativo e que deverá dar forma legal às ideias ali contidas, para posterior prosseguimento e deliberação parlamentar.

No que tange aos demais requisitos, a Lei nº 9.709/1998 não traz maiores novidades além daqueles explicitados no artigo 62, § 2º, da Constituição Federal, com exceção de do disposto no § 1º do artigo 13, da predita lei, que assim dispõe:

“§ 1º - O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.”

Esta previsão é salutar posto dar maior segurança e visibilidade quanto aos reais fins da proposição legislativa que aos cidadãos irão subscrever, somando-se ao fato de que a inclusão de outros temas poderia acabar por

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 1994, p. 82.

restringir a adesão de muitos ao projeto, pois poderia haver concordância quanto a um dos temas tratados e não quanto aos demais delineados.

Como se não bastasse, predita previsão legal coaduna-se com os ditames da Lei Complementar nº 95/1998, especialmente seu artigo 7º e incisos, que explicitam as técnicas redacionais das proposições legislativas, determinando que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto” exceto se a matéria estranha a seu objeto tiver vinculação por afinidade, pertinência ou conexão.

Por fim, uma vez cumpridas todas estas exigências previstas no artigo 13, da mencionada Lei, a iniciativa popular terá seguimento conforme as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, especialmente quanto à verificação de identificação e autenticidade das assinaturas, a posterior numeração da proposição que reúna os requisitos mínimos, a designação de “guardião-relator” ao projeto, e demais regras de discussão e votação dos projetos de lei.

3. – ESPÉCIES NORMATIVAS

A localização tópica da iniciativa popular na Constituição Federal trouxe importantes questionamentos acerca de uma possível limitação quanto às espécies normativas passíveis de serem manejadas pela vontade popular.

Isto porque, o tratamento acerca dos requisitos indispensáveis à iniciativa popular está contido no artigo 61, § 2º, dispositivo este que se encontra encartado no Título IV, Capítulo I, Seção VIII (Processo Legislativo), Subseção III (Das Leis), da Carta Magna.

Mencionado artigo, em seu *caput*, é literal ao delimitar o campo de abrangência das espécies normativas passíveis de iniciativa pelas pessoas ali

contempladas, o que somado à literalidade do termo “projeto de lei”, constante no § 2º do mesmo artigo, leva a crer que somente seria viável à iniciativa popular propor a discussão de assuntos que sejam compatíveis, formal e materialmente, com o rito das leis complementares e ordinárias.

Em outras palavras, “estando o § 2º incluído no art. 61, por certo que o anteprojeto popular refere-se às espécies legislativas previstas no caput, a saber: leis ordinárias e complementares”.¹³

Por outro lado, cumpre investigar se aos cidadãos teria sido outorgada uma ilimitada e geral competência para a elaboração de proposições legislativas, visto existirem alguns temas que são de peculiar impacto e interesse à determinados órgãos, motivo pelo qual a doutrina fala em competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns.

Para Ferreira Filho, a iniciativa popular é “uma iniciativa geral (...) já que não está adstrita a matérias determinadas. Pela lógica, todavia, não alcança as matérias reservadas.”¹⁴

Neste diapasão, é possível imaginar a iniciativa popular em ação na seara tributária, posto que a competência para manipular leis que criem ou aumentem tributos é ampla, sendo de possível manejo pelos parlamentares, pelo chefe do executivo e até mesmo pelos cidadãos.

Entretanto, tal prerrogativa não persiste no que tange as leis tributárias benéficas, visto que há certas leis que concedem isenções tributárias, aumentam prazos para o recolhimento dos tributos, concedem anistia, parcelam tributos, entre outras, gerando diminuição de receita e, conseqüentemente, impacto nas Finanças Públicas.¹⁵

Com efeito, entender de outra maneira poderia permitir que a ordem financeira estatal fosse seriamente comprometida, visto ser óbvia a vontade

¹³ DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005, p. 127.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3ª. ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 203.

¹⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.271.

geral e coletiva do povo em promover a maior desoneração possível dos tributos incidentes sobre o seu patrimônio e renda.

Destarte, compactuamos a ideia de que:

“Chegamos a esta conclusão, analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166, da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º, do art. 165, da Constituição Federal, determina que o projeto de lei orçamentário seja ‘acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia’. (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, porquanto só ele pode saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas (...).”¹⁶

4. – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a iniciativa popular legiferante mostra-se de suma importância ao fortalecimento da democracia, como forma de reforçar a dita democracia participativa, onde o real detentor do poder descrito no parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal, assume o papel de destaque na regulação do estado e da sociedade.

A sociedade brasileira começa a utilizar tal instrumento político participativo, sendo o maior exemplo a aprovação da conhecida Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), que trouxe importante novidade na seara eleitoral.

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 272.

Assim, com o amadurecimento político dos cidadãos, a iniciativa popular legiferante passa a ser vista como importante instrumento de concretização dos anseios populares, trazendo ao centro do debate legislativo a sociedade, principal interessado e destinatário das leis.

5. – BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Celso Ribeiro de; **MARTINS**, Ives Gandra. Comentários a Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Lista.asp?ass1=iniciativa&co1=%20AND%20&Ass2=popular&co2=Ass3=>>, acessado em 28/03/2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC nº 2/1999 e 203/2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 17 mar. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC nº 340/1996, 194/2003 e 201/2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 17 mar. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC nº 232/2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC nº 2/1999 e 91/2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DUARTE NETO, José. A iniciativa popular na Constituição Federal. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 3ª. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Curso de Direito Constitucional. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, 909.