

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**INICIATIVA POPULAR E
DESVIRTUAMENTO DO PROJETO
PELO LEGISLATIVO: LIMITES E
PERSPECTIVAS DE SOLUÇÕES NO
BRASIL E NO DIREITO COMPARADO**

JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO



INICIATIVA POPULAR E DESVIRTUAMENTO DO PROJETO PELO LEGISLATIVO: LIMITES E PERSPECTIVAS DE SOLUÇÕES NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO¹

POPULAR INITIATIVE AND DRAFTING OF THE PROJECT BY LEGISLATIVE: LIMITS AND PERSPECTIVES OF SOLUTIONS IN BRAZIL AND IN COMPARATIVE LAW

JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO²

RESUMO

A iniciativa popular é instrumento de participação do povo nos rumos legislativos da nação, que não se vincula, porém, ao Legislativo; antes, o orienta. É controvertida, no entanto, a medida dessa orientação, sendo necessário discutir quais são os limites impostos ao Poder Legislativo, especificamente no que se refere a alterações no projeto advindo da vontade popular. A questão evidencia-se com o julgamento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Segurança (MS) nº 34.530/DF, cujo objetivo era anular a votação da iniciativa que tratava sobre as 10 Medidas contra a Corrupção pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sob a alegação de desvirtuamento do texto. O escopo deste estudo é trazer reflexões e perspectivas de soluções para a questão no contexto da ordem jurídica brasileira e das experiências estrangeiras.

Palavras-chave: Iniciativa popular. Projeto de lei. Desvirtuamento. Poder Legislativo. Limites.

¹ Artigo recebido em 30 de junho de 2017 e aprovado para publicação em 5 de julho de 2017.

² Consultor legislativo do Senado Federal. Mestre e especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Professor de Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito dos cursos de graduação e pós-graduação do IDP e do Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal).

ABSTRACT

Popular initiative is an instrument of people's participation on nation's legislative course that does not bind, but rather guide, the legislative branch. However, it is controversial how far should that orientation go and therefore is necessary to discuss the limits to the legislative, specifically when it comes to amending the bill arised from popular will. That issue is highlighted by the trial at Brazil's Supreme Court of writ of mandamus n. 34.530/DF, whose purpose was to override a House of Representatives' vote, on the grounds of distortion of the popular original text on 10 Measures against Corruption. This paper aims to reflect and give solution perspectives for that issue in the context of brazilian law and some foreign experiences.

Keywords: Popular initiative. Bill. Distortion. Legislative branch. Limits.

1 Introdução³

A iniciativa popular é um instituto da democracia semidireta (CF, art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 61, § 2º). Consiste no direito de que dispõem os cidadãos de propor um projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo. Para Pinto Ferreira,

[...] é o direito do povo de interferir diretamente na legislação constitucional ou infraconstitucional, mas não obriga o Parlamento ou o Congresso a legislar. A iniciativa popular projeta um plano ou orientação governamental. Com a iniciativa popular “os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle.”⁴

Controverte-se, porém, acerca dos limites que essa iniciativa impõe ao Poder Legislativo. Há alguns ordenamentos jurídicos em que a soberania popular é mais valorizada, chegando-se mesmo a estabelecer que, uma vez apresentado o projeto por proposta do eleitorado, não poderá o Legislativo rejeitá-lo sem consultar a população, mediante referendo. Outros países há em que a prerrogativa popular não passa de mera provocação ao Parlamento, a fim de que ele delibere, como entender de direito, sobre o tema objeto da provocação.

No Brasil, a questão da iniciativa popular é relativamente nova, uma vez que o instituto foi estabelecido, em nível constitucional, apenas com o texto de 5 de outubro de 1988. Assim, pouco se discutiu sobre seu alcance e seus limites na doutrina e, menos ainda, na jurisprudência.

Mais recentemente, a discussão ganhou novos contornos, quando a Câmara dos Deputados, ao analisar o Projeto de Lei (PL) nº 4.850, de 29 de março de 2016 – as chamadas *10 Medidas contra a Corrupção* –, aprovou a proposição com diversas emendas que se distanciaram sobremaneira do teor original apoiado por parcela dos

³ Agradeço à colega Juliana Magalhães Fernandes Oliveira pela cuidadosa revisão do texto e pelas valiosas sugestões, todas elas acatadas. Os erros e incorreções do trabalho são atribuíveis, porém, exclusivamente ao autor.

⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, p. 267. Com citação de HERAS, Jorge Xifra. *Curso de derecho constitucional*. Barcelona: Bosch, 1957. v. 1, p. 405.

cidadãos. A controvérsia culminou com a decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), que concedeu medida liminar no Mandado de Segurança (MS) nº 34.530/DF, a fim de anular a votação do Plenário da Câmara e determinar a reautuação do projeto de iniciativa popular, tudo isso sobre o fundamento de que não poderia o Congresso Nacional desfigurar a proposta oriunda da população. Embora a liminar tenha perdido o objeto, sem que a discussão fosse levada a Plenário, entende-se que a questão não perdeu relevância, muito pelo contrário: restou como ponto não resolvido pela Corte Suprema.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar os contornos jurídicos da iniciativa popular – no Brasil e no Direito Comparado –, com intuito de verificar quais os limites jurídicos postos ao Legislativo na apreciação de projetos dessa espécie.

Pode o Congresso Nacional emendar livremente proposições oriundas da população? Existe um estatuto procedimental diferenciado a reger esse tipo de projeto? Como a questão vem sendo tratada em outros sistemas constitucionais? Cabe ao Judiciário policiar o respeito do Legislativo aos anseios da parcela do eleitorado que se manifesta por meio da apresentação do projeto? Todas essas são perguntas às quais busca-se fornecer respostas – ainda que provisórias e incompletas – por meio da pesquisa de legislação e doutrina de outros países, bem como com base na experiência constitucional brasileira pós-1988.

Esta análise principia-se abordando aspectos gerais da iniciativa popular na Teoria Geral do Direito Constitucional e no Direito Comparado. Avança-se caracterizando os dois grandes sistemas que regem a propositura de projetos pela população: aquele em que o Legislativo está (ainda que parcialmente) vinculado ao conteúdo da proposição – como é o caso da Suíça e do Uruguai, por exemplo –; e outro em que a iniciativa popular é encarada como mero poder de impulsionar o processo legislativo, deixando o Parlamento livre, entretanto, para dar ao projeto o destino que julgar adequado – modelo da Itália e da Espanha, por exemplo. Depois disso, passa-se a analisar como se dá a iniciativa popular na esfera federal brasileira e como o instrumento tem sido utilizado ao longo dos 28 anos de

vigência da Constituição Federal. Finalmente, estuda-se o caso específico das 10 Medidas e sua “desfiguração” pela Câmara dos Deputados, até mesmo avaliando os fundamentos da citada liminar do Ministro Luiz Fux, para, ao final, apresentar as conclusões sobre o sistema brasileiro de tratamento da iniciativa popular e sobre os limites jurídicos impostos ao Parlamento na apreciação de projetos dessa natureza.

2 Breve digressão sobre a natureza e as características da iniciativa popular

A ideia de democracia direta – como uma tentativa de relegitimar o Estado de direito, em vista da crise da democracia representativa – fundamenta-se em três pilares básicos: o reconhecimento da soberania popular; a legitimação das autoridades constituídas/representativas; e a proteção contra a ditadura e a justificação do caráter obrigatório (legitimidade) do próprio direito⁵. Nesse contexto, a iniciativa popular surge, ao lado de institutos como o referendo, o plebiscito, o veto popular, o *recall*, dentre outros, como forma de valorizar a soberania popular, legitimando a atuação normativa do Estado e, por conseguinte, reforçando a validade social do próprio sistema jurídico.

Isso não significa, porém, que as hipóteses de participação popular na elaboração legislativa devam ser consideradas “sacrossantas”, intocáveis ou intrinsecamente “boas”. O fato de determinado projeto de lei ser proposto por meio de iniciativa popular não significa que seja necessariamente bom, ou adequado, ou mesmo compatível com a Constituição. Realmente, se é verdade, por um lado, que todo o poder emana do povo, também o é, por outro, que a supremacia da Constituição impõe o respeito às próprias normas⁶.

Tem-se aqui uma das contradições da teoria constitucional atualmente: a tensão entre a vontade popular e as disposições da Constituição. Se todo o poder emana do povo, porque este não

⁵ Cf. KNAPP, Blaise. Principes et modalités de la démocratie directe. In: _____. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelas: Bruylant, 1986. p. 72-73. Ressalte-se que todas as citações de autores consultados em língua estrangeira são feitas com tradução livre, de responsabilidade do autor deste artigo.

⁶ ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho de. *Processo legislativo*. Brasília: Vestcon, 2011. p. 20.

pode alterar como quiser a Lei Maior? Se a Carta Magna, por sua vez, puder ser desrespeitada ao bel-prazer das maiorias populares (e eventuais), para que deve existir? Trata-se, portanto, do velho *paradoxo da democracia*, incidente – e radicalizado – nos casos de participação popular direta⁷.

Aliás, nunca é demais notar que o fato de um projeto ser proposto por iniciativa popular não significa que represente a vontade da maior parte da população. Nesse sentido, é preciso analisar com cuidado afirmações, apontadas ao longo deste texto, de alguns autores para quem o verdadeiro sentido da iniciativa popular seria assegurar a aprovação dos projetos sem nenhuma alteração. Não obstante a participação popular seja necessária e salutar, não se deseja criar aqui uma falsa dicotomia, um maniqueísmo, entre *vontade popular* (“bem”) e *instâncias políticas tradicionais* (“mal”). A realidade, como sempre, é muito mais complexa que isso, ainda mais se se levar em conta que, por mais assinaturas que sejam exigidas em um projeto de iniciativa popular, a proposta não representa, necessariamente, a vontade majoritária da população. E, ainda que assim fosse, não significaria, necessariamente, o dever de aprovação do projeto por órgãos que, bem ou mal, funcionam também sob o pressuposto de poderem dar voz a setores minoritários da sociedade.

3 Modelos de iniciativa popular no Direito Comparado

No Direito Comparado, é praticamente impossível falar de iniciativa popular sem abordar o caso suíço: ao mesmo tempo o

⁷ “A Constituição entendida como um conjunto de regras vinculativas tem sido confrontada quer com o paradoxo da democracia quer com o paradoxo intergeracional. John Elster formulou estes paradoxos em termos agora considerados clássicos: cada geração quer ser livre para vincular as gerações seguintes mas não quer ser vinculada por seus predecessores. O paradoxo da democracia e o paradoxo intergeracional conduzem mesmo a duas posições teóricas substancialmente distintas. Radicalizando estas posições podemos falar de teorias democrático-representativas puras e de teorias constitucionalistas puras. [...] A divergência básica radica na forma de proteger estes direitos e os bens constitucionais a eles inerentes. Os democratas puros acreditam na primazia do autogoverno democrático e no processo político democrático como a forma de assegurar a protecção das liberdades e direitos das pessoas. Os constitucionalistas tomam o processo político como base das políticas em relação aos direitos, mas o processo político não é suficiente para se avaliar a justiça dessas políticas.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1449-1450.

pioneiro e o mais radical exemplo de inserção popular na elaboração de atos legislativos⁸.

Jean Signorel, em fins do século XIX, já apontava:

A primeira manifestação positiva do direito de iniciativa popular mostra-se no privilégio concedido aos cidadãos de decretar a qualquer momento a revisão das Constituições cantonais [na Suíça]. Essa prerrogativa, em estreita correlação com o veto constitucional, não tardou a marchar, por assim dizer, *pari passu* com ele⁹.

Especificamente, foi o Cantão de Vaud, na Suíça, o primeiro a instituir a iniciativa popular (tanto de leis comuns quanto de reforma da Constituição), em 1848¹⁰.

Logo depois, a experiência de democracia participativa migrou para outros ordenamentos. Nos Estados Unidos da América, embora não adotado na Constituição Federal (mesmo porque datada de 1787), o poder popular de apresentar projetos de lei foi incorporado às constituições estaduais, a começar por South Dakota, em 1894¹¹.

No século XX, o instituto da iniciativa popular foi adotado também na Áustria, no art. 41 da Constituição, exigindo-se que os projetos sejam propostos por 200 mil eleitores ou pela metade dos eleitores de 3 províncias. Kelsen até mesmo chegou a tratar do tema ao afirmar que “é tanto mais eficaz quanto menor é o número de cidadãos cuja proposição tem por consequência pôr em movimento o procedimento parlamentar. Esse número não pode ser muito pequeno, para evitarem-se abusos.”¹²

⁸ Existem até mesmo alguns cantões suíços em que a própria função legislativa é exercida diretamente pelos cidadãos, reunidos em Conselho. Cf. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965. p. 419.

⁹ SIGNOREL, Jean. *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif*. Paris: Arthur Rousseau, 1896. p. 35.

¹⁰ BATTELLI, Maurice. *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*. Paris: Sirey, 1932. p. 20.

¹¹ FERREIRA, op. cit., p. 268.

¹² KELSEN, Hans apud FERREIRA, op. cit., p. 270.

3.1 Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a “semivinculante”

A doutrina registra a existência de dois modos de iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa não formulada, em que a demanda de iniciativa popular representa uma simples moção, uma ideia geral, que deverá ser transformada em projeto pelo legislativo; e a iniciativa formulada, em que a iniciativa popular já deve ser apresentada sob a forma de um projeto de lei¹³. Essa, contudo, não nos parece ser a distinção mais relevante, pelo menos não para os fins deste trabalho.

Aparentemente, a distinção mais importante é entre dois sistemas: o da iniciativa “semivinculante”, em que, apresentada a proposição, deve ela ser submetida à votação popular; e o da não vinculante, em que a assembleia tem poder de aprovar, rejeitar ou mesmo apresentar um substitutivo ao projeto.

Fernando de Brito Alves expõe essa dualidade de regimes ao afirmar que “a iniciativa popular é unicamente uma técnica de iniciativa legislativa tradicional, que pode excluir completamente a intervenção parlamentar, ou apenas deflagrar o processo legislativo (como é o caso brasileiro).”¹⁴ No primeiro caso, contudo, é preciso que haja alguma forma de participação majoritária, como plebiscito ou referendo, conforme será visto a seguir.

Adiante são expostas cada uma das principais experiências representativas de ambos os modelos. Principia-se pelo modelo mais radical de democracia participativa.

¹³ BATTELLI, op. cit., p. 285. Biscaretti di Ruffia, da sua parte, distingue entre a iniciativa popular “simples” (não formulada) e a formulada. RUFFIA, op. cit., p. 421.

¹⁴ ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 220.

3.1.1 Modelo da iniciativa popular “semivinculante”

Nesse modelo – adotado, entre outros, pela Suíça (tanto na esfera federal quanto na cantonal), por alguns estados dos EUA e pelo Uruguai –, uma vez apresentado o projeto, o Legislativo fica a ele parcialmente vinculado; ou deve submeter a matéria diretamente à população; ou, se rejeitar ou emendar a proposição, deve convocar referendo. Trata-se de uma opção que, como foi dito, radicaliza a opção pela democracia direta, uma vez que, nesse sistema, o Parlamento atua mais como instância intermediária do que propriamente decisória.

3.1.1.1 Baden-Württemberg (Alemanha)

Na Alemanha, a Constituição do *Bundesland* (Estado) de Baden-Württemberg já desde muito tempo combinava a iniciativa popular com o referendo: se 80 mil eleitores pedissem uma lei e a assembleia legislativa não fizesse justiça ao pedido, este deveria ser submetido a referendo¹⁵.

O Estado de Baden-Württemberg fez, aliás, uma recente reforma constitucional (5 de dezembro de 2015), para promover ainda mais a participação popular. Instituiu, por exemplo, a possibilidade de iniciativa não formulada (moção), subscrita por 0,5% do eleitorado do Estado¹⁶. Para a iniciativa formulada, continua a ser exigida a assinatura de 10% do eleitorado; mas, no caso de o Legislativo Estadual rejeitar o projeto, deve obrigatoriamente convocar referendo, para que o próprio povo decida sobre a proposição (arts. 59 e 60, 1, da Constituição de Baden-Württemberg).

¹⁵ Cf. FERREIRA, op. cit., p. 220.

¹⁶ Cf. ALEMANHA. Mehr direkte Demokratie im Land. *Baden-Württemberg.de*, 25 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/mehr-direkte-demokratie-im-land/>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

3.1.1.2 Suíça (Federação e cantões)

Na Suíça, a Carta Magna de 1999 prevê a iniciativa popular para a reforma da Constituição, mediante proposta de 100 mil eleitores, seja para a modificação total (art. 138), seja para a parcial (art. 139) – esta última, de maneira “formulada”. No regime constitucional anterior, não havia iniciativa popular de leis comuns¹⁷. Atualmente, porém, o art. 139a prevê a possibilidade de 100 mil eleitores proporem alterações “da Constituição ou de leis” (art. 139a, 1), na forma de sugestão geral (iniciativa não formulada).

Em qualquer dos casos, se o Conselho Federal discordar da proposta, pode recomendar sua rejeição ou apresentar um substitutivo – mas a questão deve, necessariamente, ser submetida à deliberação popular e dos cantões (art. 139a, 4 e 5). Por isso se diz que, na Suíça, “a deliberação das assembleias representativas [Poder Legislativo]” possui “um caráter puramente consultivo, e os projetos adotados em votação popular tiram sua força unicamente da decisão do povo.”¹⁸ Existe a possibilidade, no entanto, de que o Conselho Federal archive a proposta, considerando-a nula, se houver violação a uma das cláusulas pétreas (art. 139, 2, e art. 139a, 2), no exercício de um verdadeiro controle legislativo e prévio de constitucionalidade da proposta.

Na Constituição do Cantão de Basel-Landschaft (Bale-Campagne), as iniciativas populares são submetidas a uma comissão específica do Legislativo Cantonal, que pode até alterar a proposta (Lei nº 120, de 7 de setembro de 1981, §§ 58 e ss). Em constituições anteriores, havia um mecanismo peculiar: 15 mil eleitores podiam propor projeto à Assembleia Cantonal. Se, em 2 meses, ele não fosse objeto de deliberação, deveria a matéria ser submetida à consulta popular. Em caso de aprovação, o Legislativo passaria a ter obrigação de sobre ela deliberar, ainda que para rejeitá-la. Em todo caso, porém, o corpo parlamentar poderia ser dissolvido pela vontade da população¹⁹.

¹⁷ BATTELLI, op. cit., p. 45.

¹⁸ Id. Ibid., p. 286.

¹⁹ SIGNOREL, op. cit., p. 56.

No Cantão de Neuchâtel, a iniciativa popular pode ser exercida por 4.500 eleitores, cujas assinaturas devem ser reunidas no intervalo de até 6 meses (art. 40 da Constituição cantonal). Há, porém, a previsão expressa de que a referida proposta deve respeitar o princípio da unidade de matéria (art. 40, 3, parte final). Também é prevista a existência de moção popular (art. 41), por meio da qual 100 eleitores podem solicitar ao Legislativo que adote, *em nome de um de seus membros*, um projeto de lei. Se o Legislativo rejeitar ou modificar um projeto de iniciativa popular, a questão deve ser submetida ao próprio povo, sendo facultada a apresentação de proposta paralela, que também deverá ser votada pelo povo (art. 44, alínea a).

O pioneiro da iniciativa popular, o Cantão de Vaud, por sua vez, prevê, por meio da Constituição cantonal de 14 de abril de 2003, a iniciativa popular para a reforma do próprio texto constitucional (total ou parcialmente), de leis e até de tratados internacionais (art. 78). Admite tanto a iniciativa popular formulada quanto a não formulada, exigindo 12 mil assinaturas, para os casos em geral, ou 18 mil, caso se deseje a reforma total da Constituição (art. 79). Antes, porém, da colheita de assinaturas, a proposta passa por um controle prévio de constitucionalidade pelo Grande Conselho (Legislativo Estadual), que deverá barrar propostas inconstitucionais ou violadoras de cláusulas pétreas – em decisão da qual cabe recurso à Corte Constitucional (art. 80). Se o Legislativo se opuser à medida, ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo), deve submeter a questão ao voto popular. Existe, ainda, prazo para a deliberação parlamentar sobre o tema (arts. 81 e 82).

3.1.1.3 Estados Unidos da América

Nos EUA, não há, como mencionado, previsão de iniciativa popular na esfera federal. Entre os estados, encontra-se uma variedade de situações, desde entidades federativas que adotam a iniciativa não vinculante até outras em que o Legislativo fica bastante restrito na análise de propostas levadas a cabo pela população.

José Duarte Neto faz o seguinte levantamento:

A maioria dos Estados – Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Missouri, Nebraska, Ohio, Oklahoma, Oregon, Dakota do Sul e Utah – não confere tratamento privilegiado às leis elaboradas por iniciativa popular. Uma vez em vigor, podem ser alteradas ou revogadas por outras leis de iniciativa do Poder Legislativo, reservada a possibilidade de se convocar um referendo facultativo. [...] No Alaska e no Wyoming, a revisão é vedada no período de dois anos, em Nevada, por três anos. Esse período é elevado para sete anos no Arkansas e na Dakota do Norte, excepcionada a hipótese de a revisão obter a aprovação de dois terços do Parlamento. Em Montana, a revogação exige tão somente uma maioria qualificada. Em Washington e Michigan, a revisão necessita da concordância popular, sendo imprescindível o referendo. No Arizona, para as iniciativas que tenham obtido determinada adesão, a revisão somente será implementada com a condição de um referendo obrigatório. Na Califórnia, toda alteração de lei elaborada por essa via está sujeita ao referendo obrigatório ao final, salvo se, quando da proposta original, tiver ela dispensado o referendo para sua alteração futura²⁰.

3.1.1.4 América Latina

A iniciativa semivinculante é também adotada em alguns países da América Latina.

Na Constituição Uruguaia, de maio de 1997, o art. 79 prevê a iniciativa popular mediante a assinatura de 25% do eleitorado. Veda-se a proposta popular em relação a matéria tributária e a temas exclusivos do Executivo. É facultado ao Legislativo apresentar substitutivo, mas a decisão parlamentar deve, em qualquer caso, ser submetida a consulta popular, coincidente com a próxima eleição²¹.

Por sua vez, a Venezuela, por meio do art. 204, 7, de sua Constituição exige o apoio de apenas 0,1% dos eleitores, para que seja apresentado projeto de iniciativa popular. Estipula-se prazo para que seja realizada a deliberação parlamentar sobre esse tipo de projeto. A discussão deve começar na sessão legislativa seguinte àquela em que foi apresentada a proposição, sob pena de ser enviada para um “referendo aprobatório” (art. 205).

²⁰ DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005. p. 75.

²¹ Id. *ibid.*, p. 83.

Para emendas constitucionais, exige-se o apoio de 15% do eleitorado (art. 341, 1). A mesma quantidade de apoios é necessária para a convocação de Assembleia Nacional Constituinte, sendo a Carta Magna venezuelana um caso até certo ponto atípico, em que uma Lei Maior regulamenta sua própria substituição²².

3.1.2 Modelo da iniciativa popular não vinculante

Nos países em que se adota esse modelo, a iniciativa popular nada mais é que uma provocação, uma exortação ao Legislativo para que delibere sobre determinado tema. Não há vinculação do Parlamento. No máximo, são estipulados prazos para que o corpo eleito delibere sobre o projeto.

3.1.2.1 Itália

A Itália está para o modelo da iniciativa popular não vinculante assim como a Suíça está para o modelo da semivinculação. É sobre a experiência italiana que se tem a maior quantidade de escritos e estudos.

De acordo com a segunda parte do art. 71 da Constituição italiana de 1948, são necessários 50 mil eleitores para a proposição de um projeto de lei perante o Parlamento²³.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho noticia que, naquele país, “somente uma vez [...] chegou ao Parlamento iniciativa popular de uma nova lei.”²⁴ Isso se deve, segundo o autor, à excessiva quantidade de assinaturas exigidas.

²² Id. *ibid.*, p. 85.

²³ “Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.” Numa tradução livre: “O povo exercita a iniciativa de leis, mediante proposta de pelo menos 50 mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.”

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 144.

No mesmo sentido, Pinto Ferreira aponta:

[...] a efetivação prática da iniciativa popular na Itália é bem pequena, pois é mais difícil coletar cinquenta mil assinaturas [...] para tal proposta do que convencer um só deputado ou senador a apresentá-la. Até 1962, em vinte anos de vigência da Constituição italiana, só uma vez foi pedida a iniciativa popular²⁵.

Em sentido parcialmente diverso, Luis Aguiar de Luque reconhece a pequena utilização do instrumento, mas afirma que tal não se dá em virtude da quantidade de assinaturas, que equivalia a apenas 0,15% do eleitorado italiano em 1977²⁶. Aponta, no entanto, que “só foram apresentadas algumas iniciativas [...], que nunca chegaram a prosperar no Parlamento e cuja verdadeira finalidade era chamar a atenção da opinião pública sobre os temas respectivos [...]”²⁷ Por isso, afirma:

Na República Italiana os institutos de participação direta aparecem com um caráter complementar às instituições parlamentares em que descansa basicamente o sistema político. [...] A iniciativa popular aparece assim como um complemento da iniciativa governamental ou parlamentar habitual, incorporando-se depois o projeto, assim apresentado, à dinâmica própria do regime parlamentar²⁸.

Demais disso, o sistema italiano não reconhece, como registrado, nenhuma tramitação especial para os projetos de iniciativa popular. Para Duarte Neto, “[na Itália] não existe a obrigação de o Parlamento apreciá-la e votá-la, ficando reduzida a uma mera sugestão, sem maiores consequências jurídicas [...]”²⁹ Corroborando essa leitura, Luque sustenta:

[...] ao contrário do que suced[e]ia na Suíça e em Weimar [Constituição Alemã de 1919], onde a iniciativa popular desemboca[va] necessariamente em um *Referendum*, na

²⁵ FERREIRA, op. cit., p. 269.

²⁶ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa e derecho constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977. p. 198.

²⁷ Id., ibid., p. 205.

²⁸ Id., ibid., p. 210.

²⁹ DUARTE NETO, op. cit., p. 80.

Constituição Italiana a iniciativa popular se reduz a isto, mera iniciativa legislativa, que posteriormente será estudada e votada em cada uma das Câmaras [...] ³⁰.

Essa opinião, contudo, não pode ser considerada unânime. Como será visto em item específico, há autores para quem a iniciativa popular delimita a atuação parlamentar, que não poderia subvertê-la.

3.1.2.2 Espanha

Na Espanha, admite-se a iniciativa popular de leis ordinárias, excetuadas, portanto, a reforma da Constituição e as leis orgânicas (assemelhadas às leis complementares brasileiras). A iniciativa pode ser formulada ou apresentada na forma de mera moção, mas sempre se apoiada por 500 mil eleitores ³¹, cujas firmas sejam reconhecidas (art. 87, 3).

Não há previsão constitucional para nenhuma regra diferenciada de tramitação dessa espécie de proposta, o que inclui a Espanha entre os países que adotam o sistema da iniciativa não vinculante.

3.1.2.3 América Latina

No México, 0,13% do eleitorado pode propor projetos de lei que, ao menos em nível constitucional, não geram nenhum tipo de vinculação ao Legislativo, embora a matéria seja remetida parcialmente à legislação infraconstitucional (art. 71, IV, da Carta Magna mexicana).

O art. 39 da Constituição argentina atribui ao povo o poder de propor projetos de lei ordinária, excetuados alguns assuntos (matéria penal, por exemplo). O percentual exigido é regulamentado na legislação infraconstitucional, mas não pode ser superior a 3% do eleitorado. Os projetos de iniciativa popular não gozam de nenhuma prerrogativa especial, a não ser quanto ao prazo: exige-se que o Congresso delibere sobre eles em até 12 meses.

³⁰ LUQUE, op. cit., p. 198.

³¹ Cf. DUARTE NETO, op. cit., p. 81.

O Paraguai, por sua vez, por meio de sua Lei Maior de 1992, reconhece a iniciativa popular, mas a remete integralmente à legislação infraconstitucional.

3.2 Emendas parlamentares aos projetos de iniciativa popular no Direito Comparado

Se, nos países que adotam a iniciativa semivinculante, as limitações ao poder de emenda são mais óbvias – ou não são admitidas emendas, como no caso da maioria dos cantões suíços, ou, em caso de se as admitir, desembocam em referendo obrigatório –, o mesmo não se pode dizer dos ordenamentos em que se adota a iniciativa não vinculante.

Há quem sustente que, mesmo nos casos de o Legislativo não estar vinculado à iniciativa, o poder de emenda não poderia ser considerado irrestrito. Ao comentar especificamente o caso italiano, Serio Galeotti assim considera:

A proposição legislativa não apenas põe em curso o procedimento, como mero fenômeno dinâmico, e dá o impulso de toda uma sequência procedimental, mas delimita a matéria sobre a qual a atividade procedimental sucessiva deverá ser conduzida e restringir-se, pelo menos tendencialmente; é com a proposta legislativa que ocorre, por assim dizer, a fixação da “matéria de legislar”, e é portanto dela que descendem os limites aos quais estão submetidos, por exemplo, o poder instrutório e o poder de emendamento (e até mesmo o próprio poder de deliberação final). [...] O conteúdo original da proposta poderá ser [...] desenvolvido, emendado, aperfeiçoado [...], mas não poderá ser de todo subvertido, mudado e substituído por outro que não tenha presente alguma conexão substancial com a proposta original³².

A tendência majoritária é, como visto, reconhecer que a adoção do modelo da iniciativa não vinculante gera ampla liberdade de emendas ao legislador.

³² GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957. p. 253-254.

Tem-se discutido na doutrina jurídica italiana quais obrigações acarreta para as Câmaras a apresentação de um texto pela via da iniciativa popular. Para uns, basta receber o projeto (Biscaretti); outros entendem que devem gozar de um tratamento prioritário na ordem de discussões (Virga); Bettinelli, mais recentemente [...], contata que tais projetos não têm gozado de nenhum tratamento favorecido, eximindo-se apenas da caducidade causada pelo fim da legislatura aos projetos em curso de deliberação³³.

Corroborando essa leitura, ao menos no ordenamento italiano (paradigma da iniciativa não vinculante), Biscaretti di Ruffia defende que “não parecem justificadas as limitações que alguns quiseram estender a ela [a iniciativa popular], por analogia.”³⁴

3.3 Quadro sinóptico dos diversos ordenamentos pesquisados

O quadro seguinte sintetiza as principais características de cada um dos casos pesquisados.

(continua)

Ordenamento	Modelo	Quantidade de assinaturas exigidas	Peculiaridades
Baden-Württemberg (Alemanha)	Semivinculante	10% do eleitorado	Em caso de rejeição do projeto, deve ser convocado referendo.
Suíça (federal)	Semivinculante	100 mil	Legislativo pode considerar a proposta inconstitucional; se não, submete o projeto à votação popular; só há iniciativa popular em matéria constitucional.
Basel-Landschaft (cantão suíço)	Semivinculante	Sem previsão expressa	Iniciativas populares são submetidas a uma comissão específica do Legislativo Cantonal, que pode até alterar a proposta.

³³ LUQUE, op. cit., p. 198.

³⁴ RUFFIA, op. cit., p. 422.

(continuação)

Ordenamento	Modelo	Quantidade de assinaturas exigidas	Peculiaridades
Neuchâtel (cantão suíço)	Semivinculante	4.500	Se o Legislativo rejeitar ou modificar um projeto de iniciativa popular, a questão deve ser submetida ao próprio povo, sendo facultada, porém, a apresentação de proposta paralela, que também deverá ser votada pelo povo. Há previsão expressa de que a iniciativa deve respeitar a unidade de matéria.
Vaud (cantão suíço)	Semivinculante	12 mil (leis ordinárias) ou 18 mil (reforma constitucional)	Se o Legislativo se opuser à medida, ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo), deve submeter a questão ao voto popular. Há prazo para a deliberação, mas o projeto passa por controle preventivo de constitucionalidade.
EUA (federal)	Não há	-	-
EUA (estados)	Não vinculante (maioria) Semivinculante (alguns)	Diversas regras distintas	Em alguns estados, as leis oriundas de iniciativa popular não podem ser revistas, senão após determinado período de tempo.
Uruguai	Semivinculante	25% do eleitorado	É facultado ao Legislativo apresentar substitutivo, mas a decisão parlamentar deve, em qualquer caso, ser submetida a consulta popular, coincidente com a próxima eleição.
Venezuela	Semivinculante	0,1% (leis ordinárias) ou 15% (forma constitucional)	A discussão deve começar na sessão legislativa seguinte àquela em que foi apresentado o projeto - sob pena de ser enviado para um "referendo aprobatorio". Prevê-se até a possibilidade de convocação de uma assembleia constituinte.

(continuação)

Ordenamento	Modelo	Quantidade de assinaturas exigidas	Peculiaridades
Itália	Não vinculante	50 mil	Discute-se sobre a existência de limitações ao Legislativo; a doutrina majoritária considera que não há.
Espanha	Não vinculante	500 mil	Não há regras especiais de tramitação dos projetos de iniciativa popular. Não se admite a iniciativa em determinados temas.
México	Não vinculante	0,13% do eleitorado	O detalhamento da matéria é remetido à legislação infraconstitucional.
Argentina	Não vinculante	Previsto em lei (não pode ser superior a 3% do eleitorado)	Exige-se apenas que o Congresso delibere sobre o projeto em até 12 meses.
Paraguai	Não vinculante	Previsto na legislação infraconstitucional	A Constituição apenas prevê o instituto, mas remete toda a sua regulamentação à legislação infraconstitucional.

3.4 Conclusões parciais

A par de tudo o que se expôs neste tópico, pode-se apresentar como conclusões parciais as seguintes: a) existem dois sistemas de tratamento da iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa não vinculante e a semivinculante; b) no caso da iniciativa semivinculante, uma vez apresentado o projeto por iniciativa popular, o Legislativo ou deverá submetê-lo à decisão do povo, ou precisará fazê-lo se rejeitar a proposição ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo); c) nos países em que a iniciativa não vincula o Parlamento, o mais comum é que não haja limitações materiais ao poder de emenda, ou mesmo ao destino do projeto, salvo, no máximo, a estipulação de prazo para que o Legislativo delibere sobre o tema.

4 Iniciativa popular no Brasil pós-1988

4.1 Requisitos constitucionais para a apresentação de projetos de iniciativa popular na esfera federal

A figura da iniciativa popular surgiu, no Brasil, com a Carta Magna de 5 de outubro de 1988. Apesar da recente introdução em nosso ordenamento constitucional, já recebeu diversas críticas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho chegou a afirmar tratar-se de um “instituto decorativo”³⁵, tal a dificuldade de pôr em prática os requisitos exigidos para a apresentação de um projeto em tais condições³⁶.

A história recente corrobora isso. Obviamente, o principal empecilho à utilização cotidiana dessa prerrogativa popular é o número de assinaturas necessárias. Talvez espantados com a adesão dos cidadãos ao instituto da emenda popular, prevista no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, os elaboradores da Constituição acreditaram que toda aquela mobilização pudesse refletir-se na prática constitucional posterior³⁷. Com isso, previram requisitos praticamente intransponíveis para a propositura de projeto por iniciativa dos cidadãos (art. 61, § 2º)³⁸.

Os requisitos de 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados, e com não menos do que 0,3% do eleitorado *de cada um deles* merecem crítica quase unânime da doutrina.

³⁵ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 208.

³⁶ Friedrich Müller chega a propor “a reforma da iniciativa popular e do referendo/plebiscito”. Cf. MÜLLER, Friedrich. Vinte anos da Constituição: reconstruções, perspectivas e desafios. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008.

³⁷ “No processo constituinte de 1987/88, entre nós, tomou-se um instrumento de ampla aplicação. Neste processo foram formuladas 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais (mínimo de 30.000 assinaturas e três entidades responsáveis) e foram, como tais, oficialmente admitidas. Tiveram influência na redação do texto constitucional.” In: CARNEIRO, Nelson, apud AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: ano 33, n. 132, out./dez. 1996.

³⁸ “A timidez da experiência brasileira em leis de iniciativa popular é reflexo da dificuldade para o implemento dos requisitos do art. 61, § 2º, da CF.” In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da; CRUZ, José Leocádio da; DALAZOANA, Vinícius. *Técnica e processo legislativo previdenciário*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 118.

Em comentário semelhante ao que registra em relação ao sistema italiano (que, como visto, é até menos exigente que o brasileiro, em termos quantitativos), Pinto Ferreira afirma:

A Constituição brasileira vigente admite a iniciativa popular em teoria, mas a dificulta na prática. [...] É evidentemente muito mais prático ao eleitorado, que se interessa na iniciativa popular, fazer a apresentação de sua proposta por intermédio de um deputado ou senador do que gastar tempo e dinheiro em angariar e coletar milhares de assinaturas³⁹.

A imensa dificuldade de preenchimento dos requisitos previstos no § 2º do art. 61 da CF é o que motiva a sugestão, ao final deste texto, para que seja apresentada proposta de emenda constitucional (PEC) que flexibilize essas exigências.

No caso brasileiro, a dificuldade é tão grande que a Câmara dos Deputados resolveu minorar o problema criando uma comissão para receber sugestões de projetos e apresentá-los em nome da comissão: é a Comissão de Legislação Participativa:

Visando criar um canal alternativo para a participação popular nos trabalhos legislativos, a Câmara dos Deputados, em 2001, instituiu a Comissão de Legislação Participativa, órgão permanente da Casa destinado a examinar e dar parecer sobre sugestões de iniciativa legislativa recebidas de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Dispondo de iniciativa legislativa como qualquer outra comissão parlamentar, a Comissão de Legislação Participativa, quando verifica que uma sugestão apresentada atende às condições mínimas para tramitar, adota-a, formulando e apresentando o projeto à Casa como sendo de sua autoria, de forma a viabilizar a respectiva tramitação⁴⁰.

Essa tentativa de relativizar a dificuldade imposta pela CF é até mesmo saudada por diversos autores. Fernando de Brito Alves entende que tal modelo “apresenta maiores vantagens, para a promoção da inclusão e da participação popular, que o consagrado

³⁹ FERREIRA, op. cit., p. 271.

⁴⁰ PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 30-31.

pela Constituição Federal de 1988. A essa modalidade [...] poderíamos denominar de iniciativa popular indireta [...].”⁴¹

Como se vê, em momento algum a “assunção” de projetos por parlamentares ou a criação de comissões especificamente destinadas ao recebimento de sugestões populares foram consideradas afronta à iniciativa popular. Ao contrário: são duas formas que a sociedade e os poderes instituídos encontraram para superar as draconianas exigências constitucionais para a apresentação formal de projetos de iniciativa dos eleitores.

4.2 Inexistência de vinculação do Congresso Nacional

Dentro do quadro traçado na análise do Direito Comparado (ver item 3.3), pode-se situar o Brasil, sem dúvida, entre os países que adotam a iniciativa formulada e não vinculante.

Não há, portanto, garantia de que o projeto popular será aprovado. A garantia é de que o Congresso delibere sobre ele como entender de direito. Por isso, não é um exercício da democracia direta, em que o povo vota diretamente as leis, mas do modelo semidireto, em que as leis são votadas por representantes do povo, mas este, em alguns momentos, participa diretamente da vida política.

Como observa Adriano Sant’Ana Pedra,

[...] não há obrigatoriedade na aprovação, por parte dos parlamentares, do projeto apresentado pelo povo. O que existe é tão-somente o dever de apreciação. Todavia, quanto maior for o número de eleitores que assinar o ato, mais difícil será a rejeição do projeto pelos parlamentares. Mas infelizmente, apesar da grande mobilização necessária para recolher o número mínimo de assinaturas, a Constituição brasileira sequer estabelece um prazo para que o Congresso aprecie o projeto de iniciativa popular, como faz a Constituição argentina (artigo 39)⁴².

⁴¹ ALVES, op. cit., p. 228.

⁴² PEDRA, Adriano Sant’Ana. Participação popular no processo legislativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jan. 2007.

Essa opção, obviamente, pode ser objeto de crítica, especialmente por aqueles que simpatizam mais com o modelo da iniciativa popular semivinculante. Com base na norma vigente, entretanto, dificilmente se pode, sem grandioso ônus argumentativo, sustentar a existência de limitações ou vinculações do Congresso Nacional aos projetos de lei de iniciativa dos cidadãos.

Friederich Müller, por exemplo, critica essa opção, embora a reconheça como decorrente do texto normativo da CF de 1988:

[...] no caso da iniciativa popular, a Câmara dos Deputados pode tanto aceitar como rejeitar o resultado proposta por ela - ou também, eventualmente, não analisá-la [sic], retardando sua tramitação. [...] é o povo quem tem a iniciativa e também a competência de decidir o conteúdo da proposição - mas a decisão definitiva está completamente nas mãos da elite política⁴³.

No levantamento doutrinário, legislativo e jurisprudencial que será mais à frente exposto, não se encontrou quem sustente a tese de que, no sistema brasileiro, o Congresso Nacional esteja, atualmente, vinculado (ainda que parcialmente) à proposta popular.

4.3 Experiência brasileira pós-1988

Como substrato para a análise final, estudam-se os casos apontados como de iniciativa popular (ainda que assim sejam designados de forma imprópria) no Direito brasileiro.

4.3.1 O único caso de iniciativa popular propriamente dita: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Na experiência pós-1988, o único projeto de iniciativa popular a *tramitar dessa forma*, na esfera federal, foi o que pretendia criar o Fundo Nacional de Moradia Popular - PL nº 2.710, de 1992, do

⁴³ MÜLLER, Friederich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: RT, 2013. p. 71.

Deputado Nilmário Miranda⁴⁴. Na verdade, no *Diário do Congresso Nacional* de 8 de abril de 1992, publicou-se o projeto como de iniciativa popular (p. 6355).

Como havia dúvidas sobre a quantidade de assinaturas, “oficiou-se ao TSE para que por amostragem conferisse a situação eleitoral dos aderentes. Esbarrou-se na ocasião na impossibilidade desta tarefa, não contando a Justiça Eleitoral com integral cadastro nacional.”⁴⁵ Com a dúvida sobre o preenchimento ou não do requisito constitucional, deu-se andamento ao PL – que até hoje consta como o único registrado oficialmente pela Câmara dos Deputados como de iniciativa popular. Na verdade, o PL consta do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados como de autoria do deputado, mas com a ressalva de que foi “apresentado nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição Federal.”⁴⁶

Aprovado na forma de substitutivo, o projeto deu origem à Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. No parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, há expressa menção a ser o projeto “de iniciativa popular” (Parecer do Deputado Fernando Coruja, p. 2)⁴⁷. Nas p. 6 e 7, enfrenta-se o tema da verificação de assinaturas, para concluir que o projeto é mesmo de iniciativa do povo. Também no Senado Federal (onde tramitou sob a forma de Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2004), o projeto foi tratado como de iniciativa popular (Parecer nº 678, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, relator Senador Marcelo Crivella, p. 1, 11 de maio de 2005)⁴⁸.

A proposição foi – repita-se – aprovada pelo Senado Federal não em sua versão original, mas sim na forma de substitutivo

⁴⁴ Cf. DUARTE NETO, op. cit., p. 142.

⁴⁵ Id. *ibid.*, p. 142.

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 2710/1992*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

⁴⁷ Idem. *Projeto de Lei nº 2.710, de 1992*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992>. Acesso em: 26 dez. 2016.

⁴⁸ BRASIL. Senado. *Parecer nº [678], de 2005*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=25715&tp=1>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

da Comissão de Finanças e Tributação. A proposta foi vetada parcialmente pelo presidente da República (veto ao parágrafo único do art. 7º, que tratava de dotações orçamentárias). O veto (nº 22, de 2005) foi mantido.

4.3.2 Iniciativas falsamente populares ou impróprias: as iniciativas populares “assumidas” por parlamentares

Não é de hoje que a doutrina aponta o fenômeno das iniciativas de inspiração popular que são “assumidas” por deputados. Isso, no entanto, parece nunca ter sido visto como ameaça ou atitude indevida, senão como forma de “driblar” a extraordinária dificuldade de se alcançarem as assinaturas constitucionalmente exigidas – ou, até mesmo, de conferir se os requisitos foram atingidos.

Nesse sentido, Renata Pouso afirma:

Já não bastasse a dificuldade de recolhimento de tais assinaturas, o processo é impossibilitado, também, pela inexistência de uma estrutura interna da Câmara dos Deputados para a conferência das assinaturas.

[...] A saída encontrada, na prática, para o acolhimento dos projetos de lei de iniciativa popular entregues à Câmara dos Deputados pela iniciativa direta da população, e sob [sic] os quais não há a possibilidade técnica de apuração da veracidade e quantidade dos subscritores conforme a exigência constitucional, foi a distribuição eventual e aleatória de tais projetos a Deputados Federais que “adotam” o texto popular e o defendem perante a tribunal do Congresso⁴⁹.

Talvez por darem sentido muito lato ao termo *iniciativa popular*, ou mesmo por confusão factual, parte da doutrina aponta como exemplos de leis oriundas da iniciativa popular a Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que inseriu o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos; a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que inseriu a compra de votos (captação ilícita de sufrágios) entre

⁴⁹ POUISO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 55.

as hipóteses de cassação do mandato eletivo pela Justiça Eleitoral⁵⁰; e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), que criou novas hipóteses de inelegibilidade. Nenhum desses três, porém, decorreu tecnicamente de iniciativa popular⁵¹. Senão, observe-se.

4.3.2.1 A alteração na Lei de Crimes Hediondos

A Lei nº 8.930/1994 derivou da aprovação do PL nº 4.146, de 1993, que foi registrado como de autoria do Poder Executivo⁵². Assim, embora a legislação tenha derivado de *inspiração* popular, não se pode afirmar tecnicamente ser caso de exercício da prerrogativa do § 2º do art. 61 da CF.

Mônica de Mello, após apresentar o caso como “o segundo projeto de iniciativa popular” (na história brasileira), afirma:

Não temos dados completos referentes a esse projeto de iniciativa popular. Não sabemos a quantidade de assinaturas obtidas. O próprio Presidente da República, que tem poder de iniciativa, conferido constitucionalmente, o apresentou ao Congresso Nacional⁵³.

Também está disponível, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a imagem da Mensagem nº 571, de 1993, do presidente da República, que submete o PL à apreciação do Congresso Nacional, sem qualquer citação à iniciativa popular.

⁵⁰ Cf., nesse sentido: MELLO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 192-193.

⁵¹ Cf. sobre dois desses casos: VOGEL, Luiz Henrique. *Atualização de estudo sobre a participação popular nas decisões legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. p. 5.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. *PLP 168/1993*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

⁵³ MELLO, op. cit., p. 192.

4.3.2.2 A cassação de mandato por compra de votos

Quanto à Lei nº 9.840/1999, o sítio da Câmara registra como autor o Deputado Albérico Cordeiro⁵⁴. Na Justificativa do PL, consta que está sendo apresentado como “Iniciativa Popular de Lei”. Logo depois, contudo, registra-se:

Subscrita por 952.314 eleitores até o dia 10 de agosto de 1999, as assinaturas já recolhidas foram entregues nesta data ao Presidente da Câmara Federal [*sic*], Deputado Michel Temer, mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido pela Constituição Federal para Iniciativas Populares de Lei, isto é, 1% do eleitorado nacional, o que corresponde atualmente a um milhão e sessenta mil assinaturas.

Os Deputados que apresentam 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 [...]⁵⁵.

Na identificação, constam como autores Albérico Cordeiro e outros. Tudo isso confirma que também esse PL, embora de inspiração popular, não pode ser considerado tecnicamente de iniciativa popular. A Justificativa, no entanto, deixa clara uma característica importante: busca-se que os deputados assumam a autoria do projeto, não só como forma de capitalizar politicamente a proposição, mas até mesmo como forma de acelerar a tramitação, além de poder fazer frente ao excessivo número de assinaturas exigidas pela CF.

Interessante perceber, ainda, que o PL foi aprovado na forma de substitutivo, apresentado pelo então Deputado José Roberto Batochio⁵⁶, mas que não alterava a proposição em essência. Além de tudo, chama a atenção a rapidez na tramitação do PL (a fim de que fosse aprovado a tempo de viger nas eleições de 2000, por força da anterioridade exigida pelo art. 16 da CF): apresentado em 18 de

⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 1517/1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

⁵⁵ Idem. *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 set. 1999, p. 41595. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/lmagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

⁵⁶ Idem. *Diário da Câmara dos Deputados*, 22 de setembro de 1999, p. 43573.

agosto de 1999, foi aprovado em Plenário no dia 21 de setembro de 1999; chegou ao Senado Federal e, dois dias depois, foi aprovado sem emendas e enviado à sanção⁵⁷.

4.3.2.3 A Lei da Ficha Limpa

Talvez o caso mais lembrado seja o da chamada Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010). Na tentativa de moralizar o exercício da atividade política, a sociedade civil organizou-se para propor ao Congresso Nacional um projeto de lei (complementar) impondo a inelegibilidade das pessoas que fossem condenadas por um órgão colegiado, tanto pela prática de improbidade administrativa, quanto pelo cometimento de determinados delitos.

Na verdade, o projeto foi apresentado em nome de um deputado (Antonio Carlos Biscaia - PT/RJ) e outros 21 deputados (Projeto de Lei Complementar - PLP nº 518, de 2009), para não ser preciso conferir todas as assinaturas populares e, assim, acelerar a tramitação. No sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, consta a imagem da versão original do PLP, subscrito por 22 deputados, que não faz referência à inspiração popular e que não contém sequer justificção⁵⁸.

No Plenário da Câmara, o projeto original foi apensado ao PLP nº 168, de 1993, de autoria do Poder Executivo, que tramitava na Câmara desde o início da década de 1990. Esse projeto foi aprovado com emenda substitutiva do Deputado José Eduardo Cardoso (PT/SP).

A constitucionalidade da LC nº 135, de 2010, chegou a ser judicialmente discutida, por intermédio das ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs) nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578, julgadas pelo STF (rel. Min. Luiz Fux). Na análise conjunta dessas ações, foi expressamente consignado que “o exame do caso envolveria, à luz da teoria da *causa petendi*

⁵⁷ BRASIL. Senado. *Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 1999: Lei da Corrupção Eleitoral*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/41854>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009>. Acesso em: 27 dez. 2016.

aberta”⁵⁹ (p. 10), todos os possíveis questionamentos à validade da norma, inclusive a questão, presume-se, da iniciativa (p. 6). Embora a discussão se tenha cingido aos aspectos da constitucionalidade material, a causa de pedir aberta, que caracteriza as ações de controle concentrado de constitucionalidade, permite afirmar que o STF considerou constitucional a tramitação do projeto que originou a lei citada.

No acórdão, consta do voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa referência à iniciativa popular, quando se afirma que “não se pode negar que um projeto de lei de iniciativa popular que trata especificamente de um tema diretamente ligado à escolha dos nossos representantes, revela muito mais do que uma simples mobilização social.”⁶⁰

Também o Ministro Gilmar Mendes fala na “proposta de iniciativa popular [que] chegou ao Congresso.”⁶¹ Reconhece-se, porém, que houve alteração substancial no texto, uma vez que o projeto original impedia a candidatura de pessoas que tivessem contra si denúncia recebida pela prática de determinados crimes, ao passo que, na versão aprovada, a inelegibilidade decorre da condenação, ainda que não transitada em julgado.

O Ministro Ricardo Lewandowski limita-se a afirmar, sobre a iniciativa, que “esta Lei Complementar 135 é uma lei, como todos sabem, que surgiu da iniciativa legislativa popular [...]”⁶² No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio (p. 316). O Ministro Ayres Brito, por sua vez, afirma:

[...] quando a lei é de iniciativa popular, o Congresso Nacional atua quando a matéria já está a meio caminho, quando a iniciativa já está deflagrada. A democracia dita representativa, exercida pelo Congresso Nacional, já “pega o bonde andando”, mas quem “põe

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4065372>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

⁶⁰ Id. *ibid.*, p. 56.

⁶¹ Id. *ibid.*, p. 140.

⁶² Idem. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30*, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 27 dez. 2016. p. 218.

o bonde nos trilhos”, quem “põe o trem nos trilhos” é a própria sociedade civil [...]”⁶³.

Ao votar contra a constitucionalidade da lei, o Ministro Gilmar Mendes afirma: “O argumento de que a lei é de iniciativa popular não tem peso suficiente para minimizar ou restringir o papel contramajoritário da Jurisdição Constitucional.”⁶⁴

Em resumo do pronunciamento do STF sobre o tema, pode-se dizer que a tramitação do projeto que deu origem à Lei da Ficha Limpa não foi especificamente debatida. Tanto assim que vários ministros – ou todos eles – tratam do projeto como se fosse de iniciativa propriamente popular. De qualquer forma, a existência de emendas parlamentares, até mesmo algumas delas afetando a essência da proposição, foi citada, e não impugnada, o que, à luz da causa de pedir aberta, que caracteriza as ações de processo objetivo de controle de constitucionalidade, serve de base para que se possa afirmar que, ao menos no julgamento das citadas ADC e ADI, o STF considerou constitucionais emendas parlamentares, mesmo a projetos de “iniciativa popular”.

4.3.2.4 As 10 Medidas contra a Corrupção

Finalmente, no caso das chamadas *10 Medidas contra a Corrupção*, ocorreu fenômeno semelhante aos casos anteriormente analisados. O PL nº 4.850/2016 tem como autores formais o Deputado Mendes Thame e outros⁶⁵. O texto é bastante dúbio quanto à iniciativa, uma vez que assim afirma:

Este projeto de lei é o resultado do trabalho conjunto entre o Ministério Público Federal e a sociedade civil que, ao longo desses últimos nove meses, se mobilizaram de norte a sul, de leste a oeste, nas 27 Unidades da Federação do País, com objetivo de alcançar o quantitativo mínimo de assinaturas para se apresentar

⁶³ Id. *ibid.*, p. 258.

⁶⁴ Id. *ibid.*, p. 279.

⁶⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. *Projeto de Lei nº 4.850, de 2016*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2060-PL-4850.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

uma proposição de iniciativa popular, conforme estabelecido no § 2º do Art. 61 da Constituição Federal do Brasil.

Neste sentido, os membros da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção reconhecem a importância do Movimento das 10 Medidas de Combate à Corrupção, por isso, solicitamos o apoio dos ilustres congressistas para que a presente proposta seja aprovada com urgência. São dois milhões de cidadãos que se mobilizaram para o apoio a este Projeto, e nossa a honra de levar à consideração da Câmara dos Deputados esta proposição que é exemplo de participação democrática e fruto de colaboração conjunta de diversos operadores de direito que se dedicam ao combate e prevenção da corrupção em todas as suas formas⁶⁶.

Ao final, não obstante fazer menção novamente aos mais de 2 milhões de assinaturas, o PL é assinado pelos deputados Antonio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos. Aliás, nem poderia ser diferente, uma vez que a versão apresentada não é idêntica àquela que foi objeto da coleta de assinaturas – até porque, na versão apoiada pela população, as proposições eram articuladas na forma de vários projetos⁶⁷, mas o PL nº 4.850/2016 os reuniu em uma só proposição. A versão divulgada pelo MPF continha até mesmo um inusitado “Anteprojeto [sic] de Emenda Constitucional”, para tratar da execução provisória da pena, mesmo sabendo-se que o ordenamento pátrio não admite a iniciativa popular de emendas à Constituição. No PL nº 4.850/2016, essa previsão foi excluída, principalmente em virtude de decisão posterior do STF que a tornou prejudicada.

4.4 Conclusões parciais

Com base na análise do sistema brasileiro, especialmente em relação à praxis parlamentar, pode-se apresentar como conclusões parciais as seguintes: a) o Brasil adota o sistema da iniciativa popular não vinculante; b) por isso, nenhum autor sustenta que existam limitações constitucionais específicas em relação aos projetos de iniciativa popular – o que é, até mesmo, fundamento para que alguns defendam a alteração do texto constitucional que trata do assunto; c) os requisitos

⁶⁶ Id. *ibid.*

⁶⁷ Cf. BRASIL. Ministério Público Federal. *Dez medidas*. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorruptao_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2016.

constitucionais para a apresentação de projetos de iniciativa popular são extremamente exigentes; d) em virtude do número altíssimo de assinaturas exigidas e das dificuldades procedimentais de controlar sua autenticidade, encontraram-se formas de “driblar” essa exigência, seja mediante a criação de comissões específicas para receber sugestões da população, seja pela assunção de autoria dos projetos de inspiração popular por deputados; e) na experiência, a assunção da autoria dos projetos por parlamentares não gerou maiores controvérsias, o que tem, portanto, reforçado a ideia de que os projetos de iniciativa popular não têm regime especial de tramitação.

5 Emendas parlamentares e desvirtuamento do projeto pelo congresso nacional: o caso das 10 Medidas contra a Corrupção

Um dos casos mais polêmicos sobre a questão da iniciativa popular foram as chamadas 10 Medidas contra a Corrupção, sugeridas pelo Ministério Público Federal para que, com o apoio da população, tramitassem sob a forma de projeto de lei ordinária de iniciativa popular – e que, conforme narrado anteriormente, terminou sendo apresentado em nome de um grupo de deputados.

O “projeto” contém, na verdade, muito mais que dez medidas, e seu conteúdo é tão heterogêneo que algumas delas apenas em sentido muito amplo podem ser consideradas como instrumentos de combate à corrupção⁶⁸. Mesmo assim, contou com o apoio de mais de 2 milhões de cidadãos, e foi apresentado à Câmara dos Deputados.

5.1 A tramitação parlamentar na Câmara dos Deputados

Como visto anteriormente, a fim de acelerar a tramitação da proposta, o projeto foi proposto em nome de um grupo de

⁶⁸ Para profunda análise sobre o mérito de cada uma das propostas, assim como os possíveis impactos de sua aprovação, cf. OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes et al. *Como Combater a Corrupção?: uma avaliação de impacto legislativo de proposta em discussão no Congresso Nacional*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, jul. 2015. (Texto para discussão, n. 179). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 27 dez. 2016.

parlamentares federais, encabeçado pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PV/SP), da Frente de Combate à Corrupção, e protocolado sob o nº 4.850, de 2016. Procedimento idêntico, aliás, havia sido adotado - lembre-se - em relação ao projeto de lei complementar que deu origem à Lei da Ficha Limpa, apresentado em nome do Deputado Antonio Carlos Biscaia.

Após ser debatido em comissão especial, o projeto foi objeto de substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS), e aprovado pelo Colegiado, após várias tentativas de alteração do texto sugerido pelo relator.

Às 5h da manhã do dia 30 de novembro de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 4.850-C, de 2016. Sem prejuízo de críticas que podem ser feitas a diversos aspectos do PL, primeiramente é relevante destacar que a Câmara dos Deputados, além de suprimir vários aspectos da proposta original (e do substitutivo do Deputado Onyx Lorenzoni), inseriu, de forma surpreendente, normas sobre abuso de autoridade por membros do Judiciário ou do Ministério Público.

O projeto (nessa nova versão) foi aprovado e seguiu para o Senado Federal, com o objetivo de este atuar na qualidade de Casa Revisora (CF, art. 65, *caput*), tendo sido autuado como PLC nº 80, de 2016.

5.2 A liminar do Ministro Luiz Fux no Mandado de Segurança nº 34.530/DF

Antes mesmo de o projeto ser analisado pelas comissões do Senado Federal, sobreveio decisão liminar do Ministro Luiz Fux, no MS nº 34.530/DF (impetrado pelo Deputado Federal Eduardo Bolsonaro), anulando toda a tramitação do PL nº 4.850/2016, até mesmo a votação em Plenário, e determinando a reautuação da proposta como projeto de iniciativa popular.

Serão analisados os fundamentos dessa decisão ponto a ponto.

O primeiro argumento do voto baseia-se na possível inconstitucionalidade de um deputado propor projeto originalmente apresentado como de iniciativa popular. O Ministro Luiz Fux, sobre o tema, faz a seguinte consideração:

Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema⁶⁹.

Primeiramente, é preciso criticar a decisão por olvidar situação corriqueira da praxis parlamentar, já indicada anteriormente: o fato de um parlamentar “assumir” um projeto de iniciativa popular como seu não é apenas uma forma de capitalizar politicamente o tema, mas também – e principalmente – uma maneira de acelerar a tramitação da matéria. Foi, repita-se, o que aconteceu no caso da Lei da Ficha Limpa, que foi declarada *constitucional* pelo STF (ADC nº 29 e nº 30), em ação relatada, a propósito, pelo próprio Ministro Luiz Fux.

Caso tivesse prevalecido a decisão liminar, ter-se-ia, aí sim, o sepultamento – na prática – da iniciativa popular, uma vez que qualquer projeto dessa natureza teria que aguardar a confirmação da autenticidade, *uma por uma*, de todas as 2 milhões de assinaturas. Foi por isso também – registre-se uma vez mais – que a Câmara dos Deputados criou a CLP, e o Senado criou a Comissão de Direitos

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530 Distrito Federal*. 14 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

Humanos e Legislação Participativa (CDH): para servirem de alternativa à duríssima regra da iniciativa popular.

É de se perguntar, então, sobre o que é mais importante: a efetividade da vontade popular, trazida pela assunção de autoria por deputado, fazendo com que o PL tramite, ou o formalismo da autoria? Diz-se aqui formalismo, aliás, porque os projetos, ainda que tecnicamente de iniciativa popular, não se submetem, em nível constitucional, a nenhuma peculiaridade de tramitação relevante⁷⁰.

Em outras palavras: a assunção, por um parlamentar, de projeto subscrito pela população não só parece inconstitucional como é uma forma de corrigir, pela via prática, uma norma constitucional que é excessivamente dura, em relação aos requisitos para a apresentação de projetos pela via do § 2º do art. 61 da CF. Essa dificuldade, aliás, não é privilégio do Brasil, como se viu.

Na prática, essa parte da liminar terminou sendo cumprida: a Câmara dos Deputados, após a conferência das assinaturas por amostragem, reautuou o PL como de iniciativa popular e o remeteu ao Senado, *tal como fora aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados*. Assim, o mandado de segurança foi extinto sem resolução do mérito. Isso levou a que o Plenário do STF não tivesse a oportunidade de deliberar sobre o tema, o que, espera-se, em breve acontecerá.

Prossegue, no entanto, a decisão liminar:

Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. Note-se que, nos termos do art. 57, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão, ao apreciar qualquer matéria, pode: (i) propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial; (ii) sugerir o seu arquivamento;

⁷⁰ Mesmo as peculiaridades previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados não são decisivas, e são até mesmo prejudiciais, em boa medida, ao projeto (por exemplo, o fato de não ser apreciado por comissões, mas apenas pelo Plenário, pode fazer com que a proposição não seja devidamente estudada e analisada, o que pode levar a uma rejeição desnecessária).

(iii) formular projeto dela decorrente; (iv) dar-lhe substitutivo; e (v) apresentar emenda ou subemenda. Já o art. 191, ao tratar do processamento da votação, dispõe que o substitutivo de Comissão tem preferência na votação em relação ao projeto, sendo que a aprovação do primeiro torna prejudicado o segundo (incisos II a IV). Dessa maneira, antes que seja submetido a qualquer reflexão aprofundada na Casa legislativa, o projeto é extirpado em seu nascedouro quando é apresentado um substitutivo por proposta de parlamentar, não sendo sequer apreciada e rejeitada a formulação popular.

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta (artigos 139, I; 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Em semelhante prisma, o Plenário desta Corte já entendeu ser vedada pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua conversão, por meio de emenda parlamentar, precisamente por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo⁷¹.

Logicamente, uma vez informada a premissa do presente raciocínio, nem se precisaria atacar o restante da fundamentação do voto. Mesmo assim, por considerarmos pertinente o tema em relação a esse estudo, passa-se a analisar criticamente essa segunda linha argumentativa.

Mais uma vez, discorda-se, com a devida vênia, dos fundamentos da interpretação anteriormente explanada. Primeiramente, é

⁷¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530 Distrito Federal*. 14 dez. 2016, op. cit.

preciso reconhecer que o projeto de iniciativa popular não possui, à luz da Constituição, nenhum tipo de tramitação especial. Pode ser emendado, portanto, pelo Congresso Nacional, que pode até mesmo rejeitá-lo integralmente. Isso porque, como visto, o Brasil adota o sistema da iniciativa não vinculante. Caso a decisão citada venha a prevalecer, ter-se-á um caso ímpar de projeto que não pode receber substitutivo (emenda substitutiva integral), o que não ocorre com outras proposições.

Advirta-se, ademais, ser descabida a aplicação por analogia do precedente em que o STF vedou a inclusão de matéria estranha em medida provisória (MPV) – ADI nº 5.127/DF.

Ora, os fundamentos utilizados pelo STF naquele julgamento (e aqui apoiados) são dois: a) o fato de as MPVs serem atos de iniciativa privativa do presidente da República, para as matérias que ele considere relevantes e urgentes; e b) o rito especial de tramitação da MPV, que suprime etapas de discussão e que não pode ser equiparado a um projeto de lei em procedimento comum ordinário. Nenhum desses fundamentos se aplica ao caso dos projetos de iniciativa popular.

Com efeito, os casos de iniciativa popular são exercidos justamente nas hipóteses em que não há iniciativa reservada. Logo, não há falar em “desfiguração” do projeto original, pois se refere a matéria – como reconhecido na própria decisão – que se submete ao poder de iniciativa dos parlamentares. Em contrapartida, a CF não estabelece, para esse tipo de proposição, nenhuma regra de tramitação especial. Trata-se de projetos de lei em procedimento comum ordinário. Se o entendimento do Ministro Fux for literal, não poderá haver inserção de matéria estranha em nenhum tipo de projeto – o que parece fazer sentido do ponto de vista regimental, mas, por mais que se tenha boa vontade, não pode ser extraído diretamente da CF.

Na verdade, a decisão contém uma contradição: afirma ser impossível a apresentação de substitutivo ao projeto de iniciativa popular, se se “desfigurar” a proposta, mas reconhece a possibilidade de o projeto ser rejeitado e, em seu lugar, ser aprovado projeto

distinto, de autoria parlamentar, e a ele apensado. Isto é: a grande questão seria meramente formal (projeto pode ser apensado, mas não pode ser apresentado substitutivo).

Em suma, por mais que seja politicamente esdrúxula e censurável a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados – que inseriu matérias estranhas ao PL nº 4.850/2016, em nítida postura de afronta ao Judiciário e ao MP –, não é o Judiciário (muito menos uma decisão monocrática de um ministro, ainda que do STF) que resolverá a questão.

O efeito colateral dessa decisão, se tivesse sido mantida pelo Plenário do STF, seria o de paralisar ainda mais a tramitação de projetos de inspiração popular, que passariam a “mofar” nas gavetas da Câmara, à espera de que cada uma das milhões de assinaturas fosse analisada. Sem contar que, com essa decisão, o Senado Federal seria alijado do seu papel de Casa Revisora, que poderia até mesmo emendar a versão aprovada pela Câmara ou restabelecer o conteúdo original do PL.

Não é que não se concorde com a valorização da iniciativa popular. A questão é que uma leitura segundo a qual não poderia o Congresso Nacional livremente alterar o conteúdo de tais proposições precisaria ser escudada em previsão constitucional – hoje inexistente e incompatível com os pressupostos da iniciativa não vinculante aqui exposta. Mesmo nos países que adotam a iniciativa popular semivinculante (como visto no item 2), admite-se, em alguns casos, a alteração do projeto pelo Legislativo, ainda que seja necessário submeter a decisão final ao povo.

5.3 Conclusões parciais

Com base no exposto até aqui, as conclusões parciais são as seguintes: a) embora politicamente criticável, a decisão da Câmara dos Deputados de “desfigurar” o PL nº 4.850/2016 (10 Medidas contra a Corrupção) é juridicamente válida; b) isso porque o Brasil adota o sistema da iniciativa popular não vinculante, o que permite ao Congresso Nacional emendar a proposição ou até mesmo

rejeitá-la; c) caso se entenda salutar que o Legislativo não disponha dessa possibilidade, o correto seria emendar o texto constitucional, a fim de que se passe a adotar o sistema da iniciativa popular semivinculante; d) a liminar do Ministro Luiz Fux no MS nº 34.530/DF não levou em conta o fato de que a assunção de autoria de projetos de inspiração popular por deputados não é uma usurpação, mas uma forma de acelerar a tramitação, encontrando uma saída para as rigorosas exigências de assinaturas previstas no texto constitucional; e) caso prevaleça esse entendimento em casos futuros, será muito difícil a apresentação efetiva de projetos de iniciativa popular; f) não se devem trazer para um projeto sujeito a regime comum de tramitação limitações de pertinência temática que só existem em relação aos casos de tramitação especial ou de iniciativa privativa.

6 O poder de emendas parlamentares *versus* a ideia de soberania popular no Brasil: encontros e desencontros

Em muitos aspectos, a liminar do Ministro Luiz Fux no MS nº 34.530/DF parecia inspirar-se muito em ideias subjacentes à boa parte da opinião pública brasileira, que vê nas emendas parlamentares uma espécie de “perigo” contra os projetos. De acordo com essa visão, o ideal seria que o Legislativo apenas chancelasse a vontade da *parcela* da população que se manifestou por meio da apresentação do projeto de iniciativa popular.

Essa leitura, porém, é falha em vários aspectos. Em primeiro lugar, porque o poder de emendar projetos é parte essencial do papel do Parlamento: “[...] a apresentação de emendas parlamentares representa parte essencial do trabalho legislativo. [...] As emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo.”⁷²

Nem mesmo entre os países que adotam o sistema da iniciativa semivinculante, exclui-se completamente o poder de emendar a proposição no Parlamento. Caso se deseje radicalizar a opção pela

⁷² MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 197.

soberania popular, o correto seria submeter todos os projetos de iniciativa popular a referendo obrigatório, o que precisaria ser feito por intermédio de emenda à Constituição.

Aliás, essa visão segundo a qual qualquer alteração em projetos de iniciativa popular é uma afronta traduz uma forma “aristocrática/oligárquica” (no sentido de que “nós”, os formuladores do projeto, somos mais preparados/bem-intencionados/legítimos do que “eles”, os parlamentares) – por incrível que pareça – de enxergar o funcionamento parlamentar: a ideia de que a iniciativa popular é intrinsecamente “boa” e que deve ser “protegida” da atuação “deles”, os “parlamentares”, que a querem “desfigurar”.

Veja-se, por exemplo, o comentário seguinte, sobre a tramitação do projeto que originou a Lei da Ficha Limpa:

A campanha Ficha Limpa foi uma enorme vitória da mobilização popular. [...] A oposição aconteceu de forma velada, com inúmeras tentativas de alterar o texto ou adiar a votação do projeto de lei. Deputados que não eram explicitamente contra a Ficha Limpa diziam apenas que o projeto precisava ser “aperfeiçoado”, como desculpa para tentar incluir brechas que o enfraqueceriam [...].

*[...] houve uma forte ameaça de alguns deputados [...] para tentar novamente alterar e enfraquecer o projeto de lei. Nesse momento, foi enviado um alerta convocando os apoiadores da Avaaz [ONG de ativismo on-line] a enviarem mensagens e ligarem para os deputados que compõem a Comissão pedindo que *não fosse aprovada nenhuma alteração no texto*⁷³.*

Não obstante seja possível reconhecer que alguns parlamentares utilizaram o poder de emenda como subterfúgio para minar o projeto, os próprios termos da crítica explicitam a real visão subjacente às afirmações: qualquer um que sustente ser necessário aperfeiçoar o projeto é um inimigo, busca uma desculpa para incluir brechas. Apesar de politicamente ser defensável e esperado que os autores ou idealizadores do projeto busquem as menores alterações

⁷³ TANAKA, Graziela Nozomi Martino. O ativismo online na ficha limpa: como a internet está mudando a política. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; CASTRO, Edson Resende (Orgs.). *Ficha limpa: lei complementar nº 135, de 4.6.2010, interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010. p. 324-325. (Grifos nossos).

possíveis, a visão de que o projeto é tão perfeito que não pode sequer ser emendado não pode ser juridicamente albergada. Mesmo em termos exclusivamente políticos, a ideia de que um projeto deva ser aprovado sem nenhuma alteração parece desconhecer os mais mezinhos mecanismos de produção de consensos em órgãos colegiados e no seio da própria sociedade.

O maior problema se verifica quando esses argumentos – políticos, embora ingênuos – migram para o sistema jurídico, convertendo-se em razões jurídicas para nulificar ou combater quaisquer emendas parlamentares em projetos de iniciativa popular.

Foi o caso da liminar no MS nº 34.530/DF, como é o caso também da visão de alguns setores da doutrina que veem no Legislativo um estorvo, um “obstáculo” à efetivação da vontade popular:

Outro obstáculo evidente à realização da vontade popular direta é a possibilidade de inclusão de emendas parlamentares ou apresentação de projeto substitutivo ao texto original. O rito procedimental de aprovação dos projetos populares tem de ser regido por sistemática distinta da dos demais projetos. O projeto de lei de iniciativa popular não pode sofrer alteração substancial, sob pena de desnaturar-se. Tal manobra pode ser entendida como uma fraude congressual, pois os deputados e senadores estariam furtando do povo um poder que constitucionalmente lhe pertence. E não se pode falar em poder apenas de iniciativa pura e simplesmente, argumentando-se que o que a Constituição garante, restringe-se somente ao direito de provocar o início da atividade legislativa. Ora, o que se vê a partir do estudo detido da iniciativa popular, e que se infere, também, da observação dos demais instrumentos da soberania popular – plebiscito e referendo – é a permissão para que o povo, efetivamente, determine o que é melhor para si próprio, sem a intermediação de representantes⁷⁴.

Não há ordenamento que vede emendas parlamentares em absoluto. No máximo, há a submissão a referendo popular, mas em países que adotam sistemas da iniciativa “semivinculante”, o que não é o caso do Brasil. Em um sistema como o brasileiro, sustentar que o poder de emendas possa configurar “uma fraude”

⁷⁴ POUZO, op. cit., p. 75. (Grifos nossos).

ou “um furto” significa transformar um desejo político em norma jurídica totalmente alheia ao ordenamento constitucional do país.

Pode-se até defender a apresentação de uma PEC para que o Brasil passe a adotar o sistema da iniciativa popular “semivinculante”. Essa, porém, é uma posição política que, para ser incorporada ao sistema jurídico, precisa não de decisões judiciais, mas de alteração formal da Constituição. Mesmo assim, o poder de emendas parlamentares deverá persistir, como ocorre em todos os ordenamentos pesquisados neste trabalho.

Não é à toa que mesmo os autores que discordam politicamente da possibilidade de o Congresso “desfigurar” projetos de iniciativa popular defendem que sejam alteradas as regras constitucionais, para impedir ou mitigar tal situação.

Mônica de Mello chega até a adotar o modelo suíço como norte:

[...] o projeto segue os mesmos trâmites de outros projetos, com possibilidade de discussão, emendas, substitutivos, aglutinações, votação, sanção e veto. Daí a possibilidade concreta de o projeto de lei de iniciativa popular ser totalmente descaracterizado no parlamento.

Para que o direito de iniciativa popular seja efetivamente garantido, é necessário que todo projeto, quando alterado pelo parlamento, seja submetido a referendo, independentemente de solicitação. A experiência suíça a esse respeito permite um leque de possibilidades bem interessantes⁷⁵.

No mesmo sentido de ser necessária uma alteração em nível constitucional, Friederich Müller aponta:

A Câmara dos Deputados deveria ser obrigada pela Constituição a tratar cada iniciativa popular, que é a ela submetida, realmente dentro de certo prazo; e, em caso de recusa pela Câmara, ela estaria obrigada a organizar um plebiscito ou referendo definitivo que versaria sobre sua rejeição⁷⁶.

⁷⁵ MELLO, op. cit., p. 195-196.

⁷⁶ MÜLLER, 2013, p. 72.

Em suma: pode-se até entender politicamente censurável o “desvirtuamento” de projetos de lei de iniciativa popular pelo Congresso Nacional; disso não deriva, porém, a existência de qualquer norma jurídico-constitucional que expresse ou implicitamente impeça ou nulifique essa prática.

7 Conclusões e sugestões de aperfeiçoamento

Em conclusão de tudo o que aqui se tem afirmado, pode-se dizer que o “desvirtuamento” ou a “desfiguração” de projetos de iniciativa popular pelo Congresso Nacional é um risco político que o sistema jurídico tolera.

Em países que, como o Brasil, adotam o sistema da iniciativa popular não vinculante, não há nenhum caso de norma constitucional que impeça emendas parlamentares ou que vede a apresentação de substitutivos. Mesmo em países como a Suíça, que adota a iniciativa semivinculante, a alteração do projeto deve ser submetida à população, mas não é vedada em absoluto.

Não se pode, ademais, compactuar com a visão de que os projetos de iniciativa popular são intrinsecamente “bons” – devendo, portanto, ser “protegidos” da atuação “malévola” de parlamentares que os querem alterar. Esse viés “aristocrático/oligárquico” do processo legislativo é politicamente ingênuo, porque ignora os mecanismos básicos de negociação e de criação de consensos no Parlamento e na própria sociedade. Pior ainda: o transplante dessa visão para o ordenamento jurídico é ainda mais perigoso, porque quebra a continuidade hermenêutica do sistema constitucional brasileiro (de onde não se extraem limitações ou vinculações ao Congresso sobre o tema) e porque parte de pressupostos equivocados, tanto do ponto de vista do nosso ordenamento quanto do Direito Comparado.

Caso se deseje – é preciso repetir – limitar o poder de emendas parlamentares nos projetos de lei de iniciativa popular, o caminho seria a apresentação de PEC nesse sentido, e não a prolação de decisões judiciais que correm o risco de transformar desejos políticos em falsas normas jurídicas; de, a pretexto de valorizar

o anseio popular, torná-lo ainda mais difícil de ser exercido; e de ignorar o fato de que um projeto de autoria de parcela da população nem sempre é bom, ou constitucional, ou nem sempre representa a vontade da maioria do eleitorado.

Referências

ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho. *Processo legislativo*. Brasília: Vestcon, 2011.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013.

BATTELLI, Maurice. *Les institutions de démocratie directe en droitsuisse et comparé moderne*. Paris: Sirey, 1932.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 33, n. 132, out./dez. 1996.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da; CRUZ, José Leocádio da; DALAZOANA, Vinícius. *Técnica e processo legislativo previdenciário*. Salvador: JusPodivm, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957.

KNAPP, Blaise. Principes et modalités de la démocratie directe. In: _____. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelas: Bruylant, 1986.

LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa e derecho constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977.

MELLO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MÜLLER, Friederich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: RT, 2013.

_____. Vinte anos da Constituição: reconstruções, perspectivas e desafios. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes et al. *Como Combater a Corrupção?: uma avaliação de impacto legislativo de proposta em discussão no Congresso Nacional*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, jul. 2015. (Texto para Discussão, n. 179). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 27 dez. 2016.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jan. 2007.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965.

SIGNOREL, Jean. *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif*. Paris: Arthur Rousseau, 1896.

TANAKA, Graziela Nozomi Martino. O ativismo online na ficha limpa: como a internet está mudando a política. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; CASTRO, Edson Resende (Orgs.). *Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010, interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.

VOGEL, Luiz Henrique. *Atualização de estudo sobre a participação popular nas decisões legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.