

Revista de Estudos Eleitorais

Recife | Volume 2, Número 3, jul. 2018.

ISSN 2594-3677



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO
Edifício Antônio Camaretti



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Des. Virgínia Marques Carneiro Leão
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO

REVISITA AOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA¹

Renan Apolônio²

1 Artigo recebido em 30/04/2018 e aprovado para publicação em 23/07/2018.

2 Bacharelado da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Pesquisador em Direito Constitucional, Político e Eleitoral. Membro do grupo de pesquisa Teoria e História Constitucional Brasileira (CNPq).

REVISITA AOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Renan Apolônio

RESUMO:

Este artigo analisa a participação da população brasileira na formação da política estatal, do ponto de vista jurídico-constitucional, através de uma pesquisa doutrinária, sem esquecer de observar dados da prática política real. Tem-se como ponto de partida o artigo 14 da Constituição Federal, o qual aparentemente indica como formas de exercício direto do poder por parte do povo os institutos do Referendo, do Plebiscito e da Iniciativa Popular. Estes três institutos jurídicos são analisados e, a respeito deles, se procura responder a questões como as seguintes: em que medida a referência a referendo, plebiscito e iniciativa popular de leis na Constituição os torna, de fato, o nosso sistema político um sistema democrático? Pode-se dizer que a só menção no texto legal faz com que esses institutos sejam efetivamente a expressão da vontade popular? Ou que, através deles, as pessoas decidem de forma direta e soberana sobre os negócios públicos? Como conclusões, apontamos a insuficiência desses direitos constitucionais como consequência das próprias normas jurídicas, que dificultam seu exercício, e do atraso tecnológico em que as instituições políticas brasileiras se encontram, entrando em descompasso com a população nacional.

Palavras-chave: Participação política. Referendo. Plebiscito. Iniciativa popular. Direitos políticos.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é dedicado a explicar a questão da participação da população brasileira no processo de decisões políticas do Estado, do ponto de vista jurídico-constitucional e com base na doutrina jurídica brasileira, em relação ao que pode ser chamado de sufrágio consultivo, isto é, a participação dos eleitores por meio de votações que não se destinam

a eleger representantes políticos, mas se dedicam a escolher entre opções políticas.

A Constituição de 1988 é a mais democrática da história brasileira. Os membros da Assembleia Constitucional que fizeram essa Carta Magna estavam evidentemente preocupados com a democratização do país, já que no momento se vivia um período de transição e abertura política após anos de governo militar, onde a participação do povo como eleitor era bastante restrita - e às vezes totalmente ignorado pelos autocratas.

Um dos exemplos dessa intenção dos constituintes brasileiros por democratizar as instituições políticas é a inclusão no parágrafo único do artigo 1º da expressão "Todo poder emana do povo", que também estava presente em todas as Constituições a partir de 1934, mas raramente foi observado. O mesmo parágrafo continua a dizer que o poder, que emana do povo, é exercido pelo povo, seja por meio de seus representantes ou diretamente.

Outro exemplo é o artigo 14 da Constituição da República Brasileira, o qual inclui em seus três incisos o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular como meios de exercício da soberania popular, aparentemente numa tentativa de dar efetividade à previsão do artigo 1º do exercício direto do poder por parte do povo.

Assim, está determinado, a partir das primeiras regras constitucionais - que, por sua vez, são as primeiras normas legais da Sociedade - que existe, por um lado, o poder popular de eleger os governantes, e, da mesma forma, persiste o poder popular de agir diretamente, sem a necessidade da autuação de representantes eleitos.

A grande questão, no entanto, é: em que medida a referência a referendo, plebiscito e iniciativa popular de leis na Constituição os torna, de fato, o nosso sistema político um sistema democrático? Pode-se dizer que a só menção no texto legal faz com que esses institutos sejam efetivamente a expressão da vontade popular? Ou que, através deles, as pessoas decidem de forma direta e soberana sobre os negócios públicos?

Sobre isso de dedicará este trabalho.

2 O SUFRÁGIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As primeiras constituições escritas surgiram no fim do Século XVIII, com as chamadas Revoluções Liberais, entre as quais as principais foram a Americana (1776) e a Francesa (1789). Essas constituições são fruto do movimento político histórico conhecido como Constitucionalismo, um movimento liberal que levou a elaboração de constituições escritas com o objetivo de limitar o Estado. Os únicos propósitos da Constituição, segundo os ideais da época, eram o de organizar o poder do Estado e garantir direitos fundamentais dos cidadãos, entre eles os direitos políticos, resultado da ideologia democrática daquelas Revoluções.

Ao longo das décadas, novos movimentos constitucionalistas surgiram, e novas concepções sobre os propósitos fundamentais da Constituição foram surgindo, como a inclusão de direitos sociais entre os direitos fundamentais dos cidadãos, sobretudo a partir do fim do Século XIX e no período após as duas Guerras Mundiais.

A respeito dos Direitos Políticos Fundamentais, pode-se dizer, primordialmente, que constituem categoria específica dos Direitos Fundamentais.

Os Direitos Políticos Fundamentais são a primeira concreção normativa dos Princípios Políticos Fundamentais da Constituição, de tal sorte que do conteúdo daqueles, podemos abstrair o significado destes. Pode-se dizer que os Direitos Fundamentais evidenciam os Princípios, e ao mesmo tempo devem ser interpretados com base neles.

Isso afirma-se com segurança, uma vez que, desde a primeira geração de direitos constitucionais, pode-se encontrar direitos políticos no rol de direitos fundamentais. Há direitos fundamentais civis, penais, tributários, etc. E há direitos fundamentais políticos.

Gilmar Mendes, por exemplo, assim se expressou a respeito dos Direitos Políticos Fundamentais:

Há quem situe essa categoria de direitos fundamentais ao lado das referentes aos direitos de defesa e aos direitos a prestação. Seria constituída pelos direitos orientados a garantir a

participação dos cidadãos na formação da vontade do País, correspondendo ao capítulo da Constituição Federal relativo aos direitos políticos.¹

Em outras palavras, é válido dizer que parte importante dos direitos fundamentais dos cidadãos são, sem dúvida, os direitos políticos. Esses direitos se referem à participação do indivíduo nos destinos políticos de seu país, dão ao cidadão a liberdade de ter suas próprias ideias e de compartilhá-las, e a capacidade de fazer suas ideias e sua vontade parte do Estado. Por meio do voto, o cidadão pode dar sua contribuição à decisão feita entre todos para a formação da vontade do Estado. São importantes, para compreender bem esses direitos, as palavras de Hans Kelsen, que, oferece bela reflexão:

Eles são comumente definidos como os direitos que dão ao seu possuidor um poder de influência na formação da vontade do Estado. O principal direito político é o de votar, isto é, o direito de participar na eleição dos membros do corpo legislativo e de outros funcionários de Estado, tais como o chefe de Estado e os juízes.²

É o sufrágio, portanto, o objeto maior e mais relevante dentre todos os direitos políticos fundamentais – *“a essência do direito político”*³.

3 AS ESPÉCIES DE SUFRÁGIO

Como já visto, a Constituição brasileira adotou, entre outros princípios, o princípio democrático, e por causa disto, dá liberdade e capacidade política a seus cidadãos. A Constituição também determinou as formas pelas quais esse direito é exercido pelo povo.

Há duas maneiras para que o povo exerça seu poder político: diretamente, decidindo ele mesmo questões específicas, ou elegendo representantes que se dedicarão a decidir

1 MENDES, Gilma; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 265

2 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 337.

3 MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 235.

sobre os assuntos políticos, em nome do povo. Ambas as possibilidades são aceitas pela nossa Constituição.

O termo sufrágio, por vezes, é usado na Constituição para expressar a participação dos cidadãos nas decisões políticas do país. Como se verá mais detidamente em seguida, o sufrágio é mais que o direito de votar. É o direito de participar das eleições votando, e, quando desejar, sendo candidato. Esse é o sufrágio eletivo, quando se escolhem os representantes políticos para os cargos eletivos.

Além disso, A Constituição também possibilita a realização de plebiscitos e referendos, como forma de consulta popular. É o chamado sufrágio consultivo – sobre estes instrumentos de participação direta do eleitorado tratar-se-á de modo específico, mais adiante.

4 O SURGIMENTO HISTÓRICO DO SUFRÁGIO

Foi este princípio que presidiu a superação do Estado Absolutista pelo Estado Liberal: a crença de que a soberania nacional residia na soberania popular, manifestada por meio de representantes eleitos pelos cidadãos políticos em sufrágio.

Os ideais que emergiram nas Revoluções Liberais do século XVIII – sobretudo na Americana e na Francesa – inauguraram nova era na compreensão a respeito dos direitos políticos. Ainda que desde a antiguidade sempre se nutriu o conhecimento acerca desse tema, somente com os postulados Liberais receberam os direitos políticos maior consideração. Desenvolveram-se os conceitos de soberania nacional e popular, de representação, sufrágio, e de direitos fundamentais, positivados, principalmente, nas normas jurídicas tidas como superiores hierarquicamente – as Constituições liberais.

O postulado principiológico que informou, então, a superação do Estado Absolutista pelo Estado Liberal foi o sufrágio. Essa noção, contudo, se mostrou insuficiente para satisfazer tanto a necessidade de definir os direitos políticos quanto a necessidade de conferir a esses direitos maior efetividade, uma vez que se fundamentava unicamente no sufrágio eletivo como fator legitimador de todo o sistema político constitucional.

Ao longo do século XIX, e no início do século

XX, o Estado Liberal foi perdendo sua força ideológica, sendo por fim superado pelo Estado Social. Nesse novo contexto democrático do Estado Constitucional, os direitos políticos foram consideravelmente ampliados, não se limitando apenas ao sufrágio eletivo.

Foram incluídos novos mecanismos ou instrumentos de manifestação da soberania popular, como o sufrágio consultivo (p. ex. plebiscito e referendo); a possibilidade de os cidadãos criarem propostas de inovação legislativa (iniciativa popular); a possibilidade de os cidadãos apresentarem denúncias de atos administrativos ou normativos lesivos a certos princípios da democracia constitucional (p. ex. ação popular), entre outros.

Desta forma, o sufrágio eletivo e os sistemas representativos perderam a condição de únicos fatores legitimadores do Estado Democrático.

No entanto, esse processo histórico não significou uma desvalorização do sufrágio representativo. Antes, porém, o que se verificou foi justamente um considerável avanço político e jurídico no instituto do sufrágio.

De fato, esse instituto foi enriquecido com uma série de princípios jurídicos, fruto de intensas lutas políticas, que reforçaram seu caráter democrático, como a instituição do sufrágio universal, direto, secreto, igual e periódico.

5 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição federal, além de normatizar o sufrágio eletivo, também possibilita a realização de plebiscitos e referendos, como forma de consulta popular. É o chamado sufrágio consultivo.

Esses dois instrumentos de consulta à população cumprem importante papel no nosso sistema político, para afirmar o caráter democrático e representativo e, sobretudo, participativo de nosso sistema político.

Retomando o que foi tratado a pouco, no capítulo sobre os Princípios Político-Eleitorais, nossa Constituição, no caput do Artigo 1º afirma ser o Brasil um “Estado Democrático de Direito”, e, no parágrafo único desse mesmo artigo, afirma que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Aparentemente, na nossa Constituição adotou-se uma ideia de combinação entre Estado de Direito (ou seja, de império da Lei) e de Estado Democrático (quer dizer, império da vontade popular), coisa que, em outros períodos históricos pareceria um completo absurdo, dadas as concepções teóricas da política de então.

Uma observação, contudo, deve ser feita – apesar de que modernamente tenha-se tornado possível a tal combinação entre vontade popular e império da Lei, e que isso tenha representado um avanço no sentido de privilegiar a democracia como valor ideal a ser buscado, tal combinação somente é possível quando entendido que a Lei é a expressão formal e reciprocamente consentida da vontade popular, manifestada por seus representantes legais, ou por meio de plebiscito ou referendo. A vontade popular é, assim, uma ficção, mais uma ficção política e jurídica.

Pelo texto mesmo da norma Constitucional já se percebe que a vontade popular somente pode expressar-se quer diretamente, quer indiretamente (por meio de representantes), nos termos da própria Constituição. Quais são, então, os termos da Constituição para o exercício do poder?

A questão que agora nos preocupará é o exercício direto do poder por parte do povo, ou, como se poderia dizer, a prevalência da manifestação direta sobre a representativa no sistema político-constitucional brasileiro, e isso passa pela observação – analítica e crítica – dos dispositivos constitucionais a respeito.

O que se questiona aqui não é somente o que está escrito. A preocupação diz respeito à efetividade da manifestação da vontade dos eleitores por meios “diretos” – se é real essa manifestação direta, olhando os instrumentos escolhidos pela Constituição para a essa manifestação, e as normas que regulam esses mesmos instrumentos.

Outras questões se nos apresentarão – até que ponto a presença do referendo e do plebiscito na Constituição o torna realmente democrático? Pode-se dizer, só por haver menção no texto legal, que esses institutos são efetivamente a expressão da vontade popular? Ou que através deles o povo decide de forma direta e soberana sobre os negócios públicos?

6 AS FORMAS DE CONSULTA POPULAR

No artigo 14, vê-se que a Constituição padece, como em tantas outras vezes – algumas aqui demonstradas – de um defeito de técnica. A atecnia se revela, por exemplo, ao se indicar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio (...) e pelo voto (...), e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo;” – como se Sufrágio, Voto, Plebiscito, e Referendo fossem quatro coisas distintas e estranhas umas das outras.

Como já indicado acima, voto é apenas um dos sinônimos de sufrágio. Outros sinônimos são votação, eleição, e direito de participação. E, neste último caso, mesmo em seu sentido estrito, encontramos as duas espécies de sufrágio – o eletivo (direito de eleger representantes políticos) e o consultivo (direito de participar diretamente, opinando, do processo legislativo).

Além disso, a Constituição Federal também prevê como meio de participação da população a Iniciativa Popular de Leis⁴, sobre o que será falado um pouco mais adiante. Neste primeiro momento, serão estudados apenas os instrumentos de consulta popular, ou seja, os Plebiscitos e Referendos.

Tanto o Plebiscito quanto o Referendo são, como já aludido acima, formas ou instrumentos, de participação do eleitorado na tomada de decisões, quando convocado pelo Congresso Nacional, para expressão de sua opinião sobre assuntos políticos de elevada importância. Sua inclusão no rol do art. 14 serve para marcar formalmente o compromisso democrático constituinte, e para reforçar o princípio de que todo poder vem do povo – uma oportunidade para o povo (eleitorado) manifestar-se diretamente sobre certos temas.

Tanto no plebiscito quanto no referendo são aplicáveis todas as normas referentes ao sufrágio eletivo, exceto a regra da periodicidade, pois sua ocorrência somente se dará quando o Congresso Nacional decidir por sua realização. Tal competência congressual é, inclusive, uma de suas competências exclusivas.

Essa é a redação do Art. 49, caput e inciso XV: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: autorizar referendo e convocar

⁴ Ver art. 14, III.

plebiscito”. Entende-se, contudo, que não há diferença prática entre “convocar” e “autorizar”. Plebiscito e Referendo somente ocorrem quando convier ao Congresso Nacional, não importando se se fala em “convocar” ou “autorizar”.

A palavra “autorizar” poderia levar à ideia de que o Congresso recebe uma solicitação para se realize um referendo, enquanto que a palavra “convocar” poderia levar a entender que os plebiscitos somente podem ocorrer por iniciativa do próprio Congresso.

No entanto, ambos são possíveis - na prática constitucional, o plebiscito e o referendo devem ser “autorizados” e “convocados” pelo Congresso Nacional - mesmo porque o comparecimento formal para aqueles com mais de dezoito e menos de setenta anos é obrigatório, conforme previsto no artigo 14, §1, I e II.

7 CARACTERÍSTICAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO

Nessas ocasiões, os cidadãos são convocados para opinar objetivamente a favor ou contra determinada proposta específica (a favor ou contra o desarmamento, por exemplo), ou para optar entre duas ou mais propostas (exemplo, monarquia ou república, presidencialismo ou parlamentarismo).

A diferença entre o Plebiscito e o Referendo está no momento do processo de decisão em que se consulta a população, e, por conseguinte, no efeito que a expressão da opinião popular tem nesse processo decisório.

O Plebiscito é essencialmente uma consulta prévia, realizada antes de se elaborar a norma, por exemplo, no início do processo legislativo. No Plebiscito, a população deverá opinar sobre ideias ainda preliminares, ainda em aberto, cabendo ao Congresso elaborar a legislação que lhe aprovar, ficando vinculado, limitado, contudo, à resposta dada pelo eleitorado.

Por exemplo, se fosse convocado um Plebiscito sobre um projeto de lei que crie um novo tributo, e a população fosse contra tal projeto, então o Congresso estaria condicionado a tal resultado, impedido de aprovar a proposta, uma vez que já foi rejeitada pelo povo, de quem emana o poder. Caso contrário, caso a população se mostrasse a favor da criação do

tributo, esse deveria ser o caminho a seguir, tendo o Congresso o dever de elaborar a lei que instituiria o tributo.

A desvantagem da consulta popular via Plebiscito é que, apesar de que a decisão do eleitorado deve ser seguida pelos órgãos representativos, estes é que decidirão de fato como a medida de efetivará, como se realizará de fato aquilo que foi aprovado.

Já o Referendo é realizado depois de ser elaborada a lei, mas antes de ela entrar em vigor (antes de começar a vigor, pois ainda é um projeto de lei), podendo a população aprovar o projeto aprovado pelo Congresso ou rejeitá-lo.

Usando o mesmo exemplo dado acima, caso o tema em questão fosse a criação de um tributo, então o projeto de tributação já estaria pronto, dependendo apenas da aprovação popular para valer, devendo a população votar objetivamente a favor ou contra esse projeto.

A desvantagem do Referendo é que as pessoas com opiniões intermediárias (que, por exemplo, fossem a favor da tributação, mas não da forma como estava sendo proposta), acabam tendo suas opções reduzidas a um binômio - sim ou não.

8 A INEFICÁCIA DA CONSULTA POPULAR

Nada impede, inclusive, que, havendo rejeição popular em plebiscito ou em referendo, posteriormente, um novo projeto de lei tramite e seja aprovado no Congresso Nacional sem nova consulta popular, em contrariedade a o que foi manifestado pelo eleitorado em Plebiscito ou Referendo.

Nada, também, impede a mora de legislador. Como afirmado acima, o Plebiscito e o Referendo são parte importante do nosso sistema democrático, embora desde que nossa Constituição entrou em vigor apenas uma vez se realizou um Plebiscito (em 1993, em que se optou entre Monarquia, República, Presidencialismo ou Parlamentarismo⁵) e um Referendo (no ano de 2005, sobre o comércio de armas de fogo e munições)⁶. Ainda assim,

⁵ Mais informações sobre o Plebiscito de 1993 podem ser consultadas no site do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>

⁶ A esse respeito, também sugerimos a consulta ao site do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>

são demonstrações importantes de que nosso sistema político está aberto à expressão popular além das eleições periódicas.

No entanto, não é apenas a simples presença dessas duas palavras no Texto Constitucional que garante que vivemos numa democracia.

O historiador Marco Antonio Villa, no livro *A História das Constituições Brasileiras*, lembra que apesar de que a Constituição brasileira de 1937 usar nove vezes a expressão “plebiscito”, não foi realizado nenhum plebiscito enquanto aquela foi a Constituição do Brasil. Aliás, foi durante o período da Constituição de 1937 que o Brasil viveu um dos momentos menos democráticos da sua história.

Marco Antonio também nos diz o seguinte, como alerta para o uso dos plebiscitos e referendos:

O uso do plebiscito foi uma das características das ditaduras fascista e nazista nas décadas de 1920 e 1930, sempre com o intuito de buscar apoio popular a uma medida já em curso. Ao criar a polarização (contra ou a favor), permita às ditaduras estabelecer um clima de alta tensão política, facilitando a repressão da oposição⁷.

Contudo, apesar do devido cuidado que deve haver para garantir que não ocorram manipulações da população por parte dos ocupantes do poder, não podemos considerar o plebiscito ou o referendo, em si mesmos, ruins para a democracia.

Se usados com sabedoria e respeito à Constituição e aos princípios do sistema democrático, poderão ser extremamente benéficos para a legitimação de decisões importantes na vida de nosso país. Isso, no entanto, faria necessário operar algumas reformas no regime jurídico da consulta popular.

Algumas alterações possíveis seriam, por exemplo, a obrigatoriedade de se realizar Plebiscito e/ou Referendo para alterar lei que trate de certos assuntos, ou para se emendar a Constituição por exemplo; a vedação à tramitação de projeto de Lei ou de Emenda que esteja em discordância com o decidido em Consulta popular pelo prazo de alguns anos;

⁷ VILLA, Marco Antonio. *A História das Constituições Brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011. p. 76.

etc.

Tais considerações nos levam a concluir que, embora a Constituição mencione a possibilidade de o povo exercer poder político diretamente, a mesma Constituição não previu nenhuma maneira real pela qual isso possa acontecer. Plebiscitos, Referendos, Iniciativa Popular, etc., como constantes em nossa Constituição, são somente meios de participação, de colaboração dos representados com seus representantes.

A previsão da possibilidade de realização de Plebiscitos e Referendos não exclui o caráter eminentemente representativo do sistema democrático de nossa Constituição. O que nossa Lei Fundamental de fato criou foi um sistema representativo, e não semi-representativo, ou semi-direto, como facilmente pode ser lido na corriqueira doutrina.

Vê-se, com isso, que o Plebiscito e o Referendo não são propriamente “instrumentos de democracia direta”, como por vezes são chamados, mas, no caso do sistema político brasileiro, são instrumentos de democracia representativa, que também é participativa (mas prevalece a representação), pois há uma interação com a população, uma interação entre Representantes e Eleitores.

Pois acontece que, apesar de haver uma consulta ao eleitorado, esta só é realizada por convocação do Congresso Nacional – não há possibilidade de ser convocada por iniciativa popular. E, mesmo realizada a consulta, sempre terá como objeto uma deliberação congressual. Em suma, não são, nem o Plebiscito nem o Referendo, maneiras de exercer o poder diretamente, mas sim são modalidades de participação, consulta do Congresso Nacional ao eleitorado, estando claro o caráter de ambos os institutos como instrumentos de Sufrágio Consultivo.

9 A INICIATIVA POPULAR

Como visto quando abordado o tema do sufrágio, inclui-se entre os direitos do sufrágio, o direito à iniciativa popular. Em geral, pouca atenção se dá a este tópico, inclusive – mas não unicamente – porque tem sido pouquíssimo utilizado – ou mesmo subutilizado, como se verá.

Apesar de ser um instituto democrático, não temos razões para acreditar que, na prática

da política brasileira, a iniciativa popular tenha contribuído efetivamente para a consolidação da democracia, preconizada na Constituição federal. E há basicamente duas razões para isso.

A primeira razão é a ausência de tratamento especial para o trâmite do projeto de iniciativa popular no Congresso Nacional. A Constituição é totalmente omissa a esse respeito. A norma infraconstitucional é igualmente omissa, negando à iniciativa popular qualquer tratamento privilegiado⁸.

A segunda razão para a ineficácia da iniciativa popular de projetos de lei é que há uma enorme dificuldade prática para se obter e apurar a quantidade de subscrições constantes no projeto popular, somente após o que seria possível o início de sua tramitação.

A Constituição, ao tratar do processo legislativo, determina, em seu art. 61, §2º, que a iniciativa popular deverá ser apresentada à Câmara dos Deputados, o que não poderia ser diferente, já que esta é a casa composta pelos representantes do povo, como preceitua o *caput* do art. 45.

O mesmo artigo segue determinando que o projeto apresentado deverá ser **subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional**, percentual que, apesar de parecer, em si, pequeno, nos parece excessivamente elevado, se comparado a percentuais utilizados como requisito para outros atos políticos.

Um exemplo gritante é a criação de partidos políticos, cujos requisitos são drasticamente mais fáceis de serem atendidos. Para se criar um partido, basta que se obtenha:

o **apoio** de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, **0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos**, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada

8 Mais informações podem ser obtidas através dos sites oficiais das Casas do Congresso Nacional, como na seguinte matéria: http://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo

um deles.⁹

Em síntese, para se criar um partido, é necessário apenas que se obtenha o apoio de uma quantidade de eleitores pelo menos igual a meio por cento da quantidade de votos válidos contados na última eleição para deputado federal. E – frise-se – os eleitores que “apoie” a criação desse partido não precisam filiar-se a eles.

Enquanto que, para se propor à Câmara um projeto de lei de iniciativa popular, é necessário um por cento, não dos votos válidos na última eleição à Câmara Federal, mas de todo o eleitorado nacional.

Aplicando estatisticamente esses percentuais nas quatro primeiras eleições à Câmara dos Deputados ocorridas no Século XXI, obtêm-se os seguintes dados¹⁰:

Dados para apresentação de Iniciativa Popular e criação de Partido Político

Ano	2002	2006	2010	2014
Eleitorado Nacional ¹¹	115.253.834	125.764.981	135.539.919	142.825.280
Subscrições para Iniciativa Popular	1.152.539	1.257.650	1.355.400	1.428.253
Votos válidos para	87.532.485 ¹²	93.696.126 ¹³	98.389.861 ¹⁴	97.356.649 ¹⁵

Fonte: TSE.

Uma interessante observação deve ser feita: o Brasil, ainda em situação de potência emergente, encontra-se em expansão populacional constante, o que leva a um progressivo aumento na quantidade de eleitores (já que o alistamento eleitoral é obrigatório), elevando conseqüentemente o número de subscrições requeridas para a tramitação de projeto de iniciativa popular.

Por outro lado, entretanto, o número de

9 Art. 17, § 1º, da Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/95. Grifo nosso

10 Arredondamos todas as frações para o número inteiro imediatamente superior.

11 <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

12 <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-resultados-eleicoes-2002> pág. 76.

13 <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2006/quadro-geral>

14 <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2010/estatisticas>

15 <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>

votos válidos não acompanha o mesmo crescimento, em decorrência da crescente apatia da população à política, mais uma das consequências que a corrupção causa neste país.

Em decorrência disso, é ridiculamente cada vez mais fácil criar mais um partido do que o povo por si mesmo criar um projeto de Lei. Tal conclusão não é apenas obtida da probabilística numérica dos requisitos acima elucidados, mas também da concretização dessas mesmas hipóteses.

No Brasil, atualmente, há 35 partidos políticos registrados¹⁶, e os pedidos de registro de novos partidos não param de ser apresentados ao TSE. Os projetos legislativos de iniciativa popular, por sua vez, jamais foram efetivados como se pretendeu na Constituição.

A dificuldade é tamanha que, desde a promulgação da Constituição Federal atual (1988) apenas quatro projetos de iniciativa popular se tornaram leis. Esses projetos, entretanto, não foram recebidos pela Câmara dos Deputados como projetos de iniciativa popular, pois a Câmara afirmou não ter estrutura técnica para avaliar as subscrições, como foi constatado pela imprensa:

Os quatro projetos de iniciativa popular aprovados no Congresso chegaram ao Legislativo com o apoio de mais de 1 milhão de assinaturas de cidadãos comuns, mas todos acabaram sendo “adotados” por parlamentares, que os apresentaram como sendo seus autores. Em todos os casos, a Câmara alegou não ter estrutura para conferir as assinaturas.

Diante disso, foram apreciados seguindo o rito de um projeto de lei comum. Essa dinâmica ocorreu com o projeto que originou a Lei da Ficha Limpa, com o projeto que tornou hediondo o crime de homicídio qualificado, o projeto de lei que coíbe o crime de compra de votos e o projeto de lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.¹⁷

16 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

17 CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. G1. Política. Notícia. 18 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/>

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações (históricas, doutrinárias, estatísticas, etc.) aqui trazidas a lume, vê-se que há um total inefetividade nos institutos de participação popular previstos na Constituição jurídica do país.

O raciocínio que aqui pretendeu-se desenvolver, e crê-se haver desenvolvido, é o seguinte: apesar de serem a Iniciativa Popular, o Plebiscito e o Referendo institutos juridicamente coerentes com o sistema democrático constitucionalmente adotado, não asseguram, pelas razões já vistas, a efetividade da participação popular.

E isso, pelo aqui visto, se deve essencialmente a duas causas: a) dificuldades criadas pela regulamentação desses direitos, e b) pelo atraso tecnológico e administrativo em que se encontram as instituições políticas brasileiras, em contraste com a evolução tecnológica experimentada pela sociedade, já que há diversos outros meios que poderiam ser utilizados para a interação popular com os legisladores, seja por meio das redes sociais, dos portais das casas legislativas, etc.

Por meio de um contato direto – ainda que virtual – com um membro do corpo legislativo, qualquer cidadão pode sugerir propostas de leis e manifestar sua opinião sobre outras propostas, e o legislador poderá ele mesmo apresentar o projeto para tramitação, pulando a longa fase de campanha para obtenção de assinaturas e de verificação das mesmas.

Isso pode ocorrer por meio das páginas eletrônicas das Casas Legislativas, como o Portal *e-cidadania*¹⁸ do Senado Federal, e os portais *Participação*¹⁹ e o *e-Democracia*²⁰, ambos da Câmara dos Deputados. Há, inclusive, portais eletrônicos não governamentais que permitem a seus participantes publicar projetos de leis e emendas, como o site *JurisWay*²¹.

Tudo isso, porém, tem sido ignorado pela classe política dirigente.

Essa questão, inclusive, é reconhecida pelas classes mandatárias, como por exemplo Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos

em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml. grifo nosso.

18 <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>

19 <http://www2.camara.leg.br/participacao>

20 <https://edemocracia.camara.leg.br/home>

21 <https://www.jurisway.org.br/v2/eulegislator.asp>

Deputados, entrevistado pelo Valor Econômico, o qual nos informa que:

Para além do impacto que a Lava-Jato tem no poder público, ele atribui parte do desgaste pelo qual passa a política ao avanço das tecnologias de comunicação. Haveria um descasamento entre a sociedade, digital, e a representação política, analógica. As pessoas não querem só votar e apenas ver a TV passivamente, avalia. “Elas querem participar de forma mais ativa. Esse é o desgaste que eu acho que temos. Como fazer essa interação.”²²

Por fim, tem-se que, mesmo subsistindo as deficiências técnicas da legislação (constitucional e infraconstitucional) pátrias, há outros meios de tornar real e efetiva a participação popular almejada pela primeira norma constitucional, a qual reclama que todo poder emana do povo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações, 2018. 522 p.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral anotado e legislação complementar**. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. **G1**. Política. Notícia. 18 de fevereiro

de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>. Acesso em:

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

VILLA, Marco Antonio. **A História das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

22 BORGES, Robinson; DI CUNTO, Raphael. Chefe da Casa pede respeito. Cultura & Estilo. Valor Econômico. 29 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/cultura/5137708/chefe-da-casa-pede-respeito> Acesso em 27/03/2018.