

A PRODUÇÃO DE LEIS DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL: UM ESTUDO DO PL 4.850/2016

Arley Felipe Santos Bitencourt Amanajás

Arley.amanajas@gmail.com

Universidade Federal do Pará

03. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia

“Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.”

RESUMO

A democracia moderna é marcada pelo modelo representativo da vontade popular. A coletividade escolhe seus representantes, e estes são encarregados de tomar as decisões e estipular as diretrizes do Estado em nome daqueles que os escolheram. Porém, este modelo não é o único possível. A constituição brasileira assegura formas de participação direta da população na tomada de decisões, dentre elas encontram-se as Leis de Iniciativa Popular. No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, houveram três projetos de iniciativa popular que influenciaram diretamente no processo eleitoral brasileiro: a lei 9.480/1999, que combate à compra de votos, a Lei Complementar 135/2010, chamada de Lei da Ficha Limpa, e o Projeto de Lei 4.850/2016, que propõem a criação de vários tipos penais punitivos para condutas que não eram consideradas ilícitas pela lei brasileira. O Presente trabalho apresenta com o objetivo de discussão analisar o instituto da iniciativa popular na produção legislativa brasileira, tendo como foco de discussão o projeto de lei 4.850/2016 que ficou conhecido como “dez medidas de combate à corrupção”.

1 – INTRODUÇÃO

Todo momento de instabilidade política traz consigo a discussão sobre reformas no modo de como operacionalizar a democracia. O debate sobre reforma política no Brasil é um tema constante e já perdura há bastante tempo no cenário político nacional, basta se ter em mente que a primeira das 97 emendas à Carta Magna de 1988 implementadas até o momento foi promulgada apenas quatro anos depois da promulgação da Constituição.

Dallari (2010), comenta que a ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores. A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações de Estado e os grandes debates sobre ele, nos dois últimos séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo-se concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. Essa ideia é indispensável para a compreensão dos conflitos sobre os objetos do Estado e a participação popular, explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea.

Uma das alternativas apontadas para se mitigar as crises do sistema representativo é a implementação de instrumentos da democracia direta, na tentativa de otimizar o vínculo entre Estado e sociedade e coibir modelos de sistemas representativos que tenderiam a aristocratizar a classe de políticos eleitos.

Sendo assim, o presente trabalho possui a intensão de debater como mitigar aspectos da democracia direta com a democracia representativa do estado moderno, dando ênfase, principalmente, para a aplicação das leis de iniciativa popular no cenário político brasileiro. Com isso, pretende-se analisar como foi construída, historicamente, esses institutos no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com a promulgação da Carta Magna de 1988.

Posteriormente, pretende-se debater os projetos de lei que tiveram sua origem na iniciativa popular, como foi o processo de coleta de assinaturas e em que contexto eles foram aprovados pelo Congresso Nacional.

Por fim, debateremos sobre o Projeto de Lei 4.850/2016, conhecido popularmente como “10 medidas de combate a corrupção”, suas propostas de modificação legislativa, sua entidade organizadora, bem sua relação com a mídia e a sociedade, afim de se perceber a eficácia do mecanismo de iniciativa popular na democracia brasileira.

2 – PLEBICITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Para grande parcela da comunidade acadêmica, parece que a versão duracionista da democracia é mais importante do que os resultados sociais que ela gera. Pensa-se que uma democracia se consolida meramente pela sua capacidade de sobreviver a atentados contra sua institucionalidade. O que constatamos no Brasil contemporâneo é que a democracia está se sustentando, mas suas instituições, longe de se consolidarem, estão cada vez mais submetidas aos interesses privados dos setores econômicos. (BAQUEIRO,2011).

A efetivação da democracia direta em uma dada sociedade nem sempre é vista com bons olhos pelos estudiosos do tema. Deixando de lado a questão da difícil operacionalização dos seus institutos nos estados modernos, superpopulosos e plurais, persiste a ideia do abertura ao totalitarismo através das manifestações populares. Apesar da participação política ser fundamental para a caracterização da democracia, uma participação popular mais intensa pode-se dar margens para regimes totalitários, como os fatos históricos mostraram na Alemanha, tanto com a criação da juventude hitlerista ou como as grandes marchas organizadas por Goebbels para conquistar apoio popular para a implementação da política nazista. Outro exemplo frequentemente citado é o caso da França, onde a participação popular foi utilizada para fortalecer o poder pessoal do governante, como foi o caso de Napoleão e De Gaulle (RABIER, 1957, p. 1 *apud* KNOERR, 2009, p. 45).

Entretanto, Bobbio afirma que não se trata de separar democracia direta de democracia representativa, como se fossem possibilidades alternativas e antagônicas (no sentido de que onde existe uma a outra não pode existir), pelo contrário, são dois

sistemas que podem se integrar. Sendo assim, para um sistema de democracia integral, as duas formas devem se complementar, não sendo, cada uma considerada em si mesma, suficiente. Conclui:

“em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.[...] se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa formula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade” (Bobbio, 2011, p. 67)

Os argumentos em defesa da participação pular trazidos por Sgarbi e Assad (2006) podem ser resumidos em: a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa; o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da participação; corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública; os pequenos partidos, apoiados pela opinião pública, são fortalecidos; no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito; propicia a criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades; e por fim, é considerada uma forte fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar cisões.

Interessante ponto é levantado pelos autores: a utilização da participação popular para legitimar ou recuperar determinada fonte de poder estatal. As crises dos sistemas representativos tendem a ser resolvidas por diversas formas, buscando sempre modificar e adaptar a forma de representação, por vezes secundarizando a participação popular nesse processo. Pouco se analisa como a vontade popular, emanada através dos mecanismos participativos adequados, pode ser uma vontade estabilidade, caso respeitada, ou instabilidade para o governo, caso vá de encontro aos interesses do comando do poder estatal.

Ou seja, as manifestações da soberania popular devem obedecer a certas regras processuais para poder terem validade e serem reconhecidas, como o estabelecimento de prazos, convocação regular, controle sobre as campanhas em disputa, regras sobre a

coleta de assinatura, entre outras. Isso significa, nos dizerem de Benevides (2003) “que a soberania popular, constitucionalmente definida é sempre uma soberania regrada. O próprio soberano se autolimita quanto a questões de fundo ou de forma”

Vários são os institutos de democracia semidireta que podem ser adotados para a efetivação da participação popular nas questões de Estado, entre eles podemos citar o *Recall* (ou revogação popular de mandato), o veto popular (anulação das deliberações das autoridades mediante proposta de um certo número de eleitores), o plebiscito (previsto no artigo 14, inciso I da Constituição), o referendo (artigo 14, parágrafo II) e a iniciativa popular de leis (artigo 14, III). Os três últimos merecem um destaque maior nesse trabalho, já que foram incorporados na constituição brasileira em 1988, em especial a iniciativa popular de leis, objeto central deste trabalho.

José Afonso da Silva (2005) amplia esse rol inserindo dentre estes institutos a Ação Popular, presente no constitucionalismo brasileiro desde o Império, mantida no artigo 5º, inciso LXXIII da atual Constituição brasileira e vista por alguns politólogos como um importante instrumento de ampliação da participação democrática, entre eles, Werneck Vianna (2002).

Nesse mesmo sentido, Bonavides (2011) considera que de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa popular. O veto e o *referendum* apenas asseguram ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queria, mas esses institutos não determinam ao Poder Legislativo a produção de norma nova, “consubstanciando a capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público”. O autor aponta que, em alguns países, quando há divergência entre o povo e o órgão parlamentar é frequente o uso de outro instituto da democracia direta, o *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhe hajam movido.

A iniciativa popular designa, em termos gerais, várias formas que a população participa diretamente da tomada de decisões pelo poder Executivo e Legislativo. Esta inclui o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamentos participativo, entre outros. A iniciativa popular legislativa se configura quando, um determinado grupo da

sociedade produz um projeto de lei, cumprindo certos pressupostos legais, e o submete à apreciação do Poder Legislativo (FLEURY, 2006)

Com uma retomada do espírito democrático após a queda do regime ditatorial, e apesar da derrota das manifestações pelas Diretas Já, aflorou-se a vontade da participação e interferência direta do povo na nova Constituição. Whitaker (2003) lembra que houve um crescimento significativo da participação popular na Assembleia Nacional Constituinte, que previu a possibilidade de apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição que estava sendo discutido, desde que assinadas por pelo menos 30 mil eleitores.

Esse processo resultou na apresentação de 122 emendas populares, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores. Ao longo do processo de coleta de assinaturas houve atos e manifestações em todo território nacional em apoio aos projetos, “a participação da sociedade civil na elaboração da Constituição foi de fato tão intensa que o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, chamou a nova Carta Magna, de Constituição Cidadã” (Whitaker, 2003)

Porém, mesmo com o posicionamento da sociedade descrito acima, Benevides (1996) nos lembra que:

“O princípio consagrador da intervenção direta do cidadão no processo legislativo foi duramente contestado nos trabalhos constituintes. Os argumentos levantados contra a iniciativa popular podem ser vistos como exemplo de uma certa “cultura política” das elites – a “presciência” de que falava a antiga UDN – reveladora da persistente tradição oligárquica, personalista e paternalista em nossos parlamentares. [...] Se esse é o pensamento de ilustres constituintes, o que esperar da reação de representantes locais, sentindo-se ameaçados pela população participante?” (Benevides, 1996, p. 126-127)

O fato é que o Brasil ainda possui um curto histórico de leis originárias da iniciativa popular que passaram pelo processo específico para esse tipo de lei, como coleta de assinaturas e pelo processo legislativo ordinário. Analisaremos a seguir, quais são os requisitos constitucionais, infraconstitucionais e os regramentos legais exigidos para esse tipo de instrumento participativo.

3 - ARCABOUÇO NORMATIVO DA INICIATIVA POPULAR

Como dito anteriormente, o artigo 14 da Constituição Federal traz a previsão dos três mecanismos de participação popular: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular de Leis. Porém, a carta magna não se delimitou a cita-los. Na secção que trata dos legitimados para dar início ao processo legislativo, mais precisamente o artigo 61, assim prevê:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1988)

Com isso, depreende-se do referido artigo que projetos de leis oriundas da iniciativa popular podem ter como objeto tanto leis complementares quanto leis ordinárias, deixando de fora a possibilidade desta modalidade legislativa modificar a Constituição através de Projetos de Emenda Constitucional.

Com isso, o legislador constituinte exclui do alcance deste instrumento um importante meio de se modificar e atualizar a Constituição. O argumento de que o texto constitucional não pode ser modificado levemente, devendo as cláusulas constitucionais serem protegidas de reivindicações passageiras e da vontade instável do clamor popular, foi positivado na Constituição brasileira, sendo essa considerada de difícil mutação e o processo de emenda ao seu texto ter critérios mais rígidos, justificado pelo fato de que o “espírito do texto constitucional” não pode ser descaracterizado sem justo motivo.

A exclusão da permissão de modificação constitucional através de projetos de iniciativa popular vai nesse sentido. Vale ressaltar que a iniciativa popular não possui um caráter vinculante do legislativo a aprovação do projeto apresentado, nem lhe toma a posse do poder de legislar. Outrossim, apesar de todo o cuidado do constituinte para proteger o que foi prescrito na Constituição, a mesma já sofreu quase uma centena de emendas em menos de trinta anos, pondo em cheque o real motivo para que o artigo supracitado não permita projetos de emenda constitucional via iniciativa popular.

A lei 9.709 de 1998 regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, delimitando as hipóteses e as regras para a realização do referendo, do plebiscito e das leis de iniciativa popular.

Vale ressaltar que o primeiro projeto de lei de iniciativa popular brasileiro, no período após a redemocratização data do ano de 1994. Trata-se da lei 8.930/94, que modifica o código penal, acrescentando no rol de crimes hediondos o homicídio qualificado. Ou seja, a regulamentação deste instituto previsto desde a constituição só ocorreu 10 anos depois da promulgação da mesma, e quatro anos depois de ocorrido o primeiro caso. Aparentemente, esse fato demonstra a falta de interesse dos legisladores brasileiro em regulamentar e incentivar o processo participativo da população por meio deste modelo de iniciativa.

O parágrafo segundo do artigo 61 prescreve o seguinte:

Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

Com isso, percebe-se que o legislador constituinte cria uma série de regras para a validade do projeto de lei a ser apresentado, tanto de ordem quantitativa das assinaturas quanto de ordem geográfica. Sendo assim, o projeto apresentado não necessita somente ter o apoio de um grande número de eleitores, mas também que seja um tema que afete boa parte do território nacional.

Outro elemento chave para a compreensão deste requisito para a propositura dos projetos de lei através da iniciativa popular é o fato de que a Constituição determina a assinatura por “eleitores”, sem definir um critério baseado na idade do indivíduo. No Brasil a capacidade eleitoral ativa é definida com base no artigo 14, §2º da Constituição e prevê que o voto é obrigatório para todo brasileiro maior de dezoito anos e facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito, bem como para os idosos com mais de setenta anos e para os analfabetos. Com isso, o critério constitucional que define a obrigatoriedade de ser eleitor para poder participar da coleta das assinaturas não apresenta um grande empecilho à efetivação deste instrumento, já que a regra adotada pelo Brasil praticamente universalizou o direito ao voto.

Como complemento as normas da Constituição, em 1998 o Congresso Nacional aprovou a lei 9.709 que regulamenta o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular. No que se refere a este último caso, a referida lei prevê que:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

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

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

A legislação infraconstitucional desobrigou o projeto de lei de se iniciar totalmente adequado às regras dos projetos apresentados pelos outros atores legitimados, devendo a própria casa legislativa em que o projeto deu entrada efetuar as adequações necessárias às técnicas legislativas.

Como prevê o artigo 14 da lei 9.709/98 e como define o artigo 61, §2 da CF/88, após o processo de coleta das assinaturas, o projeto deve ser encaminhado à Câmara dos Deputados, onde iniciará o seu rito legislativo. Resta-nos saber como ocorre esta recepção e qual é o trâmite destes projetos nesta casa do Congresso. Para isso, devemos analisar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O referido Regimento destaca um capítulo para tratar especificamente dos projetos de lei oriundos da iniciativa popular, que, além dos requisitos previstos na Constituição apresenta outras condições de validade. Dentre essas regras, o inciso I do artigo 252 mostrou-se, pela experiência com os projetos aprovados até o momento, o mais complicado de ser superado, vejamos:

Art.252, I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

A dificuldade reside não só na coleta destas informações, mas principalmente pela aferição das informações prestadas no momento da apresentação das assinaturas do projeto de lei à Câmara dos Deputados. Após a apresentação, há a necessidade de se conferir se as informações constantes nas listas de assinaturas condizem com a verdade. O processo demanda tempo e esforço para verificar se as pessoas que assinaram o projeto de lei realmente existem ou se houve algum outro tipo de fraude, como

duplicação de assinaturas ou adulteração das informações prestadas pelos eleitores que subscreveram o projeto.

Outro ponto importante do regimento interno é a possibilidade da entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, podendo se responsabilizar inclusive pela coleta das assinaturas. Como veremos adiante, a maior parte dos projetos que se efetivaram como leis de iniciativa popular tiveram uma grande participação dessas organizações no processo de coleta de assinaturas, o que é fácil de perceber, já que o número elevado e a distribuição geográfica pelo território nacional limita a participação individual, evidenciando a importância das organizações, principalmente de carácter nacional, na efetivação deste instituto.

No que se refere ao tramite interno dos projetos de iniciativa popular, o Regimento interno da Câmara dos Deputados regulamenta o seguinte:

Art. 252, VI – o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

O inciso supracitado equipara a tramitação do projeto desta modalidade de lei com as demais, denotando-se um certo desprestígio por parte dos legisladores com o instrumento da iniciativa popular. Apesar de ser manifestação direta da vontade popular e passar por um processo de coleta de milhões de assinaturas, divididas em cinco estados da federação, o projeto de lei oriundo da iniciativa popular tem o mesmo peso do projeto apresentado por um único deputado. Ou seja, a assinatura de milhões de brasileiros, em vários lugares do país, possui o mesmo valor que a assinatura de um só deputado, eleito por um só estado. O mais plausível seria a criação de um rito específico destinado a respeitar a decisão emanada diretamente pela população organizada e ativa.

4 - HISTORICO DAS LEI DE INICIATIVA POPULAR

Passaremos agora a apresentar os quatro casos de projetos de lei de iniciativa popular que superaram os requisitos acima expostos e foram aprovados pelo Congresso.

4.1 – Lei 8.930/94 – Altera a lei de crimes hediondos

A Lei nº 8.930, que alterou a lei de crimes hediondos, ficou conhecida pelo nome “Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez”, em homenagem a autora de

telenovelas da Rede Globo, que foi a principal patrocinadora do projeto. Glória Perez iniciou a campanha de coleta de assinaturas no ano de 1992 após a morte de sua filha, Daniella Perez, que foi brutalmente assassinada pelo ator com quem contracenava em uma novela de grande público a época.

O projeto de lei alterava redação ao artigo 1º da Lei nº 8.072/1990, incluindo o crime de homicídio qualificado no rol dos crimes considerados hediondos. A redação final do projeto acabou por incluir os seguintes crimes no referido rol: homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; epidemia com resultado morte; e genocídio.

Porém, durante a conferência acerca do cumprimento dos procedimentos legais, verificou-se que o projeto possuía vícios formais relacionados à coleta das assinaturas, o que impediu que este fosse apresentado como projeto de lei de iniciativa popular. Com esta impossibilidade, o projeto foi “adotado” pelo Presidente da República e encaminhado para Câmara dos Deputados. (PERES, 2014)

4.2 - Lei 9.840/1999: combate à compra de votos

A compra de votos é uma atitude nefasta para a qualidade de qualquer democracia. O candidato, utilizando-se da carência econômica do eleitor, fere o seu direito de livre expressão da decisão política, muitas vezes por uma pequena bagatela, aleijando tanto a sua cidadania, como a igual disputa entre os concorrentes ao pleito eleitoral.

Essa prática é comum no Brasil, o que se tentou com o referido projeto de lei foi estabelecer um marco legal para que os candidatos flagrados cometendo tal fato pudessem ser processados e, eventualmente, punidos com mais rigor.

O início do processo de recolhimento das assinaturas se deu com o projeto "Combatendo a corrupção eleitoral", em fevereiro de 1997, idealizado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil- CNBB e apoiado por mais de 60 entidades de todo o país e com o apoio da mídia.

Porém, constatou-se que, o tempo necessário para a conferência das mais de um milhão de assinaturas apresentadas com o projeto de lei demoraria muito tempo, o que inviabilizaria a sua aplicação nas próximas eleições, já que as leis que mudam o processo eleitoral no Brasil só são aplicáveis após um ano da data de publicação. Sendo assim, o Presidente da Câmara dos Deputados e os responsáveis pelo projeto de lei decidiram que o projeto deveria tramitar na modalidade de iniciativa parlamentar, tendo em vista que este procedimento dispensa as assinaturas dos eleitores para o exame da proposição. Após a subscrição do projeto pelos parlamentares, o projeto foi aprovado em tempo recorde, uma das tramitações mais rápidas em toda a história do Congresso Nacional, demorando apenas 35 dias, e finalmente foi sancionada a Lei nº 9.840/99 no dia 28 de setembro de 1999, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

A lei nº 9.840/99, basicamente, alterou o artigo 41 do Código Eleitoral brasileiro, passando a constar como crime a atitude do candidato a cargo eletivo que “doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição” a punição para esse crime ficou a cargo da Justiça Eleitoral, que foi autorizada a cassar o registro ou o diploma do candidato, além de aplicar multa.

4.3 - Lei 11.124/2005: Cria o Fundo de Amparo à Habitação de Interesse Social.

O projeto de lei nº 2.710/92 originou a Lei nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Esta lei foi criada afim de viabilizar o acesso à moradia digna por parte da população mais carente.

Cronologicamente, este foi o primeiro projeto de lei oriundo da iniciativa popular apresentado a Câmara dos Deputados no Brasil, porém só foi efetivamente transformado em lei após treze anos de tramitação no Congresso Nacional. Peres (2014), aponta que os principais motivos para essa longa demora foram, em primeiro lugar, a impossibilidade de conferência da condição eleitoral dos mais de 800.000 (oitocentos mil) subscritores do projeto. Sendo assim, a Câmara dos Deputados solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral que o fizesse através da amostragem informatizada. Por

sua vez, o TSE demonstrou que não havia viabilidade para a efetivação da solicitação feita, vez que, àquele tempo, possuía cadastro de apenas um terço do eleitorado nacional. Consequentemente, o projeto restou acolhido pelo Deputado Nilmário Miranda, que passou a atuar como autor da proposição.

Outro ponto que prejudicou o andamento do projeto, ainda segundo Peres (2014), foi a discussão dos parlamentares acerca da validade do projeto apresentado. O artigo 61, parágrafo primeiro da Constituição Federal elenca aquelas matérias cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, ou seja, não podem ser objeto de propositura legislativa por nenhum outro legitimado. Suscitou-se que o projeto nº2.710/92 conteria um vício formal por tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, no caso, normas acerca da criação e estruturação de órgãos da Administração Pública. Entretanto, no decorrer das deliberações, opinou-se pelo afastamento deste entendimento.

Sendo assim, o primeiro caso de manifestação popular através do instituto da iniciativa popular de leis no Brasil, foi somente o terceiro a se concretizar como lei.

4.4 - Lei Complementar nº 135/10 - Lei da Ficha Limpa

A Lei Complementar nº 135/10, popularmente conhecida como “lei da ficha limpa” foi o mais recente caso de efetivação do mecanismo de iniciativa popular de leis. O projeto foi patrocinado pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – MCCE, uma rede formada por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas que tem como objetivo combater a corrupção eleitoral, bem como realizar um trabalho educativo sobre a importância do voto visando sempre a busca por um cenário político e eleitoral mais justo e transparente.

A LC nº135/10 é a segunda lei oriunda do instrumento de iniciativa popular que visa coibir atos lesivos à coisa pública por parte dos políticos eleitos. A referida lei encontra como base de fundamentação o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, que em seu § 9º, afirma que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Com isso objetivo de tutelar os valores morais e da improbidade administrativa, está lei trouxe uma mudança ao cenário do direito eleitoral brasileiro. A lei da ficha limpa versa sobre a elegibilidade para cargos políticos, delimitando requisitos e objeções ao perfil dos candidatos que almejam representar a sociedade.

A LC nº 135/10 ganhou a alcunha de “ficha limpa” por determinar que candidatos que sofreram determinados tipos de condenação fossem impossibilitados de se candidatar a cargos eletivos por um determinado lapso temporal. Sendo assim, a lei aumentou o período da inelegibilidade, que passou de três para oito anos, em relação àqueles hajam perdido os respectivos mandatos por infringência de lei ou decoro parlamentar.

Outro ponto fundamental foi a desobrigatoriedade do trânsito em julgado dos processos para a aplicação da sanção de inelegibilidade, bastando que o candidato possua sobre si, representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorreu ou tenha sido diplomado.

Porém, a lei tornou inelegível não só quem comete infrações eleitorais. A LC 135/10 elencou alguns crimes que, por sua natureza, não seriam compatíveis com a moralidade atribuída ao ocupante de cargo público. São eles: crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

Logo que a lei foi publicada, ainda em 2010, surgiu uma série de debates acerca de sua constitucionalidade e da sua aplicabilidade já nas eleições daquele ano.

Macedo (2011) afirma que, coube ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se pronunciar sobre o tema nas Consultas nº 1120-26 e nº 1147-09 resolver sobre a

matéria. Essencialmente, os debates versaram sobre a eficácia e o alcance da lei. O caráter distintivo da controvérsia ficou, num primeiro momento, adstrito à aplicabilidade (ou não) da anualidade de que cuida o art. 16 da Constituição da República.

“Predominou o entendimento de que as novas regras seriam aplicáveis já no pleito de 2010, sob o argumento de que a LC nº 135 não alterou o processo eleitoral e seu alcance se estenderia também a fatos pretéritos, uma vez que a inelegibilidade não constitui pena, mas sim uma condição a ser aferida no momento do registro. Nos casos concretos que se seguiram, o TSE, do alto da sua função jurisdicional, indeferiu os registros dos candidatos abarcados pelas hipóteses contempladas na LC nº 135” (Macedo, 2011)

O julgamento final sobre a lei complementar 135/10 só foi acontecer em 2011, após as eleições, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703, o Supremo chega a uma decisão sobre o art. 16 e a aplicabilidade da “Lei da Ficha Limpa”. Por seis votos contra cinco, decidiu-se pela inaplicabilidade da lei às eleições de 2010. Seguindo o Relator Gilmar Mendes, o recém-empossado Ministro Luiz Fux defende uma noção ampla de “processo eleitoral”, ressaltando os princípios da anterioridade e da segurança jurídica, bem como o princípio da proteção da confiança do cidadão na continuidade de uma decisão ou de um comportamento estatal. (SALGADO e ARAUJO, 2013)

5 - PROJETO DE LEI 4.850/2016

É justamente nesse contexto de accountability que o objeto do artigo é inserido. O que fazer quando o órgão fiscalizador acaba sendo protagonista de escândalos de desvio de verba? O que fazer quando os deputados federais que tem por dever fiscalizar os gastos do governador são presos? Qual providência a ser tomada quando membros do alto escalão do Poder Judiciário são acusados de acobertar determinado grupo político em suas práticas corruptas? O que fazer quando a corrupção faz parte do *modos operandi* da própria estabilidade do sistema presidencialista?

Cada vez mais a corrupção age como um ácido que corrói as instituições democráticas nacionais, se é que ainda se pode caracterizar como democráticas as instituições que sustentam, através de um golpe parlamentar transvestido de impeachment, um grupo que pretende dar andamento à mudanças na estrutura das políticas públicas totalmente adversas do benefício da população.

Nessa conjura, o sistema político e os partidos tem uma grande parte da culpa na mercantilização da política. Troca de votos por dinheiro. Cargos públicos nos poderes

Executivos e Judiciários em favor de apoio político em votações no parlamento. O que se chamou de “presidencialismo de coalizão” nada mais é do que uma prática de corrupção generalizada, onde a cooperação do Parlamento é construída com base ruptura da ética republicana.

Os projetos de lei de iniciativa popular até aqui apresentados tentam fortalecer o combate a corrupção no Brasil, porém ainda encaixados em uma ótica positivista e punitivista, onde se delega a um braço do Estado, qual seja, ao Poder Judiciário e aos órgãos que atuam diretamente sobre ele, o papel de guardião da moral administrativa e dos preceitos democráticos.

É nesse contexto que surge o PL 4.850/2016, intitulado de “10 medidas de combate à corrupção”. Assim como nos outros casos, houve um patrocinador para a proposta, porém, diferentemente dos outros casos em que os patrocinadores eram entidades integrantes da sociedade civil, no caso do Projeto de Lei ora estudado essa entidade é um órgão estatal: o Ministério Público.

Recentemente, principalmente após a conquista da presidência pelo Partido dos Trabalhadores, o Ministério Público Federal se tornou um dos mais importantes órgãos de controle e combate à desvios de conduta por parte dos agentes públicos.

Com a deflagração da Operação Lava Jato (uma das maiores operações feitas pelo Ministério Público e pela Polícia Federal para investigação de desvios de dinheiro de empresas paraestatais, como a Petrobras) o Ministério Público Federal apresentou, dia 20 de março de 2015, dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade. As propostas começaram a ser desenvolvidas pela Força-Tarefa Lava Jato em outubro de 2014 e foram analisadas pela Procuradoria-Geral da República em comissões de trabalho criadas especialmente para a matéria. As medidas buscam evitar o desvio de recursos públicos e garantir mais transparência, celeridade e eficiência ao trabalho do Ministério Público brasileiro com reflexo no Poder Judiciário¹.

Iniciado em 2015, o processo de coleta de assinatura teve forte apelo midiático, tanto pela matéria quando pelo contexto de desgaste político causado ao governo da presidente Dilma Rousseff, em decorrência da investigação criminal que ligava, até então, importantes nomes do seu governo.

1 Em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-dez-medidas-para-combater-a-corrupcao-e-a-impunidade>. Acesso em: 01 de julho de 2017.

O próprio Ministério Público utilizou de sua estrutura funcional, tanto a nível federal quanto nos demais estados, para dar suporte a rede de coleta de assinaturas necessárias para a aprovação do projeto. A campanha foi capitaneada pelos MP's de quase todos os estados da federação, com o apoio financeiro e logístico das Associações de Promotores e Procuradores locais e com suporte de movimentos de combate a corrupção e organizações da sociedade civil, além da participação direta dos Procuradores que conduziam a operação Lava Jato em vídeos explicativos e campanhas informativas divulgadas na Internet, especialmente no site criado para a divulgação da campanha: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>.

A campanha de coleta de assinaturas ultrapassou o número de assinaturas mínimas requeridas em menos de um ano, culminando, na data da apresentação do projeto e entrega das assinaturas na Câmara dos Deputados, com 2.028.263 (dois milhões vinte e oito mil duzentas e sessenta e três) assinaturas coletadas por cidadãos de todo o Brasil, principalmente nos estados de São Paulo e Paraná².

O projeto foi entregue à Frente Parlamentar de Combate a Corrupção, então presidida pelo deputado Antônio Carlos Mendes Themes, que constou formalmente como autor do projeto. Vejamos quais foram as medidas apresentadas através do PL 4.850/2016.

A primeira das dez medidas versa sobre a criação de regras de *accountability* no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos. Segundo o anteprojeto de Lei³ apresentado. Um de seus principais pontos são a obrigatoriedade de divulgação do número de ações de improbidade administrativa e de ações criminais, que ingressaram nesses órgãos julgadores, bem como as que foram instauradas durante o exercício, e o número de processos que foram julgados, arquivados ou que, por qualquer modo, tiveram sua saída realizada de forma definitiva, bem como o saldo de processos pendentes, visando a celeridade e transparência no tramite das ações de investigação de improbidade administrativa. A medida prevê que caso ocorra uma retardação

2 Em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-conclui-primeira-fase-da-campanha-10-medidas-com-entrega-de-mais-de-dois-milhoes-de-assinaturas-a-sociedade-1>. Acesso em: 01 de julho de 2017.

3 Em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_1_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2017.

injustificável nos prazos estabelecidos por lei, o responsável deverá responder por processo administrativo disciplinar.

Outro ponto da primeira medida seria a criação de um teste de integridade dos agentes públicos no âmbito da Administração Pública. A Administração Pública poderia, principalmente os órgãos policiais, submeter os agentes públicos a testes de integridade aleatórios ou dirigidos, cujos resultados poderão ser usados para fins disciplinares, bem como para a instrução de ações cíveis, inclusive a de improbidade administrativa, e criminais. Esses testes consistiriam na simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública.

A segunda proposta desta medida consiste na aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas de conscientização sobre os danos da corrupção no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e dos Municípios, bem como estabelece procedimentos e rotinas voltados à prevenção de atos de corrupção. Segundo a proposta, em um prazo mínimo de 15 (quinze) anos, do total dos recursos empregados em publicidade, seriam investidos percentuais não inferiores a 15% (quinze por cento) pela União, a 10% (dez por cento) pelos Estados e pelo Distrito Federal e Territórios, e a 5% (cinco por cento) pelos Municípios, para ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção. As ações e os programas de marketing incluiriam medidas de conscientização dos danos sociais e individuais causados pela corrupção, o apoio público para medidas contra a corrupção, o incentivo para a apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e o desestímulo, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática.

Esta última proposta foi rejeitada posteriormente pelos deputados federais e foi excluída do PL 4.850/2016.

A Terceira medida apresentada pelo Projeto de Lei 4.850/2016 consiste na criminalização enriquecimento ilícito, criando o artigo 312-A no Código Penal, que deveria ser assim tipificado:

Art. 312-A. Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo servidor público, ou por pessoa a

ele equiparada, em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou auferidos por outro meio lícito: Pena – prisão, de 3 (três) a 8 (oito anos), e confisco dos bens, se o fato não constituir elemento de crime mais grave.⁴

Na justificativa do anteprojeto, a necessidade da tipificação específica para enriquecimento ilícito é trada como prova indireta da corrupção, que, segundo os autores, é em si mesmo desvalorado, pois revela um agir imoral e ilegal de servidor público, de quem se espera um comprometimento mais significativo com a lei do que se espera do cidadão comum. Sendo assim, a discrepância patrimonial, não raro oculta ou disfarçada, de um agente público sujeito a regras de escrutínio, transparência e lisura.

A terceira medida consiste no aumento da pena dos crimes de corrupção, além da transformação em crime hediondo a prática de corrupção que gere dano acima de um determinado valor aos cofres públicos.

O intuito dessa medida seria a mudança de paradigma legal sobre a corrupção, que é hoje um crime de baixo risco, com pena iniciando em dois anos de prisão. Como os transgressores deste tipo penal geralmente não possuem antecedentes penais e pouco agravantes, a pena base ficaria perto do mínimo. Quando há condenação e não prescrevem, as penas são substituídas, por força de lei, por penas restritivas de direitos, isto é, por penas bem brandas, as quais, em pouco tempo (em regra após cumprido apenas um quarto da pena substitutiva), serão atingidas por indultos ou comutações, reduzindo-se a nada ou quase nada.

Sendo assim, transformada em crime hediondo, o transgressor deste crime não possuiria mais vários benefícios que a lei penal concede. Por exemplo, a progressão de regime de cumprimento da pena, a concessão de liberdade condicional e a conversão da pena privativa em restritiva de direitos, quando cabíveis, ficam condicionados à restituição da vantagem indevidamente auferida ou do seu equivalente e ao ressarcimento integral do dano, tornando mais efetiva a punição e o efeito pedagógico que a medida traria, na ótica dos seus autores.

Vale ressaltar que os idealizadores do projeto de lei estudado estipularam um valor mínimo para que o ato seja considerado hediondo. A pena passaria à reclusão, de 7

4 Em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_2_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2017.

(sete) a 15 (quinze) anos, se a vantagem ou o prejuízo é igual ou superior a 100 (cem) salários-mínimos vigentes ao tempo do fato⁵.

A quarta medida proposta no Lei 4.850/2016 visava a modificação de uma série mudanças no sistema recursal do processo penal brasileiro, desde supressão de alguns recursos, considerados meramente protelatórios, à admissibilidade da execução provisória da pena antes do trânsito final no julgamento. Vale ressaltar que essa foi uma das medidas mais modificadas pelos substitutivos aos projeto apresentados pelos deputados durante o trâmite naquela casa, que serão pontuadas adiante.

Como quinta medida, o projeto propõe a alteração do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 que trata sobre o importante mecanismo das Ações de Improbidade Administrativa. Busca-se implementar melhorias no rito procedimental relacionado a essas ações, a fim de superar uma das principais causas responsáveis pela notória morosidade na tramitação dessas ações. Entre diminuição de prazos, a medida propõe a extinção de algumas fases processuais, afim de otimizar e de tornar efetiva a responsabilização através dessas ações.

A sexta e a sétima medida dizem respeito, respectivamente, a modificação no Código de Processo Penal no que consiste aos prazos prescricionais e as nulidades processuais. As propostas tem o intuito de alargar o processo penal para que infratores dos crimes de corrupção não fujam da punição. A modificação nas nulidades visava admitir, após certos requisitos a admissibilidade, as provas de origem ilícita no processo. Esse foi um dos temas mais polêmicos das medidas, que, assim como outros, foi excluído no projeto substitutivo feito pela Câmara dos Deputados.

A oitava medida proposta pelo Projeto seria a responsabilização pelos partidos políticos, do crime de conhecido como Caixa 2. Esse crime consiste basicamente na “prática de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação”. Com isso, a responsabilidade que era pessoal dos dirigentes partidários se estenderia para a pessoa jurídica do partido, prevendo que o Ministério público, caso se constate que as

5 Em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_3_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 02 de julho 2017.

irregularidades foram grave dimensão, para a qual a multa, embora fixada em valor máximo, for considerada insuficiente, solicite ao juiz ou tribunal eleitoral a suspensão do funcionamento do diretório do partido na circunscrição onde foram praticadas as irregularidades, pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos. Se o responsável pelo desvio de conduta for o diretório nacional, o Ministério Público poderia solicitar cancelamento do registro da agremiação partidária⁶.

A nona medida do MPF propõe uma alteração do parágrafo único do artigo 312 do Código de Processo Penal, criando uma hipótese de prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro ilícito ganho com crimes.

A décima e última medida proposta no PL 4.850/2016 consiste, em síntese, em permitir que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total da pessoa que é condenada definitivamente pela prática de crimes graves e que ordinariamente geram grandes lucros, como crimes contra a Administração Pública e tráfico de drogas.

TRAMITAÇÃO NA CAMARA

Um dia após o recebimento do projeto (29/03/2016), o deputado Ricardo Izar (PP-SP) apresentou um Requerimento de Urgência à mesa diretora, devidamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

O Projeto foi designado para várias comissões diferentes, isso deu ensejo à criação, em 07/07/2016, de uma Comissão Especial afim de produzir um Parecer sobre o Projeto. A primeira reunião ocorreu dia 13/07/2016 e a relatoria do Parecer coube ao deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS).

Após um intenso debate e a tentativa de se incluir outras pautas, como a responsabilização por juízes e membros do Ministério Público em crimes de abuso de autoridade, originalmente não previstas no Projeto, em novembro de 2016, após três versões, o deputado relator apresentou seu parecer.

A versão final do parecer da comissão modificou substancialmente algumas propostas do Projeto original. As principais mudanças aprovadas pela Câmara dos Deputados foram: a retirada do projeto o artigo que tornava crime o enriquecimento ilícito de funcionários públicos e previa o confisco dos bens relacionados ao crime;

⁶ Em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_8_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2017.

foram derrubadas as mudanças para dificultar a ocorrência da prescrição de penas, que é quando o processo não pode seguir adiante porque a Justiça não conseguiu concluí-lo em tempo hábil; Foi rejeitado a previsão de responsabilização dos partidos políticos e a suspensão do registro da legenda por crime grave, entre outras.⁷

O PL 4.850/2016 ainda continua tramitando. Após ser enviado para o Senado Federal para votação, o projeto foi alvo de arguição no Supremo Tribunal Federal, que ordenou o reenvio a Câmara dos Deputados para que se alterasse a titularidade do projeto. Após a decisão, em sede de liminar, do Ministro Luiz Fux⁸, foi procedida a recontagem das assinaturas e a denominação de “iniciativa popular” como autor do projeto. Caso venha a ser aprovado, seria a primeira lei, ao menos formalmente, aprovada por este instituto.

Com isso, o Projeto de Lei 4.850/2016 destaca-se dos outros projetos apresentados e efetivados anteriormente. Basicamente ele se diferencia em dois pontos: sua complexidade e sua entidade patrocinadora.

Como apontado anteriormente, todas as leis oriundas de iniciativa popular introduziram poucas modificações nas normas jurídicas. Mesmo as duas mais complexas: a Lei Complementar 135/2010 e a criação do Fundo Nacional de Habitação consistiam em propostas com poucos artigos, não demandando uma complexidade de entendimento, inclusive jurídico, tão grande quando o PL 4.850/2016.

Sobre a complexidade da matéria e a extensão de sua modificação, pode-se chegar a dois pontos. Primeiro, esse fato põem em dúvida se a vontade pura da população é emanada através do instituto da iniciativa popular de leis. Não que a população rejeite a ideia de combate a corrupção e o aumento da moralidade pública, mas não se pode negar o fato de que dificilmente os mais de dois milhões de cidadãos que subscreveram o projeto tinham total domínio sobre os temas tratados nos artigos encaminhados para a Câmara dos Deputados. O teor jurídico do Projeto é de tal grau que o Ministério Público atua como representante do povo na elaboração do projeto de lei, fazendo as vezes de qualquer bom congressista aliado aos anseios da sua base eleitoral.

7Em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1510399&filename=SBT+4+PL485016+%3D%3E+PL+4850/2016. Acesso em: 03/07/2017

8 Em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>. Acesso 03/07/2017

Porém, apesar da tecnicidade da matéria, a iniciativa popular não possui o condão de simplesmente apresentar um projeto de inovação legislativa, mas também detêm um caráter pedagógico.

Ribeiro (2007), afirma que vários autores procuram mostrar que os mecanismos de participação direta ampliam a possibilidade de discussão de temas de interesse público, fornecendo assim, uma educação política aos cidadãos:

“In sum, the initiative and referendum can increase popular participation in and responsibility for government, provide a permanent instrument of civic education and give popular talk the reality and discipline of power that it needs to be effective.” (BARBER, 1984 *apud* Ribeiro, 2007)

Sendo assim, mesmo que a entidade organizadora da coleta das assinaturas não seja da sociedade civil, e que provavelmente, existam interesses corporativos mais fortes que a vontade dos membros do Ministério Público de fortalecer a democracia brasileira, o debate que se cria em torno da matéria, a discussão sobre os assuntos pautados sempre são importantes para o amadurecimento participativo da população.

Outro ponto que difere este Projeto de Lei dos demais é a relação entre o Ministério Público e mídia. Gomes (2016), aponta que os meios de comunicação tem o poder de construir a própria realidade social. Sua capacidade de produzir consenso sobre os temas agendados se transforma em um poderoso instrumento de controle. O agendamento midiático de fatos implica, destarte, tanto a escolha do que será apresentado como importante para as pessoas, quanto a definição de como a informação deve ser compreendida.

Em uma crítica ao processo de construção do PL 4.850/2016, Gomes (2016) conclui que:

Mediante uma distorção do que se deve entender por projeto de lei de iniciativa popular, os procuradores da República encarregados da Operação Lava Jato inauguraram uma nova expressão do populismo penal, ao incentivar a adesão de mais de dois milhões de pessoas a um projeto de lei (PL 4.850/2016) – que não pode ser considerado de iniciativa popular, pois teve seu conteúdo integral e unilateralmente definido pelo próprio Ministério Público – sem qualquer debate público prévio que legitimasse sua formalização. Um verdadeiro empreendimento populista cujo êxito deve ser atribuído à reverberação midiática da investigação. (Gomes, 2016)

Apesar de todos os outros Projetos de Lei ganharem forte repercussão midiática, nenhum se comparou com o PL 4.850/2016. Na esteira da operação Lava Jato, a população foi (e continua sendo) bombardeada pela grande mídia com informações sobre prisões, conduções coercitivas e deflagrações de novas fases desta operação policial.

Apesar disso, o Ministério Público não ficou inerte. Para a coleta de assinaturas, a instituição teve um papel ativo nas redes sociais: seus Procuradores e Promotores iniciaram campanhas, artistas foram chamados para gravarem vídeos e peças de divulgação e um site foi montado especificamente para tratar do tema. Além disso, soube utilizar de sua estrutura nos estados, bem como trabalhar em cima da imagem do juiz protagonista das investigações da Lava Jato: Sérgio Mouro. (Oliveira, 2016).

6 - CONCLUSÃO

O presente trabalho teve a intenção de mostrar como ocorreu o processo de aceitação pelas normas constitucionais do instituto da iniciativa popular de leis no Brasil. Se discutiu os mecanismos de democracia semidireta adotados pelas constituições anteriores e se fez um breve debate sobre a sua recepção na atual Carta Magna.

Mostrou-se como ocorreu o exercício da iniciativa popular, efetivando-se em quatro leis: a Lei 8.930/94, que alterou a lei de crimes hediondos; a Lei 9.840/1999, que foi uma tentativa de combate à compra de votos nas eleições; a Lei 11.124/2005 que criou o Fundo de Amparo à Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar nº 135/10, denominada de Lei da Ficha Limpa, que cria casos de inelegibilidade eleitoral.

Por fim, realizou-se uma análise do PL 8.450/2016, com o objetivo de tentar compreender como ele foi construído e se desenvolveu seu debate e tramitação, ainda em curso, no Congresso Nacional.

Com isso, espera-se ter acrescentado no debate sobre a efetivação do mecanismo de iniciativa popular de leis, que apesar das distorções apontadas durante a exposição do texto, é, sem dúvida, essencial para a qualidade da democracia contemporânea.

BIBLIOGRAFIA

BAQUEIRO, Marcello. **Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo.** São Paulo em Perspectiva, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011

BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. Reforma política e cidadania. **São Paulo: Fundação Perseu Abramo**, 2003.

BOBBIO, Norberto, Tradução de Marco Aurélio Nogueira. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 19ª Ed. São Paulo: Malheiros., 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5 . Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE OLIVEIRA, Felipe Luchete. Além da Lava Jato: Estratégias de Comunicação do Ministério Público Federal nas 10 Medidas Contra a Corrupção. **Jornal “Folha de S. Paulo**, v. 12, 2016. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-0639-1.pdf>. Acesso em: 10 de Julho de 2017.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. **AVRITZER y ANASTASIA (coords.). Reforma Política no Brasil**, 2006.

GOMES, Marcus Alan De Melo. A criticism of the “Lava Jato Operation” media coverage. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 2016, p. 11-21, 2016.

KNOERR, Fernando Gustavo. **"Bases e perspectivas da reforma política brasileira."** Editora Forum, 2009.

LEITE, Corália Thalita Viana Almeida; MAGALHÃES, Livia Diana Rocha. **Mídia e memória: do caso Daniella Perez à previsão do homicídio qualificado na Lei de Crimes Hediondos.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós -Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Macedo, Cybele Caldeira. "**Lei da Ficha Limpa: breve histórico e consequências do julgamento dos recursos.**" (2011). Disponível em http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/418/lei_ficha_limpa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de junho de 2017.

PERES, Sophia Salerno. Artigo extraído de trabalho de conclusão de curso. Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2014_1/sophia_peres.pdf. Acesso em 10 de julho de 2017.

RIBEIRO, Hécio. A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa. **Universidade Presbiteriana Mackenzie. Faculdade de Direito**, 2007. Disponível em: <http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>. Acesso em 10 de Julho de 2017.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do Legislativo ao Judiciário—A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, p. 121-148, 2013.

SGARBI, Adrian; ASSAD, Christianne Cotrim. Democracia Semidireta no Brasil, Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa. **Teor Comunicativo e Procedimento**. Disponível em: < www.pucrio.br/direito/revista/online/rev05_adrian.html >. Acesso em 05/07/2017.

SILVA, José Afonso da. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, v. 13, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 337-491, 2002.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 182-200, 2003.