

Iniciativa popular de leis

As proposições, o positivado e o possível

Eneida Desiree Salgado

Sumário

1. Introdução. 2. Desenho constituinte da iniciativa popular. 3. Normatização do instituto. 4. A prática esvaziada e as possibilidades apresentadas. 5. Propostas.

1. Introdução

A adoção do regime político democrático é quase uma unanimidade nos Estados contemporâneos. Mesmo os regimes com práticas flagrantemente autoritárias se afirmam democracias e adotam mecanismos formais para a sua caracterização. Não basta, no entanto, a adoção do direito de sufrágio estendido universalmente (com as restrições razoáveis de idade mínima e de capacidade) e do voto direto, secreto e periódico para que um Estado receba o adjetivo “democrático”.

A idéia de democracia vai além do depositar o voto na urna¹. E, mesmo nesse caso, não se pode garantir um mínimo de democracia formal apenas a partir da confiabilidade do sistema de votação e apuração (ou seja, do “voto dado é voto contado”). Ainda que sua adoção tenha significado a superação de fraudes históricas – como o voto de correntinha e o mapismo –, faz-se indispensável a existência de garantias também na formação dessa escolha política. A influência dos meios de comunicação social, o poder econômico, o poder político e as práticas ilícitas para a conquista do voto maculam a frágil democracia formal.

Eneida Desiree Salgado é Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, professora de Direito Constitucional e de Direito Eleitoral no Centro Universitário Positivo.

Este estudo, no entanto, não vai deter-se nesses aspectos. É outra configuração de democracia que será discutida aqui. A democracia esboçada pelos trabalhos constituintes e inserida no texto constitucional: a democracia participativa, que impõe o exercício direto da soberania popular além da escolha de representantes. E dentro dessa configuração, um instituto em particular – a iniciativa popular de leis, que permite ao soberano e destinatário das normas jurídicas apresentar ao filtro da representação política o conteúdo normativo que considera relevante.

2. Desenho constituinte da iniciativa popular

A Constituição de 1988 traz em seu texto os contornos do regime democrático brasileiro. A realidade política anterior, de desrespeito à ordem constitucional e pouca participação política, provoca uma nova delimitação do poder político e a criação de instrumentos que permitam ao cidadão influenciar de modo direto a tomada de decisões políticas.

Os textos doutrinários que reclamam uma nova ordem constitucional sublinham o necessário “adensamento das diferentes formas de representação política”² (FARIA, 1985, p. 11). Fávila Ribeiro (1986, p. 29) afirma que a democracia exige mais do que a existência de eleições: impõe “eficazes instrumentos de controle”.

Quando se instaura a Assembléia Nacional Constituinte, as propostas a ela apresentadas tendem a uma democracia participativa mais aguda, com ênfase na representação política, mas com formas institucionais de exercício direto do poder político pelo povo.

Alguns intelectuais se debruçam sobre a possibilidade de autolegislação. Tércio Sampaio Ferraz Junior (1985, p. 67-69) propõe a possibilidade de iniciativa popular de lei para a integração legislativa das normas programáticas da Constituição, com a exigência de apoio de setenta mil eleitores.

Para Fábio Konder Comparato (1986, p. 13, 55), dez mil cidadãos poderiam apresentar projeto de lei e trinta mil cidadãos poderiam propor emenda à Constituição e José Afonso da Silva [2005?] traz a exigência de cinquenta mil assinaturas para a apresentação de projeto de lei.

Durante a construção da Constituição, há previsão de emendas populares (encaminhadas por pelo menos três entidades e com trinta mil assinaturas). Cento e vinte e duas são apresentadas, algumas contraditórias. Essa possibilidade de participação popular acolhida pelo Regimento Interno enfrenta a má vontade da maioria dos constituintes.

A Assembléia Nacional Constituinte divide-se em vinte e quatro subcomissões, oito comissões temáticas e uma comissão de sistematização. Com a confusa divisão de matérias, repetem-se discussões sobre o mesmo assunto.

Cabe à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher a delimitação da cidadania. Na sua Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, há intensa discussão entre os constituintes quanto à adoção da iniciativa popular de leis: os argumentos concentram-se, de um lado, na necessária participação democrática da sociedade e, de outro lado, no “desrespeito ao parlamento”³.

No relatório de Lysâneas Maciel, uma das tarefas do Estado é “assegurar a participação organizada do povo na formação das decisões nacionais” e é prevista iniciativa popular legislativa (sendo necessárias quinze mil assinaturas) e de emenda à Constituição (com exigência de trinta mil assinaturas)⁴. Com essa redação, a proposta é aprovada pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

Ao defender seu relatório na Comissão de Sistematização, Lysâneas Maciel ouviu de Afonso Arinos uma defesa da representação⁵, reiterada nas reuniões seguintes. O primeiro anteprojeto do relator Bernardo Cabral, no entanto, dedica um capítulo in-

teiro à soberania popular e prevê a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição. Mas a exigência de apoio é superior à proposta anterior: três décimos por cento do eleitorado, divididos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento do eleitorado de cada um deles.

O anteprojeto recebe 20.790 emendas e Bernardo Cabral apresenta um primeiro substitutivo, sem o capítulo dedicado à soberania popular, mas mantendo as regras de participação do cidadão na elaboração de leis e emendas. Após 14.320 emendas, o relator apresenta um segundo substitutivo sem alterar as exigências de iniciativa legislativa⁶.

Na votação desse segundo substitutivo, os constituintes Antonio Mariz e Nelton Friedrich propõem a adoção da seguinte redação para o princípio da soberania popular: “Todo o poder pertence ao povo, que o exerce por intermédio de representantes eleitos ou diretamente, nos casos previstos nesta Constituição”. A emenda é aprovada na Comissão de Sistematização⁷.

O texto da Sistematização é levado a plenário. Contra ele, o “Centrão”⁸ propõe um substitutivo. Como parte de um acordo de lideranças, o princípio da soberania popular assim se apresenta: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁹, redação infinitamente inferior à da Comissão da Sistematização. A iniciativa popular de leis é vedada na proposta do Centrão e não é feita referência à iniciativa de emendas. Nelton Friedrich, Myriam Portella e Ronaldo Cezar Coelho apresentam destaque para incluir os cidadãos entre os legitimados para a propositura de projeto de lei, que é aprovado na terceira votação¹⁰.

Em seguida, modifica-se a proposta inicial da Comissão de Sistematização, elevando o número necessário de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular: um por cento do eleitorado, dividido em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada um. Na defesa dessa proposta, Ronaldo

Cezar Coelho afirma que ela impede a vulgarização do instituto, afasta interesses meramente locais e valoriza o Poder Legislativo¹¹. Essa é a regulamentação que passa para a Carta Constitucional.

3. *Normatização do instituto*

Não obstante o conteúdo das propostas e dos anseios sociais por maior participação na esfera de decisões políticas, a iniciativa popular constitucionalizada mostra-se mais uma resposta retórica que um instrumento efetivo de autodeterminação.

Sua previsão está no terceiro e último inciso do artigo 14 da Constituição como forma de exercício da soberania popular, no artigo 60 (ao silenciar, não permitindo iniciativa popular de emenda à Constituição¹²) e no artigo 61. Este último artigo prevê iniciativa aos cidadãos de leis ordinárias e complementares, excetua as leis de iniciativa privativa do Presidente da República e, em seu segundo parágrafo, impõe as condições para o seu exercício: “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”.

O instituto é regulamentado pela Lei 9.709/98, mais de dez anos após a promulgação da Constituição. Essa lei trata dos três institutos de participação direta previstos no artigo 14, mas não facilita sua aplicação. Quanto à iniciativa popular de leis, repete os requisitos constitucionais, exige que o projeto se circunscreva a um só assunto, afasta sua rejeição por vício de forma e impõe o mesmo trâmite que os demais projetos de lei¹³.

4. *A prática esvaziada e as possibilidades apresentadas*

Os requisitos para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, conforme se pode pressentir, são de difícil preenchimento pela cidadania.

Em âmbito nacional, são necessárias 1.221.027 assinaturas¹⁴ – devidamente identificadas e acompanhadas do número do título de eleitor – para a propositura de um projeto de lei, a ser analisado e discutido pela Câmara dos Deputados e posteriormente pelo Senado Federal como outro projeto qualquer.

Em face da absurda configuração do instituto, nenhum projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados efetivamente se caracterizou como de iniciativa popular. Três projetos que recolheram assinaturas foram transformados em lei, mas tramitam graças a co-autoria¹⁵.

Ciente dessa dificuldade, a Câmara dos Deputados criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa, que recebe “sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos”. Essas propostas passam a tramitar como projeto de lei da Comissão¹⁶.

Ainda que seja louvável tal alternativa, a Comissão Permanente de Legislação Participativa é um filtro para o exercício da soberania popular. A idéia construída pelo poder constituinte é permitir a participação direta na tomada de decisões do Estado. Deve-se insistir na viabilidade da iniciativa popular legislativa.

A redução do despropositado número de assinaturas é objeto de projetos de emenda constitucional. A deputada Luiza Erundina propõe a exigência de apoio de meio por cento do eleitorado nacional para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular¹⁷. José Eduardo Cardozo indica o quociente eleitoral de deputado federal, deputado estadual e vereador para a apresentação de proposta de lei de iniciativa popular. No caso de lei federal, deve-se levar em consideração o quociente do Estado em que tiver domicílio a maioria dos subscritores¹⁸. Jamil Murad apresenta como número adequado a resultante da divisão do eleitorado pelo número de representantes eleitos¹⁹.

5. Propostas

A exigência de assinaturas não deve ser superior ao quociente eleitoral para a eleição da Câmara dos Deputados. Se o projeto de lei de iniciativa popular passa pelas mesmas fases de apreciação e debate que uma proposição apresentada por apenas um representante, não há por que condicionar o apoio ao projeto por um número de eleitores superior ao necessário para a sua eleição de um deputado federal.

Não se deve adotar, no entanto, as soluções propostas pelos deputados José Eduardo Cardozo e Jamil Murad. No primeiro caso, mantém-se a desproporção entre a força política dos cidadãos dos Estados Federados, pois a diferença de quociente eleitoral entre eles é bastante acentuada. A emenda do deputado Jamil Murad eleva o número de eleitores necessários ao levar em consideração todo o eleitorado, e não apenas os que efetivamente participam da escolha de representantes²⁰.

O cálculo do quociente eleitoral aqui proposto poderia ser feito de duas formas: considerando-se a média entre o quociente eleitoral de todos os estados ou levando em conta o país todo, dividindo o número de votos válidos pelo número de cadeiras na Câmara (denominado aqui quociente eleitoral global). Tomando-se os números da eleição de 2002, o primeiro cálculo traria a exigência de 141.323 assinaturas e o segundo, 170.629. Ambos muito inferiores a um por cento do eleitorado: a exigência constitucional supera em 8,15 vezes o quociente eleitoral médio e 6,75 vezes o quociente eleitoral global. Ainda assim, os quocientes são superiores aos 21.122 votos exigidos para eleger um deputado federal por Roraima em 2002.

Para afastar a dificuldade de verificação das assinaturas, com a distribuição dos formulários para as zonas eleitorais, poderiam ser adotadas urnas eletrônicas. Isso não geraria custos para o poder público, agilizaria o processo de coleta de assinaturas, evitaria o processo de averiguação de sua

conformidade e possibilitaria uma soma rápida e precisa do número de cidadãos que apóiam a iniciativa.

Após solicitação por associação ou por um conjunto de eleitores (em número não superior a mil eleitores), modelos antigos das urnas, não mais utilizadas para votação²¹, ficariam nos cartórios eleitorais, à disposição do eleitor que desejasse apresentar seu apoio ao projeto. A digitação do número do título seria feita pelo próprio eleitor, após identificado pelo servidor da Justiça Eleitoral²².

A verificação do total de assinaturas (e a exclusão de eventuais duplicidades), pelo simples processamento dos disquetes das urnas, depois do término da coleta das “assinaturas”, seria realizada pelo Cartório Eleitoral (no caso de iniciativa popular de lei municipal), pelo Tribunal Regional Eleitoral (se lei estadual) ou pelo Tribunal Superior Eleitoral (se a proposta fosse de lei federal).

Esse procedimento, além de facilitar o exercício direto da democracia e a realização do desígnio constitucional, empresta à Justiça Eleitoral maior credibilidade no cumprimento de sua missão de garantir a democracia e contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Essas duas propostas – a diminuição da exigência de apoio e a utilização das urnas eletrônicas para a coleta das manifestações – permitem a realização do desígnio constitucional expresso no parágrafo único do artigo primeiro. A utilização efetiva da iniciativa popular de leis permite a concretização democrática, em seu conteúdo normativo e em seu sentido filosófico, de autodeterminação. Resta resgatá-la.

Notas

¹ Para usar uma imagem que não mais corresponde à realidade do sistema eletrônico de votação, mas que é muito mais interessante do que o “digitar o número do candidato escolhido”.

² Citação completa: “Isto porque o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua

mera regulamentação formal. Requer, por exemplo, ao lado da correção das desigualdades sociais, o fortalecimento das instituições legislativas e o adensamento das diferentes formas de participação política, em condições de propiciar aos grupos, categorias e classes economicamente desfavorecidos mais representatividade nos círculos do poder”.

³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. I. Suplemento ao número 62. 20 de maio de 1987. Sessão do dia 22 de abril de 1987. p. 3-10.

⁴ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. I. Suplemento ao número 90. 08 de julho de 1987. Sessões do dia 13 e 14 de maio de 1987. p. 17-32.

⁵ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. I. Suplemento ao número 62. 20 de maio de 1988. Sessão do dia 07 de maio de 1988. p. 218-235.

⁶ Os anteprojetos são publicados em suplemento especial do Diário da Assembléia Nacional Constituinte.

⁷ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília. (Suplemento C). 27 de janeiro de 1988. p. 900-904.

⁸ Denominação dada pela mídia e por seus próprios integrantes ao Centro Democrático, grupo suprapartidário de tendência conservadora. Duas análises contrapostas do papel do Centrão na Assembléia Nacional Constituinte podem ser encontradas em Miguel Reale (1992) e em obra de Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2004).

⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. II, n. 172. 28 de janeiro de 1988. p. 6674-6680.

¹⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. II, n. 211. 23 de março de 1988. p. 8726-8730.

¹¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, a. II, n. 211. 23 de março de 1988. p. 8730-8733.

¹² Esta não é a opinião unânime da doutrina. Dalton José Borba (2002) e Fábio Konder Comparato (1990) defendem que o silêncio do legislador constitucional não afasta a regra geral do parágrafo único do artigo primeiro da Constituição.

¹³ Ao tratar dos projetos de iniciativa popular, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados veda a dispensa de votação em plenário, os exclui do arquivamento no fim da legislatura e os insere entre os projetos de tramitação com prioridade.

¹⁴ Segundo dados oficiais de setembro 2005, o Brasil possui 122.102.746 eleitores. Dado disponível na página do Tribunal Superior Eleitoral na internet – www.tse.gov.br – em Eleitorado. Acesso em: 23 set. 2005.

¹⁵ O Projeto de Lei 4.146/1993, que teve o Poder Executivo como co-autor, tornou-se a Lei 8.930/94 e alterou a Lei 8.072/90, adicionando o homicídio

quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio no rol dos crimes hediondos. O Projeto de Lei 1.517/99, com a co-autoria do Deputado Albérico Cordeiro (e a assinatura de todos os líderes partidários), transforma-se na Lei 9.840/99 e inclui na Lei 9.504/97 o artigo 41A, permitindo a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio. Finalmente o Projeto de Lei 2.710/92 torna-se, com muitas modificações, a Lei 11.124 e cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Teve o Deputado Nilmário Miranda como co-autor.

¹⁶ Em relatório disponível na internet, a Comissão de Legislação Participativa informa haver recebido 140 sugestões no período de 2001 a 2003 e 58 foram aprovadas. Em 2004, foram apresentadas 56 sugestões e 4 proposições e 18 foram aprovadas. Relatórios disponíveis em <www.camara.gov.br/clp>. Acesso em: [2005].

¹⁷ Trata-se da PEC 002/1999. A proposta, apresentada em 02 de março de 1999 e desarquivada em março de 2003, aguarda constituição de Comissão Especial para proferir parecer.

¹⁸ PEC 194/2003. Segundo informações na página da Câmara de Deputados (www.camara.gov.br), o último trâmite data de 17/06/2004, com a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela admissibilidade.

¹⁹ PEC 201/2003, tramitando em apenso à PEC 194/2003. No Senado Federal, dois projetos de lei referem-se à iniciativa popular, mas sem tratar do número de assinaturas. O PL 267/2002, da (então) senadora Marina Silva, propõe a possibilidade de convocação de referendo e plebiscito por iniciativa popular e o PL 185/2005 do senador Marcelo Crivella propõe que não haja restrição quanto à matéria aos projetos de lei de iniciativa popular. Ambos os projetos estão na Comissão de Constituição e Justiça.

²⁰ Com essa proposta, o número de assinaturas necessárias chega a 238.017.

²¹ A Justiça Eleitoral mantém essas urnas e as empresta para a realização de eleições de escolas, universidades, órgãos de classe, etc. Essas eleições são chamadas de “parametrizadas”. A própria Justiça Eleitoral desenvolve o programa e define o conteúdo da tela de votação. Facilmente poderia ser desenvolvido um programa para o registro do número do título de eleitor do cidadão que empresta o seu apoio a determinado projeto.

²² Se adotado o modelo de título de eleitor proposto pelo Tribunal Superior Eleitoral, com fotografia, e com o acompanhamento do servidor da Justiça Eleitoral, afasta-se a possibilidade de fraudes na declaração de apoio a um projeto de lei.

Referências

BORBA, Dalton José. *Iniciativa popular de emenda constitucional no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 93, p. 125-128, jan./mar. 1990.

_____. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FARIA, José Eduardo. A crise constitucional e a restauração da legitimidade. Porto Alegre: Fabris, 1985.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Constituinte: regras para a eficácia constitucional. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 76, p. 67-69, out./dez. 1985.

RIBEIRO, Fávila. *Constituinte e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 1986.

SILVA, José Afonso. *Uma proposta de constituição*. [S.l.:s.n., 2005?].