

# A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO<sup>1</sup>

GRASSROOTS PARTICIPATION IN  
THE LEGISLATIVE PROCESS

EDUARDO MARTINS DE LIMA<sup>2</sup>

RENATA GOMES EMEIDIATO<sup>3</sup>

## RESUMO

Existe um tema primordial para o funcionamento do Legislativo no contexto do Estado Democrático de Direito, que é o da democracia participativa. Do ponto de vista da proposição legislativa, a Constituição de 1988 dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Como a Constituição tratou de maneira genérica da participação popular, foi necessária a edição da Lei n. 9.709/1998. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados destinou título específico para tratar da participação social na elaboração legislativa, que se compõe de: iniciativa popular de lei, apresentação de petições e representações e oferecimento de pareceres técnicos e audiências públicas. Ademais, a Câmara criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa, cujo objetivo principal é receber sugestões de iniciativa legislativa de organizações sociais. Essa importante experiência de legislação participativa, iniciada pela Câmara dos Deputados, pode ser observada em várias unidades da federação, e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais é considerada precursora em iniciativas de participação popular. Neste artigo, busca-se analisar as principais formas de participação popular no processo legislativo brasileiro.

**Palavras-chave:** Participação popular. Poder Legislativo. Democracia. Processo legislativo.

## ABSTRACT

*There is a vital theme for the functioning of the Legislature in the context of a democratic state and that is participatory democracy. From the point of view of the legislative proposal, the 1988 Constitution provides that popular sovereignty is exercised by universal suffrage and the direct and secret ballot, with equal value for all, and, under the law, by plebiscite, referendum, and grassroots initiatives. As the Constitution treated grassroots participation in a generic manner, it was necessary to enact Act No. 9709/1998. The Internal Rules of the House of Representatives specifically addresses social participation in law-making, which consists of: grassroots legislative initiatives, submitting petitions, representations, opinions, and public hearings. In addition, the House established the Permanent Commission of Participative Legislation, whose main goal is to get legislative initiative input from social organizations. This important experience in participatory legislation by the House of Representatives can be seen in various units of the federation, and the Legislative Assembly of Minas Gerais is considered a forerunner of grassroots participatory initiatives. This paper seeks to review the main forms of grassroots participation in the Brazilian lawmaking process.*

**Keywords:** Grassroots participation. Legislative Branch. Democracy. Law-making process.

1 Este artigo é um dos produtos da pesquisa intitulada *A participação popular no Poder Legislativo brasileiro*, desenvolvido e financiado pelo Programa de Pesquisa e Iniciação Científica da Universidade Fumec e pela Fapemig, sob a coordenação do Prof. Eduardo Martins de Lima, que contou com a participação dos estudantes de Direito e bolsistas de Iniciação Científica, Renata Gomes Emediato e Lorraine Aparecida de Oliveira Cardoso, e dos estudantes de ensino médio e bolsistas Arlei Vitos Cândido Dias e Carine Madeira Soares.

2 Bacharel em Direito (Fumec). Mestre em Ciência Política (UFMG). Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política (UFMG). Professor titular II e pesquisador da Universidade Fumec. E-mail: edumlima@fumec.br

3 Bacharel em Direito. Psicóloga clínica, pela Universidade Fumec. E-mail: psiemediato@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, são analisadas as principais formas de participação popular no processo legislativo brasileiro, com suas nuances e dificuldades ao longo dos momentos históricos que marcaram a evolução do constitucionalismo brasileiro.

A importância deste estudo se dá em razão de a sociedade contemporânea, cada vez mais participativa na vida política do país, tornar-se interessada nos diversos assuntos de ordem pública e, consequentemente, nas possíveis mudanças que podem ocorrer no cenário atual, principalmente com a participação direta e indireta dos cidadãos nas decisões políticas. Inicialmente demonstra-se como se deu a inserção das espécies de participação popular nas Constituições brasileiras desde 1824 a 1988. Depois de registrados os momentos históricos de cada Constituição brasileira que existiu no nosso ordenamento jurídico, verifica-se até que ponto o constitucionalismo brasileiro adotou o princípio da soberania popular.

A Constituição de 1988, com o advento da democracia, a qual se assenta sobre dois princípios fundamentais, o da soberania popular e o da participação direta ou indireta do povo no poder, é que possibilitou a participação efetiva do povo nos assuntos relevantes para a população de modo geral.

A Constituição de 1988, que elencou, expressamente, no art. 14, as espécies de participação popular objeto do presente trabalho, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei<sup>4</sup>. Ao passo que a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou a execução dessas espécies de participação popular, institutos esses que autorizam a manifestação da população no processo de criação das leis, sendo uma forma de exercício da soberania popular. Cada um dos institutos será tratado pontualmente, identificando-se seus aspectos principais<sup>5</sup>.

A Lei n. 9.709/1998 terá um tópico especial com detalhes de todo o procedimento adotado para os três institutos, assim como um título para o processo legislativo brasileiro, já que é por meio desse que se dá a concretização da função legislativa do Estado.

Por fim, é imprescindível mencionar o papel fundamental da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados, as quais foram criadas como mais uma ferramenta à disposição dos cidadãos a fim de tornar possível a real participação deles na vida política do país.

## 2. O PROCESSO LEGISLATIVO

A oportunidade de participação popular na vida política, econômica e cultural de uma sociedade é um direito fundamental, que, assim como todos os direitos fundamentais, deve ser protegido. A democracia, além de forma de governo, tem a função de proteger tais direitos. Conforme José Afonso da Silva, democracia

4 Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

5 BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília: 19 de nov. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

[...] é conceito histórico. Não sendo por sim um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem [...]<sup>6</sup>.

Tratando-se de um Estado moderno, como é o caso do Brasil, cuja democracia, segundo Darcy Azambuja, além de ser “[...] um regime político, é também uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos membros de uma organização estatal”<sup>7</sup>, vive-se, também, em uma democracia representativa, isto é, o povo decide as questões públicas por meio de representantes eleitos por ele. Esse é um sistema comum de governo nos Estados Modernos.

José Gomes Canotilho define o processo legislativo como “[...] um complexo de actos, qualitativa e funcionalmente heterógenos e autónomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento”<sup>8</sup>.

Há concepções distintas entre as diversas abordagens teóricas sobre quais e quantas fases compõem o processo legislativo. A título meramente ilustrativo, cabe citar algumas dessas concepções, valendo-se de alguns expoentes dentre os inúmeros doutrinadores. Para Raul Machado Horta, o processo legislativo é uma atividade complexa e comprehende várias fases na elaboração de leis: a iniciativa, a preparação, a deliberação, o controle e a comunicação<sup>9</sup>.

De sua parte, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>10</sup> observa que o processo legislativo comprehende três fases: a de instituição (apresentação do projeto), a de constituição (apresentação de emendas até a sanção) e a de integração de eficácia (publicação).

Já José Afonso da Silva considera que o “processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção e veto; e) promulgação e publicação”<sup>11</sup>. E arremata o autor, em outro trabalho: “Assim, poderíamos dizer que o processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”<sup>12</sup>.

Pode-se entender o processo legislativo como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa.

Na Constituição, encontram-se os elementos fundamentais desse processo: órgãos incumbidos da legislação (arts. 2º, 44, 45, 46, 68), a matéria legislativa (arts. 21, 22, 24, 48 49), os órgãos cooperadores da legislação (arts. 84, IV e V, 96, II), os titulares de sua iniciativa (arts. 61, 84, III, XXIII, 165), a discussão, revisão, votação e aprovação ou rejeição (arts. 64, 65, 66 e 69), o veto (arts. 66, §§ 1º a 6º, 84, V) e, ainda, o procedimento na elaboração das leis (arts. 51, 52, 57 e 58)<sup>13</sup>.

6 SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007a. p. 43.

7 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 239.

8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 765.

9 HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas constituições federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 101, p. 22, jan./mar., 1989.

10 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

11 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 525.

12 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b. p. 42, grifos do autor.

13 Cf. BRASIL, 1988.

Há certos pressupostos que devem ser seguidos na formulação das leis para que haja uma legislação válida. O primeiro deles é a existência de órgãos específicos incumbidos de elaborar as leis. É considerado o requisito mais importante, pois decorre do princípio de distinção de funções ou de separação de poderes, pelo qual se entregou a função legislativa às assembleias de representantes do povo.

O segundo pressuposto é a proposição legislativa, devidamente fundamentada por justificação escrita ou oral. Deve-se atentar para o fato de que o termo “proposição” é no sentido de ato e efeito de propor. Assim, a proposição consubstancia-se na existência de um ato de alguém dirigido a qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O terceiro pressuposto diz respeito à competência legislativa, uma vez que a repartição de competência distribui a matéria sobre a qual pode legislar entre os entes da Federação.

Como último requisito, tem-se a capacidade do proponente, decorrente da outorga da titularidade da iniciativa legislativa.

São princípios do processo legislativo o da publicidade, o da oralidade, o da separação da discussão e votação, o da unidade da legislatura e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

Resumidamente, os principais pontos dos princípios são: pelo princípio da publicidade, as deliberações das Câmaras devem se realizar perante o público, salvo as atas das sessões secretas, que são guardadas em sigilo. Consiste o princípio da oralidade em que os debates se façam de viva voz, tanto na discussão como na votação. Para o princípio da separação da discussão e votação, essa só poderá começar depois de encerrada a discussão. Após a discussão, não se pode mais discutir a matéria no ato da votação. Já o princípio da unidade da legislatura determina a duração de quatro anos para a legislatura, a qual corresponde ao período que vai do início do mandato dos membros da Câmara dos Deputados até o seu término. Por fim, o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares, pois a matéria, antes de entrar em discussão, deve ser estudada por comissões permanentes, as quais deliberam sobre sua constitucionalidade e conveniência para, depois, ser remetida às conclusões do Plenário, onde a matéria será votada.

A criação de normas jurídicas, ou seja, o chamado processo legislativo, encontra-se, no caso brasileiro, disciplinado na Seção VIII do Capítulo I (Do Poder Legislativo) do Título IV (Da organização dos Poderes), disposto nos arts. 59 a 69 da Constituição de 1988, cujo art. 59 dispõe, *in verbis*:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A iniciativa das leis complementares e ordinárias, por sua vez, de acordo com o art. 61 da Constituição, 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 na Constituição<sup>14</sup>.

Quanto à iniciativa popular<sup>15</sup>, no caso de proposição de leis ordinárias e complementares, cabe observar que será 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 (conforme disposto no art. 61, § 2º).

A Constituição, ao tratar do município, dispõe no art. 29, inciso XII:

Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estados e os seguintes preceitos:

[...];

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

[...]<sup>16</sup>.

Da leitura da Constituição de 1988 depreende-se que os Estados disporão por lei (art. 27, §4º) as condições para a proposição legislativa por iniciativa popular e que os Municípios, também, a contemplarão, observadas as determinações da Constituição da República e de seu respectivo Estado (CR/88, art. 29, XIII). Por simetria, Uadi Lamego Bulos observa que “[...] esse preceito se aplica ao Distrito Federal”<sup>17</sup>.

O pano de fundo para a iniciativa popular, é importante que se frise, é o exercício da soberania do povo, prevista no art. 1º da Constituição de 1988 que estabelece os princípios fundamentais republicanos. Além disso, a Constituição dispõe, no art. 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. A esse propósito, Raul Machado Horta observa:

A extensão da iniciativa legislativa aos cidadãos introduz na Constituição Federal, pela primeira vez, a possibilidade da iniciativa popular das leis, que, juntamente com o referendo e o plebiscito, representam formas do exercício da soberania popular, concretizadoras do poder popular direto, que a Constituição inscreveu no artigo inaugural dos Princípios Fundamentais (art. 1º, parágrafo único)<sup>18</sup>.

14 Cf. BRASIL, 1988.

15 Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram aprovadas quatro leis de iniciativa popular, como se verá adiante.

16 Cf. BRASIL, 1988.

17 BULOS, Uadi Lamego. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1.149.

18 HORTA, 1989, p. 23.

Os projetos de iniciativa popular são regulamentados pela Lei n. 9.709/98, que também rege os plebiscitos e referendos, e pelo art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Lei estabelece:

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.

Artigo 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno<sup>19</sup>.

Os projetos de iniciativa popular seguem a mesma tramitação dos projetos de iniciativa de parlamentar, sendo submetidos à apreciação dos deputados, dos senadores e do Presidente da República. Ademais, poder-se-ia dizer que a iniciativa popular restringe-se à proposição de leis ordinárias e complementares (art. 61, § 2º) e não está contemplada no rol de autores de emendas constitucionais (pelo menos em nível federal). No entanto, alguns Estados (como é o caso de São Paulo, art. 22, inciso IV<sup>20</sup>, e Bahia, art. 31<sup>21</sup>, por exemplo) admitem a participação popular no processo legislativo de emenda à sua Constituição, enquanto outros (como Minas Gerais, por exemplo, por meio do art. 65<sup>22</sup>) admitem essa participação restrita às leis ordinárias e complementares.

### 3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

#### 3.1 O TEMA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE 1824 A 1988

O tema "participação popular" é gênero, do qual são espécies o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Antes de adentrar no assunto propriamente dito, é necessário registrar, bre-

19 Cf. BRASIL, 1998.

20 Cf. SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*, 1989. Atualizada até a Emenda 39, de 28 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

21 Cf. BAHIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 14, de 17 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.al.ba.gov.br/PlublitoaPHP/Uploads/26032014174251000000\\_constituição\\_2014.pdf](http://www.al.ba.gov.br/PlublitoaPHP/Uploads/26032014174251000000_constituição_2014.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2014. Atualizada até Emenda Constitucional n. 14, de 17 de junho de 2010.

22 Cf. MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*, 1989. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n. 1 a 93. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

vemente, se tais institutos estiveram presentes nas Constituições brasileiras anteriores, a fim de verificar, conforme apontou José Afonso da Silva, “[...] até que ponto o constitucionalismo brasileiro tem adotado o princípio democrático de que todo poder emana do povo”<sup>23</sup>.

No processo de elaboração das Constituições brasileiras, foram notadas formas procedimentais diversas de acordo com a época histórica vivenciada. Nesse sentido, a vontade popular foi usurpada de acordo com o período histórico vivenciado – por exemplo, quando da Constituição do Império, que foi outorgada pela titularidade do Imperador. O mesmo se deu em outras Constituições, como a de 1937, por meio da titularidade autocrática do poder constituinte de Getúlio Vargas, depois com o golpe militar de 1964.

### 3.2 OS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Entender a história do surgimento das Constituições brasileiras permite inferir como foi tardia e demorada a percepção e a atenção dadas às aspirações da maioria da população, que esperava por mudanças concretas, tendo em vista o predomínio, por um longo período, dos desejos daqueles que detinham o poder econômico, cultural e intelectual.

O balanço que se faz da inserção dos institutos de participação popular traduz o mencionado acima, pois, nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934 e 1946 não houve menção expressa a nenhuma forma de participação popular.

Na Constituição de 1937, a única passagem que se faz referência a algum instituto de participação popular, o plebiscito, está no art. 187, transscrito: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”<sup>24</sup>. Contudo, a Constituição de 1937 não chegou sequer a vigorar, uma vez que não foi aprovada no plebiscito anunciado, previsão nunca concretizada, já que o plebiscito não foi realizado. Waldemar Martins Ferreira, assim escreveu:

Não chegou a carta de 1937, em verdade, a adquirir foros constitucionais. Não os alcançou por faltar-lhe o alento que somente lhe poderia ter vindo de ter sido elaborada pelo povo brasileiro. Não resultou da observância e aprimoramento dos princípios constitucionais pelos quais ele sempre se orientou e se regeu. Não surgiu dele, exprimindo-lhe as aspirações e sentimentos nítida e tradicionalmente democráticos<sup>25</sup>.

A Constituição de 1946, por sua vez, previu o plebiscito, especificamente, para os casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, anexação ou formação de novos estados<sup>26</sup>. Foi denominado por Elisa Helena Lesqueves Galante<sup>27</sup> de “plebiscito geopolítico”, o qual foi previsto, também, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1, de 1969.

23 SILVA, 2007a, p. 82.

24 BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

25 FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2003. p. 108-109.

26 BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

27 GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação popular no processo legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano IV, n. 4 e ano V, n. 5, p. 436, 2003-2004.

Apesar de não haver, expressamente, menção aos institutos de participação popular no texto constitucional de 1967<sup>28</sup>, foi por meio de plebiscito que a população manifestou seu desagrado com a implantação do sistema parlamentar, dada pela Emenda n. 4, de 2 de setembro de 1961<sup>29</sup>, fazendo restituir a tradição presidencialista. Referida emenda estabeleceu que a lei poderia convocar um plebiscito para que a população decidisse sobre o sistema de governo a ser adotado, se presidencialista ou parlamentarista.

Desse modo, a consulta deveria ter sido realizada em 1965. Ocorreu que, em 16 de setembro de 1962, o Congresso aprovou a Lei Complementar n. 2<sup>30</sup>, antecipando a consulta para 6 de janeiro de 1963, chamando-a de referendo. De acordo com dados do Superior Tribunal Eleitoral, mais de 9 milhões de eleitores escolheram o retorno ao sistema presidencialista – restabelecido pela Emenda Constitucional n. 6/63<sup>31</sup>, contra pouco mais de 2 milhões de eleitores que optaram pela manutenção do sistema parlamentarista.

Foi na Constituição de 1988 que surgiu, pela primeira vez, de forma expressa, menção aos institutos de participação popular. Assim preceitua o art. 14, como já se assinalou: “A soberania é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante: I plebiscito, II referendo e III pela iniciativa popular”. Menciona-se, também, a participação popular em outros artigos da Constituição de 1988, tais como nos arts. 1º, parágrafo único, 27, § 4º, 29, XIII, e 61, § 2º<sup>32</sup>.

Assim, a Constituição de 1988, no seu art. 1º, parágrafo único, ao adotar o princípio democrático da soberania popular de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa semidireta), definiu no art. 14 que o exercício da soberania popular se instrumentaliza, não só pela eleição dos representantes, mas também pelos institutos plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>33</sup>.

Ademais, em 18 de novembro de 1998 foi editada a Lei n. 9.709, que regulamenta o art. 14<sup>34</sup>.

### 3.3 ESPÉCIES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

As espécies de participação popular, como já se mencionou, estão expressas no art. 14 da Constituição de 1988. De acordo com Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia, trata-se o art. 14 de uma tentativa de combinação entre formas de representação e participação, amplamente distribuída pela Constituição de 1988 em outros artigos, não se tratando de “[...] um artigo iso-

28 BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

29 BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961. Institui o sistema parlamentar de governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-normapl.html>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

30 BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 2, de 16 de setembro de 1962, ao Ato Adicional. Dispõe sobre a vacância ministerial, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 set. 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Lcp02-62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lcp02-62.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

31 BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963. Revoga a Emenda Constitucional n. 4 e restabelece o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jan. 1963. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc06-63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc06-63.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

32 Cf. BRASIL, 1988.

33 Cf. BRASIL, 1988.

34 Cf. BRASIL, 1998.

lado na formulação das formas de expressão da soberania popular, mas de uma arquitetura que se desdobra para os entes federados”<sup>35</sup>.

Prevê a Constituição, no art. 27, § 4º, como visto, que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, e no art. 29, XIII, prevê, também, a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”<sup>36</sup>. Além disso, como já se observou, pelo 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”<sup>37</sup>.

### 3.3.1 REFERENDO

Trata-se o instituto referendo de uma possibilidade de manifestação popular, por meio do voto, pelo qual o eleitor decide pela vigência ou não de uma norma proposta, ratificando-a ou rejeitando-a, após a sua edição. Avritzer e Anastasia assim definiram o instituto, “[...] é uma ratificação pela via eleitoral de uma lei ou de partes de uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo”<sup>38</sup>.

O referendo tem como objeto a matéria normativa, podendo ser convocado para constituir, revogar ou modificar a norma. Para tanto, manifesta-se a vontade popular ao ser-lhe dirigida tal consulta, que é realizada após o ato já praticado pelo Estado. Interessante sua tradução do latim – *referendus*, de *referre* –, que explica assinar a seguir de outrem, para que participe do ato e por ele também se responsabilize. Não basta, pois, a simples participação do povo nas decisões de temas importantes, de interesse geral. Há, também, que se atentar para a responsabilidade que tem sua participação, buscando, antes de tomada a decisão, o conhecimento sobre a matéria em discussão e, principalmente, sobre as mudanças e os efeitos que poderão surtir a partir daquela decisão.

Na história das eleições no Brasil, tem-se o registro de duas consultas formuladas ao povo mediante referendo, ocorridas em 1963 e em 2005. Em 6 de janeiro de 1963, foi realizado referendo sobre a continuação ou não do parlamentarismo no país. O povo rejeitou esse sistema de governo e optou pelo presidencialismo, conforme relatado.

O outro caso ocorreu em 23 de outubro de 2005, acerca da consulta à proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vista à aprovação ou não do disposto no art. 35 da Lei n. 10.826, conhecida como Estatuto de Desarmamento, de 23 de dezembro de 2003, *in verbis*: “É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta lei”<sup>39</sup>. Nessa consulta, os eleitores podiam

35 AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 36.

36 BRASIL, 1988.

37 BRASIL, 1988.

38 AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p. 36.

39 BRASIL. Lei n. 10.826, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

votar pelo “sim”, a favor da proibição, ou pelo “não”, contra a proibição. A maioria do eleitorado optou pelo “não”<sup>40</sup>. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei.

### 3.3.2 PLEBISCITO

O plebiscito, típico da democracia direta, é uma consulta ao povo, a qual se dá antes da elaboração de uma lei, de modo a aprovar ou rejeitar as opções que lhe são propostas. Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia definiram o instituto como: “[...] uma decisão soberana da população tomada diretamente, que irá gerar uma lei [...]”<sup>41</sup>.

O termo plebiscito vem do latim – *plebiscitum* – que significa decreto da plebe. Isso porque, na Roma Antiga, no Período Republicano, apenas os plebeus, que compunham a maioria da população, eram obrigados a deliberar diretamente sobre os assuntos que lhes interessavam. Caracterizava, também, naquela época, consulta prévia ao povo a respeito da tomada ou não de medida de seu interesse.

No Brasil, pós-1988, foi realizado apenas um plebiscito – em 21 de abril de 1993 –, para a definição da forma (monarquia ou república) e do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Da votação dos milhares de eleitores à época, resultou a aprovação da república como forma de governo e do presidencialismo como sistema de governo<sup>42</sup>. Assim, com a consulta manteve-se a república e o presidencialismo.

### 3.3.3 INICIATIVA POPULAR

O instituto da iniciativa popular confere a determinada parcela da população o direito de apresentar ao Poder Legislativo projeto de lei, o qual, posteriormente, será examinado e votado.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram aprovadas quatro leis de iniciativa popular: Lei n. 8.930/94<sup>43</sup>, que dánova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072/90, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição, e determina outras providências<sup>44</sup>; Lei n. 9.840/99, conhecida como “Captação ilícita de sufrágios”, que altera

40 Segundo dados do site do Tribunal Superior Eleitoral, foi a maior consulta popular do mundo: cerca de 125 milhões de pessoas (122.042.615), opinaram sobre a comercialização de armas de fogo no país. Na ocasião, foram registradas duas frentes parlamentares pela Mesa do Congresso Nacional, a fim de representarem a dualidade de correntes de pensamento: a Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas, presidida pelo Senador Renan Calheiros, e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa, presidida pelo Deputado Alberto Fraga. Em 23 de outubro, 95.375.824 eleitores compareceram às urnas. A opção NÃO venceu com 59.109.285 votos, contra a opção SIM, que obteve 33.333.045 votos, na maior consulta popular informatizada do mundo. (Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscitos e referendos: referendo de 1963. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 27 set. 2013; e BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscitos e referendos: referendo de 2005. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 27 set. 2013)

41 AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p. 36.

42 Dados do Superior Tribunal Eleitoral registraram 90.256.552 eleitores à época. Compareceram 67.010.409 e o resultado foi a aprovação da república como forma de governo (44.266.608 votos) e do presidencialismo como sistema de governo (37.156.884 votos). (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Museu do voto: referendo. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/referendo>>. Acesso em: 27 set. 2013)

43 BRASIL. Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

44 Cf. BRASIL, 1994.

dispositivos da Lei n. 9.504/97 e da Lei n. 4.737/65, o Código Eleitoral<sup>45</sup>; Lei n. 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<sup>46</sup>; e a Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como “Lei da ficha Limpa”, que altera a Lei Complementar n. 64/90, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição, casos de inelegibilidade, prazos de cassação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato<sup>47</sup>.

O primeiro projeto de lei, sob o patrocínio do movimento popular de moradia – Projeto de Lei (PL) n. 2.710/92 –, chegou ao Congresso Nacional em 1991<sup>48</sup>. Tramitou por 14 anos, para, somente ser aprovado pelo Senado Federal, em 23 de maio de 2005 e foi transformado na Lei n. 11.124/2005<sup>49</sup>.

Na década de 1990, chegaram dois projetos, ambos por iniciativa de pessoas motivadas por crimes brutais cometidos contra seus familiares. O primeiro, que teve origem após o assassinato de Daniela Perez, filha de Glória Perez, autora de novelas para a televisão. O segundo, após o assassinato de Ives Ota, menino de 8 anos, em São Paulo, em 1997. Desses dois casos, somente o primeiro resultou em lei.

A iniciativa popular de lei propôs aumentar a pena para crimes hediondos e suprimir a possibilidade de um segundo julgamento em caso de condenação. Teve como resultado a Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994, que dá nova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, a qual dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição e determina outras providências<sup>50</sup>.

Já no segundo caso, projeto de lei que pretende aumentar de 30 para 100 anos a pena máxima para quem cometer crimes hediondos, ainda tramita no Congresso<sup>51</sup>.

45 BRASIL. Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

46 BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

47 Cf. BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cassação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

48 Cf. BRASIL. Projeto de Lei n. 2.710/92. Câmara dos Deputados. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fic/hadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

49 Cf. BRASIL, 2005.

50 Cf. BRASIL. Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

51 Aparlamentar Keiko Ota (PSB-SP) e seu marido, Masataka Ota, encaminharam as assinaturas há 11 anos na esteira da comitê popular pelo sequestro seguido de assassinato de seu filho Ives Ota, então com 8 anos de idade. Mas o projeto, que previa prisão perpétua para esse tipo de criminoso, considerado inconstitucional, nem sequer começou a tramitar na Casa. Nenhum político abraçou a causa ou tentou enquadrar a proposta de iniciativa popular à legislação. Agora, na condição de 11ª deputada mais votada em São Paulo com mais de 213 mil votos, Keiko quer tirar a poeira das caixas e usar a força dos 3 milhões de assinaturas para apresentar um projeto aumentando a pena máxima de 30 para 100 anos no Brasil. “As pessoas nas ruas estavam nos cobrando sobre o abaixo-assinado. Vamos mudar o texto inicial, adaptando-o à lei, mas sem perder o espírito da ampliação da punição”, disse ela à ISTOÉ (Cf. A LUTA dos 100 anos. *ISTOÉ Independente*, São Paulo, n. 2.155, 25 fev. 2011. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/126004\\_A+LUTA+DOS+100+ANOS+ISTOÉ](http://www.istoe.com.br/reportagens/126004_A+LUTA+DOS+100+ANOS+ISTOÉ)>. Acesso em: 31 mar. 2014)

Observe-se que há uma polêmica sobre a real origem da iniciativa da Lei n. 8.930/94, uma vez que a própria Câmara dos Deputados informa na tramitação de matérias que o Projeto de Lei n. 4.146/93<sup>52</sup>, de autoria do Poder Executivo, é que deu origem à nova Lei.

Sobre a polêmica, Uadi Lamego Bulos assevera que o projeto de iniciativa popular dispendo sobre crimes hediondos não tramitou regularmente porque constava na documentação apenas as assinaturas e número de carteira de identidade dos subscritores e que ele foi “[...] foi encampado pelo Presidente da República e apresentado à Mesa do Congresso como de sua iniciativa”<sup>53</sup>. Além disso, Bulos afirma que do mesmo problema padeceu a iniciativa popular no caso das inelegibilidades:

Em data de 29 de setembro de 2010, foi apresentado à Mesa da Câmara dos Deputados projeto de lei complementar, de iniciativa popular, prevendo novos casos de inelegibilidade. O projeto, encampado pelo Projeto de lei da Câmara n. 58, de 2010 – complementar (n. 68, de 1993 – complementar na Casa de origem) –, após regular tramitação, foi aprovado, com emendas, pelas duas Casas do Congresso nacional, convertendo-se na Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, que altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 [...]<sup>54</sup>.

Em 1999, outro projeto de lei vindo da sociedade organizada foi apresentado ao Congresso Nacional – corrupção eleitoral: a oferta de bens e favores aos eleitores e o uso eleitoral da máquina administrativa. Tal problema fora levantado na Campanha da Fraternidade de 1996, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), como umas das piores distorções da democracia representativa. De forma rápida, o projeto levou um ano e meio para se completar, pois, no dia 29 de setembro de 1999, foi promulgada a Lei n. 9.840/99. De acordo com esta, a Justiça Eleitoral poderia cassar o registro dos candidatos que tentassem comprar o voto dos eleitores ou usassem eleitoralmente a máquina administrativa<sup>55</sup>.

O último projeto de lei que se transformou em norma jurídica, a Lei Complementar n. 135/2010, de 4 de junho de 2010, teve seu processo iniciado em 2008, quando o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), diante do sucesso da iniciativa popular contra a corrupção eleitoral, decidiu, com o apoio da Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe), propor nova iniciativa popular, desta vez, voltada para a lei das inelegibilidades. A proposta era a de assegurar que o registro de candidaturas levasse em conta o comportamento ético dos candidatos. Para tanto, dispor de uma “ficha limpa” seria a condição para o exercício de um mandato eletivo<sup>56</sup>.

52 BRASIL. Projeto de Lei n. 4.146, de 1993. Câmara dos Deputados. Dá nova redação ao artigo 19 da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 59, inciso XLIII, da Constituição Federal e determina outras providências”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 set. 1994. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes-Web/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: mar. 2014.

53 BULOS, 2010, p. 1.029-1.030, nota 12.

54 BULOS, 2010, p. 1.029-1.030, nota 12.

55 Cf. BRASIL, 1999.

56 BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

### 3.3.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo constitui ferramenta por meio da qual a população define o destino das verbas que devem ser aplicadas pelo Poder Executivo. Segundo Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia<sup>57</sup>, o orçamento participativo é forma de equilíbrio da articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania daqueles eleitos. Tal soberania seria partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas, onde todos os cidadãos, tornados membros dessas assembleias, teriam igual poder de deliberação.

## 4. A LEI N. 9.709/1998 E A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Editada em 18 de novembro de 1988 e publicada em 19 de novembro de 1988, a Lei n. 9.709 regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição<sup>58</sup>.

Essa lei conceitua os institutos, diferenciando-os, e relata a forma, a matéria e os procedimentos adotados para efetivação deles.

A Lei n. 9.709/98 traz em seu art. 2º o tipo de matéria a que deve se ater o plebiscito e o referendo, cuja diferença básica conceitual entre um e outro está no momento em que o povo é chamado para intervir, ou seja, o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, por meio de voto, a aprovação ou denegação do que lhe for submetido, sendo o referendo convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

No art. 3º claro está que plebiscito e referendo se prestam para casos de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa<sup>59</sup>.

### 4.1 MATÉRIAS DE RELEVÂNCIA PARA A CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO

Preliminarmente, é importante destacar que, em casos de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito é convocado mediante decreto legislativo por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, cuja tramitação obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Segundo o art. 49, XV, da Constituição, é da competência exclusiva do Congresso convocar plebiscito. Assim, mesmo que a matéria seja de competência do Poder Executivo, como por exemplo, matéria de natureza administrativa, a competência para a convocação do plebiscito acerca do assunto será do Congresso Nacional.

57 Cf. AVRITZER; ANASTASIA, 2006.

58 Cf. BRASIL, 1998.

59 Cf. BRASIL, 1998.

**A)** A incorporação entre si de Estados, bem como subdivisão e desmembramento para anexação a outros, ou formação de novos Estados ou Municípios ou Territórios Federais, depende de aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, realizado no mesmo dia e horário em cada um dos Estados e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as Assembleias legislativas respectivas.

De acordo com o art. 8º da Lei n. 9.709/98, aprovado o ato convocatório do plebiscito (Decreto Legislativo), o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem, nos limites de sua circunscrição, incumbirá: fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula respectiva, expedir instruções para a realização do plebiscito e assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

O § 1º do art. 4º, da Lei n. 9.709/98 diz que, proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional<sup>60</sup>. O plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples daquele percentual da vontade popular que se manifestar em relação ao total da população consultada, aferido pelo resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Não sendo o resultado favorável à alteração territorial, estará inviabilizada a incorporação entre si dos Estados, bem como a subdivisão e desmembramento para anexação a outros, ou formação de novos Estados ou Territórios Federais, prevalecendo, então, a soberania da população consultada.

Nesse sentido, segundo o art. 9º, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado<sup>61</sup>.

Observa-se que a lei delega apenas ao Congresso Nacional e ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para a realização dos plebiscitos para a finalidade da incorporação entre si dos Estados, bem como para a subdivisão e desmembramento para anexação a outros, ou formação de novos Estados ou Territórios Federais. Referida lei menciona, nos parágrafos 2º e 3º, que as respectivas Assembleias Legislativas serão apenas ouvidas, às quais poderão opinar, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, fornecendo ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

**B)** O art. 18, § 4º, da Constituição determina que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios deverão ser feitos por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, que dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei<sup>62</sup>.

Complementa o art. 5º da Lei n. 9.709/98 que o plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legis-

60 Cf. BRASIL, 1998.

61 Cf. BRASIL, 1998.

62 Cf. BRASIL, 1988.

lativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. Então, cada Estado poderá ter disposições próprias para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios<sup>63</sup>.

A consulta plebiscitária será feita à população diretamente interessada, que, de acordo com o art. 7º, da Lei n. 9.709/98 entende-se por população diretamente interessada aquela tanto do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar, quanto a da que receberá o acréscimo<sup>64</sup>.

Para criação do Município, mesmo que o resultado do plebiscito seja favorável, é preciso, ainda, aprovação por lei estadual. Entende o Supremo Tribunal Federal<sup>65</sup> que, no processo de institucionalização dos Municípios, a consulta plebiscitária, como instrumento de participação popular na formação das decisões estatais, deve preceder o pronunciamento do Plenário da Assembleia Legislativa, consoante art. 18, § 4º, da Constituição da República<sup>66</sup>.

**C)** Quanto às questões de competência dos Estados e do Distrito Federal (art. 6º da Lei n. 9.709/98), o plebiscito será convocado de conformidade com a Constituição Estadual, para questões de competência dos Estados e Distrito Federal e com a Lei Orgânica, para questões de competência dos Municípios, nos termos do art. 6º, da Lei n. 9.709/98<sup>67</sup>. Vale apontar que, em razão dos Estados serem detentores de autonomia, as questões de alta relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa poderão ser diversas de um Estado para outro.

**D)** As questões de relevância de competência dos Municípios, a serem decididas por meio de plebiscito, são definidas na respectiva Lei Orgânica – art. 6º, Lei n. 9.709/98.

## 4.2 MATÉRIAS DE RELEVÂNCIA PARA O REFERENDO

O referendo é convocado mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem quaisquer das Casas do Congresso Nacional. Da mesma forma que o plebiscito, segundo disposição do art. 12 da Lei n. 9.709/98, a tramitação do projeto obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional<sup>68</sup>.

É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o referendo, mesmo que a matéria seja de competência do Poder Executivo (aqueles arroladas no capítulo II do Título IV da Constituição, somadas as que resultem de Medidas Provisórias ou Leis Delegadas), conforme se extrai do art. 49, XV, Constituição da República<sup>69</sup>. Contudo, o critério é que a matéria deve ser relacionar diretamente com a consulta popular.

63 Cf. BRASIL, 1998.

64 Cf. BRASIL, 1998.

65 Exemplo desse entendimento pode ser encontrado no julgamento do Processo ADI-MC 652/MA. (Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – Estado do Maranhão – Lei Complementar n. 10/91 – Disciplina da criação de municípios – Alegada ofensa ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal – Princípio da reserva de plenário – Medida liminar deferida em parte. Ação direta de inconstitucionalidade n. 652/MA (ADI-MC 652/MA). Relator: Ministro Celso de Mello. j. 8 dez. 1991. *Diário do Judiciário*, 2 abr. 1993. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2904156/medida-cautar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-652-ma>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

66 Cf. BRASIL, 1988.

67 Cf. BRASIL, 1998.

68 Cf. BRASIL, 1998.

69 Cf. BRASIL, 1988.

A aprovação do ato que autoriza o referendo e o quórum exigido para sua aprovação ou rejeição segue da mesma maneira como apresentado para o plebiscito, consoante os arts. 8º, 9º e 10º, da Lei n. 9.709/98<sup>70</sup>.

**A)** Nas questões de competência dos Estados e do Distrito Federal, o art. 6º da Lei n. 9.709/98 define que o referendo será convocado de conformidade com a Constituição Estadual.

**B)** Nos assuntos de competência dos Municípios, o mesmo art. 6º da Lei n. 9.709/98 define, também, que o referendo deve ser convocado de conformidade com a respectiva Lei Orgânica<sup>71</sup>.

Quanto ao prazo e limite temporal, por ser posterior a ato administrativo, diz o art. 11 da Lei n. 9.709/98 que o referendo pode ser convocado em trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular<sup>72</sup>.

O ato legislativo ou administrativo colocado sob consulta à população começará a gerar efeitos somente após realizada a consulta, para que lhe seja conferida a respectiva eficácia. Caso ocorra manifestação desfavorável ao ato submetido à consulta, este não passará a gerar efeitos. Caso a manifestação seja favorável, o ato gerará eficácia após homologação do resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

#### 4.3 PROCEDIMENTOS DA INICIATIVA POPULAR

Diz o art. 13 da Lei n. 9.709/98<sup>73</sup>, em repetição ao já definido no § 2º do art. 61 da Constituição<sup>74</sup>, que 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.

Entretanto, não está na Constituição que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um assunto somente, conforme § 1º do art. 13 da lei infraconstitucional.

Prevê a lei, ainda, no § 2º do art. 13, que 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. Após realizadas as correções, o projeto seguirá as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Conclui-se daí que qualquer manifestação do eleitorado à propositura de nova lei, se atendidos os requisitos atinentes ao número de subscrições, bem como a respectiva abrangência territorial legalmente exigida, é passível de apreciação pela Câmara dos Deputados, independentemente de eventuais imperfeições, pois estas serão corrigidas pelo órgão competente da Câmara dos Deputados.

Cabe à Câmara dos Deputados conferir se o número de assinaturas do projeto de lei preenche o requisito legal.

70 Cf. BRASIL, 1988.

71 Cf. BRASIL, 1998.

72 Cf. BRASIL, 1998.

73 Cf. BRASIL, 1998.

74 Cf. BRASIL, 1988.

#### 4.3.1 ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DA INICIATIVA POPULAR

Segundo o art. 61 da Constituição, restringe-se à iniciativa popular a apresentação de projetos de leis complementares e ordinárias, não se prestando, portanto, a apresentação de emenda constitucional, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos ou resoluções, sendo as medidas provisórias e as leis delegadas elaboradas, exclusivamente, pelo Presidente da República, conforme consta nos arts. 62 e 68<sup>75</sup>.

#### 4.3.2 NÚMERO DE ASSINATURAS E REAPRESENTAÇÃO DO PROJETO

Diante do exposto, cabe a pergunta: e se o projeto de lei de iniciativa popular contiver menos assinaturas do que o necessário?

Devolve-se o projeto ao eleitorado para complementação das assinaturas faltantes ou arquiva-se o projeto?

Defende-se a primeira hipótese sob o argumento de que basta a complementação das assinaturas, já que a irregularidade é passível de ser sanada. Em relação à outra indagação, o arquivamento do projeto ensejaria a coleta, novamente, de todas as assinaturas até o alcance do número exigido, o que seria complicado em face da dificuldade em conseguir que as mesmas pessoas assinassem novamente, em razão de mudanças sociais ou políticas. Levando-se em consideração, assim, o princípio da economicidade processual.

Independentemente de qualquer das duas hipóteses, a apresentação de novo projeto poderia ocorrer somente na sessão legislativa seguinte, a não ser que houvesse proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, como preceitua o art. 67 da Constituição, que a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional<sup>76</sup>.

### 5. AS COMISSÕES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A sociedade contemporânea tem exigido crescente ampliação dos processos democráticos de decisão. Aliada à democracia representativa, assegurada pelo voto na escolha de governantes e parlamentares, a participação direta dos cidadãos organizados tem garantia constitucional nos conselhos, nos referendos e plebiscitos, nas iniciativas populares de lei. Mais recentemente, a sociedade passou a contar, também, com as Comissões de Participação Popular (CPPs) das casas legislativas. A Câmara dos Deputados, em 2001, criou a Comissão de Legislação Participativa (CLP) com a finalidade de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Vários Estados brasileiros<sup>77</sup> já adotaram esse tipo de comissão.

75 Cf. BRASIL, 1988.

76 Cf. BRASIL, 1988.

77 Neste trabalho, dá-se enfoque à CPP da Câmara dos Deputados e à CPP da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, contudo, como exemplos de Estados que criaram comissões de participação popular, pode-se citar o Estado do Rio Grande do Sul,

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por meio da Resolução 5.212, de 9 de maio de 2003, criou a Comissão de CPP, que estabelece de que modo o cidadão pode trazer ao Legislativo suas sugestões. Para tanto, foi elaborada Cartilha destinada aos cidadãos com as informações necessárias para atuação junto à CPP. Nela, o Deputado Estadual, à época, Mauri Torres, tanto na Apresentação como na Introdução, assim definiu o objetivo da instituição: “[...] colocar à disposição dos cidadãos recursos que lhes permitam influir no trabalho legislativo, como é do espírito da democracia”<sup>78</sup>.

## 5.1 COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A CPP da Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma comissão permanente que tem como objetivo ampliar a participação direta do cidadão nos trabalhos legislativos, recebendo proposições apresentadas pela sociedade e sobre elas opinando. Assim, a sociedade pode apresentar projetos de lei, emendas a projetos de lei e solicitar audiências públicas.

Compete à Comissão apreciar sugestões para aprimorar os trabalhos legislativos; receber e encaminhar propostas de ação legislativa; acompanhar a tramitação de projetos de lei apresentados pela sociedade; promover estudos, pesquisas e debates ou realizar consulta pública sobre tema de interesse geral; realizar audiências públicas para debater as leis orçamentárias e audiências públicas, exclusivas ou em conjunto com as comissões permanentes temáticas, para debater temas de interesse público sugeridos por entidades ou pelos próprios parlamentares.

Podem ser apresentadas à Comissão, como sugestões propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos; propostas de ação legislativa, tais como: requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades, emenda a projeto de lei em tramitação, projeto de lei e audiência pública, além da consulta popular.

### 5.1.1 PROPOSTAS DE AÇÃO LEGISLATIVA

As propostas de ação legislativa podem ser apresentadas durante as audiências públicas da CPP ou protocoladas na Assembleia, pelos sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), associações profissionais e comunitárias, conselhos ou qualquer entidade legalmente constituída, exceto partido político com representação na própria Assembleia Legislativa. Para tanto, é necessário que a entidade preencha o formulário próprio e apresente, por escrito, uma justificativa para a proposta. Deve-se, também, apresentar cópia do estatuto da entidade e de suas alterações, ata de eleição da diretoria e comprovante de registro desses documentos no órgão competente.

Após protocolo da proposta de ação legislativa, ela é enviada para as Comissões e recebe o parecer de um relator designado pelo presidente. O parecer é discutido e votado pela Comissão, que pode realizar audiência pública para discussão da proposta. O autor da

com a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular e no Estado da Paraíba, com a Comissão da Legislação Cidadã.

78 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Comissão de Participação Popular*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2008. p. 5.

proposta tem a prerrogativa de usar a palavra para defendê-la nas Comissões e no Plenário, pelo prazo de 60 minutos.

Se aprovada, a proposta será transformada em proposição legislativa da CPP e tramitará na Assembleia como as demais, podendo transformar-se em lei ou dar origem a outra medida, dependendo do caso.

Se a proposta apresentada não for da competência da Assembleia Legislativa, mas da União, do Município ou de outro ente da Federação, será encaminhada ao órgão competente, com a indicação de sua origem e autoria.

Em caso de rejeição da proposta, esta será arquivada.

### 5.1.2 CONSULTA PÚBLICA

A CPP, ao lado de outros atores políticos, pode propor consulta pública, sempre que quiser saber a opinião da sociedade sobre assunto de interesse público, anteprojeto de lei, de resolução ou de emenda à Constituição e questão relacionada com matéria em tramitação.

A consulta pública será submetida à Mesa da Assembleia pela CPP e divulgado um relatório com os dados obtidos.

### 5.1.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OUTRAS INICIATIVAS SOLICITADAS PELA SOCIEDADE

Desde 2003, a CPP já propôs, em conjunto com outras Comissões permanentes da Assembleia e por meio de sugestões de entidades da sociedade civil, ciclos de debates, seminários legislativos e audiências públicas com resultados concretos nas políticas públicas do Estado: propostas incorporadas a legislações estaduais, projetos de lei em tramitação, iniciativas de organização da sociedade civil, negociações e implementação de programas governamentais, dentre outros.

Nesse aspecto, para exemplificação, podem ser citados vários temas que foram objeto de audiências públicas: fortalecimento da agricultura familiar no Estado; implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAs); participação da Educação Infantil no Censo Escolar do MEC; inclusão das creches conveniadas com o Poder Público na divisão de recursos do Fundeb; instalação da Frente Parlamentar em defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; consequências do acidente ambiental na Zona da Mata; elaboração e implementação da Política Estadual de Cultura; políticas para pessoas com deficiência; segurança nas agências bancárias; aumento do trabalho infantil rural em Minas Gerais; passe-livre em ônibus intermunicipais e democratização dos meios de comunicação, além de outros temas.

Há, ainda, o programa *Parlamento Jovem*, uma parceria da Escola do Legislativo com universidades e escolas de ensino médio de Minas Gerais. O objetivo é oferecer aos estudantes a oportunidade de conhecerem o papel e o funcionamento do Poder Legislativo e de se envolverem em projetos de pesquisa, debate e deliberação de temas de interesse público.

As propostas são enviadas à CPP, que aprecia cada uma. Elas podem resultar em requerimentos, audiências públicas ou projetos de lei.

## 5.2 COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) é uma das 20 CPPs da Câmara dos Deputados. Criada em agosto de 2001, por intermédio da Resolução n. 21<sup>79</sup>, de iniciativa do então Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves, apresenta-se como mais um instrumento que visa aproximar a sociedade brasileira da Câmara dos Deputados, assim como a Ouvidoria Parlamentar, o *Disque Câmara* e o *Fale com o Deputado*.

A CLP não possui campo temático específico, mas tem a incumbência de analisar sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas por organizações da sociedade civil, exceto partidos políticos.

A Comissão pode receber sugestões de projeto de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução; emendas a projetos de lei de apreciação conclusiva ou de plenário; requerimento de audiência pública; requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão para debater matérias da Comissão; requerimento de convocação de Ministro de Estado; requerimento de informação a Ministro de Estado e projeto de consolidação, além de sugestões de emendas às Leis Orçamentárias: Plano Plurianual (PPA)<sup>80</sup>, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>81</sup> e Lei Orçamentária Anual(LOA)<sup>82</sup>. Vale destacar, a possibilidade de a Comissão servir como meio de fiscalização dos cidadãos em relação aos administradores públicos.

Em 2005, a Comissão criou o Banco de Ideias, cuja finalidade é receber ideias de cidadãos não vinculados a qualquer entidade da sociedade civil organizada. As ideias são divididas por temas vinculados às áreas temáticas das Comissões Permanentes, como Educação e Cultura, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Turismo e Desporto<sup>83</sup>.

A criação de Comissão Legislativa aproximou, de certa forma, os cidadãos de seus representantes, principalmente ao permitir a inserção de setores organizados nas tarefas legiferante, fiscalizatória e orçamentária.

Amilcar Amaral Couto destacou três particularidades dos principais sujeitos da participação política: desejo, acesso e conhecimento. Assim,

[...] não adianta, todavia, o desejo (de participar da vida política), se não houver, de parte das instituições políticas, legítimos acessos democraticamente estabelecidos, de modo a garantir pleno desenvolvimento dos potenciais de

79 BRASIL. Câmara dos Deputados Resolução n. 21, de 2013. Altera o inciso IX e acrescenta inciso XXI ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para desmembrar as competências da atual Comissão de Educação e Cultura. *Diário da Câmara dos Deputados*, 28 fev. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-21-27-fevereiro2013-775437-publicacaooriginal-139135-pl.html>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

80 BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jan. 2012, retificado em 23 jan. 2012 e em 8 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

81 BRASIL. Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 2013. Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

82 BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei n. 09/2013. *Emenda ao relatório preliminar do projeto de lei orçamentaria anual (PLOA/2014)*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/relpre/emen\\_relpres4.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/relpre/emen_relpres4.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

83 Essas áreas temáticas ficam à disposição na página da CLP([www.camara.gov.br/clp](http://www.camara.gov.br/clp)), podendo ser adotadas por entidades da sociedade civil ou mesmo por parlamentares.

distintos atores políticos. Sem o conhecimento, tampouco é possível adentrar na seara política, a qual exige de seus participantes, pelo menos, o interesse em aprender as regras do jogo<sup>84</sup>.

## 6. CONCLUSÃO

O Estado, para ser efetivamente considerado Democrático de Direito, necessita da inserção do povo nas decisões tomadas pelos seus representantes, assim como é imprescindível a percepção dos anseios populares por esses mesmos representantes, cujo povo depositou, consciente ou não, suas expectativas para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O Estado Democrático de Direito se aperfeiçoará à medida que conseguir traduzir fidelmente a vontade popular.

No Brasil atual, grande parte da população, atenta às inúmeras mudanças que ocorrem frequentemente em diversos níveis, entende, cada vez mais, a necessidade de haver participação de fato efetiva junto ao Estado, como uma forma legal, importante e justa de trazer à tona seus anseios, desejos e visão de um país capaz de fazer valer os princípios da constituição garantidores da dignidade humana.

A inserção dos institutos de participação popular no constitucionalismo brasileiro evoluiu de forma bastante lenta, em razão, principalmente, do processo histórico brasileiro marcado por períodos de dominação oligárquica, cujo poder esteve concentrado nas mãos de uma minoria, prevalecendo o interesse dessa minoria. Somado esse fato aos períodos de ditadura, o povo, por um longo tempo, foi impedido de participar das decisões estatais. A participação popular, por meio do povo organizado, somente ganhou força e expressão quando da promulgação da Carta Constitucional de 1988, com o advento da democracia.

A Constituição da República de 1988 previu, em diversos artigos, mecanismos de participação popular. Ao passo que a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou a execução dessas espécies de participação popular, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Institutos estes que autorizam a manifestação da população no processo de criação das leis, sendo uma forma de exercício da soberania popular.

Contudo, há alguns dificultadores no procedimento desses institutos, os quais barram, e, às vezes, até impedem que as propostas dos representados cheguem ao seu destino final. Para exemplificação do ora exposto, a análise centraliza-se na iniciativa popular de lei, já que, nela, os interesses de participação legislativa são mais bem atendidos, uma vez que a orientação governamental advém, primeiramente, das propostas trazidas pelo povo – os representados –, ao contrário do plebiscito e do referendo, nos quais o povo recebe a matéria pronta, cabendo-lhes apenas aceitá-las ou não.

Diz o § 1º do art. 13, da Lei n. 9.709/98, que “o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”<sup>85</sup>. O § 1º limita o princípio de que todo poder emana do povo,

84 COUTO, Amilcar Amaral. *Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006. 2007. 69 f. Monografia (Conclusão do curso) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2007. p. 46.*

85 BRASIL, 1998.

até porque não há, na Constituição da República, nenhuma limitação. Assim, questiona-se: e os princípios da soberania popular e da máxima efetividade da norma constitucional?

Além desse aspecto, podem ser citadas as dificuldades encontradas acerca das exigências legais para apresentação de projeto de lei pela população, como é o caso do grande número necessário à apresentação do projeto – 1% do eleitorado nacional. Como lidar com projeto de lei de iniciativa popular que contiver menos assinaturas do que o necessário? Devolve-se o projeto ao eleitorado para complementação das assinaturas faltantes ou arquive-se o projeto?

Defende-se a primeira hipótese sob o argumento de que basta a complementação das assinaturas, já que a irregularidade é passível de ser sanada. Em relação à outra indagação, o arquivamento do projeto ensejaria a coleta, novamente, de todas as assinaturas até o alcance do número exigido, o que seria complicado em face da dificuldade em conseguir que as mesmas pessoas assinassem novamente, em razão de mudanças sociais ou políticas.

Independentemente de qualquer das duas hipóteses, a apresentação de novo projeto só poderia ocorrer na sessão legislativa seguinte, a não ser que houvesse proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, como preceitua o art. 67 da Constituição da República:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional<sup>86</sup>.

Assim, apesar de todas as ferramentas disponíveis aos cidadãos para que seja possível sua participação mais efetiva nas decisões políticas do país, a democracia semidireta brasileira permite, apenas, uma tímida participação popular nas tarefas de competência dos representados.

Semelhante procedimento ocorre com os projetos de lei apresentados pela sociedade organizada às CPPs. Como visto, haverá sempre barreiras no caminho seguido pelas propostas, as quais passam, essencialmente, pelo crivo dos representantes, que têm a incumbência de “corrigir” os projetos. Correção esta que não é acompanhada pelos seus propositores.

Diferente não poderia ser, pois a democracia semidireta é o tipo predominante no Brasil. Pode-se inferir, então, que as decisões políticas são ditadas, sobretudo, pelos representantes, independente da participação popular.

Ainda assim, as CPPs das Casas Legislativas, sem dúvida, são um meio de aproximação do povo com seus representantes. O canal de aproximação pode vir a se tornar um mecanismo mais eficiente caso seja concedido aos representados um trabalho mais próximo aos representantes, de acompanhamento dos trâmites das propostas, no sentido de averiguar como estão sendo tratadas e analisadas pelos responsáveis.

No que se refere à Lei n. 9.709/98, que veio regulamentar os institutos do art. 14 da Constituição de 1988, interessante seria sua reformulação, a fim de facilitar o mecanismo dos pontos principais para um projeto de lei se tornar efetivamente uma lei, tais como: regulamentação da forma, da matéria e do procedimento das propostas. Precisa-se, de fato, da redução do número exigido de assinaturas de eleitores, bem como de meios que propiciem a participação daqueles que sugerirem projetos de lei até o final do seu trâmite, podendo, desse jeito, discutir e acompanhar de perto o processo de aprovação ou não.

86 BRASIL, 1988.

## REFERÊNCIAS

A LUTA dos 100 anos. *ISTOÉ Independente*, São Paulo, n. 2.155, 25 fev. 2011. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/126004\\_A+LUTA+DOS+100+ANOS+ISTOÉ](http://www.istoe.com.br/reportagens/126004_A+LUTA+DOS+100+ANOS+ISTOÉ)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BAHIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 14, de 17 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.al.ba.gov.br/PlubitaoPHP/Uploads/26032014174251000000\\_constituicao\\_2014.pdf](http://www.al.ba.gov.br/PlubitaoPHP/Uploads/26032014174251000000_constituicao_2014.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução n. 21, de 2013. Altera o inciso IX e acrescenta inciso XXI ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para desmembrar as competências da atual Comissão de Educação e Cultura. *Diário da Câmara dos Deputados*, 28 fev. 2013. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucao\\_dacamaradosdeputados-21-27-fevereiro-2013775437-publicacaooriginal-139135-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucao_dacamaradosdeputados-21-27-fevereiro-2013775437-publicacaooriginal-139135-pl.html)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961. Institui o sistema parlamentar de governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-42-setembro-1961-349692-norma-pl.html>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei n. 09/2013. *Emenda ao relatório preliminar do projeto de lei orçamentaria anual* (PLOA/2014). Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/relpre/emen\\_relpres4.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/relpre/emen_relpres4.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963. Revoga a Emenda Constitucional n. 4 e restabelece o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jan. 1963. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc06-63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc06-63.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 2, de 16 de setembro de 1962, ao Ato Adicional. Dispõe sobre a vacância ministerial, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 set. 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp02-62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp02-62.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao067.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 out. 1969, retificado em 21 out. 1969 e republicado em 30 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.826, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Ofi-*

cial da União, Brasília, 23 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jan. 2012, retificado em 23 jan. 2012 e em 8 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 2013. Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília: 19 de nov. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.710/92. Câmara dos Deputados. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei n. 4.146, de 1993. Câmara dos Deputados. Dá nova redação ao artigo 19 da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 59, inciso XLIII, da Constituição Federal e determina outras providências”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 set. 1994. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade – Estado do Maranhão – Lei Complementar n. 10/91 – Disciplina da criação de municípios – Alegada ofensa ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal – Princípio da reserva de plenário – Medida liminar deferida em parte. Ação direta de constitucionalidade n. 652/MA (ADI-MC 652/MA). Relator: Ministro Celso de Mello. j. 8 dez. 1991. *Diário do Judiciário*, 2 abr. 1993. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2904156/medida-cautelar-na-acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-mc-652-ma>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Museu do voto*: referendo. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/referendo>>. Acesso em: 27 set. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscitos e referendos*: referendo de 1963. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 27. set. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscitos e referendos*: referendo de 2005. <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 27. set. 2013.

BULOS, Uadi Lamego. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

COUTO, Amilcar Amaral. *Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006*. 2007. 69 f. Monografia (Conclusão do curso) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2003.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação popular no processo legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, São Paulo, ano IV, n. 4, ano V, n. 5, p. 435-483, 2003-2004.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas constituições federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 101, jan./mar., p. 5-28, 1989.

MINAS GERAIS MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*, 1989. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n. 1 a 93. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Comissão de Participação Popular*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2008.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*, 1989. Atualizada até a Emenda 39, de 28 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007a.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b.