

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

BRUNA BOTTERO CORRÊA

**DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR: UMA CRÍTICA AO MODELO
BRASILEIRO (1988-2018)**

RIO GRANDE/RS

2018

Ficha catalográfica

C824d Corrêa, Bruna Bottero.
Diálogos institucionais e categorização do procedimento legislativo de iniciativa popular : uma crítica ao modelo brasileiro (1988-2018) / Bruna Bottero Corrêa. – 2018.
200 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio Grande/RS, 2018.
Orientador: Dr. Daniel Lena Marchiori Neto.

1. Iniciativa popular 2. Modelos 3. Diálogos institucionais I. Marchiori Neto, Daniel Lena II. Título.

CDU 342

BRUNA BOTTERO CORRÊA

DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR: UMA CRÍTICA AO MODELO
BRASILEIRO (1988-2018)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Rio Grande para obtenção do grau de Mestre
em Direito.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

ORIENTADOR: DANIEL LENA MARCHIORI NETO

RIO GRANDE/RS

2018

BRUNA BOTTERO CORRÊA

DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR: UMA CRÍTICA AO MODELO
BRASILEIRO (1988-2018)

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

Rio Grande, 25 de junho de 2018

Caroline Ferri

Doutora em Direito pela Universidade
Federal de Santa Catarina (2012)
Professora adjunta da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Luciano Vaz Ferreira

Doutor em Estudos Estratégicos
Internacionais (UFRGS)
Professor Adjunto da Universidade
Federal do Rio Grande (FURG)

RESUMO

Este trabalho investiga a Iniciativa Popular Legislativa (IP) enquanto mecanismo para o povo exercer soberanamente a função de legislador. O objetivo, aqui, é analisar se a IP no Brasil reforça ou não a participação popular. Para tentar responder a esta questão, a pesquisa é dividida em duas partes. Na primeira, é proposta uma forma de categorização da IP, tendo como inspiração a teoria dos diálogos institucionais de Tushnet. São descritos modelos *diretos* ou *indiretos* de IP, cada um deles podendo se subdividir entre modelos *fortes* ou *fracos*. A segunda parte da dissertação se dedica a uma análise crítica do procedimento de IP no Brasil. Com base na categorização proposta, verificou-se que a IP brasileira é um instrumento *fraco* de democracia *indireta*. As mudanças propostas pelos projetos em tramitação sugerem que o procedimento poderia alcançar um nível *forte*, mas mantendo-se no modelo indireto.

Palavras-chave: Iniciativa Popular. Modelos. Diálogos institucionais.

ABSTRACT

This dissertation investigates Popular Initiative (PI) as a mechanism for the people to exercise sovereignly the role of legislator. It aims to analyze whether PI in Brazil reinforces popular participation. Research is divided into two parts. Firstly, a form of IP categorization is proposed, inspired by Tushnet Institutional Dialogue Theory. *Direct* or *indirect* PI models are described, each of which can be subdivided into *strong* or *weak* models. The second part of the dissertation is devoted to a critical analysis of IP procedure in Brazil. Based on proposed categorization, we conclude that Brazilian PI is a *weak* instrument of *indirect* democracy. Bills proposed by Brazilian Congress suggest that PI procedure could reach a *strong* level, but remaining as an *indirect* model.

Keywords: Popular Initiative. Models. Tushnet Institutional Dialogue Theory.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e alterações
IP	Iniciativa Popular
IPL	Iniciativa Popular Legislativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLP	Projeto de Lei Complementar
PRC	Projeto de Resolução
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1970 e alterações

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Daniel Lena Marchiori Neto, a quem tenho a mais sincera admiração, por sua genialidade, e gratidão pela incansável dedicação, amizade e confiança que teve para comigo ao buscarmos a concretização dessa dissertação.

Aos ilustres, Prof.^a Dra. Caroline Ferri e ao Prof. Dr. Luciano Vaz por terem aceitado o convite para participar da banca de avaliação, contribuindo com suas considerações.

Aos meus pais, Amauri e Mariângela, por estarem presentes, dando o apoio necessário.

À minha irmã Camila, pelas trocas de experiência acadêmica e todo apoio emocional.

À Universidade Federal do Rio Grande – FURG, por propiciar mais uma oportunidade de avançar em meus conhecimentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES e seu auxílio, imprescindível ao desenvolvimento deste estudo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, na figura de seus membros, por garantirem a seriedade na pesquisa científica na área jurídica.

E aos pesquisadores que antes de mim tomaram como propósito avançar na busca de uma justiça social, bem como todos que de inúmeras formas contribuíram para essa pesquisa.

Governar é produzir leis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
PARTE 1: A PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR.....	16
CAPÍTULO 1: A INICIATIVA POPULAR E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS.....	17
1. O ATIVISMO JUDICIAL E O CONSTITUCIONALISMO POPULAR	20
2. O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR.....	31
CAPÍTULO 2: A CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR	37
1. O CONCEITO DE INICIATIVA POPULAR	38
2. CATEGORIZANDO A INICIATIVA POPULAR	43
I – Iniciativa Popular instrumento de Democracia Direta	51
II – Iniciativa Popular instrumento de Democracia Indireta	55
IV – Considerações finais: <i>síntese</i>	60
PARTE 2: CRÍTICA AO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL (1988-2018).....	62
CAPÍTULO 1: O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA NO BRASIL	63
1. O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA NO BRASIL .	64
I - Conteúdo introdutório sobre a base legal.....	70
II - Prerrogativas.....	79
III - Sistematização do rito	85
IV - <i>Considerações Finais</i>	98
2. OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	102
I – <i>Projeto de Lei Ordinária 2710/1992</i>	105
<i>Lei Ordinária 11124/2005</i>	105

<i>MORADIA POPULAR</i>	105
II – <i>Projeto de Lei Ordinária 4146/1993</i>	108
<i>Lei Ordinária 8930/1994</i>	108
<i>AMPLIAÇÃO DO ROL DE CRIMES HEDIONDO</i>	108
III – <i>Projeto de Lei 1517/1999</i>	109
<i>Lei 9840/1999</i>	109
<i>CONTRA A COMPRA DE VOTOS</i>	109
IV – <i>Projeto de Lei Complementar 518/2009</i>	111
<i>Lei complementar 135/2010</i>	111
<i>FICHA LIMPA</i>	111
V – <i>Projeto de Lei 1472/2007</i>	112
<i>Lei Ordinária 12741/2012</i>	112
<i>DE OLHO NO IMPOSTO</i>	112
VI – <i>Projeto de Lei Ordinária 7053/2006</i>	113
<i>Em tramitação</i>	113
<i>MOVIMENTO GABRIELA SOU DA PAZ</i>	113
VII – <i>Projeto de Lei Complementar 321/2013</i>	113
<i>Em tramitação</i>	113
<i>SAÚDE MAIS DEZ</i>	113
VIII – <i>Projeto de Lei Ordinária 4850/2016</i>	115
<i>Em tramitação</i>	115
<i>DEZ MEDIDAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO</i>	115
IX – <i>Considerações Finais</i>	119
CAPÍTULO 2: PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	124
1. OS PROJETOS EM TRAMITAÇÃO QUE VISAM ALTERAR O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	125

2. AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO PROCEDIMENTAL E SEUS EFEITOS SOBRE O QUADRO ATUAL DA INICIATIVA POPULAR BRASILEIRA	129
CONCLUSÕES.....	133
APÊNDICE A	137
APÊNDICE B.....	145
APÊNDICE C	147
APÊNDICE D	162
APÊNDICE E.....	167
APÊNDICE F.....	171
APÊNDICE G	173
APÊNDICE H.....	177
APÊNDICE I.....	181
APÊNDICE J	184
REFERÊNCIAS	185

INTRODUÇÃO

O estudo do procedimento de Iniciativa Popular Legislativa (IPL), ou tão somente Iniciativa Popular (IP), merece destaque no cenário jurídico-político, principalmente devido ao crescente questionamento sobre os modos de realização dos direitos constitucionalmente previstos e da democracia. No entanto, sua abordagem nas obras que disciplinam o direito constitucional no Brasil é escassa, limitando-se a uma superficial menção ou a uma simples reprodução do diploma legal que a disciplina¹. Todavia, é possível identificar algumas preferências teóricas que são úteis para delinear-la, recorrendo-se a fontes de pesquisa de áreas do conhecimento adjacentes. Nessa busca, com campo mais abrangente, surgem alguns pontos críticos da política contemporânea. Esse compromisso permite identificar *insights* inovadores para a problemática. Para os fins deste estudo são analisadas teorias, experiências e instrumentos já existentes de forma a ampliar essa discussão.

Pretende-se trabalhar a teoria constitucional no aspecto político. A investigação aqui proposta se baseia na ideia das teorias democráticas, especialmente nas do século XVIII, conforme salienta Pinzani (2013), onde se defende a expressão livre do povo na forma de atividade legislativa continuada. Nesse sentido, outra contribuição é a de Ferri (2012) que irá destacar o paradoxo existente entre soberania popular e a democracia contemporânea, onde ao povo é destinado constitucionalmente o poder decisório, mas é o que nele menos participa. A atuação direcionada a criação de normas jurídicas, institucionalmente processadas e ratificadas, viabilizam uma prática democrática condizente com o Estado Democrático de Direito, além de propiciar, conforme salienta Souza (2003), o contato do cidadão com o mundo das leis, aproximando-o do confuso universo legislativo.

A partir desse entendimento, a noção de justiça social depende mais diretamente da atuação em sociedade, das visões e relações sociais e políticas, do que de qualquer conceito racional. Procura-se sistematizar o que ocorre na prática quando um projeto de IP é proposto e quais pontos dessa tramitação podem sofrer análise crítica, identificando-se elementos, fatores e variáveis que influenciam a tramitação de uma IPL. Com base no cenário nacional propõem-se modelos a partir de níveis ou categorias de IP, definindo-a conforme os acontecimentos que a envolvem e enquadrando-a conforme os indícios que a tornam mais forte ou mais fraca.

¹ Argumentação baseada na análise das obras de alguns dos principais doutrinadores de Direito Constitucional, mais citados pelas Cortes (LORENZETTO; KENICKE, 2013); Celso Ribeiro Bastos (1999), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), Gilmar Mendes (2012), Jose Afonso da Silva (2005), Daniel Sarmento (2012), dentre outros.

O olhar crítico permite a utilização dos conceitos tradicionais de democracia direta e indireta, constantes na própria CF e comumente aceitos no direito constitucional, embora problematize conjuntamente conceitos contemporâneos de democracia. Estudar os modelos legais de IP é observar se seus ritos a efetivam como meio de exercício da soberania popular.

Partindo de uma análise institucional, dos resultados, regras e características, de como vão se constituindo as atividades em torno desses projetos, verifica-se como a IP se enquadra criticamente dentro de categorias. Estas poderão funcionar como uma espécie de termômetro de como e até onde esse *poder-direito* (POUSO, 2010) pode chegar. Adota-se, portanto, a hipótese de que as variáveis irão determinar essa indicação, de acordo com a proximidade dos cidadãos da prática democrática, de escolha e decisão, em virtude da utilização de um instrumento constitucionalmente previsto.

Um dos objetivos é analisar o direito de criar leis por meio de uma medida institucional prevista na CFRB, que é o direito à iniciativa popular legislativa, por meio da análise das variáveis que a regulamentam, incorporadas no seu procedimento e que orientam o rito institucional. A IP será delimitada nos seus aspectos legais e jurídicos. Ou seja, tanto na análise interpretativa jurisprudencial do dispositivo, identificando os aspectos que o permitem ser ou não uma forma democrática de expressão do povo, quanto no procedimental, pois em última análise, os modelos são baseados em critérios que implicam em variações procedimentais, e estas por sua vez, na formação dos modelos categóricos de IPL.

Nesse sentido, outra tarefa será verificar se é possível auferir categorias e modelos de procedimento de IP nos quais ela se configura ora como um instrumento fraco, ora forte na medida em que é capaz de melhor concretizar qualitativamente, o seu propósito, ou seja, transformar em lei um ativismo popular. Nesse sentido, o trabalho pode ganhar contornos inéditos, justamente por pensar em uma categorização geral da IP. A categorização servirá como um instrumento qualitativo para avaliar a IP no Brasil.

A teoria base adotada é a resultante dos estudos desenvolvidos por Mark Tushnet, em especial os dedicados ao *Constitucionalismo Popular*, que problematizam a atuação das Cortes Superiores e enfatizam o diálogo institucional. A pesquisa propõe aprofundar a discussão da Teoria dos Diálogos Institucionais através do Constitucionalismo Popular, sugerindo o procedimento de iniciativa legislativa popular como um instrumento desse diálogo.

Em suma, a presente pesquisa de cunho ensaístico, objetiva buscar uma categorização abstrata dos modelos de iniciativa popular, usando como exemplos ilustrativos experiências concretas. Nestes termos, analisa semelhanças funcionais entre diferentes ordenamentos jurídicos, ou seja, funções semelhantes podem ser deduzidas dos diversos contextos

institucionais. A abstração dessas funções é o elemento que permitirá a este trabalho deduzir categorias genéricas de graus (*forte e fraca*) que resumem a atuação social no procedimento de IPL.

Os objetivos específicos do presente estudo são: (a) demonstrar de que maneira o procedimento legislativo de IP pode ser considerado um importante instrumento dentro da teoria dos diálogos institucionais de Mark Tushnet; (b) definir variáveis que favorecem ou dificultam o procedimento de iniciativa legislativa popular, tais como: limitação das matérias, possibilidade de o Congresso Nacional modificar a proposta, exigência de um número mínimo de assinaturas (uma pessoa ou muitas), votação direta da proposta sem passar por nenhum juízo de admissibilidade e caso haja juízo de admissibilidade, se há recurso desta decisão, urgência e prioridade na votação, formalidade no projeto ou informalidade (apenas sugestão de ideia), se o congresso ao receber a IP convoca o povo para um referendo, quem está autorizado a propô-la, dentre outras; (c) categorizar, a partir destas variáveis, bem como da experiência em direito constitucional comparado, diferentes modelos legais de procedimento (modelos direto e indireto, *fraco e forte*); (d) partindo desta categorização, avaliar o procedimento de iniciativa popular legislativa no Brasil, identificando os principais fatores que dificultam a expressão popular e por fim, (e) analisar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (1988-2018), que visam a alterar o procedimento da IP no Brasil, avaliando, qualitativamente, as possíveis mudanças.

Nesse contexto, é necessário destacar três pontos que, de forma geral, compõem o cerne desta pesquisa. O primeiro trata de revisitar o conceito de IP e a possibilidade de categorizar este instituto de acordo com o procedimento legislativo regulamentador. O segundo, avaliar seu potencial em termos de possibilitar a atuação popular, além do diálogo institucional, a partir da perspectiva apresentada por Mark Tushnet. O terceiro e último se detém na criação de modelos abstratos a serem sistematizados a partir de categorias esquematizadas.

O primeiro movimento metodológico se debruça no suporte teórico do diálogo institucional e do Constitucionalismo Popular na perspectiva de Tushnet, no qual se defenderá a ideia de que o procedimento legislativo de IP pode ser considerado um importante instrumento dentro da teoria dos diálogos institucionais. Em sequência, dar-se-á construção de modelos categóricos de IP sistematizados a partir dos elementos obtidos da análise do procedimento. Utilizar-se-ão, como ilustração, as variáveis da experiência institucional de diferentes países. O terceiro movimento tem por tarefa esboçar uma definição, descrever e problematizar a IPL no âmbito brasileiro, além de enquadrá-la dentre as categorias do procedimento identificadas e esquematizadas. O quarto e último movimento seria o de analisar as propostas de alteração do

regime legal da IPL em tramitação no Congresso Nacional brasileiro e em que medida elas são capazes de afetar o atual procedimento e seu desempenho.

Dentre os materiais envolvidos estão documentos públicos (leis, projetos de leis, decisões judiciais, atas de processos legislativos e audiências públicas) e textos acadêmicos (livros, capítulos e artigos científicos). Os textos serão minuciosamente escolhidos, analisados e interpretados, buscando-se identificar e compreender, a partir da estrutura de cada país, como é regulamentado o procedimento de IPL (quem são os agentes habilitados, exigência de quantas assinaturas, meios de conferência e identificação dos cidadãos, quais as matérias passíveis de iniciativa legislativa, entre outros critérios).

A dissertação está dividida em duas partes. A primeira parte terá o objetivo de discutir os modelos de IP. Esta, por sua vez, divide-se em dois capítulos, o primeiro sobre a teoria dos diálogos institucionais a partir do constitucionalismo popular e o segundo sobre a categorização em modelos de IP.

A segunda parte será dedicada à crítica ao modelo brasileiro (1988-2018). Ela também está dividida em dois capítulos. O primeiro capítulo trata de analisar o atual quadro do modelo brasileiro. O segundo reunirá os projetos em tramitação que visam alterá-lo, abordando possíveis efeitos que as mudanças sugeridas se aplicadas poderiam provocar ao procedimento.

**PARTE 1: A PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR**

CAPÍTULO 1: A INICIATIVA POPULAR E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

O presente capítulo tem o propósito de apresentar a teoria base deste estudo. Trata-se de uma teoria considerada *dialógica*, inspirada na noção de um direito constitucional mais próximo do povo. Oriunda das obras do constitucionalista Mark Tushnet, adota como premissa a busca por uma teoria constitucional mais popular, apoiada no método democrático.

Sobre o autor, Mark Victor Tushnet (1945) leciona na Faculdade de Direito na qual obteve seu grau de Bacharel, a prestigiosa Universidade de Harvard. Antes de retornar, especializou-se em Direito e se tornou Mestre em História pela Universidade de Yale, em 1971. Durante o período de 1972-1973 serviu à justiça, auxiliando o juiz Thurgood Marshall, reconhecido como o primeiro afro-americano nomeado para a Suprema Corte. Após essa significativa experiência, assume a docência em Direito na Universidade de Georgetown, em 1981, na qual hoje é considerado professor emérito. Somado a isso, foi secretário da Conferência sobre Estudos de Direito Crítico, de 1976-85 e presidente da Associação da Escola do Legislativo Americano, em 2004. Tido como um dos principais estudiosos de Direito Constitucional, escreve, publica e trabalha nas áreas de Teoria Constitucional, Constitucionalismo, Relações Exteriores e Direito Constitucional Comparado. Em História do Direito realizou estudos sobre o desenvolvimento dos Direitos Civis nos Estados Unidos (EUA) e a História do Supremo Tribunal Americano. Recebeu o Prêmio *Littleton Griswold* da *American Historical Association*, pela obra *The NAACP's Legal Strategy Against Segregated Education 1925-1950*, sobre a estratégia jurídica contra a segregação no ensino da Associação Nacional para o Progresso de Pessoas de Cor – NAACP (sigla em inglês). A partir de sua significativa experiência com Thurgood Marshall produziu uma série de estudos consubstanciados nas obras *Making Civil Rights Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court 1936-1961*, *Making Constitutional Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court 1961-1991*, e em especial, *Taking the Constitution Away from the Courts*, em que se dedica a desenvolver uma abordagem para pensar sobre a Constituição longe dos tribunais e onde a integralidade do projeto é resumida quando descreve o *Constitucionalismo Popular*.

Examinador cético da prática de revisão judicial nos EUA e no mundo, Tushnet é defensor da ideia de que a revisão judicial deve ser fortemente limitada. Sua vasta bibliografia inclui as obras: *The New constitutional Order*, *Weak Courts, Strong Rights*, *Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, *Out of Range Why the Constitution can't end the Battle Over Guns*, e em co-autoria: *Federal Courts in the 21st Century: Policy and*

Practice; Constitutional Law: Cases and Commentary; International Human Rights and Humanitarian Law Treaties, Cases & Analysis e Unstable Constitutionalism Law and Politics in South Asia, dentre outras. Atualmente é professor de Direito da cadeira “*William Nelson Cromwell*”, da Faculdade de Direito de Harvard.

A produção intelectual de Tushnet resultou na denominada teoria do *constitucionalismo popular* que tem como proposta discutir a interação possível entre poder popular e os poderes institucionais, especialmente frente a decisões judiciais das Cortes Judiciais de última instância. Essas características combinadas são o que a enquadra como uma teoria dialógica e especialmente preocupada com os diálogos institucionais.

A iniciativa popular legislativa é o instrumento democrático escolhido para ser posto em articulação com esse alicerce teórico, pois esse mecanismo pode ser considerado um dos meios de operacionalizar a teoria. A iniciativa popular surge como sugestão de instrumento para pôr em prática o método democrático constitucional proposto por Tushnet. A depender dos seus modos de realização, ela pode revigorar a significação da Constituição com a participação do povo, como defende o autor, além de redistribuir o poder político decisório entre os cidadãos.

A utilização desse instrumento implica uma maior participação política do povo não apenas na escolha dos seus representantes, ocupantes de cargos políticos, mas em todas as questões político-sociais. Porém, mais que isso, o cerne da questão é o envolvimento do povo na produção legislativa do seu Estado e, efetivamente, nas decisões políticas sobre direitos sociais, que ocorrem dentro das instituições de seu país. O resultado pode ser uma justiça *mais social*² e uma democracia *mais popular*. A teoria do constitucionalismo popular somada a esta discussão possibilita uma visualização mais ampla da Iniciativa Popular como método democrático, constitucional e dialógico, além de contribuir para a discussão crítica do modelo desse instrumento adotado no Brasil.

O capítulo será dividido em dois momentos. O primeiro apresentará uma análise, ainda que breve, do posicionamento crítico de Tushnet (1999) sobre o *ativismo judicial* e de que maneira o seu estudo promove a **revalorização do ativismo popular**, fundamentado na Constituição norte-americana. A teoria dialógica proposta por Tushnet prioriza a democracia popular em detrimento das escolhas monocráticas das Cortes Supremas ou que permanecem sendo decididas nas instâncias institucionais tradicionais.

² Vale ressaltar, entretanto, que esta é uma via de mão dupla. A Iniciativa Popular também pode ser conservadora. Dificilmente o povo se uniria para ser contra direitos sociais; em linhas gerais, o povo quer mais direitos sociais. O problema é que a Iniciativa Popular em um país conservador pode redundar em menos direitos individuais (em questões como segurança, legalização do aborto, direitos aos LGBT, etc.).

O segundo momento pretende demonstrar como o *constitucionalismo popular* se configura como forma de diálogo entre o povo e os demais poderes. Nesse contexto, busca apontar **em que medida a iniciativa popular legislativa pode ser considerada um instrumento de diálogo institucional**, inspirado na *teoria do constitucionalismo popular*, fundamentando a importância da articulação entre esse instrumento e a teoria.

1. O ATIVISMO JUDICIAL E O CONSTITUCIONALISMO POPULAR

Quando a ciência jurídica se afasta do estudo do processo de produção da norma, é gerado pelo menos um efeito indesejável: os juristas esquecem de problematizar a perda da dimensão democrática que, por vezes, ocorre no Legislativo, nos seus processos e procedimentos, e que acaba por refletir no Judiciário. Comumente, a interpretação dos tribunais tenta suprir *a posteriori* essa carência democrática do processo legislativo, na tentativa de resgatar a norma desse efeito perverso. Nesse contexto, as decisões das Cortes, por si só, não são capazes de sanar essa lacuna, mantendo a precariedade em termos democráticos.

Parte desse problema advém da naturalização das instituições como *imutáveis* e da noção de que alterações nas suas formatações causariam consequências desagradáveis. De certa forma

A naturalização de gramáticas institucionais paralisa a capacidade analítica dos juristas e impede a transformação das instituições políticas com base em uma noção pré-concebida de constitucionalismo e da Teoria da Separação dos Poderes (CASTRO; RAMOS, 2014, p. 3).

É inegável o enraizamento do constitucionalismo pós-guerra e da premissa genérica de tripartição dos poderes estatais. Essa naturalização pode ser interpretada como a aceitação inquestionável de determinados desenhos institucionais.

Além da dificuldade em promover alterações institucionais que acompanhem as alterações sociais, um segundo dilema é a falta de mecanismos ou instrumentos que tornem efetivamente realizável a democracia. As práticas democráticas parecem estar muito aquém do ideal democrático. Apesar de concebível a ideia de uma sociedade tecnológica que descentralize o poder de forma a que grande parte dos cidadãos participe na construção e votação de questões que incidirão sobre seu cotidiano, tal situação ainda parece distante.

A tecnologia poderia permitir o desenvolvimento desse cenário democrático de descentralização da produção legislativa, desde que existente o interesse do Estado e envolvimento de setores à serviço dessa prática. A aparente falta de uma orientação educacional voltada para a conduta de participação política ativa e de um estímulo significativo das organizações estatais e poderes instituídos, favorável à que isso ocorra, igualmente não contribuem para o desenrolar dessas questões.

Um problema crônico, aceito cotidianamente, é a perda da legitimidade das questões políticas levadas a debates pelos atores políticos eleitos, devida a uma falha grave de representação, onde as demandas pressupõem interferências de comandos que não do povo. É

quase intuitiva a assertiva de que a representação parlamentar corresponde vagamente aos interesses populares. Em que pese esses interesses possam eventualmente coincidir, ainda que indiretamente com a expectativa do cidadão comum, que em sua maioria não participa, o debate em torno de processos importantíssimos como a aprovação de leis não é realizado fins de proporcionar uma efetiva participação do povo, mesmo nos assuntos mais rotineiros.

Nesse sentido, o modo geral de produção das leis tem ferido a democracia e excluído o povo de uma participação ativa. O Parlamento em sua atual configuração não parece ser capaz, embora não haja escopo para a afirmação de que um dia pôde servir efetivamente a este propósito, de atender os anseios populares, restando claro que a concepção clássica de Legislativo como representante do povo pode ser considerada mera retórica.

Desde uma perspectiva de Estado organizado para respeitar escolhas e decisões políticas compartilhadas entre os cidadãos através de processos e procedimentos democráticos, como concebido desde a tradição ocidental greco-romana, é de se procurar alcançar novas formas de aprimorar esse exercício contínuo de administrar a organização da vida em sociedade. O congresso representa o poder do povo formalmente instituído pela estruturação do Estado moderno, mas não os interesses populares. Por isso, no Brasil, como em diversos outros países, a crise de legitimidade do Poder Legislativo é evidente. Essa crise tem por consequência não só o crescimento da *judicialização da política*, mas do já acentuado *déficit* democrático. Esses fatores repercutem na legislação e no seu processo de formação.

A combinação de questões políticas mal compreendidas pela sociedade e pouco debatidas, porém aprovadas no Parlamento, com pouca participação popular e a falta de métodos que possibilitem uma maior participação democrática na criação do direito, implica a decisão resultante da apreciação das Cortes Superiores do Poder Judiciário. O Judiciário, por sua vez, através de sua atuação ativa, tenta controlar, não apenas a legalidade, mas acaba por conjuntamente contornar a carência democrática, através do controle de constitucionalidade (*judicial review*). Ao decidir através de uma interpretação legal, opta por um posicionamento político, atribuição precípua do Poder Legislativo. Essa atribuição lhe é conferida constitucionalmente, porém o contínuo aumento dessa atividade revela o que poderia estar ocorrendo durante o processo legislativo, ou seja, a falta de procedimentos e modelos ou desenhos institucionais e de seus instrumentos, efetivamente democráticos.

Não há como diferenciar uma interpretação legal e, em especial, da Constituição, de uma interpretação política. De maneira geral, essas situações de decisões casuais sobre questões de extrema relevância e com aumento significativo causam certo desconforto ao gerarem uma atmosfera de insegurança jurídica. Os juízes e ministros, obviamente, ao se depararem com os

casos práticos não encontram todas as respostas, mesmo em países como o Brasil, nos quais há uma extensa letra constitucional. O resultado acaba sendo o de interpretações paralelas. Pode-se afirmar que esses entendimentos pouco adotam processos democráticos, pois possuem natureza, no fundo, autocrática. Essas decisões, ressalvadas exceções³, acabam por ser influenciadas de maneira mais significativa pela política institucional do que pela participação política popular.

Em função disso, estudiosos do tema, como Tushnet (1999), sugerem uma maior abertura das instituições à interação com o povo, especialmente no momento de tomada de decisão pelos órgãos de poder estatais. Ao interpretar a legislação, o ativismo judicial provoca uma série de críticas voltadas à questão da legitimidade, exclusividade e alcance desse poder. Essa situação também expõe certa fragilidade do poder do povo e sua impotência frente ao Poder Legislativo.

A teoria dialógica comportada no estudo do constitucionalista norte-americano, o *Constitucionalismo Popular*, busca rediscutir o significado da Constituição, mas tendo por base os diálogos entre os diferentes âmbitos institucionais, incluindo o povo. Essa problemática atinge não só as decisões judiciais como também a criação legislativa. Por isso, a importância do debate sobre um direito constitucional mais popular, tendo em vista que, conforme esclarece Lois e Bastos (2010), as teorias dialógicas, como a desenvolvida por Tushnet (1999), partem do envolvimento do Direito com a Política, levando em conta a complexidade das sociedades contemporâneas. Sob uma perspectiva interacionista, a teoria dialógica busca resgatar a complexidade existente nessa dinâmica, negada pelas abordagens tradicionais. Nesse sentido, a noção de um constitucionalismo mais popular propõe o reequilíbrio dos poderes institucionais e defende o envolvimento do povo com o significado da Constituição.

A teoria do *Constitucionalismo Popular* (1999), embora inspirada na realidade norte-americana, baseia-se em questões comuns às democracias contemporâneas. O intelectual ancora sua tese na previsão preambular da Constituição e no poder que ela atribui ao povo americano. O intuito de Tushnet (1999), ao fazer parte da corrente do *Constitucionalismo Popular*, é problematizar a atuação dos Tribunais e suas implicações políticas com o argumento da ampla participação popular democrática, ou seja, não necessariamente contrapô-la, mas compô-la com o ativismo **popular**. Essa corrente teórica defende o protagonismo do povo como

³ A pesquisa de Godoy (2017) conclui que as audiências públicas e os *amici curiae* são métodos positivos de diálogo capazes de influenciar as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no Brasil. GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

elementar através do favorecimento à participação do povo, fundamentado em premissas constitucionais.

O teórico faz parte de uma ampla gama de críticos ao sistema de supervalorização das decisões das instituições menos democráticas, como o Judiciário e os julgamentos de suas Cortes Supremas. Tushnet (1999), assim como outros estudiosos sobre o tema, teme pela liberdade política do povo. Por isso, defende a *supremacia constitucional*, aquela atribuída ao povo em detrimento da supremacia das Cortes. O autor entende que as Cortes nem sempre estão preocupadas com o lado social de suas decisões e, principalmente, com o quesito democrático. Sua percepção, ao problematizar essa atuação, busca de certa forma a revalorização do Legislativo ou ao menos do processo legislativo e da participação democrática.

Como anteriormente abordado, pressupõe-se que a crise de representação é fenômeno vivido na maioria dos países ditos democráticos. Tushnet (1999) busca revalorizar o papel do ativismo popular nas suas variadas manifestações democráticas, como o voto, a participação no Legislativo e os debates públicos. Ao mesmo tempo, problematiza criticamente o discurso de um constitucionalismo elitista, em que a interpretação constitucional parte tão somente do poder institucionalizado.

A esfera de poder estatal é ampla. No entanto, consiste em tarefa difícil, porém imprescindível, a consideração da escolha popular ativa nas decisões políticas que envolvem o aspecto da produção legislativa da sociedade. Nesse sentido, importa discutir quais opções podem ser exploradas em termos de constitucionalismo e democracia, no contexto das democracias atuais.

Tushnet (1999, p. 15) enfatiza que as constituições devem pertencer à coletividade, ao povo que a proclama, não apenas quando do seu surgimento, estando ou devendo estar constantemente sob poder do povo ou “*in their hands*”. Para o constitucionalista, mesmo os *liberais* passaram a ter um posicionamento temeroso no que se refere às disposições constitucionais estarem efetivamente à disposição do povo, e principalmente, do voto popular.

No âmbito legislativo, o medo engloba o que Godoy (2017, p. 109) aponta como uma “omissão proposital” dos representantes do povo que “insistem em deixar de lado a fundamental discussão sobre a organização e o exercício do poder”. Já no que tange à esfera judicial, as Cortes passaram a exercer o monopólio exclusivo *em dizer* a Constituição e, em última análise, do controle de constitucionalidade.

A tendência *judicialização da política*, e a capacidade única e exclusiva de interpretação final da Constituição atribuída a uma única Corte Suprema, sem a escolha através do voto popular, é por Tushnet (1999) duramente criticada. A exaltação e atribuição de maior peso às

decisões judiciais das Cortes Supremas seria o que o autor denomina como o enaltecimento, por serem consideradas como a última palavra sobre o Direito Constitucional. Diante disso, convoca o povo a contestá-las. O intelectual encoraja vigorosamente todos a assumirem a responsabilidade de proteger as liberdades constitucionalmente previstas e aponta como um dos meios, o voto. Convoca a tradição americana salientando que a liberdade se faz através da própria deliberação popular. O constitucionalismo torna-se popular porque a responsabilidade pelo direito constitucional é amplamente distribuída. Este ativismo depende do agir no diálogo político com os outros: na rua, na cabine de votação ou no Legislativo (TUSHNET, 1999).

O *ativismo judicial* é um fenômeno que ganhou espaço há algum tempo na cena jurídica e seu viés crítico tem sido bastante explorado pelos constitucionalistas. Existem opiniões contrárias, mas também favoráveis à sua realização. Essas críticas se dividem, basicamente, em duas vertentes, pois

Na academia jurídica, não é raro encontrar discursos inflamados ora em defesa, ora em oposição ao sistema de revisão judicial exercido pelas Cortes Supremas em sede de controle de constitucionalidade das leis e de atos do Poder Executivo. Em sociedades democráticas, é comum se deparar com duas possíveis variáveis que se relacionam à presença ou ausência de restrições explícitas ao Poder Legislativo das maiorias parlamentares. Elas se referem, especificamente, ao poder de emendarem suas Constituições (em modelos que vão do flexível ao rígido) e à presença ou ausência de revisão judicial (CABRAL, 2014, p. 196).

No entanto, o tema do ativismo judicial e do posicionamento das Cortes Superiores é fortemente criticado por Tushnet (1999) e pela corrente em torno do *Constitucionalismo Popular*. O intelectual irá basear sua crítica no modo em como a contínua decisão dos Tribunais afeta a tradição democrática norte-americana. A partir dessa constatação, tenta resgatar o espírito participativo na construção e na interpretação da Constituição pelo povo, seu verdadeiro detentor.

Dentre os posicionamentos que consideram o *ativismo judicial* algo positivo, a atuação dos juízes é um dever frente à inoperância de outras instituições. Esse posicionamento condiz com a atuação de um Estado afirmativo e prestacional, garantidor, conquistado pelas últimas gerações de direitos humanos e sociais. Nesse sentido, as decisões da Corte Suprema acolheriam melhor aos apelos da sociedade, fornecendo respostas e resoluções de problemas políticos ao atender as demandas que não recebem a devida atenção pelo Poder Legislativo. Em que pese as dificuldades ainda presentes, o acesso à justiça parece restar mais próximo do cidadão do que o acesso a democracia legislativa.

Uma das críticas contundentes ao Judiciário, que parte da vertente contrária à sua atuação, é embasada na suposta transposição da linha tênue entre *judgar* e *legislar*. Por isso,

essa atividade política das Cortes Supremas é duramente criticada. O Poder Judiciário estaria exercendo um poder que deve ser, por natureza, democrático. Não caberia ao Judiciário tal posicionamento, em virtude de não possuir gênese democrática. Sendo assim, esse trabalho pertenceria tão somente ao Poder Legislativo.

Esse tensionamento é relevante na medida em que revela um desequilíbrio preocupante. A desigualdade no peso entre uma e outra decisão institucional, como se as decisões da Suprema Corte fossem mais valoradas e preponderantes sobre as demais causa uma injustiça sistêmica prejudicial à democracia e aos diálogos interacionais entre os poderes e destes com o povo.

No cenário norte-americano, a Constituição, por ser sucinta, necessita de constante adequação aos casos legais. Esse trabalho interpretativo ficaria a cargo da Suprema Corte. Por isso, o sistema da *common law* reflete mais claramente essa atmosfera autocrática. Portanto,

Muito embora o *ativismo judicial* seja um tema sobre o qual ainda predominam as controvérsias – sobretudo em razão da importância histórica da *Supreme Court* –, não há dúvidas de que ele surge no sistema jurídico norte-americano, em que os precedentes constituem a principal fonte do direito e, portanto, a atividade jurisdicional implica a própria criação do direito, de tal modo que o papel desempenhado pelos tribunais se tornou uma pauta constante na discussão jurídico-política.

Todavia, considerando o fenômeno da *judicialização da política*, observa-se que o ativismo judicial e suas implicações ultrapassam as fronteiras da *common law* [...] (TRINDADE; MORAES, 2011, p. 138).

Enquanto a Constituição norte-americana é bastante sintética, a Constituição brasileira é densa, extensa e analítica, além de ser rígida quanto a processos para a sua modificação, tendendo à estabilidade. No entanto, não está eximida de lacunas propositalmente favoráveis ao exercício de um controle político normativo restrito. Apesar das diferenças, em ambos cenários, brasileiro e norte-americano, existem os mesmos atores: o povo, os políticos profissionais que atuam diretamente através do Poder Legislativo e a Suprema Corte, todos envolvidos pelos direitos e deveres constitucionais, alguns mais, outros menos atuantes no jogo político.

Conforma a pesquisa de Godoy (2017), na realidade norte-americana o governo dividido ou a posição política dividida da sociedade fez com que o poder decisório recaísse mais sobre o Poder Judiciário. Com o passar dos anos, os conservadores passaram a assumir o governo e, tendo em vista a afirmação histórica dos direitos sociais por parte da Suprema Corte, houve essa inversão, onde o povo então passa a protestar pela sua atuação e não mais contra ela.

Nesse cenário, a consequência apontada por Tushnet (1999), que também pode ser atribuída a outros contextos políticos nacionais, é a perda da autonomia política do indivíduo. Em virtude disso, através da sua teoria, tenta reavivar o simbólico espírito liberal da nação norte-americana responsável por autogovernar-se, culturalmente menos suscetível ao patriarcalismo e que privilegia a democracia. Até mesmo porque “os desacordos sobre direitos, quando são profundos, não podem ser eliminados pela Corte Suprema” (ORTEGA, 2011, p. 737)⁴. Por outro lado, independentemente da discussão ser benéfica ou não, o *ativismo judicial* pode ser considerado uma consequência lógica do enfraquecimento democrático do Legislativo nas principais democracias contemporâneas.

A proposta teórica do *constitucionalismo popular* (1999) tenta revigorar o papel do poder político popular em pensar e expressar o significado do Direito Constitucional, negando a palavra final da Suprema Corte, sem pretensão de substituí-la e sem que com isso haja temor quanto à proteção das liberdades. A teoria constitucional rediscutida em Tushnet (1999) busca abrir novos caminhos, novas possibilidades, em meio ao *ativismo judicial*, através do resgate da interação popular com as instituições e com o controle jurisdicional.

Uma das pedras fundamentais na qual Tushnet (1999) baseia sua crítica consiste na recuperação do domínio popular sobre a lei, na tomada de acento pelo povo nos espaços institucionalizados de poder. Nesse sentido, vale ressaltar que o fundamento da sua teoria parte da crítica ao *ativismo judicial*, mas, mais que isso, é um incentivo à participação popular nos processos de formação e interpretação da lei, ou seja, é também um resgate do “valor da participação institucionalizada” (GARCÍA, 2009b, p. 79).

A teoria constitucional que o intelectual propõe vai além da mera respeitabilidade da lei e dos seus intérpretes, expondo que o quesito democrático deve ser priorizado no mais elevado nível, em que o povo *decide*, respaldado na legitimidade que lhe fora atribuída constitucionalmente. As declarações judiciais não mereceriam consideração especial em detrimento de interpretações obtidas através de processos dialógicos institucionais com o povo, e da observância da Constituição. Os diálogos institucionais, desse modo, contrapõem-se ao parecer constitucional das cortes, em favor de uma teoria constitucional popular ou de um “direito constitucional popular” (*populista constitutional law*) (LIMA, 2014b, p. 55).

Na proposta do intelectual, a proteção dos direitos constitucionais através de um direito constitucional popular ou do *constitucionalismo popular* seria mais eficaz. A teoria do direito constitucional popular (*populista theory of constitutional law*), portanto,

⁴ Tradução livre: “Los desacuerdos sobre derechos, cuando son profundos, no pueden ser eliminados por la Corte Suprema”.

[...] reforça o sentido de uma Constituição popular paralela a Constituição legal norteamericana, que não está confinada a um determinado ato constituinte, mas que, pelo contrário, se renova com as constantes interpretações que lhe são conferidas pelo Povo. (BOLONHA; ZETTEL; RANGEL, 2014, p. 175).

Sendo assim, o contexto do diálogo institucional se dará a partir da interação conjunta de instituições, da população, dos representantes e das cortes, resultando na interpretação constitucional popular. Essa teoria constitucional “é uma proposta útil para repensar-se criticamente nossa inclinação por alguns aspectos do constitucionalismo europeu do pós-guerra, em particular a supremacia judicial e o desdém para com os movimentos sociais como geradores do sentido constitucional”⁵ (ORTEGA, 2013, p. 191) e, acrescenta-se, do ordenamento em geral.

Segundo Bertomeu (2016, p.97), Tushnet “tem uma preocupação profunda pela justiça social e considera que os juízes em seu país não são aliados nesta causa”⁶. Conforme Iglesias (2014) os “movimentos são irrepresentáveis”⁷, seja pelos Tribunais ou, até mesmo, pelo quase ato-falho da representação parlamentar. Mesmo assim, o poder político e a soberania na contemporaneidade permanecem notoriamente concentrados no Poder Legislativo e Judiciário. A soberania popular não participa das esferas de poder. A participação através de meios tidos como democráticos apresenta muitas limitações, como é o caso da IPL.

A soberania e o poder, quando desconcentrados e redistribuídos favorecem a democracia. Porém, essas transformações exigem práticas democráticas que adotem métodos que combinem duas prerrogativas principais: sejam mais acessíveis a um maior número de participantes e dotados de efetivo peso decisório.

A corrente teórica do *Constitucionalismo Popular* pode auxiliar na demonstração de que a construção de uma legislação mais democrática pode amenizar o *ativismo judicial* e favorecer decisões socialmente mais justas. Portanto, uma das principais contribuições dessa corrente para a política e o pensamento jurídico contemporâneos parece ser problematizar meios de fortalecer o ativismo social, através da busca por um melhor equilíbrio entre os poderes.

⁵ Tradução livre: “Se trata de una propuesta especialmente útil para repensar críticamente nuestra inclinación por algunos aspectos del constitucionalismo europeo de la postguerra, en particular la supremacía judicial y el desdén hacia los movimientos sociales como generadores de sentido constitucional”.

⁶ Tradução livre: “tiene una preocupacion honda por la justicia social, y considera que los jueces en su país no son aliados en esta causa”.

⁷ Trecho de notícia publicada na data de 17/01/2014, disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/33506/nova+iniciativa+politica+na+espanha+quer+participacao+cidadana+nas+ruas+e+na+internet.shtml>>. Acesso em: 15/08/2017.

Tushnet (1999) explora a proposta política de um constitucionalismo que priorize a manifestação popular em detrimento de decisões monocráticas oriundas do posicionamento dos Tribunais de última instância. O ponto que o diferencia de outros teóricos, pode ser o fato de procurar no voto e na própria Constituição, a inspiração para a proposta de revigorar o ativismo político popular. De forma pedagógica, busca demonstrar que o povo ainda possui o poder de decidir como devem ser regidos seus direitos, argumento fundamentado na democracia e na legitimação prestada ao povo pela própria Constituição. Sua proposta, se operacionalizada, pode se tornar referência para a instauração de um conceito de método democrático praticado pelo povo.

A preocupação consiste em “retomar a ideia de um constitucionalismo fundado na vontade popular” (SEGOVIA, 2013, p. 129)⁸. Essa retomada promove igualmente a revalorização do Legislativo, por ser o espaço adequado e estruturado para a realização das deliberações legislativas. Por isso, diz-se que

[...] a mensagem de Tushnet vai muito mais além da manifestação da dita vontade de maneira esporádica e intermitente [...] O autor afirma que a interpretação política da Constituição a democratiza em grande medida e que a consciência política da comunidade deve expressar-se em uma atitude ativa do povo (CANAL, 2012, p. 154).

O ativismo popular é o meio de retomada da Constituição, do poder político atribuído ao povo, único suficientemente forte e legítimo para nortear os direitos sociais. Ao tentar fazer frente às decisões jurisprudenciais que definem o que é a Constituição, o Constitucionalismo Popular inevitavelmente revaloriza o Legislativo, porém reforçando o papel do povo e não de seus representantes. O papel individual de cada eleitor é primordial ao discutir as questões políticas e participar ativamente das decisões dos espaços de poder, através de todos os meios legais existentes até atingir um nível em que possa ser recebido de modo efetivo na interpretação conjunta no diálogo com os demais poderes.

A síntese dessa interação seriam as respostas provisórias para os mais variados problemas e temas debatidos nas variadas esferas, considerado o efetivo ativismo popular e seus resultados. Observa-se, contudo, que não é possível vislumbrar um método claro para essa teoria. Uma das principais dúvidas levantadas acerca dessa proposta teórica é a de como colocá-la em prática.

Tushnet (1999) sugere a criação de uma espécie de constitucionalismo paralelo ao original. Esse constitucionalismo mais sucinto em face do consagrado pelos constituintes seria

⁸ Tradução livre: “*retomar la idea de un constitucionalismo fundado en la voluntad popular*”.

produzido pelas interações populares com as instituições em um cenário de utilização de meios democráticos conhecidos, porém levados a sério pelos participantes. Ou seja, defende o que parece ser, simbolicamente ou não, uma *segunda* Constituição, que chamará de constituição *final*, contrapondo-se à constituição *encorpada*. Ela seria resultado desse método que inclui a constante interação popular ativa na interpretação de seus direitos e deveres, em diálogo com os demais poderes, em respeito mútuo, embora não se saiba como isto ocorreria.

Para tornar mais palpável a proposta de um direito constitucional popular, importa discutir a reorganização do desenho institucional do Estado moderno e de seus métodos. Porém, isto exigiria um estudo teórico mais denso. Em vez disso, um caminho interessante passa a ser problematizar instrumentos constitucionalmente previstos, dentre eles, o procedimento legislativo de iniciativa popular.

A possibilidade de um método efetivamente mais democrático pode ser explorada através de certos instrumentos, tais como a IPL e seu procedimento. Este é o instrumento escolhido neste estudo para ser posto em articulação com a teoria até aqui apresentada, visando uma contribuição à teoria de estado e da democracia. Entende-se que o instrumento se encaixa perfeitamente na descrição proposta pelo autor, pois além de ser um mecanismo conhecido e previsto constitucionalmente em diversos países, possibilita uma atuação política mais concreta desde que configurada de forma intuitiva, ou seja, acessível a todos.

Existe a necessidade do interesse estatal para que essa construção legislativa possa ser recebida de forma idônea, respeitando-se o processo do início ao fim pelos poderes institucionais. Cabe salientar a importância do auxílio destes mesmos institutos na colaboração para a efetiva realização contributiva destas práticas democráticas ativas. Por outro lado, deve haver a participação popular interessada em dominar tais meios sem, contudo, ver seu trabalho e dedicação ignorados ou sem resposta dos poderes institucionais. Ainda com relação a esta opinião, é necessário haver uma fidelidade e comprometimento mútuo dos engajados. Contudo, a abordagem crítica do procedimento da IPL será realizada oportunamente.

A presente seção foi dedicada a aprofundar os pontos fundamentais de crítica da teoria do constitucionalismo popular, principalmente o ativismo judicial, contrapondo-o ao ativismo popular. Dessa forma, proporcionou-se uma aproximação entre a teoria de Tushnet que defende o diálogo institucional e a supremacia constitucional e o discurso norteador da participação ativa democrática popular, através das mais variadas manifestações conhecidas, como a iniciativa popular legislativa. Na próxima seção, a preocupação será abordá-la brevemente, relacionando-a com o constitucionalismo popular, inquirindo fundamentos pelos quais pode servir como forma de diálogo.

2. O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR

A categoria *iniciativa popular* pode ser juridicamente entendida como o direito do povo de atuar como legislador. A iniciativa popular legislativa, conforme previsão constitucional, é um instituto legal que permite a criação de uma lei genuinamente popular, embora o procedimento adotado nem sempre o possibilite.

No Brasil, *e. g.*, em virtude de ser analítica, a Constituição contém formas expressas de interação institucional relacionadas com os direitos políticos e de atuação no procedimento legislativo pelo povo, dentre elas, a IPL. Apesar de conformar detalhadamente direitos e deveres constituintes da República Federativa do Brasil, uma análise menos superficial sinaliza o papel das leis ordinárias e complementares, de regulamentação daquilo que não foi por ela completamente abordado. E é com relação a estas leis que a IPL pode ser útil.

A eficiência do instituto da IPL não deve ser confundida com sua eficácia, pois seu resultado é outra etapa, a qual não se dará enfoque neste estudo. No entanto, o envolvimento social com a construção, através da expressão popular e sua atuação no procedimento da IPL desenvolvem um cenário de manifestação social que pode se destacar diante das votações escolhidas pelos membros do Congresso e frente as Cortes facilitando o estabelecimento dos diálogos institucionais, entre povo, Legislativo e Judiciário.

A crítica ao desenho institucional da IP e a análise sobre seu modo de realização são tarefas precípuas. Ao iniciar com uma pauta do povo, com a possibilidade de ser transformada em lei, em tese, resulta em um projeto democrático ligado diretamente ao ativismo popular. Contudo, não deixa de dialogar com os demais poderes. Ao contrário, em tese, promove uma maior aproximação entre eles.

A exigência cognitiva e procedimental é maior, pois exige a construção de uma proposta legislativa. Porém, além de envolver o debate, não há como negar que sua constância poderia ser um trabalho pedagógico que com a prática supostamente tornaria mais fácil o exercício político. A significativa participação na construção legislativa dificilmente não promoveria resultados mais genuínos em termos de produção legal se constatada efetiva participação popular. Esses projetos vão além das inúmeras políticas de governo e das decisões judiciais, alcançando diretamente a própria produção do direito, quando aprovada uma lei popular.

Por essa perspectiva, o procedimento legislativo de iniciativa popular é instrumento dotado de elevado potencial para a tarefa de traduzir a vontade popular no ambiente dialógico,

de interação entre o povo e os poderes. Nada mais equilibrado democraticamente que permitir ou mais que isso, favorecer que o povo expresse sua vontade política, fazendo-a valer juridicamente através da criação de uma lei. *De que outro modo o povo poderia expor suas ideias de modo a serem levadas a sério em forma de projetos a serem potencialmente concretizados?* Uma vez construído um projeto de lei, produzido pelo povo, ele pode ser aprovado e ganhar força de lei a partir da sua aprovação e publicação.

A previsão legal desse instrumento político ocorre na Constituição de muitos países, onde cada um adota procedimento específico, caracterizado por determinado desenho institucional. O alcance e os limites dessa atuação serão em parte impostos pelos procedimentos institucionais. O procedimento caracteriza-se, basicamente, pela capacidade institucional de pôr em prática o instrumento. Ainda que, como salienta Godoy (2017, p. 149), não exista “um procedimento que garanta um resultado sempre justo”, é possível que haja meios que facilitem ou façam funcionar essa dinâmica de modo a melhor instrumentalizar a prática democrática.

O rito adotado por cada país torna determinante seu desempenho. Para tornar-se apta ao seu propósito de consistir em um instrumento de produção legislativa onde o povo é o autor, é preciso, no mínimo, estar sedimentada em um rito exercitável e respeitado pelos atores envolvidos. Do contrário, esses instrumentos institucionais que materializam os direitos políticos de participação democrática, em virtude de vários fatores da vida contemporânea e também por procedimentos institucionais inadequados, terminam por esquecidos, tornando a existência destas previsões legais exemplos de um direito puramente *proforma*, ou de difícil utilização.

Conforme Souza (2003), depende do cidadão comum se aproximar do confuso universo legislativo, cenário de institucionalização da política no constitucionalismo moderno, onde se concentra o Poder Legislativo. A constante atuação da sociedade, no processo de produção da norma, através da Iniciativa Popular, é um método democrático. Mas, para tanto, é preciso perceber os limites da democracia como método e para além do paradigma da codificação, entender a lei e as decisões judiciais como normas e precedentes carregados de cunho político e, portanto, provisórios. A provisoriedade não significa total fugacidade, mas a abertura suficiente para permitir a alteração dos entendimentos legais de modo a adequar os protestos populares de maneira mais ágil e genuína à normatividade oficial.

O engajamento maior do povo com a lei e sua respectiva criação pode resultar em um processo legislativo mais dinâmico e legítimo, no seio da complexa sociedade contemporânea, podendo refletir positivamente no Judiciário, com a diminuição da judicialização da política. Situações estas que não resultariam necessariamente na perda, no enfraquecimento ou na

flexibilização da ordem institucional, mas na garantia da efetividade dos direitos e instrumentos disponíveis, bem como na diminuição do *déficit* democrático.

Dentro da teoria dos diálogos institucionais, a Iniciativa Popular pode ser considerada um elemento primordial, já que eventualmente pode ser o impulso capaz de propiciar um maior equilíbrio entre o papel do Judiciário e suas Cortes de um lado e de outro, do Poder Legislativo e seus representantes. Tushnet (1999), ao tratar da realização do *constitucionalismo popular*, automaticamente provoca o questionamento sobre a rigidez dos procedimentos institucionais. A importância do procedimento consiste na abertura institucional que ele permite. Pode-se dizer que o procedimento legislativo de iniciativa popular, a iniciativa popular de lei ou, simplesmente, *iniciativa popular*, tem a capacidade ou o condão de possibilitar uma dinâmica dialógica, especialmente entre o povo e as instituições democráticas. ***Mas como pode servir de instrumento ao Constitucionalismo Popular?***

Para a teoria dos diálogos institucionais e do *constitucionalismo popular*, a análise institucional da prática interacional importa mais que os argumentos democráticos puramente elaborados. Por isso, torna-se fundamental aliar os diálogos institucionais a métodos democráticos.

Tushnet (1999) sugere a utilização de meios conhecidos para promover os diálogos institucionais que contribuem para um constitucionalismo mais popular. Irá dizer que esses diálogos não aconteceriam fora de qualquer estrutura estatal, mas em ações políticas conhecidas, o que não causaria desconforto geral. Essas ações conhecidas, ainda segundo o autor, poderiam ser o voto e as manifestações sociais nas suas mais variadas formas, quando recebidos pelas estruturas de poder. Ocorre que esta condução é precária e não tem funcionado.

Adotando-se como fio condutor o incentivo do autor ao desdobramento dos diálogos institucionais, através de procedimentos não estranhos, toma-se por instrumento principal de prática democrática a serviço da teoria, o procedimento de iniciativa popular legislativa. Apesar das dificuldades na sua utilização, além de atender ao quesito de ser um instrumento conhecido, a depender do seu desenho institucional, pode se tornar um forte mecanismo de representação da pauta popular.

Seria a IPL, portanto, um instrumento propriamente dito de diálogo institucional. Inegável o fato de que um dos principais instrumentos conhecidos e que pode distribuir mais amplamente o poder decisório ao povo parece ser o voto. Contudo, insinua-se que direcionar o peso que o voto possui politicamente, à escolha de projetos de IPL consistiria praticamente em uma votação, porém em projetos, em detrimento de candidatos.

Tushnet (2015, p. 1164-7) afirma que “o voto e a IPL são instrumentos de democracia direta e participação política”. Todavia, pode-se dizer que o procedimento de iniciativa popular legislativa é a combinação entre um método bastante direto de democracia, tanto quanto o voto, e uma participação ou ativismo em nível técnico que claramente exige mais do que mera participação política pura e simples, mas antes, uma ação bastante contundente por parte dos participantes. Desse modo, a Iniciativa Popular ganha extremo valor e adquire novo patamar, podendo deste modo ser um importante mecanismo de diálogo institucional. Não de outro modo, pode servir como canal institucional de interação das interpretações populares constitucionais com o Legislativo e com o Judiciário. Nesse sentido,

As teorias e os mecanismos dialógicos assumem importante papel na tentativa de resgate da interação dos poderes estatais extrajudiciais na dinâmica do controle de constitucionalidade da produção legislativa, com vistas a viabilizar que outros entes políticos participem na definição dos significados constitucionais alcançáveis (RESENDE; VIEIRA, 2016, p. 423).

A IPL funcionaria como mecanismo dialógico, complementando a teoria do constitucionalismo popular, propiciando sua construção e a interação entre poderes. Tushnet (1999) defende um controle jurisdicional com ampla abertura ao ativismo popular. A *iniciativa* seria um instrumento útil a operar sua teoria desde uma perspectiva de participação popular anterior ao controle jurisdicional das Cortes. O voto popular ocorre antes mesmo da criação legislativa, antes de ocorrer a interpretação da Suprema Corte. Nestes casos, eventual análise posterior de controle de constitucionalidade, se ocorrer, levará em conta, sobremaneira, a forma como a lei foi concebida.

Um procedimento democrático como a IPL é uma das respostas ao questionamento de “como o poder popular deverá ser operacionalizado”, do qual carece a teoria do *constitucionalismo popular*, por meio de uma “estrutura normativa capaz de organizar procedimentos deliberativos próprios que valorizem precipuamente a noção de soberania popular”, conduzindo um “sentido das normas constitucionais [...] construído continuamente pelo próprio povo” (BOLONHA, ZETTEL; RANGEL, 2014, 182-3).

Sendo o Congresso parte do ambiente de realização da IPL melhor equipado estruturalmente, ou ao menos deveria, permanecendo como o local mais adequado para a realização dessa tarefa, o papel dos representantes seria de coordenação e orientação dos projetos dos eleitores. Estas mudanças incentivariam a superação do elitismo político do Legislativo, a ressignificação da Constituição e, por que não, uma mudança na noção do que é a função do mandato político.

Através de um diálogo institucional mais aberto entre todos os poderes e com a efetiva participação democrática do “povo legislador” (BAGNI, 2017), a IPL incentiva um legislativo menos arraigado na representação e suscetível de aceitação da atuação popular ativa e constante. O mesmo serve para a supremacia judicial. O ativismo popular não elimina o ativismo judicial, mas com ele dialoga. O povo estaria mais bem envolvido no desenvolvimento das propostas públicas, como dispõe o projeto teórico do constitucionalismo popular, antes mesmo de chegar às Cortes.

Segundo Bolonha, Zettel e Rangel (2014), a teoria constitucional alicerçada no *constitucionalismo popular* oxigena-se a partir dos acontecimentos socioculturais e movimentos históricos, mantendo a abertura necessária para a circunstancialidade da democracia, principalmente em termos substanciais. Tushnet (1999), através do *constitucionalismo popular*, oferece uma proposta teórica de aproximação entre o *povo* e a *constituição*, que deve se configurar especialmente através de escolhas e, por que não, no exercício do voto. De maneira coerente, nunca é suficiente o esforço em reforçar o voto como requisito democrático. Essa visão insinua que a IPL pode ser uma votação, em uma proposta legal, inclusive em construção pelos votantes.

O voto popular aparenta ser o mais palpável dos atos individuais de prática político-democrática, ao menos dentre aqueles realizados periodicamente nas democracias constitucionais contemporâneas. A escolha de um projeto não deixa de ser um voto, porém dirigido a uma proposta, no lugar do voto dedicado a representação política.

Desse modo, é possível afirmar que a teoria democrática que envolve a prática da IPL, aliada ao referencial teórico produzido por Tushnet (1999), adquire importância fundamental para a dúvida que atinge o ponto nevrálgico da democracia: como aprimorar sua aplicação. E o reflexo dessa suposta falha seriam as discussões que chegam a ser popularmente levantadas sobre os problemas dos arranjos constitucionais relativamente ou supostamente democráticos. Se a proposta é de constante oxigenação da Constituição pelo povo, isto pode ser feito com a utilização da IPL, interpretada como um instrumento do *constitucionalismo popular*.

Como dito acima, operacionalizado, essa modalidade de constitucionalismo poria em funcionamento o diálogo com as instituições. Com o auxílio da IPL, a renovação constante ocorreria pela atuação do próprio povo legislador. Para Tushnet, a estabilidade democrática é superestimada (LIMA, 2014b). A excessiva preocupação com a estabilidade institucional democrática perde destaque para o autor que parece fazer dela merecidamente alvo de crítica, já que

[...] Tushnet não apenas relativiza sua importância como, ainda, propõe que se absorvam discursos tradicionalmente deixados de lado. Quer dizer, afastado o foco da estabilidade, propõe-se a realização de uma nova racionalidade, capaz de incorporar argumentos múltiplos, inclusive os religiosos. (LIMA, 2014b, p. 55).

Na proposta constitucional tushnetiana, especialmente para o conceito de *Constituição Fina* (TUSHNET, 1999), a instabilidade é crucial. O povo não apenas participa do poder de legislar como é o próprio poder constituinte autêntico, constantemente ativo. Detentor, inclusive, do poder sobre o Legislativo. As determinações legais, portanto, não devem ser rígidas e imutáveis a ponto de prejudicar essa simbiose.

Em suma, o procedimento de Iniciativa Popular é um mecanismo que permite uma experiência de interação institucional única, a depender do modo como se concretiza. A partir do enquadramento desta técnica como mecanismo de diálogo institucional e sua adoção como instrumento do *constitucionalismo popular*, revela-se a importância de discutir seu procedimento.

Finda a revisão sobre a teoria do constitucionalismo popular, relacionando-a com o procedimento da IPL como mecanismo de diálogo institucional, é preciso agora explorar a definição ou o conceito de iniciativa popular legislativa. Na sequência, o objetivo é iniciar as considerações críticas, passando-se em seguida a delinear sua categorização. A categorização será a referência de geração dos modelos baseados no procedimento.

CAPÍTULO 2: A CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR

O capítulo anterior tratou da IPL como um instrumento de diálogo institucional capaz de operacionalizar o *constitucionalismo popular*. A etapa que segue busca identificar de que maneira esse instrumento funciona e em que medida o seu desenho institucional influencia o desempenho dessa função.

O capítulo é composto de duas partes. Inicialmente, será depurado o conceito de *iniciativa popular*. O objetivo é esboçar uma definição e problematizá-la em relação a alguns pontos críticos da política contemporânea, destacando-se alguns dos sentidos e percepções que auxiliam na sua conceituação.

De cunho introdutório, facilitará o conhecimento do contexto histórico de surgimento da IPL, além de sua relação com o regime democrático e a soberania popular. Desse modo, a primeira seção tratará de introduzir essa breve noção conceitual, sem deixar de lado os aspectos políticos influenciadores, especialmente as noções oriundas da Ciência Política.

Os modelos categóricos serão desenvolvidos a partir do diálogo teórico com experiências institucionais pré-existentes e suas características procedimentais. Estas irão sendo referidas ao longo do trabalho de categorização e ilustrarão os modelos.

A análise das experiências fornecerá embasamento aos modelos, adotando-se como critérios, a **natureza política da IP**, a sua **configuração em mera sugestão ou efetiva proposição legislativa** e quais **variáveis procedimentais são adotadas**, em cada realidade pesquisada. A categorização geral servirá, ainda, como um instrumento qualitativo do procedimento de IPL no Brasil.

Ao olhar desta pesquisa, a IPL só pode ser classificada em potencial qualitativo na medida em que se verifica o quanto ela pode dar vazão ao que o povo pensa, resultando em lei. Ao final, a definição de níveis maiores ou menores de funcionalidade para o propósito de o povo manifestar o que pensa através da IP, categorizados em modelos, pode enquadrar os procedimentos já existentes, como também servir de parâmetro a novos procedimentos.

1. O CONCEITO DE INICIATIVA POPULAR

O significado de *iniciativa popular* abrange muitas possibilidades. Fora do campo estritamente jurídico, poderia significar o interesse de qualquer cidadão, independentemente de qualquer razão, em tomar a iniciativa perante algo de seu interesse. Porém, dentro do campo jurídico e na esfera social, existem critérios legais que delimitam essa atuação. Na ceira da legalidade e da norma jurídica, a expressão

[...] designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular no exercício dos poderes Legislativo e Executivo – incluindo o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos – em termos estritos, ou iniciativa popular legislativa, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um Projeto de Lei, cumpridos certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo (FLEURY, 2006, p. 94).

Logo, importa esclarecer que, conforme a significação acima apresentada, o emprego do dito, neste estudo, tem a intenção de fazer referência à *iniciativa popular legislativa*, ou seja, à manifestação popular voltada à produção de lei. No processo legislativo, a iniciativa legislativa pode ser dividida entre aquela oriunda do parlamento e a extraparlamentar. A iniciativa parlamentar de lei é tomada pelos membros do parlamento, enquanto a extraparlamentar advém de qualquer um dos outros legitimados, ou seja, reconhecidos legalmente na organização jurídico-legal do Estado para construir as demais leis.

A iniciativa popular está compreendida no campo da atividade ou iniciativa legislativa *extraparlamentar*, sendo o povo legítimo para tomá-la. A *iniciativa* pode ser *popular* ou *geral*, ou ainda, *geral plena*. A *iniciativa geral ou popular* corresponde à tomada da iniciativa legislativa por qualquer cidadão, caso em que não é *plena*, pois limitada pela iniciativa *privativa* e de *matéria reservada*. No caso da adoção da iniciativa *geral plena*, podem ser propostas leis sobre qualquer assunto e de qualquer natureza, cabendo, inclusive, para diferentes tipos legais, como o tipo legislativo comum (para a criação de projetos de lei) ou mesmo o constitucional (para a criação de projetos de emenda constitucional), sem exceções.

A criação de leis é uma das tarefas primordiais do Estado. *Governar é fazer leis*. Um dos dilemas do Estado Democrático é justamente reafirmar a vontade popular, fazer com que os eleitores, sintam-se representados. A falta de confiança nos eleitos é corrente. A indignação do povo origina-se da dificuldade do parlamento em ouvi-lo. Pior que esta circunstância, somente o completo descaso para com as demandas populares.

O acentuado *déficit democrático* (MENDES, 2007) se traduz na separação e no distanciamento entre o corpo político eleito pelas vias institucionais e os cidadãos. Isto leva ao

descrédito dos eleitores no sistema partidário provocando um verdadeiro afastamento da vida política (ZHOURI, 2016). Essas questões polêmicas resultam na reconhecida *crise* vivenciada pelo sistema democrático-representativo (LEAL, 2011) derivada fundamentalmente da sua incapacidade de dar efetividade à soberania popular (SANSON, 2007).

O trabalho de recuo histórico filosófico-político, realizado por Vieira (2004, p. 21), na identificação do que chama de “impulso abstraidor”, realiza um pouco da retomada da problematização sobre o lugar do *político*. Uma das vertentes do *impulso abstraidor* é revelada quando da análise do conceito de *soberania*.

Ao longo dos trabalhos intelectuais dos pensadores políticos, especialmente os liberais clássicos, o conceito de soberania vai sendo esvaziado a ponto de ser abstraída toda a substância significativa do termo, quando da origem da sua designação conceitual. Ao tornar-se um *significante vazio* (BURITY, 2014, p. 70), a influência sobre seu significado passa a constituir a realidade. Com o tempo, isto vai ocorrendo, como demonstra o autor, com todas as noções fundantes da Ciência Política.

Um dos resultados desse acontecimento foi o deslocamento do *poder* para as mãos do legislador como algo lógico. O esvaziamento da noção de soberania alcança seu ápice com o sistema de *tripartição* dos poderes, “tornando-a, dessa maneira, inclusive supérflua” (VIEIRA, 2004, p. 40). Por isso, ela é mesmo considerada, por vezes uma *utopia* (MARÍN, 2014). Não mais um único soberano ocupa o lugar de poder, o povo o ocupa, porém, o faz por meio de representantes eleitos. Nesse contexto, o poder é também um lugar vazio (FERRI, 2012).

A problemática levantada por Ferri (2012) será debatida de maneira mais elaborada na segunda parte desta dissertação, etapa dedicada a esmiuçar o procedimento de IPL no Brasil. Mas, de todo modo, como sugere a autora, a vacuidade deste espaço, necessária ao regime democrático, induz igualmente à assertiva de que a soberania popular só pode existir enquanto modo de operar institucional. Este parece ser o caso, dentre outros, da IP. Juridicamente, ela é um instrumento parte deste poder democrático. Ninguém deve deter o procedimento além do povo. Por isso também é um espaço vago, ocupado apenas provisoriamente, quando manifestações expressas desse povo alcançam a materialização mediante propostas de legislação. Dessa maneira, o povo só se constitui através da iniciativa popular legislativa operacionalizada e resultante em um projeto de lei. **O povo soberano é ele próprio, a lei, quando a consegue inaugurar.** No regime que a democracia forja, só o consegue assim, e de modo provisório. Em termos gerais, o regime democrático permite transitar entre o mais próximo da liberdade política democrática e o mais perto que se pode chegar do controle desta, através da própria institucionalização.

As instituições representativas passaram a ser conhecidas após a Revolução Francesa (1789) quando afloram as experiências democráticas através das Assembleias. Em países como a Suíça, essas mudanças foram ocorrendo entre o final do século XVIII e início do século XIX, mas não sem certa resistência, já que a formação estatal suíça era dividida nos chamados *Cantões*, rurais e urbanos, estes últimos orientados pela cidade principal e famílias influentes. Nos rurais, era possível exercer certo modo de *democracia direta*, através de reuniões ou assembleias (em alemão *Landsgemeinde*). As casas legislativas não eram necessárias e as novas experiências trouxeram consigo o temor do abuso de autoridade. Aprovar ou não as leis foi o recurso que os suíços lançaram mão, o conhecido referendo (1874), para logo em seguida propô-las diretamente, através da IPL. A primeira manifestação positivada de IP teria ocorrido especificamente no Cantão de Vaud (1845), expandindo-se aos demais até atingir o patamar constitucional (HAZELTINE, 1907).

Os suíços criaram um instrumento que, apesar de fazer parte dessas *instituições-modelo*, representava uma saída legal a esse mesmo sistema do qual faz parte (OLIVEIRA, 2010). A IPL permitiria ao povo o exercício de legislar. O povo não só *fala* através do peticionamento de um projeto de lei como pode também, naquele cenário, aprová-lo. Evidente que esse sempre é um temor para qualquer elite política. Hazeltine (1907) remete que, historicamente, grupos de estadistas suíços defendiam que a democracia deveria repousar sobre uma base constitucional segura. Eles consideravam que o procedimento de IPL desestabilizava a ordem.

Uma IPL pode ser o pesadelo de um parlamento, justamente por possibilitar, em certa medida, a criação de cenários políticos imprevisíveis e o deslocamento do poder finalmente para as mãos do povo, situação pouco desejável por quem o detém de maneira segura e quase absoluta. No cenário atual da política contemporânea, o controle político exercido é tão somente do Parlamento sobre a vontade popular. O contrário dificilmente ocorre. A tarefa política da representação precisa ser repensada. A depender do modo como desenhada e desenvolvida, a IPL oportuniza que efetivamente o povo intervenha no processo legislativo, inalcançável no cotidiano, já que dominado pela política parlamentar. Nesse sentido, é interessante reavaliar o papel da representação, pois

[...] se a sociedade moderna, pós-convencional, caracterizada pela divergência, necessita de um direito legítimo que tenha o reconhecimento de seus destinatários deve pautar-se por um procedimento que aproxime os cidadãos substancialmente da produção das leis (MOREIRA, 2010, p. 76).

No fundo, o tocante é a questão da *legitimidade* da decisão política em um regime democrático, a “adequação entre estruturas decisórias e instituições democráticas”

(BOLONHA, ZETTEL E RANGEL, 2014, p. 180). No entanto, mesmo em um cenário de crise institucional, ainda que a IPL seja vista por alguns com grande entusiasmo, culturalmente, especialmente na América Latina, as apostas tradicionais na representação e no *neopopulismo* (RODRÍGUEZ, 2011) são, de fato, ainda muito intensas.

Para o professor brasileiro de origem suíça Rauschenbach (2014, p. 208-9), “a avaliação sobre os processos de democracia direta dependerá sempre do contexto no qual eles estão sendo aplicados”, pois a IPL funciona diferentemente em contextos diversos já que, além disso, “o contexto institucional geral e os fatores socioeconômicos igualmente influenciam o desempenho dos processos de democracia direta”. Diante disto, além da institucionalização por si só complicada, a base materialista ou as relações econômicas também são condicionantes da construção dos regimes democráticos, consistindo em mais um dos aspectos importantes para a abordagem científica da IP.

A estabilidade econômica fornece o equilíbrio, segurando as revoltas político-sociais. Nesse contexto, são vitais para a mediação política dos conflitos a criação de canais institucionais como a IPL, que proporcionem uma aproximação com o ideal de emancipação política dos indivíduos (SALES JR, 2008). O risco, vale salientar, é aceitar esse instrumento como mecanismo de interação capaz de conduzir única e exclusivamente a resultados justos, benéficos e equilibrados em termos de igualdade social. Essa expectativa não é plausível.

No tocante as experiências, a Suíça e sua tradição em termos de práticas democráticas de referendo e IP institucionalizada, demonstram uma forte rejeição a medidas vanguardistas e radicais. Essa tendência de objeção às leis progressistas chegou mesmo a estender-se às leis trabalhistas e demais medidas, *e. g.*, destinadas à melhoria da condição das classes trabalhadoras. Segundo Lowell (1895), trata-se de um fato instrutivo, ao passo que preconiza que as pessoas podem ser realmente mais conservadoras do que seus representantes. De acordo com o mesmo autor, isso se deu em grande parte devido a influência que os proprietários das fábricas exerciam sobre o povo. Suponha-se que um ato que limitava as horas de trabalho nas fábricas fosse aprovado pelo Legislativo, e que essa demanda fosse submetida à votação pela sociedade. Então, hipoteticamente, os empregadores declaram que se a lei for aprovada, estarão obrigados a reduzir os salários. Nesse caso, muitos dos operários se oporão a ela.

À luz da experiência suíça, Rappard (1912) acredita que os intentos daqueles que enaltecem a iniciativa como sendo a condutora da revolução social são tão infundados quanto os temores daqueles que a vêm caminhando em direção contrária a todo o desenvolvimento cultural. Nesse caso, só a sociedade pode efetivamente autorizar a IP, aceitando a pedagogia

desse acontecimento, os erros e acertos da sua contínua utilização, bem como seus efeitos (OLIVEIRA, 2010).

Evidente que a IP, apesar de ser um avanço sobre a representação, e teoricamente, poder estar mais alinhada aos interesses sociais coletivos, enfrenta inúmeras resistências e está também à mercê da disputa econômica e dos interesses individuais homogêneos, supostamente mais fáceis de se concretizarem que os coletivos. Baer e Ulrich (2012), ao explicarem a situação da utilização do procedimento da IPL no estado da Califórnia (EUA), revelam que

Embora, em princípio, qualquer pessoa habilitada a votar na Califórnia possa circular petições de iniciativa para assinatura, a vasta maioria das assinaturas é obtida por profissionais pagos para esse fim, que trabalham para empresas comerciais. Eles podem ir de porta em porta, solicitando aos eleitores registrados que assinem uma petição de iniciativa; ou, mais comumente, tais profissionais se instalam em mesas em frente a supermercados, lojas, cinemas e outros lugares que costumam ser frequentados pelos eleitores. (BAER; ULRICH, 2012, p. 35).

No caso descrito, a experiência californiana revela mais um dos motivos do porquê de algumas iniciativas terem mais sucesso do que outras, ou ainda, serem mais eficazes independentemente do procedimento, principalmente quando levado em conta o critério do investimento econômico. García (2009a) ressalta que um dos riscos mais significativos que podem afetar a IPL é que ela pode se tornar uma ferramenta de grupos de interesse que procuram lucros de empresas, em detrimento de outras organizações sociais com menor capacidade de mobilização. Entretanto, o problema relacionado aos riscos da predominância da influência econômica ou dos investimentos empresariais no sucesso das demandas e do pouco acesso por parte de organizações de fato populares, pode estar justamente ligado à questão procedimental, pois

Uma forma de se equilibrar a influência do poder econômico na habilitação de iniciativas populares poderia ser a de se permitir aos eleitores que assinassem petições em um computador e as transmitissem pela internet para que fossem computadas na averiguação do número total de assinaturas exigidas, desde que fossem seguidos procedimentos de segurança e sua devida autenticação (BAER; ULRICH, 2012, p. 33).

Diante disso, a solução quanto à necessidade de maior ou menor investimento econômico pode depender significativamente do tipo de procedimento adotado. É o caso da forma utilizada para o registro das assinaturas, um problema instrumental-procedimental. A hipótese de facilitar essa fase do procedimento é viável, desde que não haja objeção ao uso de tecnologia para fins políticos (LUÑO, 2003).

Portanto, a IPL é, no mínimo, capaz de diminuir o abstracionismo dos conceitos e das próprias demandas sociais. É um direito político e constitucional e sua análise conceitual não pode estar dissociada do modo como é instrumentalizada. Uma vez desempenhada através de um procedimento favorecedor, movimenta a retomada da soberania política democrática popular, no limite da legalidade da produção das leis.

A questão crucial é avaliar se o procedimento legislativo de IPL é efetivo. Seu *procedimento* pode ser desenhado de modo mais favorável ou desfavorável ao seu propósito, ou seja, efetivar a manifestação popular em lei de maneira eficaz. Um procedimento funcional é o desafio no caminho institucional da IP, consistindo na efetiva força que precisa ter para, de certa forma, *enfrentar e contrabalancear* a representatividade parlamentar.

A próxima seção tratará enfim, de apresentar o principal desafio deste estudo. A busca por uma categorização geral para o procedimento da IPL é o que motiva a análise a seguir. Reservada alguma cautela, a categorização parte de critérios como a natureza política, forma de tramitação e recebimento no parlamento, como os representantes eleitos se posicionam frente a ela, além de outros fatores que constituirão um apanhado exemplificativo de algumas das principais características dos procedimentos destinados para o funcionamento da IPL em diferentes países. A sistematização abordada na próxima seção objetiva avaliar essa operacionalização, através de uma proposta de categorização do procedimento.

O *modus operandi* caracterizará determinado procedimento que será, por sua vez, analisado com base nos aspectos sobre o quanto a iniciativa pode ser enquadrada como um modelo de democracia *direta* ou *indireta*, e em que medida. Irremediável é o fato de que se encontrarão contextos em que o procedimento será mais ou menos favorecido, o que revelará sua efetividade. Contudo, a análise não tende a ser qualitativa de modo a classificá-la como em *boas* ou *más* condições procedimentais, mas apenas demonstrar uma possível dedução que possa tornar-se uma singela referência relativa aos procedimentos e suas consequências.

2. CATEGORIZANDO A INICIATIVA POPULAR

Recentemente, no Brasil, a Câmara dos Deputados foi acusada de *desfigurar* um projeto de IPL. O projeto de IPL foi aprovado, mas não sem antes sofrer modificações pertinentes que não por menos, deram origem à crítica. A forma como o Congresso interviu no conteúdo do projeto levantou questionamento de parlamentares contrários a essa interferência.

Ao referir a situação, que já parece suficientemente absurda, o presidente da Câmara dos Deputados, manifestou: “Não podemos aceitar que a Câmara se transforme em cartório carimbador de opiniões de partes da sociedade⁹”. Ao que tudo indica, o presidente manifesta, no mínimo, uma forte resistência ao instrumento e o que ele proporciona.

Há que se considerar que a IPL consiste num projeto de lei que representa a opinião de parte significativa da sociedade. Portanto, não se trata de mera opinião, e sim, projeto articulado, como a lei brasileira o prevê. Contudo, o rito previsto para a IPL não previu o referendo da lei ou a votação direta pela totalidade de eleitores. Porém, mesmo assim, ela precisa ser manifestada por uma parcela considerável da sociedade. Um número elevado de pessoas precisa assinar o projeto para ele ser aceito pela Câmara, conforme previsão constitucional. O 1% do eleitorado nacional, percentual exigido para iniciativa em âmbito federal, correspondendo as assinaturas, não deixam de ser uma forma de voto. Como se vê, há inúmeros pormenores que compõem o cenário procedimental de tramitação de uma IPL e o rito estabelecido no seu procedimento, que não podem ser ignorados ou simplificados como na fala relatada.

Um segundo ponto problemático da questão é o tema enfrentado anteriormente sobre a questão da representação política. Ao declarar algo como “nós (representantes) não somos os carimbadores do povo”, o presidente da Câmara deixa transparecer a imaturidade democrática do Congresso. Evidencia-se um dos motivos da crise presenciada nacionalmente, bem como em outras democracias do mundo, entre representantes e o povo. *Para que serve então a representatividade do Congresso? E, a própria iniciativa popular, constitucionalmente prevista?*

As leis serão responsáveis por determinar inúmeros aspectos da sociedade, dando suporte a direitos e obrigações. A criação das leis é tarefa desempenhada pelo Poder Legislativo, mas também pode ser realizada, de forma mais direta, pelos cidadãos. A IPL pode ser considerada como um meio jurídico do Estado moderno para o povo intervir mais diretamente

⁹ Trecho de notícia publicada em 30/11/2016: Diante da polêmica em torno do pacote anticorrupção que foi aprovado pela Câmara dos Deputados na madrugada, o presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM-RJ), afirmou na noite desta quarta-feira (30) que críticas são “bem-vindas”, mas acrescentou: “Não somos obrigados a aprovar tudo que chega nesse plenário”. Maia afirmou, ainda, que as prerrogativas do Legislativo precisam ser respeitadas. “Não podemos aceitar que a Câmara se transforme em cartório carimbador de opiniões de partes da sociedade”, concluiu. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/nao-somos-obrigados-aprovar-tudo-que-chega-nesse-plenario-diz-maia.html>>. Acesso em: 28/08/2017. Trecho de notícia publicada em 02/08/2017: Em foto acompanhada de uma frase que circula nas redes sociais, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), teria afirmado que o Congresso “não é obrigado a ouvir o povo” e que a Casa não funciona “como um cartório”, onde os pedidos do povo são todos carimbados. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/eissomesmo/post/presidente-da-camara-afirmou-que-casa-nao-precisa-ouvir-o-povo-nos-checamos.html>>. Acesso em: 28/08/2017.

nas decisões políticas, podendo atuar mais fortemente no processo legislativo. Portanto, é **imprescindível para qualquer movimentação social em busca de novos direitos e readequação das obrigações, deter, o quanto possível, condições de atuar como legislador.**

O Parlamento é um espaço adequado enquanto *instituição*, porém muitas vezes distante das movimentações populares. O desafio é aproximar esse espaço decisional o mais diretamente possível do povo. A IP é instrumento para ser explorado como objeto de realização dessa atuação popular através do parlamento, de forma mais efetiva. A IP é prevista no ordenamento jurídico de considerável número de países, mas de maneira geral, pouco utilizada.

Acredita-se que o principal motivo do seu pouco uso em alguns países seja o procedimento. A regulação da IP ao sair da esfera constitucional, até se concretizar, pode ser de difícil acesso para todos os envolvidos, não só para o povo como também para os membros das instituições.

No caso brasileiro, a concretização da soberania popular pode ocorrer, não só através dos representantes eleitos, mas também *diretamente*, conforme *art. 1º*, parágrafo único, previsto na Constituição Federal. Um dos meios de exercício dessa soberania é a iniciativa consoante o disposto no *art. 14*, inciso *III*, da CF (BRASIL, 1988, p. 10).

Esse instrumento é um dos principais meios de se alcançar um exercício de poder mais direto e, principalmente, de se atingir uma prática democrática mais direta. Todavia, esse alcance diminui à medida que procedimentos e normas inferiores vão conduzindo mais especificamente sua realização.

No Brasil, constitucionalmente a IPL surgiu na Constituição de 1988 (CAVALCANTE FILHO, 2017), sem que com isso prescindia dos termos da lei ordinária. O artigo primeiro da Constituição brasileira aborda a soberania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. O parágrafo primeiro respectivo esclarece que todo poder emanará do povo, que o exercerá por meio de representantes ou **diretamente**, nos termos da Constituição (BRASIL, 1988, *art.1*, §1º, p. 10). No que tange a interpretação sobre a IP de acordo com a Constituição, o Procurador Federal André Garcia (2016) afirma que

A doutrina unânime (e não simplesmente majoritária) coloca a iniciativa popular, referendo e plebiscito como formas de exercício da democracia direta. Talvez pela redação do art. 14 da CF/88 e da Lei nº 9.709/98, que sempre tratam dos três instrumentos em conjunto, talvez por falta mesmo de aprofundamento na matéria, a verdade é que o ponto nunca recebeu a devida atenção. Se a democracia direta nada mais é que a decisão, pelo povo e para o povo, de assunto que diz respeito à vontade nacional, como considerar a iniciativa popular como uma de suas formas se essa mesma vontade ainda deve ser aprovada, emendada (ou mesmo rejeitada) pelo Congresso? Ora, no referendo e no plebiscito, a vontade popular é absoluta: o voto decide pelo sim ou pelo não (ratificação ou aprovação do ato

legislativo/administrativo submetido à sua decisão, respectivamente). Já na iniciativa popular, além de não haver votação (mas simples externalização de opinião pessoal acerca de determinado assunto), a decisão não será obrigatoriamente seguida pelos representantes eleitos. Logo, surge o inevitável questionamento: *o que formalmente distinguiria a iniciativa popular da democracia indireta, quando o povo também manifesta a sua vontade para que terceiros escolham, ao fim, a vontade nacional?* (GARCIA, 2016, p. 15, nota de rodapé).

Schumpeter (1961) discorre que uma vez eleitos, os políticos não têm nenhum compromisso com o povo. O governo não é do povo, é eleito pelo povo. Eventualmente, o bom político ilude, maneja o argumento democrático de que o governo é do povo para tentar manter-se no poder.

A IPL serviria para romper essa lógica. Através dela, o povo, por direito, participa do processo legislativo, demonstra que está no controle, fiscalizando e agindo. A sua vontade deve ser respeitada. Afinal, *ela é um instrumento efetivo de participação popular ou é um instrumento meramente retórico?* É preciso pensar o procedimento de IPL e julgar, a partir de premissas, se ela é efetiva ou não. Então, a preocupação final do trabalho, de categorizar, é avaliar se o rito legislativo disponibiliza uma *efetiva participação popular* (BOZO, 1999), ou se é simplesmente, um instrumento para legitimar o tradicional sistema.

Existe uma dificuldade de encontrar, na literatura, o modo como se opera a IP. Uma das primeiras tentativas de categorização do procedimento legislativo de IP está no trabalho da pesquisadora polonesa Grabowska (2014). Ela propõe uma sistematização na jovem Constituição da Polônia, legitimada em 1997, como um Estado Democrático de Direito, cumpridor dos princípios da *justiça social*. Os tipos de IP identificados pela autora na Constituição da Polônia se diferenciam por sua função: o primeiro destinado a levar propostas de lei ao parlamento, o segundo para requerer a realização de referendo e o terceiro, ainda que inexistente, destina-se a criar um tipo de IP para emendar ou revogar a própria Constituição. O presente estudo tenta, a partir de um trabalho de categorização semelhante ao da pesquisadora, identificar diferentes arranjos de IP.

Objetivando oferecer uma resposta ao questionamento supra, inicia-se a partir de agora, a análise da dinâmica do procedimento de IPL. Busca-se reunir alguns critérios-parâmetro para a classificação crítica do procedimento de IPL, diferenciando-os em modelos, criando-se assim uma categorização geral de IP.

Esta etapa conduz igualmente ao avanço na problematização sobre a “ausência de uma categorização mais rigorosa de conceitos teóricos e de uma proposta clara acerca do exercício do poder pelo povo” (BOLONHA; ZETTEL; RANGEL, 2014, p. 182), na teorização do *constitucionalismo popular*. Portanto, o desafio é alcançar essa categorização, fins de

proporcionar uma análise criteriosa da IP. Afinal, de acordo com Tushnet (2015, p. 1188), o procedimento pode conter, ou não, “níveis substancialmente mais elevados de participação do público”.

Os países dos quais foram tomadas por referência a legislação e experiências em IPL, para a análise pretendida foram: Suíça, Espanha, Estados Unidos. Incluem-se ainda, representando a América Latina: o Brasil. Os países Argentina, Uruguai e Polônia também são mencionados. A justificativa para a escolha de alguns destes países é dada pelos seguintes desdobramentos. Em termos de tradição, “é praticamente impossível falar de IP sem abordar o caso suíço, ao mesmo tempo o pioneiro e o mais radical exemplo de inserção popular na elaboração de atos legislativos” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p.4). Já na Espanha, a IPL está presente em sua realidade política desde a Constituição de 1978, além de que a legislação ordinária que rege o instrumento sofreu reforma relativamente recente, ocorrida em 2006 (MARÍN, 2015). No caso dos Estados Unidos, a escolha se deveu ao contexto democrático sem igual de seus estados. Outro motivo primordial é o fato do *constitucionalismo popular*, teoria base a qual a IPL neste estudo serve de instrumento operacionalizador, ter sido construída no contexto e pelo constitucionalista norte-americano Mark Tushnet.

Dentre os países da América Latina, contrapondo-se a antiga tradição dos países do norte, a Argentina é mencionada por ter incorporado recentemente o direito de iniciativa popular¹⁰, tendo sido inserido em sua última reforma constitucional, no ano de 1994. Por fim, o Brasil terá o procedimento de IPL analisado pormenorizadamente em capítulo próprio.

A sistematização tem como ponto de partida verificar se é possível enquadrar os procedimentos de IPL em diferentes modelos, a partir da identificação de diferentes níveis qualitativos de efetivação do seu propósito. O objetivo não é enquadrar *todas* as evidências empíricas em um determinado modelo, mas sim pensar a IPL a partir de critérios gerais que, no momento oportuno, servirão como guia para classificar as experiências concretas. Em que pese haver muitas variáveis capazes de influenciar essa experiência popular, apontam-se critérios de análise procedimental que impactam o procedimento a ponto de fornecer variáveis que possam vir a categorizar a IP. Ao fim, em virtude da diversidade, é provável que casos específicos de determinados países acabem assumindo características de um ou mais dos modelos propostos.

A questão precípua é por que categorizar a IPL. Categorizá-la de determinada forma tem por fim responder à questão sobre a efetividade, isto é, a ideia de categorizar a IPL tem o intuito de criar uma orientação para determinar quais formas de instrumentalização institucional

¹⁰ Segundo informa o *site* do Congresso argentino. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.ar/leyes.php>>. Acesso em: set. 2017.

a tornam mais funcional (ou não) para o seu propósito, como meio de exercício da soberania popular. A perspectiva comparativa é capaz de fornecer suporte, ainda que ensaístico, para a categorização e a identificação de diferentes modelos legais de IP.

Categorizar significa estabelecer variáveis que permitam enquadrar a IPL em níveis distintos, que variam em função do grau de efetiva participação que possibilitam. Através dessa proposta, portanto, será possível criar um parâmetro geral para classificar os diferentes procedimentos existentes, avaliando iniciativas mais abertas ou mais restritas à participação popular, com base em determinados critérios.

As categorias estão ligadas ao critério principal, ou seja, a *oportunidade* que o povo tem de expressar o que pensa. Parte-se do pressuposto que esta funcionalidade depende do procedimento adotado. Além disso, conforme se observou no primeiro capítulo, não se pode olvidar que a IPL é um instrumento de diálogo institucional. A partir da forma como é institucionalmente desenhada, insinua diferentes níveis de intensidade dessa atuação popular. Ela se torna um instrumento pelo qual pode ocorrer a interação do povo com o poder legislativo e com as demais instituições de poder, confeccionando uma legislação e um constitucionalismo mais *popular*.

Portanto, para iniciar essa sistematização, adotam-se três premissas de análise as quais entende-se decorrentes do próprio espírito da IP, que é justamente fazer com que a população possa *efetivamente participar do processo legiferante*, servindo essa iniciativa como criação legislativa, bem como contraponto ao Poder Legislativo representativo.

A **primeira** envolve enquadrar a **natureza política da IP definida no procedimento**. Quanto à essa natureza são pré-estabelecidas duas hipóteses: que o procedimento pode favorecê-la como **instrumento de democracia direta** ou **indireta**. Assim sendo, o primeiro pressuposto é diferenciar modelos em que a IPL corresponde a um mecanismo de participação democrática *direta* dos que o procedimento possibilita uma tradicional participação *indireta*.

A **segunda** implica em identificar **a forma como a IP é tratada pelo Poder Legislativo**, seja como uma **simples sugestão** ou como uma **efetiva proposição** a ser analisada. Para tanto, o segundo passo é identificar quais condições fortalecem e quais enfraquecem a iniciativa do povo, no sentido de conservar sua vontade latente. Ou seja, em segundo plano, classificar esses mesmos modelos considerados *diretos* e *indiretos*, em níveis: *forte* e *fraco*.

O povo através da IPL pode, de uma só vez, provocar e controlar o Parlamento. Porém, isto depende de **como é dada a atuação do Congresso frente à IP**. A depender da forma como for desenhado o instituto, a IPL pode resultar num instrumento meramente simbólico,

confundindo-se com uma simples *sugestão* ao legislativo ou por outro lado, um instrumento forte o bastante para articular uma lei.

Os modelos *fortes*, em tese, devem manter o desempenho da política popular altamente funcional. A preservação da manifestação popular autêntica deve ser garantida pelo procedimento. Enquanto isso, nos modelos *fracos*, o procedimento é permissivo com relação a mudanças no projeto. O Parlamento trabalha sua matéria e não apenas sua forma.

Outro ponto crítico à representatividade, é o de que por um lado, o procedimento pode levar à manutenção do Parlamento como o detentor inequívoco da decisão final, mantendo o direito à IP em um nível convencional, sem força diante do quadro político representativo. Situação contrária e favorável seria, se sua instrumentalização pudesse aproximá-la do rito, ainda que idealizado, da democracia direta.

É evidente que o Poder Legislativo jamais deixaria de ser o fórum mais adequado para se tratar de produção legislativa. Todavia, a IP pode afastar a ideia de que o Parlamento é o único capaz de racionalizar o processo de criação da lei a ponto de resultar sempre no melhor juízo.

A **terceira** premissa engloba os aspectos relacionados à participação popular, as demais **variáveis que compõem o procedimento**, tais como o uso de tecnologias digitais e critérios mínimos para propositura. Estes seriam os contornos e variáveis periféricas, que favorecem ou desestimulam a participação popular, facilitam ou dificultam-na, e que podem aparecer em quaisquer modelos.

Vale salientar, como uma primeira ressalva, que o fato de o procedimento de IPL em determinado caso propiciar o exercício de uma democracia mais direta, não significará porquanto, um instrumento mais *forte*. Do mesmo modo, um procedimento que mantém a participação popular indireta, não necessariamente será um modelo *fraco*. O conjunto de análise das premissas é que determinará o enquadramento do procedimento de IPL em um modelo de IP instrumento de democracia *direta*, tido como *fraco* ou *forte*. A análise de somente uma das premissas não é suficiente para enquadrar a IP num dos modelos propostos. Nesse sentido, a diferenciação entre um modelo *fraco* ou *forte* será baseada, principalmente, **na vedação institucional quanto a modificações na proposição popular**.

Uma segunda ressalva é a de que os mecanismos ofertados a partir do advento da *era das constituições* (ISENSEE, 2005) fazem assegurar que não existem meios decisórios *puramente* diretos. Em nenhum caso, o procedimento de IPL prescinde completamente da representação. Por uma rígida avaliação, todos os mecanismos serão de democracia *indireta*, sem exceção. Porém, esta pesquisa não busca resultar numa análise *pura*, e sim priorizar “uma maneira pela

qual a sociedade possa claramente enfocar as questões reais que estão em jogo” (BOLONHA; ZETTEL; RANGEL, 2014, p. 179).

A terceira ressalva é com relação as variáveis da terceira premissa, consideradas *periféricas*. Elas são capazes de tornar um modelo *forte* ainda mais fortalecido, bem como enfraquecer ainda mais um modelo já *fraco*. O número de assinaturas exigido para a sua aceitação, *e. g.*, pode influenciar, mas não é critério relacionado com a atitude do Parlamento perante a iniciativa, ou com a relação entre povo e a sua votação final. As premissas *conceituais* fornecem as nuances próprias de cada modelo (democracia *direta* ou *indireta*, modelo *forte* ou *fraco*). Já as premissas *periféricas* são capazes de influenciar os modelos, mas não os conceituar. Aparentemente, um modelo categorizado como *direto*, por si só, é favorecido. No entanto, em que pese possa ser um modelo *direto e forte*, pode envolver inúmeras variáveis *periféricas* prejudiciais que tornam impossível essa efetividade. Nesse caso, um grande número de variáveis periféricas desfavoráveis pode inviabilizar esse modelo que o tornará, na prática, um modelo retórico, em vantagem somente no plano teórico.

Em suma, as premissas apresentadas são os critérios norteadores da tarefa de sistematizar o procedimento em modelos, necessárias para os fins de tornar possível uma categorização, sem ignorar toda a complexidade da IPL, pois evidente que as experiências demonstram incontáveis elementos, desde sua iniciação até sua finalização. A consideração sobre os modelos categóricos deve observar a cautela e as ressalvas mencionadas. Contudo, entende-se pertinente esboçar uma categorização geral, fins de ampliar a problematização do seu estudo no aspecto jurídico-procedimental, verificando se a IPL é efetivamente pensada para ser um meio de exercício da soberania popular.

Os dados coletados partem de experiências institucionais de diferentes países. A forma de categorização proposta resultará em modelos legais de procedimento de IPL sistematizados a partir desses pressupostos qualitativos previamente estabelecidos, que servirão de fio condutor da construção teórica.

Para melhor compreensão dos tipos ou modelos de IPL propostos, a seção será dividida em três tópicos. O primeiro será dedicado a descrever o modelo de IPL instrumento de democracia *direta*, seguido do segundo, explorando o modelo de IP instrumento de democracia *indireta*. O terceiro e último tópico, a título de considerações finais encerrará o capítulo com uma síntese dos modelos abordados, buscando sintetizar os principais aspectos da categorização apresentados ao longo de toda seção.

I – Iniciativa Popular instrumento de Democracia Direta

O texto da Constituição do estado da *Califórnia* (EUA), datado de 1976, menciona a iniciativa legislativa (*initiative measure*) na hipótese em que pode ser proposta pelos eleitores. O texto refere-se a ela como o poder dos leitores para propor a legislação, estatutos e inclusive emendas à Constituição, além de decidir por adotá-los ou rejeitá-los.

Desse modo, resta claro que existem duas etapas: a de propositura do que pode ser considerada uma IPL e a de decisão, na qual os eleitores votam pela aceitação ou rejeição da proposta. Nesse estado, o procedimento¹¹ de propositura se dá através da apresentação de uma petição ao Procurador-Geral do Estado, juntamente com determinado montante em dinheiro. Esta petição é publicizada virtualmente, podendo receber comentários no próprio site administrado pelo órgão público, onde ocorre sua publicação, pelo período de trinta dias. Após esse período, são abertos cinco dias para os proponentes modificarem a proposta.

O Procurador-Geral dirá sobre a admissibilidade quanto aos critérios básicos e, vez que atendidos, autorizará a coleta das assinaturas (BAER E ULRICH, 2012). O número de eleitores proponentes, segundo a Constituição, segue a regra de 5% dos eleitores para a proposta de estatuto e de 8% nos casos de emenda à Constituição, do total de votos para todos os candidatos a governador das últimas eleições (*item b*). A proposta não poderá abarcar mais de um assunto sob pena de não ser submetida aos eleitores (*item d*). Outra vedação é a de que uma iniciativa contenha disposições cumulativas ou alternativas que venham a se tornar lei, caso especificada determinada porcentagem de votos para cada opção. Essa hipótese é vedada (*item f*)¹².

Quanto à matéria, a constituição estatal prevê a restrição de matérias visando incluir ou excluir a subdivisão política do estado (*item e*). O Secretário de Estado submeterá as iniciativas à votação geral, na eleição mais próxima. Porém, o Governador do Estado pode convocar uma eleição estatal especial para a votação da iniciativa (*item c*). A proposta é encaminhada diretamente para a cédula de votação (*ballot initiative*).

Segundo a classificação americana, esta seria a única forma direta de iniciativa (*direct initiative*). A votação decorrente desse tipo iniciativa é identificada como uma medida de

¹¹ “O processo de qualificação de uma iniciativa em todo o estado começa com a apresentação de um pedido (juntamente com \$2000) ao escritório do Procurador Geral (AG). Durante os primeiros 30 dias após a apresentação, o público pode fornecer comentários aos proponentes da iniciativa através de um *site* operado pela AG. Os proponentes podem alterar suas medidas a qualquer momento até cinco dias após esse período de comentários públicos”. Disponível em: <<http://www.lao.ca.gov/BallotAnalysis>>. Acesso em set. 2017.

¹² Disponível em:

<https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II>. Acesso em 13 out. 2017.

tomada de voto (*ballot measure*) ou proposição (*proposition*). As *props*, como passam a ser comumente chamadas, vão direto para votação. Essa proposta é submetida à aprovação ou rejeição popular, sem tramitar pelo legislativo (PEREIRA, 2016). Isto não significa que não passará pelo crivo dos órgãos de poder institucionais. Porém, a IPL é **proposta, votada e deliberada pelos eleitores**. O eleitorado decidirá se aceita ou não a iniciativa como lei, ou seja, a decisão final é popular.

O fator que fortalece a IPL neste caso é o quanto ela não se mistura a atividade parlamentar. O procedimento favorece a manifestação do povo pelo próprio povo e não a manifestação do povo dada por um espaço institucional. A atuação parlamentar é mínima. O projeto não é alterado neste âmbito, pois sequer tramita.

Não se confunde com o referendo, que ocorre após a tramitação de projeto e por escolha do próprio Parlamento ou por obrigatoriedade legal, ou com o plebiscito, que em última análise trata-se de uma consulta popular. Tampouco, trata-se de petição ou projeto sem poder vinculativo. Ainda que possua um procedimento diferenciado, possui natureza efetiva de IPL. Seu propósito é virar lei, já que “um grupo desenvolve uma proposta já em forma de legislação, recolhe o número necessário de assinaturas e leva a questão adiante”¹³.

A votação direta do povo **não permite uma intermediação representativa que permita modificar substancialmente a iniciativa**. No entanto, a Procuradoria do estado irá decidir pela admissibilidade ou não da proposta:

Os proponentes de uma iniciativa popular de lei ou emenda à Constituição estadual devem primeiramente submeter o texto tentativo da medida ao Procurador-Geral da Califórnia [*California Attorney General*]. O Procurador-Geral atribui então um título e um sumário para a iniciativa (o “sumário oficial”), que são enviados aos proponentes, à assembleia legislativa e ao Secretário de Estado [...] o Secretário de Estado assume a responsabilidade de determinar se a proposta de iniciativa será ou não habilitada para votação (BAER; ULRICH, 2012, p. 34).

Desse modo, não há como ser modificado pelo parlamento, mas tão somente pelos próprios proponentes que compõem o corpo eleitoral, no período de cinco dias após os trinta

¹³ Trecho de notícia publicada em 06/11/2014 15h54: “As ‘props’ americanas se aproximam mais do que no Brasil ao que a Constituição define como Iniciativa Popular. Um grupo desenvolve uma proposta já em forma de legislação, recolhe o número necessário de assinaturas e leva a questão adiante. No Brasil, uma proposta dessas segue para aprovação do Poder Legislativo. Nos EUA, o mais comum é a iniciativa popular direta, ou seja, a proposta vai direto para as cédulas de votação. Esse modelo não é nem referendo, nem plebiscito. E existem variações que envolvem a adoção por um grupo de parlamentares ou alterações da iniciativa dentro do Congresso”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/11/props-votadas-nos-eua-nao-sao-plebiscito-ou-referendo-entenda.html>>. Acesso em set. 2017.

dias de publicação, que tornam a proposta suscetível a comentários públicos dos demais eleitores.

A intermediação institucional é de certa forma contida, cuidadosa no aspecto legal e não invasiva. Neste caso, **a atuação parlamentar é incapaz de incorrer no esvaziamento do propósito da IP.**

Os estados de *Washington* e *Utah* (EUA) permitem tanto o que os norte-americanos consideram como iniciativa direta quanto a de tramitação parlamentar. Nos estados de *Massachusetts* e *Maine* (EUA) a iniciativa é votada pelo parlamento (PEREIRA, 2016). Na variação indireta (*indirect initiative*),

[...] elas são submetidas ao legislativo, que pode trabalhar a proposta. Em alguns estados norte-americanos, o projeto de iniciativa popular é submetido às urnas se o legislativo rejeita, promove alterações ou fica inerte. Em algumas localidades, legislativo pode submeter uma proposição alternativa que é submetida a referendo competindo com o projeto popular original (PEREIRA, 2016, 1748).

A votação, em regra, deverá respeitar a forma como foi apresentado o peticionamento da lei. Mas, nesta modalidade, a iniciativa tramita e pode sofrer alterações. Apesar do procedimento adotado ser a tramitação, em que a iniciativa será apreciada pelos parlamentares, uma vez rejeitada, será submetida à decisão popular.

Ao final da tramitação, caso o projeto não seja aprovado pelos parlamentares, é submetido à votação popular. **O parlamento desenvolve uma relação mais aberta com o povo e assume que não decidirá o desfecho da IPL.** Esta variação do procedimento americano aproxima-se do estabelecido pelo modelo suíço.

A Suíça é considerada o país onde, pela literatura, ocorreram as primeiras experiências em IPL. É frequentemente denominada o país da democracia, em virtude de seus institutos democráticos, que além da IPL incluem as espécies de referendo, obrigatório e facultativo. Neste país é dada grande ênfase para as iniciativas populares, tanto por parte dos representantes quanto pela própria Constituição, que não apresenta grandes restrições à IP.

O modelo suíço, assim como o americano, adota um dinamismo não habitual. A Suíça contempla a IPL com uma autonomia maior, que pode alcançar inclusive propostas de reforma da Constituição¹⁴ (VILLENNA, 2003).

¹⁴ O Uruguai, dentre os países da América do Sul, adota um procedimento em que reconhece o direito de modificação da Constituição por meio de IPL (GARCÍA, 2009a).

O que os diferencia é que no procedimento suíço, a IPL é sempre submetida à tramitação, ou seja, em regra o Legislativo intervém sempre. Não existe a proposta na forma da *ballot initiative* norte-americana.

A Constituição da Confederação Suíça, datada de 18 de abril de 1999, prevê não uma, mas três modalidades de IPL. São elas: de revisão total ou parcial da Constituição e a chamada IPL *geral*.

A iniciativa de revisão total da Constituição deve ser apresentada por meio de petição simples. Já a proposta de revisão parcial necessita de elaboração estruturada. Por fim, a iniciativa popular *geral* deve ser apresentada sob a forma de sugestão geral, para propor e aprovar, alterar ou mesmo anular uma lei, ou mesmo, uma prescrição constitucional.

As três modalidades de IPL exigem a assinatura, após a publicação de sua propositura, de cem mil eleitores maiores de 18 anos e capazes civilmente. Os requisitos formais para recebimento do projeto são examinados pela *Chancelaria Federal*¹⁵. Uma vez aprovado, poderá ser iniciada a coleta das assinaturas. Do mesmo modo que a iniciativa norte-americana, a iniciativa suíça será publicada, passando a contar o prazo de 18 meses para que as cem mil pessoas a confirmem.

Atendido o requisito, parte do Poder Legislativo, chamado de *Conselho Federal* poderá efetivá-la, ou estando em desacordo, rejeitá-la. Porém, essa rejeição pode ser revertida. A recusa do projeto pelo parlamento demanda, por lei, a submissão da iniciativa à votação popular. A votação só ocorre em caso de contrariedade do parlamento em relação a proposta popular.

Os poderes poderão apresentar projeto alternativo a ser votado simultaneamente. Quando um projeto institucional é sugerido em paralelo ao projeto popular, a votação será para a escolha de um deles¹⁶. O projeto de lei é submetido a votação do povo e às comunidades

¹⁵ Trecho de notícia publicada em: 25/08/2010 15h47: “Esse texto acaba de ser aprovado pela Chancelaria Federal (órgão público encarregado de verificar a legalidade ou não dos projetos de Lei lançados através de uma iniciativa popular). Nesse estado são examinados apenas critérios formais, ou seja, as indicações do cantão e do distrito eleitoral onde o signatário tem o direito de voto, o título e o texto da iniciativa, a data da sua publicação, a cláusula de retirada, os nomes e endereços de, pelo menos, sete iniciadores. Com base nessa aprovação, a coleta de 100 mil assinaturas necessárias pode ser iniciada [...] É a partir da concretização dessa coleta que o Parlamento federal dirá se a iniciativa pode ou não ser submetida ao voto popular”. Disponível em: <<https://www.swissinfo.ch/por/uma-iniciativa-para-lan%C3%A7ar-a-pena-de-morte-na-su%C3%AD%C3%A7a/26603810>>. Acesso em set. 2017.

¹⁶ Conforme trecho da notícia que segue, publicada em 03/09/2017: “Conselho Federal (Poder Executivo) e o Parlamento decidiram, portanto, enfrentar uma contraproposta direta à iniciativa, de que a preocupação/petição seja mais rigorosa e completa [...] Os iniciadores foram convencidos pela contraproposta e retiraram sua iniciativa. Por isso, no dia 24 de setembro será votada apenas a contraproposta”. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/democraciadireta/vota%C3%A7%C3%B5es-de-24-de-setembro-de-2017_su%C3%AD%C3%A7os-decidem-sobre-seguran%C3%A7a-alimentar/43458768>. Acesso em: set. 2017.

tradicionais ou *Cantões* suíços, “coletividades públicas descentralizadas e soberanas”, consoante o disposto na Constituição (BARRIENTOS, 2012, p. 379)¹⁷.

O referendo e suas modalidades também legitimam as decisões legislativas. A legislação constitucional torna possível o requerimento popular para realização de referendo para a deliberação de leis em geral, portanto, facultativo. Essa previsão existe e o referendo pode ocorrer desde que haja solicitação de cinquenta mil pessoas, metade do número exigido para a iniciativa de lei, ou quando solicitado por oito *cantões*.

O referendo será obrigatório, no entanto, em caso de iniciativas populares que proporem revisão total da Constituição. Se os Conselhos negarem a revisão total, esta situação também será decidida por referendo. Quando a iniciativa propor a revisão parcial da Constituição será submetida a referendo somente se rejeitada. Nestes casos, somente o povo vota, excluindo-se os *Cantões*. Em caso de modificações constitucionais e outras leis especificadas pela Constituição Suíça vigente, não promovidas por IPL, povo e *cantões* votam.

II – Iniciativa Popular instrumento de Democracia Indireta

Na Espanha, a IPL é prevista desde a Constituição de 1978 (ESPAÑA, 1978). Aborda o que denomina *iniciativa legislativa popular* no momento em que passa a tratar da iniciativa legislativa de modo geral, ou seja, o processo para a criação das leis. Inicia atribuindo esse poder, capacidade, titularidade, ou ainda legitimidade, ao Governo, Congresso e Senado. Na sequência, menciona as *Comunidades Autônomas* como capazes para propor projetos ao Governo Federal, a serem defendidos por número máximo de três membros das *Assembleias* dessas comunidades. Finalizando o artigo 87 da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 28), o terceiro e último ponto retoma finalmente a *iniciativa legislativa popular* (ILP).

A ILP é regulamentada por lei infraconstitucional, denominada lei orgânica (ESTADO, 1984). A *lei orgânica* pode ser considerada equivalente as *leis complementares* brasileiras, especialmente quando comparado o *quorum* de aprovação exigido (LOPES, 2011). No ano de

¹⁷ Tradução livre de trecho da citação: “una primera dimensión del federalismo suizo, más allá de los matices señalados, descansa en la afirmación de la autoridad cantonal frente al poder central. Los cantones son colectividades públicas descentralizadas y soberanas, según lo dispone el artículo 3 de la CFCS, no reconociendo más límite que los establecidos por ésta. El sistema suizo supone resguardar tanto la soberanía nacional como cantonal. El artículo 53 de la CFCS señala que para ser modificada la existencia o estatuto de cada cantón debe ser sujeto a una mediación constitucional (este artículo establecido en la reforma constitucional de 1999); se requiere una mayoría del pueblo suizo y también del cantón, sometiéndose luego a la aceptación de la Asamblea Federal bajo la forma de una resolución federal”.

2006, a lei orgânica reguladora da ILP, datada de 1984, sofreu reforma, visando facilitar o procedimento destinado ao instrumento.

Segundo a Constituição, a proposição popular espanhola não poderá abordar matéria própria de lei orgânica, nem sobre matéria de cunho internacional, tributário, ou ainda, acerca da “prerrogativa de gracia”¹⁸. Ainda segundo a letra maior, a ILP poderá ser requerida mediante quinhentas mil assinaturas ao projeto de lei.

No que tange ao histórico espanhol de propositura de leis de origem popular, desde a sua inclusão no texto constitucional apenas dois projetos foram convertidos em lei. Os projetos deram origem à *Lei dos Despejos* e a *Lei da Tauromaquia*, ambas em 2013 (FONSECA, 2016).

A *Lei dos Despejos* é composta de seis capítulos e estabelece a suspensão dos despejos durante dois anos sobre famílias particularmente em risco de exclusão de sua residência. A medida alterou o regulamento do mercado de hipotecas, limitando os juros a três vezes do valor total que as instituições de crédito podem exigir. Além do mais, proibiu a capitalização que for motivada pela necessidade de criar um grau de independência dos avaliadores em relação a instituições de crédito (ESTADO, 2013a).

Essa ILP foi lançada por grupos civis (pela PAHs – *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* e pelo *Observatori DESC – Derechos Económicos Sociales y Culturales*) em março de 2012 e teve seu período de coleta de assinaturas encerrado em 25 de janeiro de 2013 (CANO; ETXEZARRETA, 2014). A lei a que deu origem, ao entrar em vigor em janeiro de 2013, tornou-se um dos maiores marcos para a democracia representativa espanhola, por ser a primeira lei de IP do país.

A segunda ILP aprovada regulou a *Tauromaquia* como patrimônio cultural espanhol. O projeto conseguiu grande apelo popular devido ao histórico do país na prática em lidar com touros. Aprovado em novembro de 2013 deu origem à *Lei Orgânica 18* (ESTADO, 2013b). O texto da lei é composto por cinco artigos responsáveis por conceituar a *Tauromaquia*, defini-la como patrimônio histórico espanhol e assegurar a participação e colaboração da administração pública no evento.

A *Tauromaquia*, ou seja, a arte da corrida de touros, faz parte do patrimônio histórico e cultural da Espanha, trazendo consigo não apenas as corridas, mas também um conjunto de tradições e festas populares vinculadas a esse espetáculo. Devido à aceitação majoritária do seu caráter histórico e tradicional, considerada parte essencial do patrimônio artístico e cultural da

¹⁸ Perdão por ato ilícito, equivalente ao *indulto* concedido pela Presidência da República, na forma do art. 84, XII, da CF.

Espanha, tornou-se de responsabilidade dos poderes públicos assegurar o desenvolvimento dessa expressão artística.

As duas leis de origem popular impactaram a realidade dos espanhóis e parecem ter sido favorecidas devido a reforma de 2006 (MALLOL, 2009). A reforma da lei regulamentadora facilitou a utilização do instrumento. Todavia, com relação a primeira IP, o Parlamento aceitou o projeto para processamento, mas o texto final, que culminou na Lei 1, de 14 de maio de 2013, segundo Cano e Etxezarreta (2014), não incluiu as principais solicitações dos grupos organizadores.

Pesquisadores do procedimento espanhol concordam que o paradigma está na titularidade do poder e na intervenção da representação (CAMPOS, 1985), pois o poder de decisão ainda é do Congresso (LLORENTE, 1986). O procedimento mantém a autonomia do Congresso sobre a IPL (PUNSET, 1982).

Embora a titularidade seja dos cidadãos, estes não decidem (CAMPOS, 1987). Somado a isto, existe o fator enraizado de que os partidos possuem poder excessivo (RAMÍREZ, 1992). Exemplo claro de uma IP enfraquecida pelo Parlamento é o caso Argentino. De acordo com notícia publicada em 2012, nos últimos 28 anos, o Congresso teria rejeitado 66 das proposições de lei apresentadas por meio dos cidadãos¹⁹.

Na Espanha, a *Lei Orgânica 3*, regulamentadora da ILP, originária de 1984 (ESTADO, 1984) trata de esmiuçar o procedimento da ILP para além dos pressupostos procedimentais já estabelecidos pela Constituição. A lei é composta de quinze artigos que formam uma legislação inteiramente dedicada à *iniciativa legislativa popular*.

Conforme o *artículo 1*, a ILP pode ser exercida por todos os espanhóis maiores, inscritos na Junta Eleitoral. O *artículo 3* remete novamente à Constituição, reproduzindo o número de assinaturas que devem obrigatoriamente possuir, na quantidade de quinhentos mil assinantes. Ainda segundo a lei, o projeto deverá ser articulado em artigos e parágrafos e ser precedido de uma exposição de motivos.

De acordo com a Constituição, o projeto deverá ser defendido por três membros. O projeto deverá informá-los e a seus dados pessoais.

¹⁹ “Los ciudadanos han presentado 66 iniciativas legislativas populares (ILP) en el Congreso de los Diputados para trasladar a los parlamentarios proposiciones de ley suscritas por al menos 500.000 personas. Ninguna de ellas ha sido aprobada, en la mayoría de los casos porque fueron inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso, lo que imposibilitó su debate. Cinco más están pendientes del resultado de la tramitación.” Trecho de notícia publicada em *El Confidencial*, Disponível em: <www.elconfidencial.com/espana/2012-10-03/el-congreso-ha-rechazado-las-66-proposiciones-de-ley-presentadas-por-ciudadanos-en-28-anos>. Acesso em: 08 ago 2017.

Além da Constituição, a Lei Orgânica também irá especificar quais matérias estão vedadas (*artículo 2. 5*). Além de reprisar as já elencadas constitucionalmente, acresce-lhes as que seriam de competência exclusiva do Governo, conforme dispõe o *art. 134. 1*, e do Estado, para propor projetos de planejamento econômico, consoante o disposto no *art. 131*, ambos da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 37-8).

O início do processo ocorre com a entrega do projeto à Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados, junto com a documentação exigida²⁰. Para iniciar o trâmite de admissão da iniciativa, a Mesa do Congresso espanhol se pronunciará sobre a documentação recebida, em um prazo máximo de 15 dias, respondendo sobre sua admissibilidade ou não.

Portanto, o projeto não será admitido se: ter por objeto matéria imprópria ou se não atender algum dos requisitos formais (e neste caso, o Congresso o devolverá aos proponentes para correção no prazo de um mês).

Quanto ao quesito formal, será inadmitido o projeto que conter matérias desconexas e carecer de homogeneidade. Também haverá recusa se já existir projeto em tramitação em fase avançada, de recebimento de emendas ou posterior, versando sobre mesma matéria. Igualmente, não será admitido projeto que reproduzir ou mesmo ter conteúdo substancialmente aproximado de outra ILP já apresentada na mesma legislatura (*artículo 5 da Lei Orgânica 3*).

Uma vez admitida a proposição do projeto, o Congresso espanhol comunica à *Junta Electoral Central* que garantirá o regular procedimento de coleta das assinaturas. A Junta Central Eleitoral deverá então notificar a Comissão Promotora da iniciativa da admissão da proposta, para demandar as devidas assinaturas do eleitorado (*artículo 7. 1 e 2*).

A Lei Orgânica espanhola autoriza a coleta das assinaturas na forma eletrônica, usando o termo *firma electrónica*, na forma disposta em legislação própria ou *correspondiente* (*artículo 7. 4*). A coleta tem prazo máximo de nove meses para ocorrer, a contar da notificação inicial da Junta. Em virtude de causa maior, a ser considerada pela Mesa do Congresso, pode ser requerida a ampliação desse prazo. Porém, se findar e o total das assinaturas exigidas não for entregue, a IP expirará.

Outra previsão bastante inovadora trazida pela reforma de 2006 é a disposição que trata da indenização estatal referente às despesas comprovadamente oriundas do ativismo em torno da iniciativa, desde que ela alcance a chegada ao Parlamento. A indenização é prevista no orçamento estatal do ano seguinte, lançada como uma destinação financeira compensatória para

²⁰ *Artículo 5 da Lei Orgânica.*

aquelas ILPs que alcançaram o processo parlamentar, consoante disposto no *artículo 15. 1 e 2 da Lei Orgânica 3*.

O procedimento de coleta termina com a entrega das assinaturas na Junta Eleitoral. Após serem coletadas, a Junta procederá com o processo de reconhecimento, selecionando as assinaturas que estejam de acordo com os requisitos necessários para sua aprovação e declarando inválidas as que não atendam, descartando-as da contagem.

Comprovado o cumprimento dos requisitos exigidos para a validação, a Junta submetes a certificação do Congresso, consoante o *artículo 12*. Comprovado que o número necessário de assinaturas foi reunido, a Mesa deve ordenar a publicação da proposição.

A sua inclusão na agenda do Plenário deverá ocorrer no prazo máximo de seis meses, para a sua *toma em consideración* (*artículo 13. 1*) com a função de apreciar a proposta de projeto. Estar sujeito a “tomada de consideração” é, na forma do artigo 127 da Constituição espanhola, a permissão que o Congresso tem para deliberar e ainda, fazer alguma modificação no projeto, servindo como mais um filtro, antes da aprovação ou rejeição final. Por fim, essa votação final do projeto de IP é dada pela via *indireta*.

Na Espanha, ao ser aprovado um projeto de lei, pelos deputados, o Presidente da Câmara comunicará imediatamente o Presidente do Senado, casa que por sua vez será responsável pelo novo processo de tramitação do projeto. Durante esse processo, o Senado, em um prazo máximo de dois meses, a partir da data da recepção do texto, poderá vetar ou introduzir emendas que modifiquem o projeto original, de acordo com a previsão constitucional estabelecida no *art. 90, §2º* (ESPAÑA, 1978, p. 29).

O período máximo estabelecido de dois meses para o Senado vetar ou alterar o projeto de lei poderá ser reduzido para vinte dias, desde que seja declarado urgente, pelo governo ou deputados, de acordo com o disposto no *art. 90, §3º*, da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 29). No decorrer da tramitação do projeto no Senado, caso haja a intenção de veto, este ocorrerá somente por votação da maioria absoluta dos membros.

Do mesmo modo, a aprovação deverá ser pela maioria absoluta. Poderá ser por maioria simples, nos casos em que o texto não for alterado. Após estes procedimentos, o projeto poderá ser apresentado ao Rei para sanção. Além disso, o fato da coleta de assinaturas iniciar somente após a aceitação da iniciativa é uma boa medida para assegurar a preservação do projeto original. Essas são medidas que merecem ser elogiadas.

Quando fixado o projeto pronto e o povo *vota* por meio da assinatura, a possibilidade de o Legislativo desvirtuar a iniciativa é quase nula. É possível que uma ou outra emenda seja

inserida, mas quando o povo vota no projeto pronto, o controle tende a ser muito maior. As chances de ele ser desfigurado são menores.

O prazo máximo de deliberação é importante para tornar mais célere seu trâmite. Na Polônia, *e. g.*, o Parlamento não tem obrigação de trabalhar a proposta em prazo definido por lei (GILAS, 2010).

O prazo de expiração para coleta das assinaturas evita que o projeto perca por muito tempo no aguardo das assinaturas necessárias. Ambos os prazos, de coleta das assinaturas, bem como de tempo de duração máximo de tramitação impactam o objetivo da IP, pois podem evitar a estagnação do processo ou obstaculiza-lo, dentro ou fora do Parlamento.

IV – Considerações finais: *síntese*

Ao final da categorização, ilustrada pelas experiências em IPL estrangeiras, foi possível constatar ao menos dois modelos gerais onde puderam ser enquadrados os procedimentos adotados para a IP e quatro subcategorias, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Proposta de categorização geral da Iniciativa Popular Legislativa

CATEGORIZAÇÃO	TRAMITAÇÃO NO PARLAMENTO	INTERFERÊNCIA PARLAMENTAR	REFERÊNCIA
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRETA (<i>MODELO FORTE</i>)	Não tramita no Parlamento. Uma vez coletadas as assinaturas exigidas, é posto diretamente em votação.	O projeto não pode ser modificado pelo Parlamento.	Alguns estados norte-americanos.
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRETA (<i>MODELO FRACO</i>)	O Parlamento aceita o projeto ou o coloca em votação.	O projeto pode ser modificado. Pode ser apresentado projeto em paralelo ao original, escolhendo-se um dos dois por votação.	Suíça
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA (<i>MODELO FORTE</i>)	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto não pode ser modificado pelo Parlamento.	Nenhum exemplo identificado.
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA (<i>MODELO FRACO</i>)	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto pode ser modificado pelo Parlamento.	Espanha e alguns Estados norte-americanos.

Fonte: a autora.

A proposta de categorização não tem por fim insinuar que o modelo em que a IPL é um instrumento de democracia direta é melhor ou o único passível de ter um procedimento mais *forte*. Como visto, os modelos diretos também podem ser *fracos*, na medida em que não conservam exatamente a proposta apresentada pelo povo, em que pese o procedimento contenha uma série de momentos e recursos que permitem uma maior troca argumentativa entre o povo e a instituição, até o momento final de decisão. Do mesmo modo, os modelos indiretos também podem ser *fortes*, desde que respeitados os projetos na forma em que propostos, ainda que a decisão ou votação final seja parlamentar.

O modelo indireto *forte* exige um comprometimento que depende da inibição do uso de emendas parlamentares para a realização de alterações substanciais nos projetos de IPL. A representatividade, nesse caso, precisa abrir mão dos interesses oriundos do próprio Parlamento e aceitar o projeto como recebido. No entanto, essa vedação não foi encontrada em nenhum exemplo concreto de modelo indireto. A previsão expressa em lei pela proibição destas alterações poderia auxiliar no fortalecimento desse modelo.

A segunda parte desta pesquisa, exposta na sequência, é o início do estudo crítico que se debruça exclusivamente sobre o modelo brasileiro. O primeiro momento é dedicado ao esgotamento da análise do procedimento da IPL no Brasil para em seguida, serem analisadas as propostas em andamento no Congresso visando alterar o procedimento e seus efeitos sobre o quadro atual.

O primeiro capítulo é dedicado ao criterioso exame da regulamentação da IPL brasileira, através da análise minuciosa do procedimento, que envolve o rito, os aspectos práticos e experiências. O segundo capítulo abordará as propostas em tramitação no Congresso que visam alterar o procedimento.

A análise criteriosa permitirá enquadrar o procedimento em uma das propostas de categorização apresentadas na forma de modelos neste capítulo. A título de conclusão, será estudado se as propostas de alteração são capazes de deslocar o procedimento brasileiro dentre as categorias de análise, fazendo-o transitar dentre os modelos.

**PARTE 2: CRÍTICA AO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA
POPULAR NO BRASIL (1988-2018)**

CAPÍTULO 1: O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA NO BRASIL

O presente capítulo tem o objetivo de esmiuçar o procedimento da IPL no Brasil, destacando seus principais elementos e controvérsias. Esta sistematização, embora não proponha algo necessariamente original, serve a dois propósitos importantes. De um lado, busca-se instruir, de forma didática, todo o rito procedimental, utilizando-se não apenas a Constituição Federal de 1988 (CRFB), mas também outros diplomas legais – tema trabalhado de forma muito insuficiente e incidental nos principais livros de Direito Constitucional do Brasil. De outro, esta etapa é imperiosa para que se possa avaliar a IPL, bem como suas propostas de reforma, com base na categorização definida na primeira parte.

O capítulo é dividido em duas seções. O espaço dedicado a primeira, analisa a IPL dentro do seu aspecto estritamente procedimental, revelando quais elementos são condicionantes para determinar o tipo de categorização mais funcional para defini-la. A segunda seção foi reservada para tratar sobre os principais problemas enfrentados no procedimento, considerados a partir da referida análise institucional e dos projetos de IPL, tramitados e em tramitação. A análise preponderante será a do trâmite dos projetos no âmbito da primeira casa legislativa, qual seja, a Câmara dos Deputados (CD).

Os aspectos procedimentais comportam variáveis, tema largamente desenvolvido no capítulo anterior. Estas variáveis fazem parte de fatores conjunturais distintos que, por sua vez, formam diferentes grupos procedimentais, sustentados pela regulamentação constitucional, ordinária e de regimentos internos institucionais. Com essa análise apurada do procedimento, através de suas características e das experiências no país, busca-se fazer um recorte da atual situação de realização da IPL no Brasil, insinuando um enquadramento dentro dos modelos apresentados na primeira parte desta dissertação.

A jornada que o projeto percorre, desde sua apresentação, trâmite, até sua finalização, dentre outros momentos que compõem seu trânsito institucional, são analisados a partir da CRFB, da legislação ordinária atinente e dos regimentos, especialmente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Os demais documentos que envolvem o processo legislativo tomados como referência, tais como os registros da CD, são igualmente relevantes para a análise. Os possíveis aspectos prejudiciais serão reunidos a fim de sistematizar uma problematização crítica da IPL no Brasil.

Portanto, de maneira geral, o capítulo faz uso de documentos jurídico-institucionais, bem como de notícias e de trabalhos intelectuais de temas conexos com o escopo de relatar o

procedimento e investigar a bagagem de experimentos em IPL no cenário nacional. Em suma, o objetivo é explicar como ela vem ocorrendo no Brasil e, finalmente, averiguar seus problemas, sob um ponto de vista crítico.

1. O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA NO BRASIL

A presente seção procura apresentar a IPL como uma proposta teórica constitucional, a serviço da cidadania política, especialmente a adotada pelo Estado brasileiro a partir da CRFB. Sob esta perspectiva, a IP é uma prerrogativa constitucional. A instrumentalização desse direito, pelas instituições é considerada seu *procedimento*. É justamente o procedimento que será o foco do exercício analítico.

De outro modo, uma vez que a IPL está inserida no contexto jurídico-constitucional, buscam-se pelo menos quatro temas que podem ser com ela relacionados, para ajudar na sua compreensão. A intenção é formar paralelos entre conceitos mais amplos e a investigação sobre a IPL sob o viés procedimental. Entendê-la a partir de elementos como a *soberania* e a *democracia*, princípios constitucionais, além da dimensão *política* e do *constitucionalismo* é relevante como complemento, especialmente porque são conceitos fundamentais para a constituição do procedimento da IPL. Por isso, é importante analisá-la sob o ângulo de assuntos e teorias ligadas ao Direito Constitucional.

A descrição crítica dos elementos condicionantes do procedimento será o segundo foco desta seção. A identificação dos elementos e a construção da problematização é realizada a partir da teoria das variáveis, formulada no capítulo anterior. Como visto, a IPL pode atingir diferentes níveis qualitativos, a depender do procedimento padrão adotado e das variáveis que conjugar. Portanto, duas abordagens importantes serão feitas: os contornos de definição da IPL no Brasil a partir da CRFB e o recorte em torno do procedimento.

A primeira aproximação temática é com o *direito constitucional processual*. Nesse sentido, o conteúdo e forma da IPL devem respeitar a principiologia do sistema processual brasileiro. No que corresponde ao rito processual, guarda semelhança com o *direito processual legislativo constitucional*. Trata-se de um instrumento, não jurídico em sentido próprio, mas que tem o condão de proporcionar meios para tornar lei ou haver uma complementação legislativa, para garantir a efetividade de um direito. Isto é, produz legislação para normas que ainda não foram reguladas e que, por falta de previsão legal, não produzem efeitos ou a partir da interpretação do que refere Bastos (1999), pode ser o impulso à positivação da

regulamentação de direitos constitucionais. Pode, ainda, ter por finalidade a substituição de disposições antigas, ou finalmente, possibilitar a normatização de novos direitos sociais em potencial, tamanha sua relevância. *O direito de poder criar direitos* é a essência peculiar contida na IPL. Em outras palavras, é seu próprio espírito, de justamente fazer com que a população possa efetivamente participar do processo legiferante, servindo essa iniciativa como criação legislativa, bem como contraponto e complemento ao Poder Legislativo representativo.

Através dela, poderá ocorrer a criação e o desenvolvimento de novos direitos, sem que para isso tenha que haver, obrigatoriamente, uma ruptura institucional, a formação de um poder constituinte originário ou uma nova constituinte. Desta forma, criam-se direitos da própria autorização constitucional, a partir de indivíduos que não ocupam necessariamente lugares de decisão ou função institucional política. Nesse contexto, o cidadão comum pode tomar a iniciativa de fazer a legislação, ou especificamente, um projeto de lei, fugindo a regra dos padrões habituais, ou seja, da representação. Agrega, com isso, uma função *política*.

Segundo a doutrina de Bastos (1999), constitui um direito político *ativo*. A IPL é instrumento, dentre os mecanismos institucionais de prática democrática que em tese melhor exterioriza a representação institucional do direito fundamental ao agir político democrático. Dessa forma, dá vida às características da própria democracia: de um lado, condicionante dos direitos fundamentais, e de outro, ela mesma um direito fundamental (ALVES, 2013). É garantida pelo regime democrático e, simultaneamente, serve à manutenção deste. Porém, a existência da IPL depende da sua concretização em projetos políticos legislativos.

No entanto, as práticas democráticas que envolvem a participação na criação legislativa nem sempre são favorecidas pelos processos estabelecidos na organização político-administrativa institucional do Estado. A democracia é composta por nuances quase sempre difíceis de serem postas em execução, exigindo constante discussão e reflexão, tanto sobre seus objetivos quanto sobre suas maneiras de realização. Estas questões, embora não trazidas como ponto central deste estudo, apresentam conteúdos marcantes para o enfoque estrutural-procedimental que se quer explorar através da IPL.

Admitida a hipótese de que é previsão constitucional que estabelece a possibilidade de ação jurídico-política instrumental-institucional, estabelece-se logo outra, que conduz a dúvida sobre se o procedimento adotado para pô-la em prática permite que ela seja de fato considerada um instrumento de prática democrática. Este questionamento pode ser refutado de inúmeras formas e, dependendo da corrente teórica, eventuais respostas podem ser tão contraditórias que poderiam mesmo esvaziar o propósito deste trabalho. Para esta pesquisa, a avaliação qualitativa da IP é medida através do seu caráter *procedimental*. Portanto, para focar o funcionamento

dessa dinâmica é preciso adotar um sentido de democracia que seja funcional aos propósitos aqui envolvidos.

A *democracia*, em especial nesta parte da dissertação, parte da exegese do texto constitucional, ou seja, dos instrumentos jurídicos apontados pela Constituição. De acordo com a teoria da *democracia constitucional*, uma constituição é “norma suprema do ordenamento jurídico com a tarefa precípua da organização dos poderes estatais e da instrumentalização de mecanismos democráticos para formação da vontade política estatal” (BOLONHA; ZETTEL; RANGEL, 2014, p. 173). A democracia só existe como prática exercida pelos meios institucionais, como o voto, o referendo, o plebiscito e a IP. Não cabe aqui analisar o conceito de democracia como objeto da teoria política. Trata-se de um trabalho que concentra seus esforços nos instrumentos *democráticos*, oferecidos pelas Constituições.

É claro que, de um lado, a análise desses instrumentos, com especial foco na IPL, não pode olvidar por completo da tensão que a democracia representativa inevitavelmente pressupõe: a definição de *povo*. Um bom exemplo disso é o que Ferri (2012) problematiza como o *paradoxo da soberania popular*. Há um conflito inerradicável entre o governo democrático e o povo que não decide. Por outro lado, isto não pode ser visto “como um problema a ser resolvido, mas que se constitui na característica principal dos regimes democráticos existentes nos Estados contemporâneos” (FERRI, 2012, p. 18). Assim,

[...] este denominado paradoxo da soberania popular é constitutivo e essencial ao regime democrático, pois a não personificação do soberano garante a existência do “vácuo” no poder. Em consequência, esta paradoxal soberania democrática assenta sua validade sobre a estrutura formal do direito (legitimidade “racional-legal”). Com isso, **a referência a qualquer dimensão substantiva ou valorativa fica fora da legitimação democrática** (de Kelsen a Habermas): **a democracia legitima-se enquanto procedimento – a referência material é apenas circunstancial** (FERRI, 2012, p. 18, grifo nosso).

Essa provisoriedade material, necessária à democracia, também foi defendida, no campo da política, por Ernest Laclau e Chantal Mouffe (2015), através da *democracia radical* e do *antagonismo*, cenário em que o único consenso necessário seria mínimo, qual seja, a aderência às instituições democráticas. Mouffe (2005) defende justamente o dissenso como sendo vital, especialmente à democracia pluralista contemporânea, sendo mais do que nunca preciso oferecer canais para as *paixões* coletivas ou mecanismos que possibilitem formas de poder mais compatíveis com a democracia. É o que propõe a intelectual no modelo político *agonístico* de democracia, de disputa entre adversários, embora recuse conciliá-lo com a política parlamentar.

Ferri (2012) afirma ainda que a soberania popular não se sustenta quando verificada empiricamente, pois

[...] nas democracias o lugar do poder é vazio. Vazio porque o povo, seu legítimo portador, não o pode exercê-lo por modo direto. Assim, o poder democrático não se caracteriza por um indivíduo ou grupo de indivíduos, mas por apresentar esta condição de vacuidade [...] A democracia como um governo do povo soberano não se afirma quando de sua provação empírica (FERRI, 2012, p. 12).

Se em um regime democrático, o espaço de poder é vazio (FERRI, 2012), *é possível que através da IP haja um povo que ocupe este espaço e atue como criador soberano das leis?* Mesmo que admitida a problemática da definição de *quem é o povo* e adotadas as premissas teóricas mencionadas, não se quer concordar em afastar qualquer possibilidade que contribua empiricamente na aproximação entre alguma noção de *povo* e as decisões políticas. Pelo contrário, deve-se identificar mecanismos e projetos incentivadores da distribuição do exercício direto do poder, este constantemente dominado de maneira provisória, estímulo necessário para uma atuação democrática. Os indivíduos constituem as parcelas que formam a noção, ainda que precária, de *povo*. Torna-se imprescindível em matéria de desenvolvimento da teoria democrática promover uma desconcentração do poder de tomada de decisão, no que tange a função de legislar. Esta tarefa torna-se possível através da IP. Incentivar o decisionismo institucional aberto à constante atividade popular de disputa sobre as escolhas políticas, abandonando o idealismo consensual e o apego excessivo à representação, e mais, da concentração dessa representação dentre poucos, é o giro cultural que a prática democrática ativa, ou realizada, oportuniza. É inserir o povo, na forma dos inúmeros cidadãos eleitores, em meio aos diálogos institucionais, e aproximá-lo da democracia e da Constituição, de modo mais significativo.

Pensar a dinâmica *legislativo/povo* é importante no sentido de evitar que o poder legislativo institucional possa simplesmente esvaziá-la. No caso da IPL, seria torná-la um instrumento inútil. É importante alertar que as instituições podem fazer com que ela se torne algo meramente formal, uma prática esvaziada ou mecânica. O fato incontestável é que pode haver uma interessante dinâmica entre o povo e o Poder Legislativo, desde que atendidos os meios adequados para isso. A teorização precisa avançar na revisão crítica da IPL, ponto que se quer, a partir de agora, aprofundar.

A IP é mais do que uma concepção não palpável ou abstrata, sendo essencial a percepção de sua dimensão material. Ela ocorre mediante a articulação de um ativismo complexo, que envolve muitas pessoas, objetivando estabelecer uma lei. O preenchimento do espaço *vazio* de

poder (FERRI, 2012) depende da materialização das ideias populares, desde que essa instrumentalização da atuação do povo não provoque um esvaziamento da iniciativa.

A tramitação da IPL começa com a entrega de um projeto de lei à CD. Nesse sentido, sob um olhar restritivo poderia ser resumida

[...] num direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo, projetos de lei, **iniciando**, ao lado de outros agentes políticos (presidente da República, Tribunais Superiores, deputados e senadores), o processo legislativo (GARCIA, 2005, p. 12, grifo nosso).

De fato, a IPL “permite ao soberano e destinatário das normas jurídicas apresentar ao filtro da representação política o conteúdo normativo que considera relevante” (SALGADO, 2006, p. 96). Todavia, mais que *apresentar*, cabe ao povo, apropriar-se desse processo. Por isso, em um sentido mais amplo, é necessário afirmar que

[...] quando se fala em iniciativa popular quer-se falar no direito que o povo tem de propor, votar, aprovar, modificar, desaprovar e revogar, projeto de lei e não somente no direito de propor projeto de lei [...] entendimento que se coaduna com o princípio constitucional da soberania popular. (SOUZA, 2003, p. 46).

Iniciar o procedimento é apenas um dos aspectos da atuação popular que podem ser valorizados nessa trajetória. É evidente que as regras procedimentais da IPL não podem ser absolutas. Por outro lado, a nitidez quanto aos seus limites pode preservar sua própria integridade ou, ainda, sua finalidade. É importante que como instrumento procure abarcar a intenção popular sem recair na mera manifestação, na forma de *sugestão* ou simples *petição*, mantendo o *status* que lhe é atribuído por lei ordinária, que a disciplina e pelo texto constitucional, qual seja, de projeto de lei.

Diversos fatores, além dos procedimentais e das delineações gerais até aqui feitas interferem no complexo processo de formação da lei através da IPL. Mas, por questões metodológicas, a análise crítica e sistematizada aqui dirigida limita-se a buscar a articulação com os modelos de IPL da proposta teórica apresentada na primeira parte desta dissertação.

Para Kelsen (2007), o mundo jurídico instaura a ordem que determina as instituições que possuem o *poder-dever* de dizer o direito ou exercer o poder político de regulação das relações sociais. Analogamente, Pouso (2010) parece revelar outra diretiva jurídica, onde a IPL passa a ser, em uma espécie de dobra do *poder-dever* kelseniano, *poder* e *direito*, pois

A iniciativa popular na apresentação de projetos de lei é um instrumento concreto do exercício do poder democrático, representando uma importante ferramenta de

legitimação das decisões pelo e para o corpo social. Assim, a iniciativa popular é um **poder-direito** (POUSO, 2010, p. 53, grifo do autor).

Como *direito*, o seu uso, além de possibilitado, deve ser garantido por meios adequados à sua efetivação. Como *poder*, possibilita a interação e a proximidade com a criação das normas, colocando em prática o exercício de escolha político-normativa pelo povo. A IPL, portanto, constitui-se no direito de *optar*, pois dotado de poder está, por dizer o direito. Além disso, a autora aponta sugestões em relação ao alcance desse *poder-direito*. Defende, inclusive, projetos populares de emendas constitucionais. Sugere ainda, a submissão dos projetos alterados pelos congressistas à decisão popular. No Brasil, esse alcance com relação às emendas constitucionais não está previsto. Ademais, a participação do povo no procedimento é praticamente limitada à fase inicial, bastante restrita na fase intermediária (deliberação) e nula na fase final. A submissão de projeto popular a referendo é inexistente.

Analisar a estrutura ou o trajeto que a IP percorre, no trâmite do processo legislativo institucional, além do contexto em que está inserida, e quais são os fatores que a definem a partir da sua prática procedimental no Brasil fazem parte dos objetivos desta pesquisa. Por isso, embora todas as discussões até então elaboradas tragam contribuições fundamentais ao debate, parte deste trabalho se dedica puramente à análise institucional descritiva e crítica. Esta escolha ocorreu a fim de expandir a análise do direito formal, já que a propositura de projeto é instrumental. O desafio é esmiuçar os aspectos procedimentais ou técnico-legislativos do processo da IPL, verificar como ela é capaz de construir legitimamente as decisões políticas com base nas manifestações populares e, por fim, se a atual estrutura institucional, como está moldada, atende a esse resultado.

A IPL está disciplinada dentre um sistema de normas que regulamenta a forma como todas as leis são feitas e aprovadas no Brasil, processo que ocorre nas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional. A sistematização da análise institucional exige um aprofundamento na respectiva regulação normativa. A CRFB, a *Lei da Soberania Popular* e o RICD são os principais documentos tomados como referência para a realização dessa tarefa. Para tanto, a argumentação será desenvolvida em quatro momentos: (I) *conteúdo introdutório sobre a base legal* (II) *prerrogativas* (III) *sistematização do rito* e (IV) *considerações finais*.

I - Conteúdo introdutório sobre a base legal

Para começar a explorar e entender o funcionamento da IPL, alguns pontos precisam ser esclarecidos. Aparentemente, no contexto brasileiro, a IP é muito pouco lembrada como meio de exercício político e de cidadania. Mesmo resguardada pela Constituição, seus termos podem ser considerados precários ou, no mínimo, negligenciados. Objetivando iniciar este exercício crítico e reflexivo, introduz-se aqui o assunto abordando diretrizes básicas para seu entendimento. Dentre elas, quem pode exercê-la e com o que ela não pode ser confundida.

A Constituição brasileira permite a seguinte interpretação: o poder que emana do povo pode ser exercido mediante representação ou diretamente, de acordo com os termos da própria Constituição. Nos termos da Constituição, esse poder é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, juntamente com outros princípios, dentre eles a soberania. A soberania, neste caso popular, reconhecida como um direito político, pode ser exercida através da capacidade de eleger e ser eleito e de votar e ser votado, que cada cidadão maior, capaz e registrado como eleitor possui. Além destes meios, a Constituição prevê, que de acordo com os termos de lei infraconstitucional, essa soberania popular poderá ser exercida mediante IP. Portanto, a iniciativa não é necessariamente um instrumento de exercício do poder do povo na sua forma direta. No entanto, tampouco está afastada a possibilidade de que, por meio dessa iniciativa, a soberania popular possa ser exercida mais diretamente. Isto porque a iniciativa popular, da qual trata o art. 14, III, da CF é o poder de iniciativa *legislativa*, como melhor irá especificar o art. 61, § 2º da CF. O parágrafo esclarecerá que este exercício se dará na forma de apresentação de projeto de lei perante o Congresso Nacional, que deverá ser entregue à casa legislativa correspondente à Câmara dos Deputados. Ressalta-se que o parágrafo usa a linguagem “pode ser” exercida pela apresentação de projeto de lei, de modo que não exclui outras formas de seu exercício. No entanto, para fins deste estudo, irá considerar-se somente o modo estabelecido pela regulamentação constitucional, ordinária e regimental vigentes, que orienta a propositura de projeto de lei de autoria popular. Em termos gerais, a IP seria o exercício do poder político, especialmente o de decidir sobre questões sociais, regras de conduta e normas gerais de funcionamento das instituições estatais, que refletem no público, pelo povo. A IPL, por sua vez, seria aquela destinada ao exercício político do poder soberano popular através da criação de projeto de lei.

É importante deixar claro que a análise irá focar no campo de produção das leis federais²¹. Esta delimitação exclui a análise detalhada da sua realização nos demais âmbitos, por apresentarem diferenças estruturais, que exigem análise particularizada. A base legal, especialmente a constitucional, fornece orientações sobre a extensão subjetiva e objetiva, material e formal, da IPL. A extensão *subjetiva* refere-se a quais indivíduos são sujeitos desse direito, enquanto que a *objetiva* abarca quais os tipos de legislação podem ser construídos e apresentados. A extensão *material* se refere ao conteúdo da iniciativa, sua motivação. Por fim, a extensão *formal* versa sobre os requisitos formais para a sua apresentação.

A CRFB, no capítulo em que aborda os aspectos legais do processo legislativo em geral, prevê a elaboração pelo Poder Legislativo de “emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções”, conforme elenca o *art.59* (BRASIL, 1988, p. 10). Toda matéria sujeita à deliberação da CD²² é uma *proposição*. São proposições a “proposta de emenda à Constituição, o projeto, a emenda comum, a indicação, o requerimento, o recurso, o parecer e a proposta de fiscalização e controle”, conforme cita o *art.100, § 1º* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 47).

Em termos gerais, o modelo de iniciativa legislativa do povo ou “iniciativa popular”, prevista no artigo 14, inciso III, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 4), desde uma análise técnica-procedimental, no Brasil, propõe ao processo legislativo, um *projeto*, que deve ser, em tese, inteiramente elaborado pela população. Os projetos dão origem somente às *leis*, sejam elas *ordinárias* ou *complementares*. A IPL cabe somente para esse tipo de proposição, ou seja, para uma das espécies dentre as oriundas do gênero *proposição*, restando excluídas as demais.

²¹ De qualquer modo, é importante esclarecer que a IP é realizável nos três âmbitos legislativos, além do Congresso Nacional e suas respectivas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, também nas assembleias legislativas estaduais e nas câmaras municipais. Quanto às unidades federativas, a CRFB indica apenas que a regulamentação da IP deverá ser disposta por lei específica, conforme previsão do *art.27, § 4º* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 6), sem nenhuma especificidade. Já os municípios devem tratar da IP observando algumas recomendações. Nos municípios, o tema proposto para a IP poderá ser de interesse tanto da cidade, entenda-se como um todo, quanto exclusivamente de um ou mais bairros ao município pertencentes, desde que pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do total do eleitorado municipal. Estas recomendações estão contidas no texto constitucional, não sendo possível ao ente público afastá-las, de acordo com o disposto no *art.29, XIII* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 6).

²² As proposições serão de competência da Câmara, pois concernem a sua apreciação, conforme define o *art.100, §1º*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 47). À exceção das emendas constitucionais e dos projetos, as demais proposições: emenda comum, indicação, requerimento e o recurso, são de iniciativa dos deputados, segundo os artigos 113, 114, 115 e 118 do RICD (BRASIL, 2016b, p. 49-51). As proposições: proposta de fiscalização e controle, e parecer, este último definido pelo art.126 do RICD (BRASIL, 2016b, p. 53), são de competência das Comissões. A primeira, em especial, é de competência de deputado ou membro da Comissão permanente de Fiscalização e Controle, de acordo com o *art.61, I*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 38), e a segunda é de responsabilidade do relator de cada comissão. A Presidência da República é competente privativamente para a propositura de medidas provisórias, leis delegadas, decretos e regulamentos, conforme preceituam respectivamente os *arts. 62, 68 e 84, IV*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10-12).

Em suma, depreende-se que os projetos, de lei ordinária e complementar²³, podem ser objetos da IP, pois o *art.61* e parágrafos da *CRFB*, complementando a informação prestada pelo *art.14*, além de conter a expressão “projeto de lei”²⁴, determina que aos “cidadãos” cabe a iniciativa de “leis ordinárias e complementares” (BRASIL, 1988, p. 10). Portanto, não há outro tipo legislativo resultante da IP, além de *projetos*, e dentre estes, apenas *projetos de lei ordinária e complementar*. Por outro lado, da norma constitucional é possível extrair uma dúvida:

A IP pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei? De certo modo, soa como uma prescrição exemplificativa: *pode ser* exercida por meio de um projeto de lei. Mas, também, acaso pode mediante outro procedimento? Ou seja: é dado, ao legislador ordinário, criar outras modalidades de IP, nos limites do ordenamento constitucional (AFFONSO, 1996, p. 24).

Pode ser difícil imaginar outra modalidade jurídica de IP fora do projeto de lei. Mas, a citação acima abre uma interessante brecha aos propósitos de reforma da IPL ao curiosamente provocar o questionamento sobre o seu procedimento no Brasil, insinuando a possibilidade de seu redimensionamento, ainda que dentro dos parâmetros constitucionais já estabelecidos. A norma constitucional referida não é outra senão o texto do *art.61*, §2º, da *CRFB* (BRASIL, 1988, p. 10).

No que tange à tipologia legal e propositiva, a interpretação extensiva do procedimento a outras espécies de proposição implica a aceitação, por exemplo, da IP para a formulação de proposta de emenda à Constituição. Polêmica, essa meta provoca acentuada discussão. Em sua defesa, existem basicamente duas correntes. A primeira sugere uma releitura dos elementos da IP alicerçada na *hermenêutica jurídica*, em suma “numa interpretação sistemática do texto constitucional” (MACHADO; PESSANHA, 2013, p. 10). A outra prestigia a literalidade da norma, para as quais

[...] a solução seria que as pessoas legitimadas no artigo 60 e incisos da Constituição Federal aprovassem a ideia, ou seja, incluíssem a iniciativa popular como sendo uma das formas capazes de alterar a Constituição, e, propusessem uma emenda constitucional que concedesse expressamente mais esse direito aos cidadãos. Nesse caso, estaria sendo implementada verdadeira otimização do princípio da democracia participativa, e aproveitar-se-ia para desenvolvê-la ainda mais (ADONA; COPATTI, 2013, p. 13211).

²³ Os projetos fazem parte da “função legislativa” da CD, conforme prevê o *art.108* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 48). Os projetos de lei, destinam-se à regulamentação de “matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção da Presidência da República”, como expresso no *art.109*, inciso I, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 48).

²⁴ Reproduzida na regulamentação ordinária, *art.13* e parágrafos da *Lei da Soberania Popular*, nº 9.709/98 (BRASIL, 1998, p. 9).

As sugestões que ambas apresentam problematizam a instrumentalização da IPL, em especial, a ampliação do seu alcance legislativo institucional. Como se observa da legislação constitucional, ao povo não é dada a competência, ao menos com previsão expressa, para a propositura de Propostas de Emenda à Constituição (PECs), mas tão somente prevê essa competência à Presidência da República e aos membros do Congresso Nacional, atendidos os critérios exigidos. O procedimento específico designado pela regulamentação²⁵ para a criação de PECs é composto por variáveis constitucionais e regimentais próprias, que não atribuem aos cidadãos capacidade para propô-las. Ainda assim, o impasse está longe de terminar e alguns Estados, como *Bahia, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo*, instituíram essa via de IP para emendas constitucionais estaduais, nas suas respectivas constituições (BONAVIDES, 2008, p. 55).

Nesse contexto, a Comissão Federal da CD de Legislação Participativa (CLP) existe como opção alternativa. Essa comissão foi criada para receber demandas mediante a chamada *sugestão legislativa*. Através da CLP, “[...] a sociedade pode oferecer proposições de outras espécies legislativas – como a de emenda à Constituição – sem consubstanciar uma inconstitucionalidade [...]” (AUGUSTO, 2015, p.175). Esta é uma das características que a difere da propositura por IP. Salienta-se, existe um tipo de diferenciação feita com relação à IPL que a categoriza como *simples* ou *não-formulada, e formulada*, onde

A iniciativa formulada é aquela em que a proposta de legislação é feita pelos próprios proponentes da iniciativa, em contraponto, a não formulada, corresponde aos simples casos de moção com conteúdo pacificado para ser elaborada uma legislação a ser votada pelo Congresso Nacional, ou seja, com um rigor formal menor do que a primeira.

[...]

A iniciativa popular é, ou a participação de uma fração do corpo eleitoral, que assina uma proposta de legislação, que não teve uma prévia construção e deverá ser desenvolvida pela autoridade legislativa representativa (iniciativa simples) ou, para além disso, a construção popular de um projeto de lei, pronto e metodologicamente estruturado (iniciativa formulada), que demandará apenas uma análise e posterior votação do representante (MACHADO; PESSANHA, 2013, p. 8-9).

²⁵ Apesar de estar dentre as proposições objeto de deliberação da Câmara, as emendas constitucionais possuem rito delineado conforme o *art.60* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), complementado pelo RICD, nos artigos 201 a 203 (BRASIL, 2016b, p. 66-7). O *art.60* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10) preceitua que os legitimados para essa espécie de proposição, em nível federal, são a Câmara e o Senado, mediante a manifestação de, no mínimo, um terço dos seus respectivos membros e a Presidência da República. Em nível estadual, são as assembleias legislativas das unidades federativas, mediante a manifestação de mais da metade dos membros de cada uma delas, admitida maioria *relativa* ou *simples*, isto é, a maioria atingida dentre os presentes. À votação por maioria *simples*, contrapõe-se o critério da maioria *absoluta*. A maioria *absoluta* se configura quando exigida a manifestação da metade mais um da totalidade dos membros da casa legislativa onde ocorre a votação, estando estes presentes ou não.

Tendo como referência a classificação acima, no Brasil, a IPL não merece ser confundida com apenas uma indicação popular, ou como a descrita iniciativa *simples* ou *não-formulada*. Ela deve ter a devida vinculação com a materialização de um projeto, gênese de uma lei, não devendo ser igualada com as sugestões legislativas, que constituem o material objeto de recebimento e trabalho da referida Comissão. As iniciativas *simples*, quando recebidas, são trabalhadas pelos parlamentares que atuam na CLP, encarregados da eventual formulação propositiva e encaminhamento, através de procedimento próprio. Não há uma obrigatoriedade de acolhimento da sugestão. Ao contrário da IPL, em que as entidades civis organizadas²⁶ não podem assiná-la em nome de seus integrantes, as *sugestões* só serão aceitas se oferecidas por instituições desse modo constituídas. Elas deverão encaminhar à CLP a documentação comprobatória de sua existência formal e da discussão sobre a sugestão²⁷. Estudo comparativo defende que,

[...] a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados pode ser considerada um meio de arrefecer a participação dos cidadãos mediante a iniciativa popular e, portanto, pode ser vista muito mais como uma forma de reforçar a **representação** do que de promover a participação (SANTOS, 2009, p. 123, grifo nosso).

Por essa perspectiva, a CLP iria de encontro ao propósito da IPL, pois não possui seu caráter imediatista. **A particularidade da IPL é a atividade autônoma e direta do cidadão na prática política legislativa, em detrimento da delegação deste ato a outrem.** De fato, os congressistas exercem a técnica legislativa, no encaminhamento dos projetos, função indispensável. Por isso, tamanha é a importância do papel de coordenação da IPL, pelos deputados e senadores, no Legislativo, no seu burocrático trâmite. Primordial é o entendimento da importância da atuação dos membros do Congresso Nacional no sentido de bem administrar o rito da IP.

Contudo, baseado no diálogo institucional, a equidade política que se pode atingir entre cidadãos e congressistas na construção da norma por meio da IPL dependerá do nível de atuação

²⁶ Como exemplo, as organizações não-governamentais, os sindicatos, os órgãos de classe, bem como as demais associações legalmente existentes, com personalidade jurídica (BRASIL, 2016a). Às associações, só será lícito mero apoio aos esforços em busca das assinaturas, autorizado pelo *art.252*, inciso *III*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76), mas não poderá ela, por si só, como pessoa jurídica, propor uma IP ou substituir as assinaturas de seus membros.

²⁷ A organização deve apresentar a seguinte comprovação constitutiva da associação e da sugestão: o registro em cartório ou em órgão Ministerial, documento legal que comprove a composição de sua diretoria e seus responsáveis, judicial e extrajudicialmente, à época do envio da sugestão legislativa, a ata da reunião que decidiu pelo envio da sugestão à CLP e eventuais anexos à sugestão (BRASIL, 2016a).

e de comando do povo sobre o Legislativo. Em outras palavras, depende da forma como o procedimento é organizado e de como a IPL é manipulada no parlamento. Se, por um lado, a ordem constitucional estabelece o sistema representativo e o papel do Congresso Nacional no processo legislativo, também resguarda o princípio da soberania popular e o próprio regime democrático, inclusive na sua forma direta, que a depender do modelo de IPL adotado, pode ser em alguma medida viabilizado.

Em resumo, um projeto de IP dirigido à CD e sugestão legislativa oferecida à CLP são caminhos legislativos diferentes. Não devem ser confundidos, pois a IPL é um projeto formalizado. Ele é entregue à CD e, uma vez aceito, desde que cumpridos os requisitos legais, deve obrigatoriamente seguir o trâmite legal, ainda que de forma idêntica a dos demais projetos, já que “os projetos de iniciativa popular têm o mesmo tratamento das demais proposições originárias da Câmara” (FARHAT, 1996, p. 92). Alves (2013, p. 228), sugere que a sugestão legislativa seja denominada “iniciativa popular indireta”, opinião da qual discorda-se, pois, os institutos possuem características distintas.

Desta feita, em que pese as diferenciações, em favor do aperfeiçoamento e da coerência procedimental, a IP precisa ser repaginada como instrumento democrático e sua legislação reformada, para ser melhor estruturada institucionalmente, a fim de se evitar equívocos. **Na atual conjuntura, os recebedores e apreciadores de um projeto de IPL não tem qualquer espécie de compromisso em manter a integridade do projeto.** Mesmo que a IP corresponda a uma proposição de um projeto de lei pelo povo, e tenha atendido a todo o rigor formal, os deputados ao apreciá-la, podem realizar alterações tão substanciais e significativas que podem chegar ao ponto de retirar toda a intenção popular do projeto. Atitude esta que pode levar, após seguidas transformações, a sua banalização e desconfiguração original. A excessiva maleabilidade, estando suscetível a adaptações e reformulações, pela e segundo a intenção política dos deputados, é modo nefasto de desvirtuar seu propósito.

Prestando seguimento à análise, é chegado o momento de enfrentar a extensão material da IPL. Seu conteúdo traduz demanda oriunda de *um* ou *mais indivíduos* do corpo social materializada em projeto de lei. A criação do projeto de lei pode advir de um coletivo, da ideia de um ou mais indivíduos que dispensam uma necessária concordância ideológica, bastando apenas uma vontade que seja recíproca e que os impulse a buscar os meios de torná-la juridicamente possível. Justamente por isso, hipoteticamente, a IP também se diferencia da tradicional atividade política vinculada aos partidos-políticos e, como visto, da atividade promovida por organizações ou associações civis legalmente constituídas. **O mais importante,**

contudo, é a constituição dessa vontade em projeto e em votos, em escolhas objetivas sobre ações e ideias, e não dentre pessoas ou representações.

Os indivíduos podem aliar a função do procedimento da IPL com os objetivos de grupos e manifestações, sem mencionar o auxílio das interações em redes sociais eletrônicas. Um exemplo é a iniciativa do *Movimento não foi acidente*, que tem por tema propor “projeto de iniciativa popular visando modificar aspectos da legislação brasileira de trânsito” (SILVA, 2014, p. 115). Com relação ao método utilizado,

A ação coletiva desencadeada em torno do projeto popular e do problema público é potencializada pela apropriação de diferentes ferramentas e espaços sócio-comunicacionais. A internet e redes sociais online – YouTube, Twitter e, especialmente, o Facebook – são utilizados para o registro e propagação de conteúdos e ações, reafirmando o potencial dessas ferramentas para estimular a participação e o ativismo dos cidadãos, que buscam, de alguma maneira, intervir e influenciar no debate de problemas coletivos e na definição de políticas públicas. Ao articular a apropriação de mídias tradicionais e novas, a mobilização é amplificada, ganha novos apoiadores e capilaridade social. Essa amplificação, porém, não significa a adesão e a conquista, rápidas, das assinaturas necessárias ao projeto popular – ainda buscadas quase dois anos após o início da mobilização. Pode-se levantar a hipótese – a ser explorada em outras pesquisas – de que tal dificuldade em alcançar mais rapidamente os apoios deve-se menos ao suporte midiático em si (a internet e seu potencial para ações de mobilização) e mais ao próprio conteúdo da campanha (SILVA, 2014, p.131).

Este é um dos exemplos de movimento partidário que pode resultar em uma IPL. As mídias sociais são facilitadoras na divulgação e discussão do projeto. Porém, como bem conclui a reflexão, o fundamento motivacional da IP, traduzido no seu conteúdo, não é menos importante para o seu desenvolvimento do que as questões técnicas.

Além do próprio interesse social ou não sobre alguns temas, outro fato que merece atenção é o de que algumas matérias²⁸ são intocáveis, por tratarem de temas, estabelecidos pela

²⁸ Quanto à matéria, por regra geral, serão considerados inconstitucionais os projetos, inclusive os de IP, que visem alterar as estabelecidas *cláusulas pétreas*, previstas no artigo 60, § 4º, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10). Os incisos do §4º vedam emendas tendentes a abolir: (I) a forma federativa do Estado, (II) o voto direto, secreto, periódico, universal, (III) a separação dos poderes e os (IV) direitos e garantias individuais. Ainda sobre o conteúdo, existem temas que deverão ser objeto de leis ordinárias e complementares, mas que permanecem de competência privativa dos membros da Câmara, do Senado, dos Tribunais e da Presidência da República, conforme previsão do art.51, 52, 96 e 61, § 1º da CRFB (BRASIL, 1988, p. 9-13), respectivamente, todos tratando de assuntos mais específicos da administração pública. E ainda, normas constitucionais que dependem de leis complementares, elencadas nos artigos 7º, inciso I; 14, § 9º; 18, § 2º, § 3º e § 4º; 21, inciso IV; 22, § único; 23, § único; 25; 37, inciso XIX; 40, § 1º, inciso II, § 4º, § 14, § 15, § 16; 41, inciso III; 43, § 1º; 45, § 1º; 49, inciso II; 59, inciso II; 61; 62, inciso III; 68, § 1º; 79, § único; 84, inciso XXII; 93; 100, § 15; 121; 128, § 4º, § 5º; 129, inciso VI e VII; 131; 134, § 1º; 142, § 1º; 146, § único; 146-A; 148; 153, inciso VII; 154, inciso I; 155, incisos III e XII; 156, inciso III, § 3º; 161; 163; 165, § 9º; 166, § 6º, § 11º; 168; 169, § 2º, § 3º, § 4º; 184, § 3º; 192; 195, § 11º; 198, § 3º, § 5º; 199, § 1º; 201, § 1º; 202, § 1º, § 4º, § 5º, § 6º; 231, § 6º; 239, todos da CRFB (BRASIL, 1988), específicas, cuja construção cabe a algum órgão, poder ou ente determinado. Os projetos de leis complementares precisam ser aprovados por maioria absoluta dos membros, conforme previsão do art.69 da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11), na casa em que estiver, em plenário, e em dois turnos, especificidades contidas no art.148 do RICD (BRASIL, 2016b, p. 56). Ainda com

CRFB, como de competência privativa, diminuindo o poder da IP para lidar com questões relevantes. A autorização constitucional do povo para atuar no processo legislativo é dividida com outros agentes habilitados e órgãos dos entes federativos.

Existirão projetos de lei propostos pelos membros das instituições do poder público²⁹ e aqueles oriundos dos cidadãos. Instigante é, a interpretação que distingue “iniciativa potestativa de iniciativa popular, a primeira, como sendo a iniciativa dos poderes oficiais, e a segunda, como manifestação legítima do povo organizado, consequência máxima da soberania popular” (RIBEIRO JUNIOR, 2005, p. 9). Não deveriam haver assim, restrições quanto à matéria, pois as regras restritivas só se aplicariam às autoridades públicas, umas para com as outras, e não aos cidadãos, ou destes para com aquelas. Interpretação diversa desta, esvaziaria a noção de legitimidade do povo. Desse modo, se o legislador não restringe, por óbvio, não deveria fazê-lo o intérprete. No entanto, no entendimento da CD, a interpretação restritiva deve predominar. A rigor, a IPL deve evitar matérias privativas (BRASIL, 2016a).

Diniz (2011) chama a atenção para essa pauta, através do que exemplifica como uma das matérias que se encontram no “limbo” (DINIZ, 2011, p. 566) da CRFB. A autora, ao fazer uma defesa das emendas constitucionais populares, acrescenta um interessante exemplo, dentro do horizonte de análise da IPL, no que tange aos entraves relacionados ao seu conteúdo:

relação à matéria de competência privativa ou exclusiva, vale lembrar, existem reservas de conteúdo, quanto aos assuntos que devem ser legislados pela União, em conformidade com o *art.22* da CRFB: *(I) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (II) desapropriação; (III) requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; (IV) águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (V) serviço postal; (VI) sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; (VII) política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (VIII) comércio exterior e interestadual; (IX) diretrizes da política nacional de transportes; (X) regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; (XI) trânsito e transporte; (XII) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (XIII) nacionalidade, cidadania e naturalização; (XIV) populações indígenas; (XV) emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; (XVI) organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (XVII) organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (XVIII) sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; (XIX) sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; (XX) sistemas de consórcios e sorteios; (XXI) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; (XXII) competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; (XXIII) seguridade social; (XXIV) diretrizes e bases da educação nacional; (XXV) registros públicos; (XXVI) atividades nucleares de qualquer natureza; (XXVII) normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art.37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art.173, § 1º, III; (XXVIII) defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional e (XXIX) propaganda comercial* (BRASIL, 1988), e de competência exclusiva do Congresso Nacional, enquanto órgão institucional federal, de acordo com o *art.49* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 9).

²⁹ Qualquer membro ou comissão da CD, Senado Federal ou do Congresso Nacional, a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal (STF), os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República poderão propor projetos de lei ordinária e complementar, conforme prevê o *art.61, caput* e §2º, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10).

Sem desconhecer o malogro da iniciativa popular de lei [...] mesmo diante de aparente inércia popular, como visto, certas matérias, mais do que outras, descontentam o povo, como no exemplo da iniciativa privativa de lei para fixar a remuneração dos parlamentares, o que poderia ensejar maior mobilização popular por mudanças (DINIZ, 2011, p. 567).

A citação se refere ao artigo 51, inciso IV, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 9), que prevê a iniciativa de lei de competência privativa da CD para propor projetos contendo como matéria a fixação de sua própria remuneração. O mesmo ocorre com o disposto nos artigos 52, inciso XIII, para a remuneração dos Senadores, e equivalente, no artigo 96, inciso II, alínea b, para o subsídio dos membros e órgãos do judiciário. Ou ainda, tal como o artigo 61, §1º, em especial o inciso II, que estabelece ser de iniciativa privativa da Presidência da República as leis de matéria orçamentária ou tributária (BRASIL, 1988, p. 10). Temas pertinentes como os apontados não podem ser tratados por IPL, o que, de certo modo, desprestigia a atuação popular, isto sem haver uma justificativa suficientemente satisfatória, pois essas previsões legais, aparentemente restritivas, não condizem com o regime democrático. A IPL é instrumento de manutenção desse regime, pois ela própria tem o condão de legitimá-lo através do poder popular, materializado nas matérias escolhidas.

Saindo da análise da extensão *objetiva* da IP e adentrando a extensão *subjetiva*, a referência legal, contida no §2º, do art.61 da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), estabelece que o sujeito ativo da IP será o *eleitorado*³⁰. O critério de titularidade do direito dependerá do

³⁰ No Brasil, o alistamento eleitoral e o voto, são facultados aos brasileiros natos ou naturalizados, maiores de dezesseis anos, e obrigatórios aos maiores de dezoito, conforme o art.14, § 1º da CRFB (BRASIL, 1988, p. 4), sendo vedado aos estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, aos conscritos, em consonância com o disposto no art.14, § 2º da CRFB (BRASIL, 1988, p. 4). São naturalizados os que, na forma da lei, adquirirem a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral, de acordo com art.12, inciso II, alínea a, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), e os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil, há mais de quinze anos ininterruptos, e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira, em respeito ao disposto no art.12, inciso II, alínea b, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10). Lembra-se que serão considerados brasileiros natos, e não naturalizados, com base no disposto no art.12, inciso I, alíneas a, b e c, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país, e no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil. E ainda, os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil, uma vez que optem, a qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira. Os casos de perda ou de suspensão do gozo dos direitos políticos estão elencados expressamente no art.15 da CFRB (BRASIL, 1988, p. 10), quais sejam: por cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, por incapacidade civil absoluta, por condenação criminal transitada em julgado, apenas enquanto durarem seus efeitos, por recusa em cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, e por cometimento de atos de improbidade administrativa. Restam igualmente excluídos do rol de titulares ou habilitados para exercer a iniciativa popular de lei, portanto, os conscritos e, em regra geral, os estrangeiros. Quanto a estes, exceção é a estabelecida aos portugueses com residência permanente no país, aos quais serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, salvo os casos previstos na própria CRFB, conforme preceitua o art. 12, § 1º, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), mediante requerimento ao Ministério da Justiça, com decisão proferida pelo respectivo ministro, publicada em portaria. Não se trata de naturalização, mas apenas de adquirir igualdade com os brasileiros no gozo dos deveres e direitos políticos.

reconhecimento como cidadão, somado à qualificação de eleitor, para então poder atuar como assinante do projeto. Com base na legislação,

Deve ser entendido como povo – que tem a qualidade de titular do direito de propor projetos de lei – todo o brasileiro natural ou naturalizado, maior de dezesseis anos, no pleno exercício de seus direitos políticos [...]. Dessa forma, somente os cidadãos, o corpo do eleitorado nacional, aqueles que podem votar, parcela da sociedade, podem participar como assinantes de projeto de lei de iniciativa popular (SOUZA, 2003, p. 53).

O povo, por assim dizer, compreende os cidadãos que possuam capacidade eleitoral. A discussão sobre a ampliação dessa capacidade depende relativamente de um maior envolvimento do povo com a IPL, situação que poderia contribuir, em via de mão dupla, para diferentes planos de cidadania política. A cidadania *interativa* engloba “um processo político em que o cidadão e o Estado passam por interações a partir de espaços públicos virtuais” (LINHARES, 2010, p. 36). Esse tipo de exercício de cidadania poderia ser um recurso para facilitar o aumento de participantes no diálogo institucional mediante o uso da IPL, “de modo que gradualmente os obstáculos legais e culturais à sua utilização sejam sobrepujados” (SANSON, 2007, p. 214) e mais cidadãos venham a se interessar por essa prática.

II - Prerrogativas

A tramitação da IPL é bastante semelhante à dos projetos parlamentares, exceto por algumas diferenças procedimentais. Não escapam aos requisitos comuns, porém lhes acrescentam outros. Essas peculiaridades, a seguir descritas, são verdadeiras *prerrogativas* aplicáveis somente aos projetos de IPL, ainda que façam parte de categorias procedimentais *gerais* ou *comuns* aos demais projetos de lei.

Para fins didáticos, de identificação dessas variáveis específicas, que fazem parte da ritualística procedimental da IPL no Brasil, utilizam-se dois tipos de categorização. A primeira, com base na designada no capítulo anterior, que classificou as variáveis como *conceituais* ou *periféricas*. A segunda diz respeito à legislação na qual estão inseridas, com base na *Constituição* (variáveis *constitucionais*), na *Lei da Soberania Popular* (variáveis *ordinárias*) e no *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (variáveis *regimentais*).

O quadro abaixo as esquematiza:

Quadro 2: Referência da classificação das *variáveis* procedimentais da IPL no Brasil

QUANTO A LEGISLAÇÃO EM QUE ESTÃO INSERIDAS			COM RELAÇÃO AOS MODELOS	
VARIÁVEIS CONSTITUCIONAIS	VARIÁVEIS ORDINÁRIAS	VARIÁVEIS REGIMENTAIS	VARIÁVEIS CONCEITUAIS	VARIÁVEIS PERIFÉRICAS
Com base na CRFB	Com base na <i>Lei nº 9.709/98</i>	Com base no RICD	Cruciais aos modelos, ajudando a defini-los.	Podem estar presentes em quaisquer dos modelos, facilitando-os ou não.

Fonte: a autora.

As *variáveis* inseridas nas suas respectivas categorias procedimentais estão classificadas em: *constitucionais*, pois previstas expressamente na Constituição, *regimentais*, dado que dispostas no RICD, e *ordinárias*, em razão de serem encontradas na intitulada *Lei da Soberania Popular, Lei Ordinária nº 9.709/98* (BRASIL, 1998) que regula a IPL, o referendo e o plebiscito, no Brasil. Além desta classificação, as *variáveis* poderão se enquadrar em *conceituais* ou *periféricas*. *Conceituais*, como abordado no capítulo anterior, quando capazes de interferir fundamentalmente no procedimento, servindo como parâmetro para o enquadramento dentre os modelos de IPL. As *periféricas*, embora influenciadoras, não são determinantes para o conceito de modelo.

As categorias procedimentais, em grande medida, são identificadas tanto no procedimento de IPL quanto no procedimento para as leis em geral. Porém, algumas são prerrogativas *exclusivas* do seu procedimento. Seriam elas: **a iniciativa ou manifestação dos eleitores**, a **formalidade técnico-legislativa** que em certa medida também possui uma *variável exclusiva*, que é **a não rejeição do projeto de IPL por vício de forma e a regra de não arquivamento ao fim da legislatura em que foi proposta, caso não tenha sido apreciada**.

A categoria relacionada a manifestação dos eleitores compreende as seguintes *variáveis*: o número mínimo exigido³¹ de cidadãos eleitores, representados por suas informações pessoais

³¹ Em âmbito federal, o projeto de IP deve atender ao critério da subscrição de um por cento do eleitorado nacional distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme *art.61, § 2º*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), *art.252, caput*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76) e *art.13, caput*, da *Lei 9709/98* (BRASIL, 1998, p. 10). Os cidadãos eleitores que assinam a IP, em número, devem ser oriundos, de forma proporcional, de pelo menos cinco estados da federação. O RICD exige que as assinaturas estejam acompanhadas de nome completo e legível, endereço e dados identificadores do título eleitoral, de acordo com o previsto no *art.252, inciso I*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76), organizadas por município e estado,

(assinatura, nome completo e legível, endereço e dados identificadores do título eleitoral) somados aos demais documentos que devem instruir a propositura da IPL (informação atualizada do número de eleitores de cada unidade federativa).

A segunda categoria, relacionada a **formalidade técnico-legislativa**, flexibiliza a regra de lei que exige a apresentação de um projeto articulado. Em regra, um projeto deve ser apresentado de forma articulada, formulado em artigos e parágrafos, no formato próprio de legislação, de acordo com o que determina a *Lei Complementar n° 95/1998*³² (BRASIL, 1998). Contudo, a IPL não poderá ser rejeitada por vício de forma, de acordo com a *Lei da Soberania Popular, Lei Ordinária n° 9709/1998*³³. Caso haja carência no cumprimento desse quesito, haverá meios de saná-la, ainda que pelos próprios membros da CD.

Todavia, vale salientar que, apesar da *brecha* rompida a favor da informalidade dos projetos de IPL, a mesma lei ordinária, em contradição, orienta outro controle formal quando

Diz o §1º do art.13, da Lei n. 9.709/98, [...] “o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”. O § 1º limita o princípio de que todo poder emana do povo, 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? (LIMA, 2014a, p. 201).

Em igual tempo, se por um lado a mesma lei flexibiliza a questão formal, por outro, traz uma restrição quanto à proliferação de conteúdo em um mesmo projeto. Contudo, pela falha lógica da legislação, o problema da proposta que tende a conter uma multiplicidade de temas não atrapalha o seu recebimento, pois esse dilema pode ser resolvido através da adoção da prerrogativa de não rejeição por vício de forma, contida no próprio *caput* do mesmo artigo do qual deriva a ressalva. Assim, os projetos de IPL que abordarem mais de um tema poderão, assim como os não articulados, ser institucionalmente readequados, com previsão igual contida no RICD, mantendo-se, portanto, a prerrogativa quanto a (in) formalidade do projeto nesses dois quesitos.

incluindo território e Distrito Federal, se oriunda destes, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara, conforme disposto no *art.252, II*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76). O formulário é disponibilizado no sítio eletrônico, para ser impresso e efetivado em meio físico. A IP deve ainda, estar acompanhada de documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao número de eleitores, de cada unidade da Federação, e não somente daquelas em que foram coletadas assinaturas. Esta informação pode se valer dos dados do ano anterior ou dos mais recentes, previsão contida no *art.252, inciso IV*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76).

³² Regulamenta a elaboração dos projetos de lei em geral, prevendo que os textos legais devem ser articulados e seguir alguns princípios básicos como seu desdobramento estrutural em artigos, parágrafos, capítulos, seções e subseções (BRASIL, 1998).

³³ Esta lei que, em parte, regulamenta a IP, orienta que os projetos devem abordar um único assunto, no *art.13, § 1º* (BRASIL, 1998, p. 10), ou seja, cada projeto deve abordar um tema por vez, embora também determine que os possíveis vícios formais devam ser sanados pela própria Câmara, conforme § 2º do mesmo artigo (BRASIL, 1998, p. 10).

O procedimento é o mesmo adotado para os projetos em geral, até mesmo em busca da coerência na apreciação, pois abarcar mais de um tema em um único texto legislativo pode dificultar a análise, discussão e votação, tornando-o de extrema complexidade para ser avaliado pela casa legislativa e acompanhado pela população. Por isso, evidente que devem ser desmembrados, constituindo novos projetos. Será papel da CD promover essa repartição, a fim de contemplar todas as demandas contidas nos projetos apresentados, especialmente nos de IPL. Essa tarefa não poderá faltar, em nome da lisura do processo e em atendimento ao disposto na legislação.

A terceira e última prerrogativa da IPL, também *exclusiva*, é o **não arquivamento ao final da legislatura**, quando não apreciada. Os projetos parlamentares, se não deliberados no prazo de uma legislatura³⁴ são arquivados. A IPL, uma vez aceita e em tramitação, não sofrerá essa finalização forçada, conforme disposto no *art. 105, inciso IV*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 48).

Os projetos de IPL possuem a prerrogativa de que se, embora aceitos inicialmente pela Câmara não forem apreciados até o término de uma legislatura, não serão arquivados, permanecendo ativos até apreciação. O ponto positivo é que “com essa medida, prestigia-se todo o esforço empreendido pelos cidadãos na busca de ver aprovado projeto de sua autoria” (CARNEIRO, 2016, p. 263).

A apreciação do projeto torna-se obrigatória, embora não exista um tempo limite para que isso ocorra, pois não há “na Constituição brasileira, um prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre o projeto de iniciativa popular” (MACHADO; PESSANHA, 2013, p. 9). O único prazo é aquele já destinado aos projetos que tramitam sob o regime de prioridade, no qual os de IPL se enquadram, determinando o número de sessões em que poderão ser analisados nas comissões e o prazo para a redação final³⁵. Esse prazo, no entanto, não constitui nenhuma prerrogativa e só iniciará quando o projeto for posto na Ordem do Dia e para este ato não há prazo pré-estabelecido.

³⁴ Cada legislatura perdura por quatro anos, formada por períodos compostos por quatro sessões legislativas ordinárias, correspondentes a um mandato, o que significa que a legislatura coincide com o mandato dos deputados federais. As sessões legislativas ordinárias se diferenciam das sessões ordinárias que acontecem todos os dias na Câmara. Aquelas constituem o calendário anual, cada ano corresponde a uma sessão legislativa ordinária, e quatro, a uma legislatura. Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes/Institucional>>. Acesso em 02 abril. 2017.

³⁵ Por regra, quando a IP estiver tramitando nas comissões, estas terão um prazo de dez sessões ordinárias, segundo o *art.52, inciso II*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 36), para apreciá-la e proferir parecer opinativo, por se tratar de matéria em regime de tramitação prioritário. O prazo extra, para a redação final do projeto, é de cinco sessões, para os projetos, como os de IP, que tramitam sob o regime de prioridade, conforme disposição do *art.196* do RICD/89 (BRASIL, 2016b, p. 66).

O RICD atribui à IPL o segundo regime mais célere de tramitação, ou seja, após os projetos que tramitam em regime de tramitação de urgência³⁶. A tramitação prioritária em regra não é aplicável somente à IPL. Esse regime de tramitação pode ser atribuído a qualquer projeto a depender da matéria e a pedido do proponente. Ela dividirá o mesmo prazo com projetos de origem parlamentar, restando atrás ainda, dos projetos urgentes. A falta de prazo diferenciado, e de preferência na ordem de apreciação, frente aos demais projetos, são problemas que afrontam a magnitude dos projetos populares e não compensam devidamente o esforço do povo.

Em suma, a iniciativa de um número mínimo de cidadãos eleitores, representados através das assinaturas instruídas com as informações e documentos é requisito procedimental verificado na fase *inicial*, quando a IPL é proposta e protocolada, isto é, entregue à CD. O vício formal, se ocorrer, é variável identificada também nesta fase, embora possa ser sanado posteriormente, o que como visto não obsta o recebimento inicial.

A restrição quanto ao arquivamento ao fim da legislatura, por sua vez, é variável que ocorre quando a IPL restar estagnada no Congresso e não for apreciada no tempo de uma legislatura. Mesmo finda a legislatura, restará protegida do arquivamento até sua apreciação.

Segue abaixo um quadro elucidativo, que sintetiza as especificidades mencionadas ou *prerrogativas* de tramitação. O quadro a seguir esquematiza as características ou prerrogativas *exclusivas* da tramitação da IPL em comparação a tramitação dos demais projetos de lei:

Quadro 3: *Variáveis* adotadas *exclusivamente* para os projetos de IPL no Brasil

CATEGORIAS PROCEDIMENTAIS APLICADAS AOS PROJETOS DE IPL NO BRASIL QUANTO À/AO	VARIÁVEIS ADOTADAS EXCLUSIVAMENTE³⁷ PARA OS PROJETOS DE IPL NO BRASIL	ETAPAS	APLICAÇÃO	TIPOS DE VARIÁVEIS
INICIATIVA DOS CIDADÃOS	Percentual mínimo de 1% de eleitores, distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% do eleitorado de cada um deles	FASE INICIAL	Categoria e variável, ambas exclusivas da IPL	CONSTITUCIONAL, ORDINÁRIA, REGIMENTAL E PERIFÉRICA
(IN) FORMALIDADE	Não pode ser recusada por vício formal.	FASE INICIAL	Variável exclusiva da IPL	ORDINÁRIA, REGIMENTAL E CONCEITUAL

³⁶ Conforme estabelece o *art.52*, inciso *I*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 36).

³⁷ Não aplicadas aos demais projetos de lei.

NÃO ARQUIVAMENTO	Não será arquivada ao fim da legislatura (período de quatro anos).	FASE INTERMEDIÁRIA	Variável exclusiva da IPL	<i>REGIMENTAL E PERIFÉRICA</i>
------------------	--	--------------------	---------------------------	--------------------------------

Fonte: a autora.

A superação dos vícios formais para seu recebimento é uma variável *ordinária, regimental e conceitual*. Por ser variável *conceitual* é determinante para enquadrá-la em determinado modelo de IPL e merece maior atenção. Dela se extrai a problemática sobre até que ponto o rigor formal, pode ser flexibilizado, pela Lei e pelo Regimento, e pelo manejo pelos membros do parlamento, em detrimento do previsto na CRFB.

A variável inserida na categoria procedimental quanto a manifestação dos cidadãos, que exige a iniciativa de um número mínimo de eleitores é uma variável, em um só tempo, *constitucional, ordinária e regimental*, bem como *periférica*. No aspecto *constitucional e ordinário*, limita-se a expressar a quantidade de assinaturas, enquanto que no *regimental*, contempla o critério que exige a instrução desse número mínimo, com os dados de identificação, como assinatura e número de eleitor documentados, dentre outros requisitos anteriormente elencados. Além destas classificações é também *periférica*, porque sua adoção não resulta em consequência determinante, capaz de enquadrá-la em determinado modelo, embora indique ser uma variável periférica prejudicial, pelo número de informações exigidas junto das assinaturas, capaz de influenciar significativamente o procedimento e conseqüentemente, o modelo de IPL. O impedimento de arquivamento ao fim da legislatura é variável *regimental e periférica*, apenas. Contudo, ainda que não decisivas para o modelo, os critérios das variáveis periféricas interferem no andamento, podendo favorecer ou dificultar o processamento. Neste último caso, a variável periférica num primeiro momento parece ser favorecedora, porém a não estipulação de um prazo limite para a sua apreciação pode deixá-la por muito tempo sem apreciação, o que ao final, prejudica em muito a IPL.

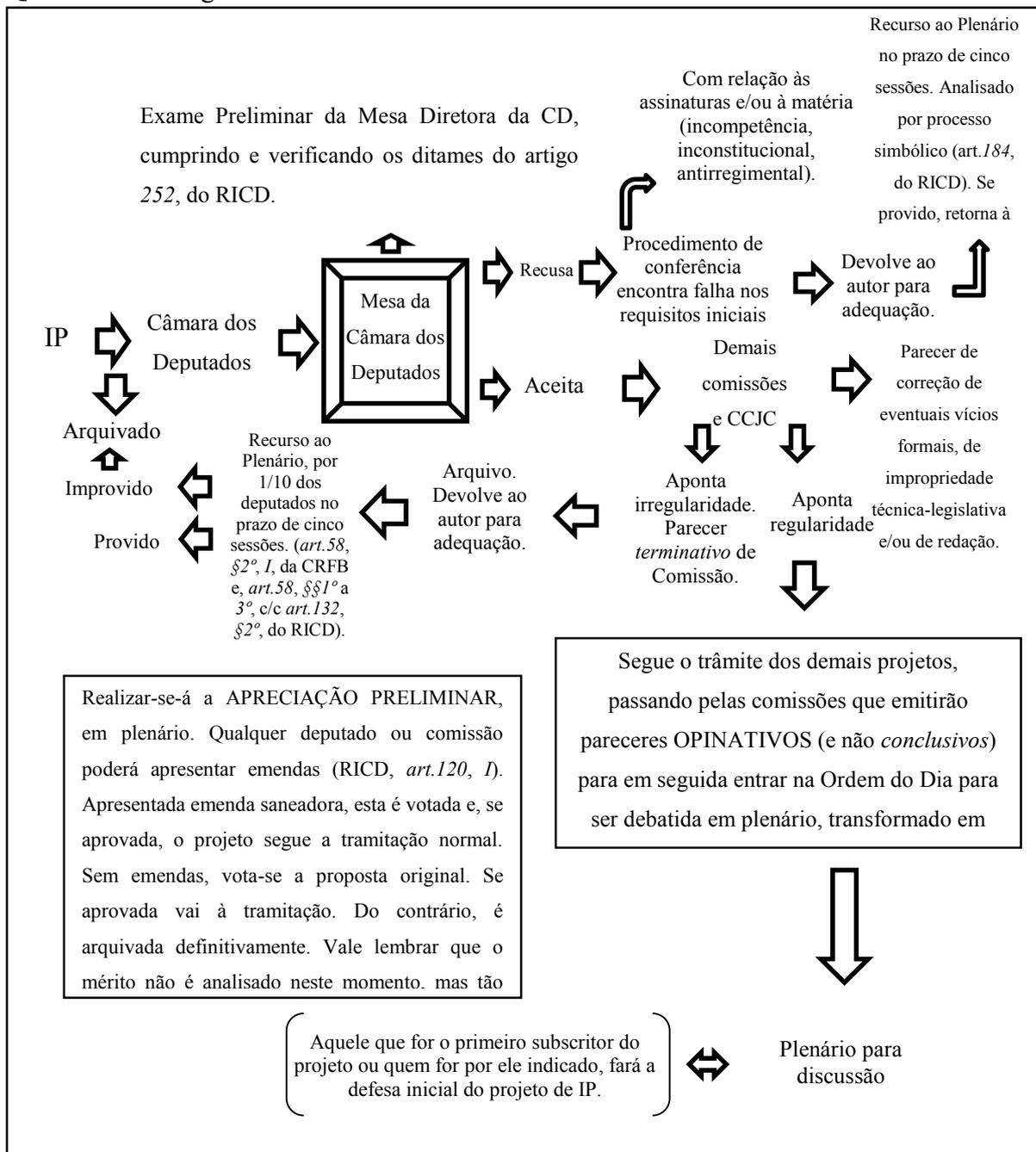
A etapa que se encerra explorou as variáveis *exclusivas* da IPL e o grau de influência de cada uma delas sobre o procedimento. A primeira categoria, quanto à manifestação dos eleitores, não é uma categoria na qual estão inseridos os demais projetos, pois tanto ela como suas variáveis no Brasil são aplicáveis somente aos projetos de IPL. As variáveis que driblam o vício formal e o arquivamento são de igual modo exclusivas. Existirão outras categorias gerais que também serão capazes de interferir na tramitação. As variáveis *não exclusivas*, mas pertencentes à tramitação dos projetos em geral, atingem de forma *indireta* os projetos de IPL.

As categorias não exclusivas poderão ser vislumbradas no quadro geral do procedimento, que será construído a partir da sistematização proposta na subseção a seguir.

III - Sistematização do rito

Esta etapa da seção é dedicada a pormenorizar a tramitação, através da sistematização do rito da IPL no Brasil. Essa tarefa fornece recursos para melhor elucidá-la e ajuda a compor o quadro que favorece a análise crítica. O fluxograma abaixo traz uma boa síntese da primeira etapa de submissão do projeto:

Quadro 4: Fluxograma 1



Fonte: a autora.

O rito da IPL no contexto do sistema legislativo brasileiro, de um modo geral, é semelhante ao rito das leis complementares e ordinárias parlamentares, salvo as especificidades trazidas na subseção anterior (item *II*). Integrada ao ciclo desse sistema bicameral³⁸, a IPL, conforme a legislação, deverá ser entregue primeiramente à CD, atuando o Senado somente como casa revisora.

Na primeira casa legislativa terão início as etapas de discussão, pelas comissões e pelo plenário e a primeira fase de votação. Nessa fase inicial de tramitação institucional (*ver quadro 4, fluxograma 1*) existem formalidades relativas à apresentação, recebimento e distribuição dos projetos. O projeto de lei, inclusive o de IPL, deve ser protocolado à Mesa da CD³⁹, precisamente perante a Secretaria-Geral. A partir deste ato, será conferido se a IPL cumpre as exigências da fase inicial, observando-se o art.252, inciso *V*, do RICD⁴⁰ (BRASIL, 2016b, p. 76), bem como a legislação ordinária e constitucional. Em caso de falha nas variáveis iniciais, o questionamento que surge é:

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 archive-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. (LIMA, 2014a, p. 201-202)

Em caso de recusa pela falta de assinaturas, como se observa na explicação do *fluxograma 1* (*ver quadro 4*), o projeto será devolvido aos propositores, para a devida correção. É o que se depreende a partir da leitura dos artigos *17*, inciso *II*, alínea *e*, e *137*, § *1º*, inciso *I*, do RICD. À exceção de ter de atender as exigências procedimentais como a do número formal de iniciativas individuais representadas pelas assinaturas instruídas visando ao seu recebimento pela CD, **a IPL não necessita de autorização** pública ou legislativa para ser proposta. Todavia,

³⁸ Os projetos de lei de iniciativa externa ao Congresso – do presidente da República, dos tribunais, do procurador-geral da República e de iniciativa popular – começam a tramitar pela Câmara e são submetidos à revisão do Senado. Como Casa de origem, a Câmara tem a palavra final sobre as eventuais emendas (ou substitutivos) do Senado. Reciprocamente, nos projetos de iniciativa do Senado, a Câmara funciona como Casa revisora, cabendo ao Senado a palavra final sobre as emendas ou substitutivos aprovados pela Câmara em seu papel revisor (FARHAT, 1996, p. 92).

³⁹ A Mesa da Câmara dos Deputados, ou Comissão Diretora, é composta de Presidência e Secretaria, segundo rege o art.19 do RICD (BRASIL, 2016b, p. 88), cujos membros são escolhidos e alocados conforme votação efetuada pelos parlamentares.

⁴⁰ Art. 252 [...] “V – o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação” (BRASIL, 2016b, p. 76).

o trâmite prevê que dependerá do acolhimento de um dos deputados que assumirá a responsabilidade pela IPL. Para poder tramitar, o projeto de origem popular precisa receber essa **atribuição de autoria compulsória**, prevista no artigo 252, inciso X, do RICD, que deverá ser indicada pelo primeiro subscritor do projeto a algum deputado da casa. Se o deputado anuir, o Regimento lhe confere os poderes e atribuições de autor do projeto (BRASIL, 2016b, p. 76).

Neste ponto há um primeiro **contrassenso** importante, pois o projeto de autoria popular recebe uma atribuição de autoria compulsória parlamentar. Ainda que faça parte do rito, tal ato confere um desvirtuamento *simbólico* da IPL, já que importante para o povo visualizar que ele é o autor da proposta. O problema é o afastamento da atividade popular, do andamento e acompanhamento do projeto, que diminui gradativamente quando o projeto passa a fazer parte da tramitação institucional. Além disso, o deputado que a assume, torna-se o principal responsável pelo projeto, o que menospreza, no mínimo simbolicamente, a atuação dos sujeitos que de fato o construíram. A partir do ato de transferência para o parlamentar o povo não poderá controlar a forma como o projeto será conduzido. O quanto de dedicação que será a ele prestado, pelo parlamento, é um tanto nebuloso. Nas ferramentas à disposição, tais como o portal virtual, constará a autoria atribuída, o que acaba por confundir o propósito inicial da IPL, obrigando enfim que os propositores dependam da vinculação consentida de um parlamentar ao projeto popular, uma espécie de exigência de apoio parlamentar indireto à proposta. Esta orientação de origem regimental, segue totalmente de encontro do objetivo maior da IP. Ao que tudo indica, este ato pode provocar um desvirtuamento do seu propósito, ao mesclar sua autoria com a de um parlamentar. Ainda que simbólico e aparentemente pertencente a uma técnica burocrática inicial, pode vir a tornar-se algo real, como quando o projeto passa a ser atribuído somente ao parlamentar, já que a partir daquele momento será o responsável direto por sua tramitação.

À título de compreensão geral, a CD é composta por comissões de caráter técnico-legislativo ou especializado e comissões de mérito, permanentes ou temporárias e ainda, pelas comissões especiais que se destinam a analisar projetos que possuam temas para os quais mais de três comissões tenham competência. As comissões são a divisão do Plenário, ou seja, a completude dos deputados se divide em grupos de trabalho. Isto serviria, em tese, para facilitar as discussões e votações das proposições, para que não haja necessidade de todos os deputados se aprofundarem em cada proposta, mas que possam trabalhar concomitantemente com diversos temas, acelerando os trabalhos legislativos tendo em vista as inúmeras proposições que tramitam no Congresso. Nesse contexto, a apreciação em conjunto pelos deputados é adotada com excepcionalidade, caso a legislação exija. Esse método prioriza um aprofundamento técnico pelas comissões em detrimento de discussões mais amplas.

Como exposto anteriormente, na subseção que tratou sobre as prerrogativas da IPL, no que se refere à formalidade, os projetos não serão inicialmente recusados por mero vício formal. Em regra geral, os demais projetos são devolvidos ao autor, pela Presidência da Câmara, quando não estiverem estruturados na forma adequada própria dessa proposição, versarem sobre matéria alheia a **competência** da Câmara e ainda, se forem evidentemente **inconstitucionais** e **antirregimentais**, conforme preceitua o art. 17, inciso II, alínea e, concomitante ao art. 137, §1º, incisos I e II, do RICD (BRASIL, 2016b). Quando a falta de adequação estiver relacionada somente à **formalidade**, ou seja, falha **técnica** e de **redação**, e não ao **mérito** ou **competência**, caberá à CD, por seu órgão competente, conforme art. 13, §2º, da *Lei nº 9.709/98* (BRASIL, 1998, p. 10), providenciar a correção dessas impropriedades técnico-legislativas.

O comitê competente, de acordo com o Regimento, é a Comissão permanente de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). De passagem obrigatória de todas as proposições, a CCJC é responsável por verificar a constitucionalidade, a juridicidade, a legalidade, a regimentalidade e a técnica-legislativa, além de agregar o auxílio de comissões técnicas de mérito, de acordo com a previsão do art. 139, inciso II, alínea c, RICD (BRASIL, 2016b, p. 54). O art. 32 do RICD trata das áreas e atividades nas quais cada comissão atua, e o seu inciso IV, dispõe sobre quais serão essas tarefas no que tange os trabalhos da CCJC (BRASIL, 2016b, p. 25). Para os projetos em geral, incluindo os de IPL, essas tarefas incluem a verificação da constitucionalidade e juridicidade e a análise legal, regimental e técnica. A falta de atendimento de alguma delas provoca a devolução da proposição ao autor. Mas, para os projetos de IPL somente o parecer *técnico* desfavorável não obsta a continuidade da tramitação.

Portanto, se por ventura a IPL contemplar temas diversos e possíveis vícios formais, a CCJC será responsável por adequá-la, eximindo-a das falhas relacionadas à técnica-legislativa, a redação e ao número de temas, em consonância com o art. 252, incisos VIII e IX, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76). Em virtude disso poderá fazer correções linguísticas, constituir novos projetos e enquadrá-la à técnica-legislativa, articulando-a de acordo com os requisitos técnicos exigidos para a elaboração textual de projetos⁴¹. Todavia, **não poderá sanar vícios de inconstitucionalidade e regimentais da IPL**. Sendo assim, quando forem identificados problemas relativos exclusivamente às questões formais, a IPL não será recusada, sendo responsabilidade da casa legislativa, ou seja, da CD, conforme previsão legal, através da CCJC,

⁴¹ Os demais projetos, também podem ser desmembrados caso eventualmente possuam mais de um assunto, sendo transformados em projetos independentes. Após, são enviados novamente à Mesa Diretora para renumeração, recebendo novo encaminhamento, retornando ao início da tramitação, conforme previsão do art. 57, inciso II, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 37).

corrigir eventuais impropriedades técnicas, tanto legislativas quanto de redação. **A CCJC só não poderá adequá-la quanto a constitucionalidade, incluído o requisito constitucional quanto ao número de eleitores assinantes e a juridicidade.** Nesse sentido, cabe esclarecer que

Quanto aos aspectos da constitucionalidade e da juridicidade, a competência da CCJ é terminativa; quanto à legalidade, regimentalidade e técnica legislativa, o parecer percorre apenas questões formais; nas demais matérias referidas no art.32, IV, o parecer é de mérito (DEZEN JUNIOR, 2016).

O parecer sobre a *constitucionalidade* e a *juridicidade* é terminativo, de acordo com o *art. 54, inciso I*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 36). O parecer que apontar falhas técnicas não será suficiente para suspender sua tramitação, mas questões de inconstitucionalidade, de antijuricidade, ou de incompetência, serão sim causadoras de interrupção do trâmite e devolução aos autores. Do parecer *terminativo*, cabe recurso. A respeito:

[...] a expressão “terminativo” justifica-se pela importância da decisão da comissão, que pode encerrar – “terminar” – a tramitação da matéria, salvo recurso dirigido ao Plenário para que este decida, definitivamente, em apreciação preliminar, sobre a admissibilidade da matéria (CARNEIRO, 2016, p. 215).

O recurso caberá, por iniciativa dos autores, devendo ser direcionado ao Plenário, no prazo de cinco sessões após o despacho que negou a IPL, oportunidade em que a CCJC também será ouvida. Se provido, o projeto seguirá tramitando, alinhado ao disposto no *art. 137, §2º* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 54). Do contrário, será arquivado definitivamente.

Os projetos em geral deverão passar pela Comissão de Finanças e Tributação, para avaliação financeira e orçamentária frente ao Plano Plurianual, frente a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao orçamento anual e eventualmente, para exame do mérito, conforme dispõe o *art. 53, inciso II* e *art. 139, inciso II, alínea b*, do RICD (BRASIL, 2016b). O parecer de mérito tem por finalidade pesquisar a conveniência técnica-política das medidas do projeto e o quanto elas podem ser oportunas. A CD não possui competência para legislar sobre todas as matérias. Quando constatada *incompetência* em relação à matéria ou ainda, inadequação segundo o parecer da *Comissão de Finanças e Tributação* (CFT) ou de *Comissão Especial*, conforme o *art. 54* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 36), o parecer também será terminativo e o projeto será devolvido para readequação. Do contrário, se não adequado é arquivado, pondo-se fim ao processo. Nestes casos também caberá recurso, nos moldes daqueles cabíveis às decisões de pareceres *conclusivos*, pois

Situação interessante no RICD é a ausência de quem tem a iniciativa para apresentar esse recurso e quais os prazos e trâmites a seguir. Em face dessa omissão, o que se adota são as regras constantes do recurso contra parecer conclusivo de comissão (CRFB, art. 58, §2º, I, e RICD, art. 58, §§1º a 3º, c/c art.132, §2º) (CARNEIRO, 2016, p. 306).

São pareceres conclusivos aqueles que nascem das comissões, quando autorizadas a discutir e votar os projetos. As comissões poderão discutir e votar projetos de lei, isto é, apreciar com votação as proposições que dispensarem, na forma do RICD, a competência do Plenário – o que não ocorre com a IP, pois

[...] os projetos de iniciativa popular, [...] pela sua singularidade, merecem ser apreciados pelo Plenário da Câmara dos Deputados após seu exame pelas comissões da Casa. Afinal, não seria razoável que projeto que obtivesse 1% (um por cento) das assinaturas do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados (isto é, em pelo menos cinco unidades da federação, dentre os 26 estados e o Distrito Federal), com não menos de três décimos por cento (três milésimos) de subscrições em cada um deles (CF, art.61, §2º, e RICD, art.252), fosse debatido e votado apenas no âmbito das comissões (CARNEIRO, 2016, p. 169).

Sobre a IPL as comissões legislativas da CD não possuem poder conclusivo de votação, bem como de proposição de emendas, como sobre os demais projetos. Ela será analisada nas comissões, onde os relatores emitirão os pareceres e após, será encaminhada novamente à Mesa, onde a Presidência da CD ordenará sua inclusão na Ordem do Dia. Particularidade cabe aos projetos de lei complementar, sendo de IPL ou não, que não poderão receber decisão conclusiva, pois a votação se dá em Plenário transformado em uma Comissão Geral (OLIVEIRA, 2015).

A IPL por regra **será discutida e votada em Plenário** transformado em Comissão Geral, ritual disposto no *art. 24, inciso II, alínea c*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 22). Nas comissões só receberá pareceres⁴² *opinativos*, não havendo, portanto, abertura de prazo para emendas perante as comissões, pois a apresentação delas ocorrerá diretamente no Plenário na fase de discussão. Nesta oportunidade ocorrerá a deliberação, em um ou mais turnos a depender da espécie legislativa⁴³, constituídos de discussão e votação, quando também poderá sofrer

⁴² O parecer financeiro e técnico-legislativo sobre as emendas pode ser apresentado diretamente em Plenário, de preferência pelo mesmo relator da proposição original, que atuou nas respectivas comissões, disposição contida no art.121 do RICD (BRASIL, 2016b, p. 52).

⁴³ Do mesmo modo que os projetos de lei complementar em geral, de Código, oriundos de Comissão, relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, e os em tramitação em regime de urgência. E ainda, serão apreciados em Plenário os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e a matéria reservada à lei complementar, conforme disposto no *art.68, § 1º*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11). Quanto à matéria, a legislação sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, atinente à carreira e a garantia de seus membros; sobre nacionalidade, cidadania, direitos

emendas, por força do *art. 120*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 52). Quando a **IPL for projeto de lei complementar** a deliberação se dará em **dois turnos**. Quando a **IPL tratar de lei ordinária** a deliberação será feita em **turno único**⁴⁴. Ambas situações em plenário. Portanto, o Plenário decidirá pela rejeição ou aprovação da IP na primeira casa legislativa.

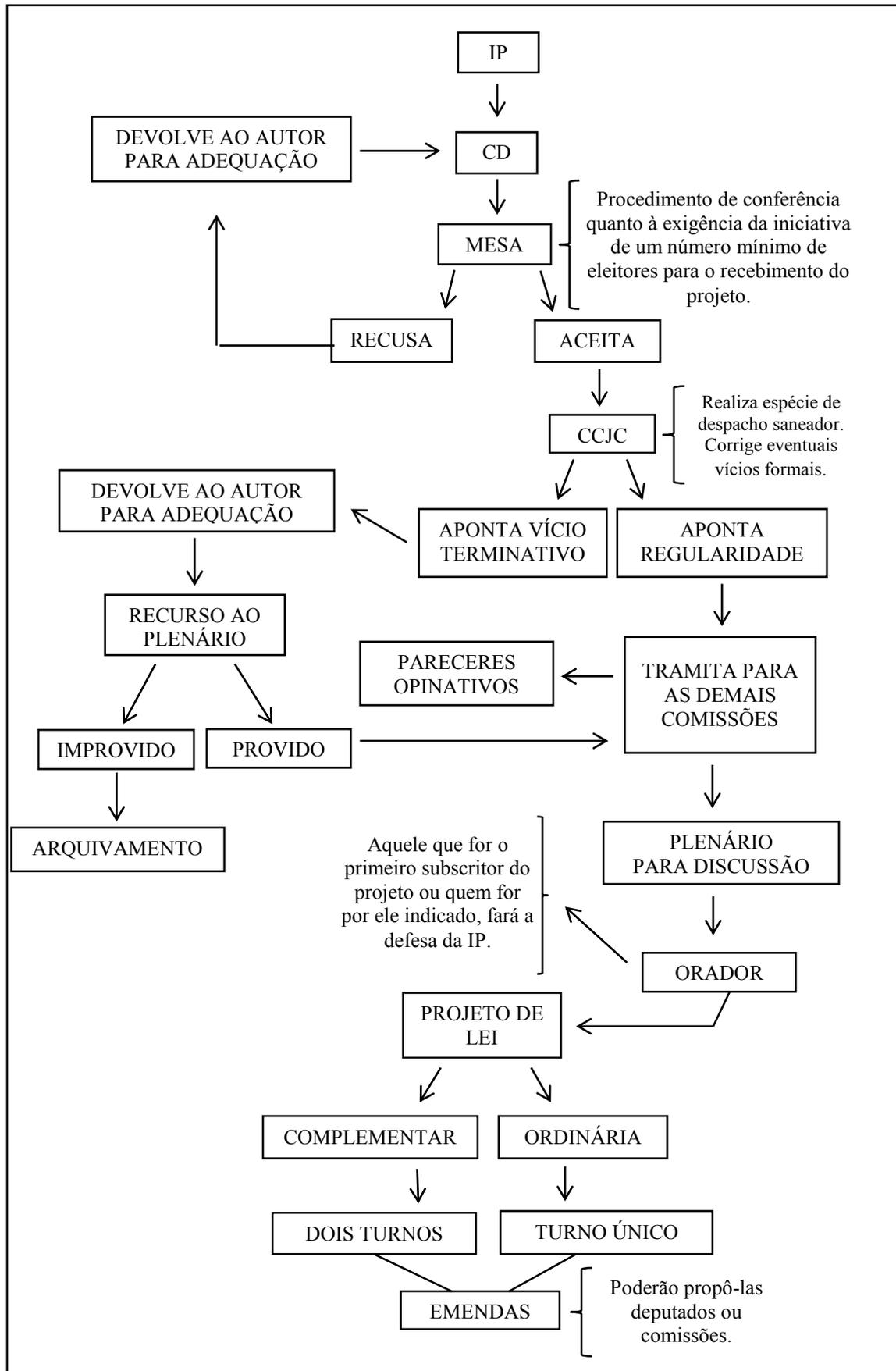
Processualmente essa primeira etapa analisada que corresponde somente às situações que podem ocorrer logo no início da tramitação, inclui muitos procedimentos que se parecem com, ou ao menos equivalentes, às tarefas de verificação de pressupostos de admissibilidade e de realização de atos de saneamento. O restante do andamento será promovido pelo exercício do mandato político dos representantes eleitos.

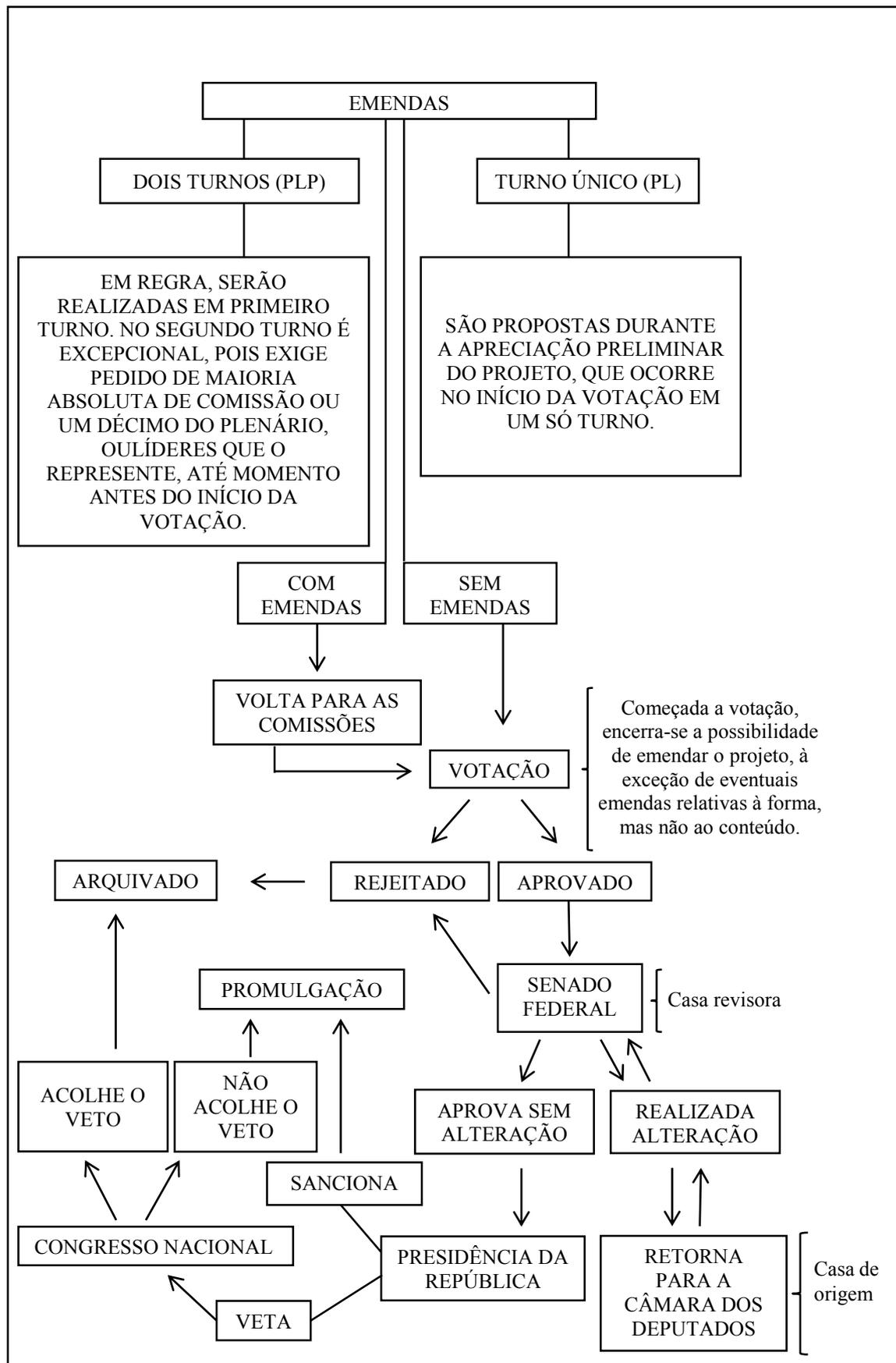
O quadro abaixo apresenta o seguimento da tramitação geral da IPL esquematizada:

individuais, políticos e eleitorais, e sobre os planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, em consonância com o disposto no *art.68, §1º* e incisos, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11), também será apreciada pelo Pleno. E, mesmo aqueles projetos que podem ser submetidos ao poder conclusivo das comissões, mas venham a sofrer recurso de um décimo dos membros da casa serão deliberados pelo Plenário da Câmara, em atendimento ao disposto no *art.58, § 2º, I*, parte final, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10).

⁴⁴ Um turno, em regra, é constituído de discussão e votação, em atendimento ao disposto no *art.149*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 56). As emendas, propostas em plenário, podem ser apresentadas durante a apreciação preliminar do projeto, que corresponde ao início da deliberação em turno único. Nos casos em que há deliberação em dois turnos, como ocorre com o projeto de lei complementar e proposta de emenda à constituição, as emendas serão apresentadas em primeiro turno. No segundo turno, só poderão ser apresentadas emendas por maioria absoluta de comissão ou por um décimo do pleno ou líderes que o represente, até momento anterior ao início da votação, conforme o *art.120*, inciso *II*, do RICD, preceitua (BRASIL, 2016b, p. 52). O projeto não poderá permanecer inscrito na Ordem do Dia do Plenário, para discussão, sem que esta ocorra por mais de quatro sessões, quando prevista a apreciação em turno único ou primeiro turno, e por duas sessões, quando em segundo turno, segundo o *art.168* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 60). As sessões responsáveis por tratar da Ordem do Dia, são as deliberativas ordinárias, que ocorrem de terça a quinta-feira, com início às quatorze horas, em consonância com o *art.65*, inciso *II*, alínea *a*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 39). O andamento da Ordem do Dia ocorre durante três horas, tendo início às dezesseis horas, na sede do Congresso Nacional, em Brasília, no Distrito Federal, estipulado pelo *art.66*, inciso *III*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 40).

Quadro 5: Fluxograma 2





Fonte: a autora.

Depois de verificados os pressupostos iniciais, se atendidos, o projeto de lei é numerado, datado, despachado às comissões competentes, publicado no Diário da CD e em avulsos, e distribuído aos membros pela Presidência da Câmara **seguindo a ordem comum dos demais projetos em tramitação**. Poderá ocorrer distribuição por dependência, caso em que o projeto de IPL será apensado a outros de mesmo tema já em tramitação, conforme disposto nos *arts. 139, inciso I e 57, inciso I*, do RICD (BRASIL, 2016b). Ou, em sentido inverso, receber apensamentos.

Uma vez apresentado, a **retirada ou desistência** do projeto de IPL, em qualquer fase do seu andamento, deverá ser feita a requerimento de, pelo menos, metade mais um dos subscritores. A Presidência da Câmara deferirá, ou não, o pedido, cabendo recurso para o Plenário. Se deferida a retirada, o projeto não poderá ser reapresentado “na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário”, segundo o *art. 104*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 48).

Com relação ao tempo de tramitação de uma IPL, este é regido pelo segundo nível de celeridade de tramitação, o **regime de prioridade**, conforme disposto no *art. 151, inciso II*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 56). Ela está inserida em um dentre os regimes previstos pelo RICD para os projetos em geral. A apreciação pode ser de três tipos: urgente, prioritária ou ordinária. **Não existe nenhum regime diferenciado, mais célere ou preferencial, destinado exclusivamente à IPL**. E ainda, dentre as opções existentes, nenhuma delas é célere o suficiente para garantir um rápido andamento da proposição. A IP está inserida na categoria prioritária, o que não significa por sua vez que será efetivamente tratada como um projeto mais importante. A preferência será dada ao regime de urgência antes do regime de prioridade, tendo este, por sua vez, preferência diante dos regimes ordinários. A tramitação prioritária pode acelerar o processo legislativo, mas não é garantia de rápida deliberação, tampouco como prerrogativa exclusiva dos projetos de IPL. Portanto, é preciso observar os fatores que já são regra própria dos projetos em geral, como o regime de prioridade para os projetos de lei ordinária e complementar que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações, e os que são atribuídos à tramitação dos projetos parlamentares. Outra possibilidade é o regime prioritário ou de urgência poder ser requerido por via parlamentar, para qualquer projeto, de acordo com o *art. 154* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 57). Enfim, mesmo o nível mais célere dependerá da atuação fundamental dos congressistas, devendo-se requerê-lo tanto para os projetos em geral quanto para os de IPL. O RICD determinará ainda, quais matérias

poderão ser tratadas com urgência de tramitação e o faz de maneira expressa⁴⁵. As comissões terão um prazo⁴⁶ de cinco sessões ordinárias quando se tratar de matéria em regime de tramitação de urgência e **de dez sessões quando se tratar de matéria em regime de prioridade, onde se enquadram as de IPL**. Para as demais, em regime de tramitação ordinária, o prazo é de quarenta sessões, conforme previsão do *art. 52*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 36). No regime de urgência, a proposição entra em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia, conforme dispõe o *art. 157* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 57). O regime de prioridade⁴⁷ dispensa algumas exigências regimentais para que haja essa inclusão na pauta. O projeto será incluso na sessão seguinte, logo após os projetos em regime de urgência. No entanto, **mesmo dentre os projetos prioritários, terão preferência à frente dos projetos de IPL, os de iniciativa da Mesa e das comissões permanentes**, conforme previsão do *art. 159* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 58).

Uma vez na Ordem do Dia, e publicados ou lidos os pareceres das comissões, recomendando ao Plenário a aprovação, com ou sem emendas, ou a rejeição do projeto, **a discussão da IPL** na Comissão Geral ou Plenária da Câmara se realizará desde que presente o orador, aquele que for o primeiro subscritor do projeto ou quem for por ele indicado, sendo que “essa indicação só poderá recair sobre deputado ou outro signatário do projeto” (CARNEIRO, SANTOS, NETTO, 2016, p. 332). Definido o primeiro debatedor, este fará a defesa da IPL, no tempo de 20 minutos. A ocorrência desse procedimento está prevista pelo *art. 252*, inciso *VIII*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 76).

No plenário, em discussão, **qualquer deputado ou comissão poderá apresentar emendas** ou proposições acessórias, segundo previsão contida no *art. 120* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 52). As emendas⁴⁸ podem ser de vários tipos. **O projeto de IPL, assim como os**

⁴⁵ A solicitação de urgência pode ser requerida quando a proposição tratar de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais, tratar-se de providência para atender à calamidade pública, visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima, ou ainda, pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão, conforme previsto no *art. 153* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 57).

⁴⁶ A tramitação em regime de urgência, exige a apreciação conjunta pelas comissões ou em igual momento, em cada uma, atendendo ao disposto no *art. 139*, inciso *VI*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 54), e não sequencialmente, em uma por vez, como ocorrem nos demais regimes.

⁴⁷ Os projetos de iniciativa da Presidência da República, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, e do Senado Federal são beneficiados por esse regime. E quanto à matéria, o benefício dessa tramitação atinge os projetos de lei com prazo determinado, os projetos de regulamentação de eleições, e suas alterações, os projetos de alteração ou reforma do RICD, e, por fim, como já referido, projetos de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações, sendo estes projetos de IP ou não, de acordo com a previsão do *art. 51*, inciso *II*, alínea *b*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 51).

⁴⁸ Os projetos de lei podem ter emendas aditivas, supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou apenas de redação, com base no *art. 118* e parágrafos do RICD. As emendas substitutivas alteram substancialmente ou

demais projetos, poderá receber emendas parlamentares. São adicionadas ao texto e visam erradicar alguma parte da redação, causar fusão dentre emendas ou destas com o texto original, modificando-o formalmente sem alterá-lo substancialmente ou alterando-o em parte ou todo, todas autorizadas pelo disposto no *art. 118* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 51). Encerrada a discussão com emendas, o projeto é retirado da pauta e encaminhado novamente às comissões que emitirão novos pareceres sobre as emendas apresentadas, de acordo com o *art. 121* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 52). Caso não sofra emendas estará pronto para a fase de votação, conforme define o *art. 180*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 62). Já na fase final, iniciada a votação, não serão aceitas emendas, exceto as que não alterarem o conteúdo dos projetos substancialmente, mas apenas em caráter formal. No caso de proposições com caráter urgente⁴⁹, após iniciada a votação, não poderá haver mais emendas, de nenhuma espécie, em consonância com o *art. 120* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 52).

A deliberação do projeto na CD dependerá de votação indireta, realizada pelos parlamentares. Dependendo do resultado, a IPL é aprovada ou rejeitada. Seu texto poderá ser rejeitado e arquivado, sem que resulte em lei, se assim for o resultado da votação parlamentar plenária. Aprovada, com ou sem emendas, irá para o Senado, casa revisora, tendo em vista a previsão do *art. 200* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 66). Se discutido e alterado pelo Senado, retorna à casa de origem para apreciação das alterações. A matéria de projeto que for rejeitado por votação final só poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara e, nos casos de IPL, “por iniciativa do autor, aprovada pela maioria absoluta dos deputados”, previsão do *art. 110* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 49).

Por regra geral, as proposições legislativas serão aprovadas pela votação da maioria dos deputados, presentes em maioria absoluta, conforme previsão do *art. 183* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 62) e *art. 47* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 8). Para as leis complementares em especial, incluindo-se as de IPL, é condição *sine qua non*, pois se, e somente se, por votação da maioria absoluta dos membros da Câmara, serão aprovadas, de acordo com o que rege o *art. 183, §1º*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 62) e o *art. 69*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11).

formalmente parte dos projetos. Mas a emenda substitutiva pode suceder o projeto integralmente, conhecida como substitutivo, conforme previsão do *art.118, §4º*, do RICD (BRASIL, 2016b, p. 64).

⁴⁹ Onde não se enquadram as IPLs, a menos que abordem a temática autorizada ou algum deputado o requeira.

Haverá um prazo⁵⁰ extra para a chamada **redação final** do projeto, que deverá ser elaborada em cinco sessões para os projetos como os de IPL, que tramitam sob o regime de prioridade, conforme disposição do *art. 196* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 66). Por fim, o projeto segue para o Executivo que no prazo de quinze dias poderá vetá-lo⁵¹, de acordo com o *art. 66, §1º*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11).

O veto presidencial poderá ser derrubado pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta, em reunião conjunta, conforme disposto no *art. 57, §3º, inciso IV*, da CRFB (BRASIL, 2016b, p. 37). Se assim for, o projeto retorna à Presidência da República para promulgação. Quando sancionado e promulgado, em atendimento ao disposto no *art. 66* da CRFB (BRASIL, 2016b, p. 11), seguirá para publicação e consequente vigência.

IV - *Considerações Finais*

Neste momento, a preocupação é expor claramente a classificação das variáveis do rito procedimental da IPL no Brasil, com base tanto nos critérios extraídos da sua sistematização quanto na categorização proposta no capítulo anterior. A classificação está dividida em categorias procedimentais que comportam a identificação das respectivas variáveis no procedimento analisado. Estas, por sua vez, estão vinculadas à legislação e aos modelos, como sintetiza o quadro na sequência:

⁵⁰ O prazo será de dez sessões, para os projetos em regime de tramitação ordinária, e dentro de uma sessão prorrogável por mais uma, excepcionalmente, para os que tramitam em regime de urgência, nos termos do *art. 196* do RICD (BRASIL, 2016b, p. 66).

⁵¹ O veto poderá ser parcial. Nesse caso, somente a parte vetada volta para análise pelo Congresso. Se derrubado, o veto parcial é promulgado e a lei republicada, na forma do *art. 66* da CRFB (BRASIL, 1988, p. 11).

Quadro 6: Classificação das *variáveis* identificadas no procedimento brasileiro de IPL

CATEGORIAS PROCEDIMENTAIS		DE QUE FORMA IMPACTA A CATEGORIZAÇÃO	QUANTO A NORMA JURÍDICA QUE A PREVÊ	VARIÁVEIS DO MODELO DE IP NO BRASIL
1.	Quanto à matéria	<i>Periférica</i>	<i>Constitucionais</i>	Exceto para conteúdo de competência privativa ou reservada, e exclusiva.
2.	Quanto aos tipos de proposição	<i>Periférica</i>		Restrita a projeto de lei, ordinária e complementar.
3.	Quanto à formatação do projeto	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, Ordinária e Regimental</i>	Exigência de projeto formulado, articulado em artigos.
4.	Quanto à formalidade do projeto	<i>Periférica</i>	<i>Ordinária e Regimental</i>	Não pode ser recusada por vício formal, e eventuais impropriedades técnicas, legislativas ou de redação são corrigidas, pela própria CD, por meio da CCJC.
5.	Quanto à necessidade de representação por parlamentar	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	Exigida. Atribuída a um deputado, pela Mesa da CD, segundo indicação do primeiro assinante do projeto.
6.	Quanto ao juízo de admissibilidade	<i>Periférica</i>		Realizado, pela CCJC, que verifica sua constitucionalidade e juridicidade. Não obedecendo aos critérios, é devolvida aos propositores.
7.	Quanto ao regime de tramitação	<i>Periférica</i>		Regime de tramitação prioritário, pelo segundo nível de celeridade, não urgente.
8.	Quanto à possibilidade de modificação do projeto	<i>Conceitual</i>		Sim, após ser recebida, tramitará e será apreciada em ambas as casas do Congresso Nacional, que podem modificá-la.

9.	Quanto à votação direta ou indireta do projeto	<i>Conceitual</i>		A votação da proposta é realizada pelos parlamentares, portanto, indireta com relação ao povo.
10.	Quanto à realização de referendo para apreciação final	<i>Periférica</i>		Não é realizado referendo, cabendo somente aos parlamentares e à Presidência da República, a aprovação final.
11.	Quanto aos sujeitos ativos ou titulares do direito	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Somente cidadãos eleitores.
12.	Quanto à manifestação dos cidadãos	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, ordinária e regimental</i>	É exigido, no percentual de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, representados por suas assinaturas ao projeto.
13.	Quanto ao meio de registro das assinaturas	<i>Periférica</i>		As assinaturas instruídas são documentadas por meio físico.
14.	Quanto aos documentos que instruem a manifestação dos eleitores	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	Nome completo legível e assinatura, dados identificadores do título de eleitor, endereço, lista fornecida pela Justiça Eleitoral com o número de cidadãos eleitores de cada Estado da Federação.
15.	Quanto aos apensamentos a outros projetos em tramitação	<i>Periférica</i>		Pode ocorrer, por encaminhamento da Mesa, se houver afinidade entre temas.
16.	Quanto à conversão em lei	<i>Periférica</i>		Não há obrigatoriedade, mas se aceita deverá tramitar e, necessariamente, ser apreciada.

17.	Quanto ao limite de tempo máximo para sua resolução	<i>Periférica</i>		Não existe previsão específica de prazo, além daquele estipulado para a apreciação nas comissões e para a redação final (dez e cinco sessões legislativas, respectivamente).
18.	Quanto ao arquivamento	<i>Periférica</i>		Não poderá ser arquivada ao final da legislatura ou até sua apreciação definitiva.
19.	Esfera legislativa aplicável	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Nas três esferas: municipal, estadual e federal.
20.	Vedação de revisão/revogação após entrada em vigor	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Não vedado, tratada como qualquer outra lei

Fonte: a autora.

As variáveis identificadas nas categorias procedimentais adotadas para a IPL, encontradas no modelo brasileiro, são variáveis *conceituais* que dão suporte para um modelo instrumento de democracia indireta. Porém, além de agir dentro dos parâmetros *conceituais* de um modelo *indireto*, a atuação popular parece restar prejudicada por algumas práticas *periféricas* que afetam ainda mais um procedimento que já é vulnerável.

Alguns dos principais problemas encontrados, envolvendo variáveis *conceituais* e *periféricas*, respectivamente, podem ser divididos em dois grandes blocos. O primeiro é o avanço das arbitrariedades parlamentares sobre a norma atinente, traduzidas na possibilidade de mudanças substanciais, através de emendas modificativas e substitutivas no projeto e na votação final parlamentar, ou seja, indireta. O segundo é composto pelas dificuldades estruturais e institucionais para lidar com as assinaturas (verificação das assinaturas e confirmação dos demais dados, a escolha dos dados que devem instruí-las, assim como a forma como são coletadas), a falta de celeridade, a redesignação de autoria parlamentar, os apensamentos a outros projetos de autoria parlamentar, a falta de clareza quanto as matérias que podem ou não ser tratadas pela IP, dentre outras categorias procedimentais periféricas que podem ser observadas no quadro acima (*Quadro 6*). Essas variáveis periféricas *enfraquecem* o procedimento.

O próximo ponto é dedicado a reunir as experiências em IP já ocorridas no Brasil, analisando quais medidas foram tomadas e se o procedimento foi ou não respeitado. Os projetos tramitados e em tramitação serão analisados sob uma perspectiva crítica, a partir das categorias procedimentais e observações aos critérios, realizados nesta seção.

2. OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo informar os casos de IPL no Brasil e, partindo de uma análise crítica das dificuldades práticas, verificar quais variáveis atravancam o instrumento. Ou seja, objetiva esclarecer a situação dos projetos de IPL no Brasil, explorá-los e problematizar seus pontos críticos. A seção descreverá os casos. Depois, avaliará as dificuldades, com a ajuda de estudos científicos apanhados, das notícias dos projetos e do detalhamento do procedimento realizado na seção anterior. Por fim, esta segunda etapa de exercício analítico encerra com as considerações finais sobre o modelo de IPL brasileiro.

O olhar sobre os projetos se baseia em três momentos. O primeiro, introdutório, narra um pouco do contexto de cada um, de acordo com as descrições encontradas em notícias, em documentos de tramitação e demais bibliografias consultadas. Em seguida, faz-se uma avaliação do procedimento de cada projeto de IPL no Brasil e seu desenvolvimento prático. Assim, primeiramente, introduz-se o tema do projeto ao leitor, no que tange a matéria proposta pela IPL e sua repercussão. Esta etapa é importante para contextualizar a experiência. Extrair da análise da tramitação os pontos controversos tendo por base as instituições, tem o propósito de provocar a discussão sobre até que ponto a falha ou o sucesso do procedimento é relevante. O último movimento traz consigo uma espécie de relatório final sobre a respeitabilidade aos requisitos, na tramitação de cada IPL. Essa relação favorece o levantamento dos focos de descaso e sinais de descumprimento das exigências, prejudiciais à sua credibilidade e eficácia.

Antes mesmo de iniciar a descrição dos projetos de IPL, cabe antecipar alguns esclarecimentos sobre dois aspectos procedimentais: a **atribuição de autoria** e a **verificação das assinaturas**. Embora os projetos a serem mencionados tenham sido criados a partir de IP, como analisado minuciosamente na sistematização do rito, a previsão legal do RICD obriga a atribuição de autoria a um deputado.

Conforme informação do poder legislativo, recebida via *e-mail* (BRASIL, 2016a), os projetos que serão referidos no decorrer desta seção são oriundos de IPL. No entanto, em uma breve busca na plataforma digital da CD se conclui que **não é possível reconhecer de imediato**

os projetos de IP, ao menos por autoria. Por vezes, a ementa menciona a informação de que foram recebidas as assinaturas para tramitar como IPL. Em outros, não há nenhuma alusão. Por estas, dentre outras razões, constata-se que “quando se indaga se a iniciativa popular já foi exercida no Brasil em âmbito federal, a resposta tende a variar”. (SANTOS, 2009, p. 89). Justificável, pois a começar por essa dificuldade de encontrar no *site* da CD, as IPLs. No entanto, cabe mais uma vez ressaltar que a **atribuição de autoria da IPL à deputado na Câmara é obrigatória**, conforme previsão do RICD, esclarecida na seção anterior. A CRFB e a *Lei da Soberania Popular* não a impõem. **Este ato procedimental é exigido somente pela CD.**

Depois de frustrada a busca, para dar início à pesquisa, diante do impasse para determinar quais projetos já tramitaram e tramitam como IPL no Brasil, escreveu-se à CD, através do espaço dedicado a comunicação e esclarecimentos do próprio *site*. A resposta, retornada por *e-mail* (BRASIL, 2016a), indicou cinco projetos finalizados e três em tramitação. Seguiu-se assim, como parâmetro, o comunicado pelo órgão legislativo. Consideram-se, portanto, para fins desta pesquisa, os projetos informados pela CD, como sendo as IPLs *oficialmente* reconhecidas. Nesta etapa, serão analisados todos os projetos finalizados, além daqueles em tramitação.

De acordo com a casa legislativa, os projetos tramitados são o PL 2710/1992 sobre *moradia popular*, o PL 4146/1993 sobre *crime hediondo*, o PL 1517/1999 sobre *compra de votos*, o PLP 518/2009 conhecido como *Ficha Limpa* e o PL 1472/2007 conhecido como *de olho no imposto*. Em tramitação, encontram-se o PL 7053/2006, cujas assinaturas foram geradas pelo *Movimento Gabriela Sou Da Paz*, o PLP 321/2013, conhecido por *Saúde Mais Dez* e o PL 4850/2016, que propõe as chamadas *Dez Medidas de Combate à Corrupção* (BRASIL, 2016a).

A análise seguirá a ordem estabelecida no quadro abaixo:

Quadro 7: Resumo dos projetos de IPL no Brasil

Nº DO PROJETO		LEGISLAÇÃO	PALAVRAS-CHAVE
1.	PL 2710/1992	LEI 11124/2005	<i>MORADIA POPULAR</i>
2.	PL 4146/1993	LEI 8930/1994	<i>CRIMES HEDIONDOS</i>
3.	PL 1517/1999	LEI 9840/1999	<i>COMPRA DE VOTOS</i>
4.	PLP 518/2009	LEI COMPLEMENTAR 135/2010	<i>FICHA LIMPA</i>
5.	PL 1472/2007	LEI 12741/2012	<i>DE OLHO NO IMPOSTO</i>
6.	PL 7053/2006	EM TRAMITAÇÃO	<i>MOVIMENTO GABRIELA SOU DA PAZ</i>
7.	PLP 321/2013	EM TRAMITAÇÃO	<i>SAÚDE MAIS DEZ</i>
8.	PL 4850/2016	EM TRAMITAÇÃO	<i>DEZ MEDIDAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO</i>

Fonte: BRASIL, 2016a.

As variáveis da IPL no Brasil foram definidas na primeira seção, através da seleção de vinte itens. Os critérios enunciados (*ver quadro 6*) servirão como parâmetro de análise crítica da prática da IPL, em cada um dos projetos a serem abordados. O *site* da CD disponibiliza alguns dos chamados *dossiês*, arquivos de análise que reúnem de forma documentada o trâmite do processo legislativo. Através deles, verifica-se o cumprimento das etapas procedimentais e como isso se deu, observando na prática o funcionamento do instrumento.

Previamente, serão analisados os projetos já tramitados e, em seguida, os projetos em tramitação. Para tanto, inicia-se com a introdução ao contexto de cada projeto (*I a VIII*), seguido da análise documental, a fim de criar condições para a avaliação crítica do procedimento (*IX*).

I – *Projeto de Lei Ordinária 2710/1992*

Lei Ordinária 11124/2005

MORADIA POPULAR

A IP da *moradia popular* culminou na criação da *Lei nº 11.124 de 2005* (BRASIL, 2005, p. 1). De acordo com a data de publicação do projeto (BRASIL, 1992b), foi a **primeira** IPL a ser proposta no Brasil. Em contrapartida, a mais longa em duração da tramitação. Também conhecido como o projeto que propôs a criação do *Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social* é apresentado por Cavalcante Filho (2017, p. 19), como o “único caso de iniciativa popular propriamente dita” no Brasil, pois

[...] o Diário do Congresso Nacional de 8 de abril de 1992 publicou o Projeto como de iniciativa popular (p. 6355). [...] No parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, há expressa menção [...]. Também no Senado Federal [...], o Projeto foi tratado como de iniciativa popular [...] (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 19-20).

A identificação clara e precisa realizada na documentação do projeto, como de IP, atribui o caráter simbólico, importante no acompanhamento da tramitação e no registro processual. Porém, desde logo, essa iniciativa enfrentou **dificuldades relacionadas à competência em função da matéria**.

Os “[...] projetos de lei do legislativo não poderiam vincular despesas além das áreas de saúde e educação previstas na Constituição e também não poderiam criar conselhos ou órgãos, cuja atribuição seria exclusiva do Executivo [...]” (LIN, 2010, p. 90). Observando-se a previsão contida no *art. 61, §1º, II*, em especial as alíneas *b* e *e*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 10), é possível chegar à conclusão de que, de fato, o projeto avançou sobre a competência privativa da Presidência da República, pois tratou de matéria orçamentária.

O plano era a vinculação de orçamento para a demanda de moradia popular através da criação de um fundo específico, gestado por um conselho próprio. De fato, as áreas orçamentária e administrativa-organizacional públicas são afetadas e aparentemente, essas matérias só podem ser tratadas em projetos submetidos pelo Executivo. No entanto, ainda que a CRFB

[...] não tenha previsto a delegação no art.61 – nos mesmos moldes que fez com os parágrafos únicos do art.22 e 84 – disse que a iniciativa era privativa, e não exclusiva, e mais, abriu uma exceção ao sistema geral de repartição de competências e atribuições, antes destinado apenas aos poderes e autoridades constituídas, para dar ao cidadão (iniciativa popular) um status constitucional diferenciado, permitindo-o

ocupar um posto de co-legitimação com as demais autoridades do caput do art. 61 (RIBEIRO JUNIOR, 2005, p. 19).

De acordo com essa interpretação, a IP seria equivalente a qualquer outra iniciativa legislativa institucional pública democrática representativa. Os artigos mencionados, além do *art. 61* tratam, respectivamente, das matérias de competência *privativa* da União e do Presidente da República⁵². Um segundo argumento, seria o de que a vinculação orçamentária estaria a serviço de uma necessidade decorrente de um desejo maior, de um projeto mais amplo, que tem por fundamento um direito fundamental, qual seja, à moradia digna (RIBEIRO JUNIOR, 2005). Desse modo, esse princípio supriria a questão relativa a competência.

Segundo Paz (1996), a resistência política institucional ao projeto, deveu-se ao entendimento de que moradia seria matéria de políticas públicas, devendo ser proposta, portanto, pela Presidência da República. Ao Legislativo caberia ainda que mediante IPL tratar somente de questões que não envolvessem projetos políticos sociais de governo. Orçamentos de responsabilidade do Executivo não poderiam ser pauta de projetos populares.

No entanto, a rigor, políticas públicas seriam aquelas direcionadas a todos cidadãos, enquanto as sociais, por sua vez, cuidariam de interesses coletivos mais restritos, como os do movimento por moradia. O fundo planejado pela IPL estaria vinculando orçamentos a serem destinados para uma política social, direcionada a um nicho societário específico, não adentrando, portanto, no campo das políticas públicas. Essas características a tornam

[...] uma proposta **instrumental** que responde a interesses de certos setores da sociedade [...] não é uma política urbana, no sentido de regular a vida nas cidades, nem uma proposta de política habitacional para a sociedade como um todo. É um projeto de Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social, que atende as necessidades e demandas da **população de baixa renda** [...] a iniciativa de elaborar a proposta, discutindo com as bases do movimento social e com os técnicos da área de habitação, **rompeu com a imagem de que os setores populares não teriam condições de formulação e proposição**. [...] e assumem o **papel de sujeitos do processo legislativo**. (PAZ, 1996, p. 158, grifo nosso).

Desse modo estaria de acordo com a competência relativa a matéria. É possível, ainda, explorar outros três pontos relevantes mencionados na citação supratranscrita, no que diz respeito às impressões deixadas pela primeira experiência de IPL no Brasil. O primeiro deles,

⁵²*Parágrafo único* do artigo 22: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988, p. 5). *Parágrafo único* do artigo 84: O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações (BRASIL, 1988, p. 12).

seu **caráter instrumental**, enquanto projeto democrático direcionado e específico para se atingir um objetivo popular. Em segundo, a demonstração de que **a população é capaz de propor um projeto de lei articulado**. Finalmente, o reconhecimento do **protagonismo do povo como sujeito ativo e atuante no processo legislativo**. Contudo, no que tange a competência privativa sobre a matéria, apesar de toda sorte de argumentação doutrinária, quando consultada, em resposta através do *e-mail* utilizado como referência nesta dissertação, a CD enfatiza que

[...] de acordo com a Constituição Federal de 1988 (art.14, III e art.61, §2º), projetos de iniciativa popular podem ser apresentados à Câmara dos Deputados desde que cumpram as seguintes exigências: disponham sobre **temas que não sejam de iniciativa privativa do Presidente da República**; contenham a assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, originárias de, pelo menos, cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 2016a, grifo nosso).

Ainda assim, a situação irregular não foi impedimento para, que ao projeto, fosse dado prosseguimento. Quanto ao procedimento, a proposta originalmente apresentada foi substituída integralmente pela chamada emenda *substitutiva global*, de iniciativa parlamentar:

A proposição foi – repita-se – aprovada não em sua versão original, mas sim na forma de substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação. Aprovada pelo Senado Federal, a proposta foi vetada parcialmente pelo Presidente da República (veto ao parágrafo único do art. 7º, que tratava de dotações orçamentárias). O Veto (nº 22, de 2005) foi mantido (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 20).

A Secretaria-Geral manifestou à Presidência da Mesa a impossibilidade de verificação da **condição de eleitor** dos assinantes por **incompletude do banco de dados da Justiça Eleitoral**. Apesar disso, opinou pela aceitação do projeto (BRASIL, 1992a). Não é possível constatar ao certo qual foi o motivo, mas as duas circunstâncias procedimentais consideradas falhas quanto à matéria e para com as assinaturas, por fim foram sanadas através da flexibilização do rigor procedimental.

Considerando as mencionadas dificuldades estruturais internas da própria casa legislativa para lidar com o primeiro projeto de IPL, além daquelas culturais externas, tendo em vista a noção de “que a experiência brasileira é bem tímida no tocante à iniciativa popular” (MARCO, 2014, p. 143) e a própria condição de cidadão com relação a “cultura da prática política” (MOREIRA, 2010, p. 75-6), a solução encontrada parece ter sido adaptar o que era um projeto popular, ao trabalho que já vinha sendo executado pelos parlamentares. Através de apensamentos e alterações realizadas durante a tramitação, a casa legislativa promoveu a aproximação de outros projetos já em tramitação com o promovido pelo povo, acelerando seu

recebimento, em que pese os requisitos legais procedimentais, próprios da IPL, não tenham sido inteiramente respeitados.

II – *Projeto de Lei Ordinária 4146/1993*

Lei Ordinária 8930/1994

AMPLIAÇÃO DO ROL DE CRIMES HEDIONDOS

O PL 4146/1993 foi o **primeiro projeto de IP a se tornar lei** no Brasil, de acordo com a data de publicação da correspondente *Lei Ordinária n° 8.930* (BRASIL, 1994). O primeiro e segundo projetos de IPL se distanciam pela celeridade na tramitação, da propositura à aprovação, o primeiro foi de longe o mais demorado, enquanto o segundo, o mais célere.

A autoria deveria ter sido encaminhada a algum deputado, como rege a casa. Porém, o registro foi atribuído ao Poder **Executivo**. No dossiê não haverá mais menção à IPL, nem mesmo amostra de assinaturas, mas apenas pareceres de autoridades opinando pelo enrijecimento da pena como combate ao suposto aumento da violência. Em único projeto, foram aproveitadas as demandas punitivas aplicáveis à conduta de homicídio praticado por comando de grupos de extermínio, ainda que envolvam um só agente e as voltadas ao cometimento de homicídio qualificado, todos classificados pela proposta como crimes hediondos (BRASIL, 1993).

Esta IPL derivou da mobilização decorrente em torno do retorno ao debate sobre as tentativas de controlar a violência e envolveu um acontecimento muito famoso, de grande repercussão e comoção social. A indignação trouxe à tona, novamente, a discussão sobre os níveis de punição, e deu origem a IPL

[...] cuja campanha para coleta de assinaturas foi encabeçada pela escritora Glória Perez, juntamente com outras mães de vítimas da violência, objetivando a inclusão do crime de homicídio qualificado como hediondo após o assassinato da sua filha Daniella Perez. (LEITE; MAGALHÃES, 2013, p. 2229).

Por ser atriz de novela assassinada por colega de trabalho, também ator, sendo que ambos atuavam juntos em reconhecida novela escrita pela mãe da vítima, o país inteiro restou comovido diante da tragédia. Embora o texto inicial não apresente a inclusão do homicídio qualificado, essa emenda parece ter se tornado o foco do projeto. Não obstante a crueldade do crime, a percepção social sobre o tema foi fortemente influenciada pela mídia. Nesse contexto,

Carregada de questões comoventes, que cercam a todos, principalmente no que tange ao clamor de justiça, há de se considerar que a mídia, além de tudo, tenha atualizado a memória da sociedade em torno do fato crime por causa de um crime, e com isso, tenha despertado a atenção da sociedade para seu próprio funcionamento e para a necessidade de proteção dos valores pelos quais decide viver, inclusive revitalizando as práticas institucionais (LEITE; MAGALHÃES, 2013, p. 2237).

A memória social revive o impactante crime, através do apelo midiático. Com isso, a IPL parece ter sido reavivada como prática institucional funcional capaz de sobrepujar o sofrimento e capacitar o cidadão, ou as vítimas indiretas, no caso a sociedade em geral, a realizar ato que converta o sentimento de dor e impotência diante do crime em algo que resulte em uma consequência legal punitiva para os que o cometerem.

A demanda foi absorvida pelo interesse político parlamentar e o projeto pelas proposições que já tramitavam em torno do assunto. O Executivo terminou por assumir a tarefa, apresentando o projeto, acredita-se em virtude da matéria. Conquanto, o seu *dossiê* não demonstra nenhuma das assinaturas. Da sua leitura, observa-se que o projeto recebe o apoio de órgãos e agentes políticos, mas os eleitores assinantes da IPL, não constam, nem por amostragem (BRASIL, 1993).

O direito penal está dentre os temas de competência privativa da União, conforme prevê o *art. 22, inciso I*, da CRFB (BRASIL, 1988, p. 5). A reunião do projeto inicial a outros projetos já em tramitação culminou na aprovação da lei, sem que para isso fosse necessária a readequação da IPL aos requisitos, dentre eles o da matéria.

De uma maneira geral, não poderia haver recusa, já que o projeto inicial, oficialmente apresentado, foi assinado pelo Executivo. A aceitação como projeto de IPL, por parte da CD, foi apenas alusiva. A IPL pressionou e incentivou trabalhos que, em parte, já se encontravam em andamento. O fator popular, neste caso, pode ter sido aproveitado, guardadas proporções, como impulso utilitarista aos anseios parlamentares.

III – Projeto de Lei 1517/1999

Lei 9840/1999

CONTRA A COMPRA DE VOTOS

A IPL contra a compra de votos foi promovida pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). A lei originada do projeto define as situações de captação de

sufrágio, determinando a aplicação de multa e cassação do registro de candidatura do candidato que a cometer, isto é, doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto, no período que se inicia com a candidatura até a eleição (MCCE, 2016).

Com o *slogan* “Voto não tem preço, tem consequências!” (MCCE, 2016, p. 3) o movimento gerador da IPL defende que “a Lei 9840 possui um papel fundamental para a conquista de um sistema político mais democrático ao combater a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa” (MCCE, 2016, p. 12). Em resumo, a lei resultante da IP alterou o Código Eleitoral, tornando a captação ilícita de sufrágio crime eleitoral com pena de cassação e multa ao candidato que o cometer (BRASIL, 1999b).

O projeto foi proposto antes de angariar o mínimo legal das assinaturas (BRASIL, 1999a). Segue trecho da justificativa:

[...] as assinaturas já recolhidas foram entregues [...] ao Presidente da Câmara Federal [...] mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido [...] Os Deputados que apresentam este Projeto de Lei, assumindo-o como seu, o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação [...] Os subscritores deste Projeto convidam os demais Deputados a igualmente o subscreverem, e em seguida deliberarem a seu respeito e o aprovarem no prazo necessário a que a Lei promulgada possa vigir nas eleições do ano 2000 [...] (BRASIL, 1999a, p. 2).

Mais uma vez os requisitos não atendidos foram deixados de lado e substituídos pela iniciativa parlamentar. A iniciativa mínima exigida, de 1% do eleitorado nacional, foi flexibilizada em detrimento da pressa para que o projeto fosse aprovado e a consequente lei gerasse efeitos antes da eleição seguinte. Os parlamentares acabaram assumindo o projeto que passou a tramitar antes da total comprovação documental e “isso confirma que também este PL, embora de inspiração popular, não pode ser considerado tecnicamente de iniciativa popular” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 22). O problema desse tipo de acontecimento é que as assinaturas consistem num dos principais fatores de legitimidade da IP. Não se trata apenas da questão majoritária, mas da falta de ampla discussão, inclusive com as opiniões contrárias, ainda que minoritárias. Embora tenha sido aceita, esses precedentes tornam precária a autonomia legislativa dos iniciadores da proposição, bem como as prerrogativas atribuídas à IPL. Estas e outras questões relativas às falhas de funcionamento da IP no Brasil serão repassadas a título de considerações finais, ainda nesta seção.

IV – Projeto de Lei Complementar 518/2009

Lei complementar 135/2010

FICHA LIMPA

Mais uma vez, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) foi o sujeito que articulou a IPL, o “segundo projeto de iniciativa popular anticorrupção que virou lei” (MCCE, 2016, p. 13). Instituiu a chamada *Ficha Limpa*, obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis:

Na tentativa de moralizar o exercício da atividade política, a sociedade civil organizou-se para propor ao Congresso Nacional um projeto de lei (complementar) impondo a inelegibilidade das pessoas que fossem condenadas por um órgão colegiado, tanto pela prática de improbidade administrativa, quanto pelo cometimento de determinados delitos (CAVALCANTE FILHO, 2017, 22).

Aumentou para oito anos o período de inelegibilidade de agentes políticos que cometeram ou vierem a cometer crimes de natureza eleitoral, e suspendeu a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral (BRASIL, 2010). Após discussões acerca de sua inconstitucionalidade⁵³, especialmente no que tange as consequências punitivas e cerceadoras antes mesmo do trânsito em julgado, foi “reconhecida internacionalmente, [...] validada em fevereiro de 2012 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tendo sido declarada plenamente constitucional” (MCCE, 2016, p. 13).

Com relação às IPLs que trataram de crimes eleitorais, segundo a pesquisa de Melchiori (2011), o procedimento do projeto *contra a compra de voto* e pela *ficha limpa* apresentaram pelo menos duas situações que travaram o processo, com base nos relatos dos envolvidos com o recolhimento das assinaturas e assinantes que acompanharam a tramitação: a **exigência do número do título de eleitor**, pois a maior parte dos eleitores não porta cotidianamente o documento e a **resistência dos próprios congressistas em colaborar para uma rápida tramitação**. O projeto *Ficha Limpa*, para os propositores, deveria ser aprovado o quanto antes devido à proximidade das eleições. Tendo em vista a pressão popular, o projeto acabou sendo recebido e adotado pelo Senado Federal. Neste caso, em específico, o nível de celeridade na tramitação, com a consequente aprovação do projeto, foi alto (MELCHIORI, 2011).

⁵³ Decisão proferida em Acórdão de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578 de 16/02/2012 (BRASIL, 2012c), julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que teve como relator o Ministro Luiz Fux, decidindo pela constitucionalidade da Lei da *Ficha Limpa*.

Apesar dos resultados comemorados pelos movimentos, como no caso em tela e no anterior, em que a celeridade foi superestimada, a vitória alcançada, por outro lado, desprestigia o rigor técnico relativo à coleta das assinaturas. Este requisito é imprescindível para dar credibilidade, demonstrar autonomia e afirmar a legitimidade da IPL. Do mesmo modo, relega a segundo plano a projeção das ideias de forma articulada exercitada pelo povo⁵⁴. A impressão é de que basta pressionar os representantes para que então passem a tratar dos temas em questão⁵⁵. **O Senado Federal não está autorizado a receber a IP, tampouco assumi-la como casa iniciadora, ou ainda, a distribuí-la a um senador, porém ainda assim o fez.** Não se trata de julgar os responsáveis, e estes não seriam os propositores, que por óbvio desejavam, no caso da IP da Ficha Limpa, obter o resultado do seu reconhecido esforço o quanto antes, mas sim, de problematizar essa prática. Em qual medida estes projetos representam o querer do povo, principalmente quando em poder dos parlamentares, é uma desconfiança válida.

V – Projeto de Lei 1472/2007

Lei Ordinária 12741/2012

DE OLHO NO IMPOSTO

A lei originada dessa IPL criou medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços, através do documento fiscal ou em painel eletrônico visível no ato da compra (BRASIL, 2012b, p. 1-2). A autoria do projeto é atribuída ao **Senado Federal**. Embora os projetos de IPL devam ser protocolados na CD, neste caso, novamente, ainda que possuindo as assinaturas, o projeto iniciou no Senado.

Mais uma vez, é possível reconhecer um procedimento ilegal, ou no mínimo irregular, no curso da IPL. Permitir o começo da tramitação pelo Senado, restando este como responsável por sua autoria, é ignorar por completo o procedimento, **representando quase um ato-falho originado do completo esvaziamento da IP**. A negligência parlamentar com o seu procedimento demonstra que, na prática, a IPL, ou seu procedimento, é considerado tão irrelevante que sequer importa em qual casa deva começar a tramitar.

⁵⁴“No Plenário da Câmara, o projeto original foi apensado ao PLP nº 168/93, de autoria do Poder Executivo, e que tramitava na Câmara desde o início da década de 90. Esse projeto de 1993 foi aprovado, com emenda substitutiva [...]” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 23).

⁵⁵“Reconhece-se, porém, que houve alteração substancial no texto, uma vez que o projeto original impedia a candidatura de pessoas que tivessem contra si denúncia recebida pela prática de determinados crimes, ao passo que, na versão aprovada, a inelegibilidade decorre da condenação, ainda que não transitada em julgado” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 23-4).

*VI – Projeto de Lei Ordinária 7053/2006**Em tramitação**MOVIMENTO GABRIELA SOU DA PAZ*

O Movimento Gabriela Sou da Paz surgiu de outra tragédia, desta vez, ocorrida no metrô do Rio de Janeiro/RJ, por uma bala perdida que matou uma jovem. Novamente, o tema da punibilidade irrompe. Os pais da vítima foram responsáveis pela criação do movimento, pelo qual

[...] convocaram a sociedade civil a subscrever o abaixo-assinado que teve como objetivo o recolhimento de mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, para respaldar o encaminhamento ao Congresso Nacional de emenda popular modificando a legislação penal em vigor (BRASIL, 2006, p. 3).

Apesar da citação transcrita referir-se ao projeto como emenda, trata-se de uma IPL para a criação de lei visando emendar legislação existente. A proposta busca retirar o benefício relativo à fixação de pena ao autor de crime continuado quando se tratar de cometimento de crime hediondo, tortura e genocídio. Proíbe também a apelação em liberdade para aquele que for condenado nos crimes mencionados e por tráfico de drogas, bem como o indulto, em caso de crime de tortura. Pretende ainda, por fim, revogar a possibilidade de protesto por novo júri. O projeto⁵⁶ acabou integrando o grupo de proposições em tramitação que visam a alterar o Código Penal.

*VII – Projeto de Lei Complementar 321/2013**Em tramitação**SAÚDE MAIS DEZ*

⁵⁶ O último projeto ao qual foi apensado é de autoria atribuída ao Senado Federal. Originalmente PL 7053/2006, teve atribuída a responsabilidade pela autoria a mais de um deputado, após apensado ao PL 4911/2005 de autoria de único deputado, que por sua vez foi apensado ao PL 8045/2010 do Senado. Com essas medidas, o projeto alteraria os dispositivos do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal, Parte Geral), do Decreto-Lei 3.689/1941 (Código de Processo Penal), da Lei 8.072/1990 e da Lei 9.455/1997. O PL 8045/2010, dedica-se a revogar o Decreto-lei 3.689/1941, alterar os Decretos-lei 2.848/1940, 1.002/1969, as Leis 4.898/1965, 7.210/1984, 8.038/1990, 9.099/1995, 9.279/1996, 9.609/1998, 11.340/2006 e 11.343/2006. Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

A IPL chamada de Projeto de Lei *Saúde Mais Dez* busca a alteração dos dispositivos da Lei Complementar existente que regulamenta a CRFB, no que tange à aplicação pela União de montantes financeiros para a saúde. A IPL defende a aplicação de recursos iguais ou superiores a dez por cento das receitas correntes brutas da União⁵⁷ para esse campo. O investimento seria destinado exclusivamente para ações e serviços públicos de saúde.

Foi pensada ao PL 123/2012⁵⁸, de autoria de deputado, em tramitação, de igual proposta, qual seja, a aplicação, pela União, do mínimo de dez por cento de suas receitas brutas, em ações e serviços de saúde⁵⁹. O projeto popular teve sua autoria atribuída à Comissão de Legislação Participativa (CLP)⁶⁰.

Percebe-se que existe uma confusão, pois a IPL foi totalmente desconsiderada, tratada como *sugestão* mesmo com toda sorte de regulamentação específica. Resta saber se a CD recebeu projeto articulado pelo povo ou se, não levando em conta o teor, não fez a diferenciação devida.

O documento encaminhado à Presidência da Câmara (BRASIL, 2013) revela que a iniciativa teria sido recebida como *sugestão* e revertida em projeto pela CLP. Em contrapartida, registra o número preciso de assinaturas que a acompanharam.

Para apresentar uma *sugestão*, basta à entidade que a propôs assiná-la, sendo desnecessário o recolhimento das assinaturas de seus membros individualmente. Ao contrário, a coleta individual é requisito da IPL, que prioriza a ação individual dos cidadãos. Pessoas jurídicas não podem propor IPL, somente sugestão legislativa à CLP.

Seria um contrassenso buscar assinaturas para instruir uma sugestão. Caso apresentada uma IPL que não atenda aos requisitos procedimentais, esta deverá ser devolvida ao autor para a devida correção, ou se os problemas forem apenas de ordem formal, encaminhada a CCJC para a correta adequação.

A iniciativa pode ter sido entregue com as respectivas assinaturas, mas não em forma de projeto. Embora reconhecida como uma IPL, não teria sido entregue à Mesa da Câmara e, ao que tudo indica, foi recebida como sugestão pela CLP e por esta adaptada a projeto de lei. Essa atitude ignora por completo o procedimento, escancarando a incongruência técnica. A

⁵⁷ Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

⁵⁸ Pretende regulamentar o § 3º do art. 198 da CRFB (BRASIL, 1988, p. 23), revogando o dispositivo da Lei Complementar 141/2012 (BRASIL, 2012a).

⁵⁹ Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=533729>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

⁶⁰ Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

crítica contundente em relação ao não respeito ao procedimento evidenciado nas experiências em IP, não possui por fim supervalorizar a técnica, mas apenas alertar que o instrumento de IPL seria melhor aproveitado e democraticamente mais acessível se o seu procedimento fosse claro, objetivo e respeitado pelos cidadãos e instituições.

A imprevisibilidade procedimental revela um completo descaso com a correta aplicação do procedimento destinado à IPL. Não diferentemente das anteriores, esta IP acabou por ser misturada à atividade parlamentar tradicional, o que uma vez mais, desqualifica seu propósito. Esta situação chegou ao limite no caso da IPL conhecida como *dez medidas de combate a corrupção*, tratada no próximo e último tópico.

VIII – Projeto de Lei Ordinária 4850/2016

Em tramitação

DEZ MEDIDAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O PL 4850/2016 é um projeto de IPL que teve como principal impulsionador a instituição do Ministério Público em uma proposta que resgata novamente a preocupação em torno de mudanças legislativas que atendam, de forma preventiva e punitiva, o combate à corrupção. Trata de estabelecer medidas direcionadas aos crimes contra o patrimônio público, em especial, o enriquecimento ilícito de agentes públicos⁶¹. Para tanto, propõe alterar as leis⁶² vigentes atinentes. No entanto,

[...] a versão apresentada não é idêntica àquela que foi objeto da coleta de assinaturas [...]. A versão divulgada pelo MPF continha até mesmo um inusitado “Anteprojeto (*sic*) de Emenda Constitucional”, para tratar da execução provisória da pena, mesmo sabendo-se que o ordenamento pátrio não admite a iniciativa popular de emendas à Constituição (CAVALCANTE FILHO, 2017, p.26).

Já em tramitação, chegou a ser aprovado pela CD como um *pacote anticorrupção*, até ser barrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando estava à espera de apreciação pelo Senado. O STF, uma vez provocado mediante ação proposta por deputado da casa legislativa, determinou já em sede de decisão liminar em Mandado de Segurança, *nº 34.530*, que o projeto

⁶¹ Fonte: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

⁶² Leis 8.137/1990, 8.702/1990, 13.150/2015, 8.429/1992, 9.096/1995, 9.504/1997, 9.613/1998, os Decretos-leis 2.848/1940, 3.689/1941, bem como revogar dispositivo do Decreto-lei 201/1967.

retornasse ao ponto inicial da tramitação. A IPL deveria ser enquadrada no procedimento específico a ela destinado. Segue a ementa do julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INTERESSE DE PARLAMENTAR À OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE ADMITIDO. ANTEPROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR AUTUADO COMO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESVIRTUAÇÃO DA ESSÊNCIA DO PROJETO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 14, 111, E 61, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. (BRASIL, 2016c, p. 1).

A decisão⁶³ do Ministro Relator Luiz Fux indicou que a tramitação deveria retornar ao ponto de partida, respeitando o procedimento referente ao rito próprio⁶⁴ destinado às IPLs, justamente por entender que houve um desvirtuamento da tramitação e total desconfiguração do texto original. Neste caso, acabou

[...] determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno, consoante os artigos 14, III, e 61, § 2º, da Constituição (BRASIL, 2016c, p. 11).

A respeito, o Presidente da Câmara em exercício manifestou que “poderia enviar o projeto de combate à corrupção de volta aos procuradores que lideraram a coleta de 2 milhões de assinaturas para que elas fossem checadas” (MARQUES, 2016). Ocorre que, como visto, a casa legislativa é a responsável por conferir as assinaturas, tarefa precípua da Secretaria-Geral da Mesa Diretora da CD.

O Presidente da CD também declarou que “isso [o projeto ser assinado por um parlamentar] é feito com todas as iniciativas populares diante da impossibilidade de a Câmara checar a veracidade de milhares de assinaturas” (MARQUES, 2016), ignorando o fato de ambos quesitos serem disposições regimentais. No entanto, volta atrás, em outra oportunidade, manifestando que ainda assim, “[...] é possível acionar os TREs (Tribunais Regionais Eleitorais)

⁶³ Decisão proferida em sede de liminar deferida no Mandado de Segurança (MS) 34530, em 14/12/2016 (BRASIL, 2016c).

⁶⁴ Até o oportuno advento da discussão em tela, “a assunção de autoria dos projetos por parlamentares não gerou maiores controvérsias, e tem, portanto, reforçado a ideia de que os projetos de iniciativa popular não têm regime especial de tramitação” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 26). O autor sugere ainda uma classificação para as IPs, sendo aquelas assumidas por parlamentares “falsas” ou “impróprias” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 20), enquanto que logicamente, o inverso seriam as *legítimas* ou *próprias*.

de todo o país para fazer isso” (MARQUES, 2016). Por fim, sobre este último ponto, há que se salientar, novamente de acordo com o disposto no RICD, que a CD é a responsável por fazer a conferência das assinaturas, ainda que com as informações prestadas pelos demais órgãos. Conforme decisão do STF, o posicionamento jurisprudencial é avesso a qualquer tipo de representação do projeto de IPL por parlamentar, conforme trecho:

Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art.61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, **é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais** que regem o tema. Vale lembrar que **a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como se apresentado à Casa por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional** adequado (BRASIL, 2016c, p. 4-5, grifo nosso).

Um deslocamento sequer de autoria, ainda que para apenas um representante parlamentar, seria suficiente para desvincular a titularidade do povo, prejudicando o fator simbólico da soberania popular materializada no projeto proposto pela IPL. Este ponto, objeto de crítica do Supremo, parece ser bem coerente e de extrema relevância para o procedimento da IPL, em que pese esteja regulamentado pela previsão regimental. A atribuição de autoria se não inconstitucional, é no mínimo, contraproducente à finalidade da IPL, depreciando-a.

Uma vez assumida por um ou mais parlamentares, a condução do projeto leva inevitavelmente ao natural desligamento dos propositores de origem, como se a partir do início da tramitação o envolvimento popular passasse a ser irrelevante. O elemento iniciador ativo do projeto, que é o povo e o seu querer, é ignorado, após seu recebimento pela CD, o que o leva a ser transformado e por fim, identificado, como mais um projeto parlamentar.

Além disso, outro ponto fundamental de discussão, deve-se ao quadro de **modificação substancial do projeto, fora dos limites propostos pela IPL, fruto de uma articulação promovida exclusivamente pelo parlamento**. Dentre as observações apontadas pela sentença, constam a crítica às alterações substanciais, principalmente aquelas realizadas através de emenda parlamentar:

Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional [...]. Em semelhante prisma, o Plenário desta Corte já entendeu serve dada pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua conversão, por meio de emenda parlamentar, precisamente por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo. (BRASIL, 2016c, p. 6).

As alterações promovidas pelos parlamentares, de certa forma, teriam inibido medidas de investigações anticorrupção que a IPL projetou inicialmente. Posicionamentos contrários a decisão, levantam o questionamento acerca da competência do STF para esse tipo de interferência no Poder Legislativo e que a decisão do Tribunal, no fim das contas, poderia consistir em interesse próprio de seus membros, pois uma das emendas atacadas teria intenção de coibir o abuso de poder dos investigadores públicos. Por outro lado, o Supremo não fez mais do que atender ao dever de provimento jurisdicional. Quanto a estes contrapontos, a decisão adotou o seguinte posicionamento:

[...] é de se ressaltar a impropriedade da visão atávica que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões *interna corporis*, imunes ao controle judicial. [...] Em primeiro lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso (BRASIL, 2016c, p. 6).

Neste caso específico, pela primeira vez, o judiciário foi provocado acerca do tratamento institucional-procedimental prestado a IPL. Em projetos anteriores, como visto, a IPL foi atribuída a diversos agentes, diversas vezes colocada em desacordo com o RICD, e inclusive, sem nenhuma menção nos registros oficiais aos seus incentivadores e assinantes, irregularidades que não foram questionadas. Nesse aspecto, a sentença igualmente esclarece suas consequências jurídicas e delimitações:

A fim de evitar o questionamento da validade de todos os atos normativos editados por rito diverso, revela-se adequada a modulação dos efeitos da decisão para abranger apenas os projetos de lei ainda não publicados após sanção do Presidente da República ou derrubada do veto, inclusive o projeto de lei impugnado no presente feito (BRASIL, 2016c, p. 10).

Sobram confusões e falta clareza, tanto para os iniciadores da proposição, como também por parte dos poderes, o que revela a dificuldade institucional e não só cultural da utilização da IPL. A transparência com relação à origem popular do projeto é de extrema relevância para dar validade ao exercício da IPL. A conferência das assinaturas, por sua vez, é vital para a sua legitimidade. Na prática, a atuação parlamentar pode ser extremamente invasiva. Isto parece nítido, já que a IPL das dez medidas se tornou um *pacote*, evidenciando essa mistura de intenções institucionais em um projeto que, na verdade, deveria refletir apenas os interesses do povo.

IX – Considerações Finais

Os modelos delineados no capítulo anterior, dividiram os procedimentos onde ora a IP é instrumento de democracia *direta*, ora de democracia *indireta*, subdivididos ainda em modelos *fortes e fracos*. Veja-se a seguir uma classificação proposta para a IPL, onde tem-se que

A iniciativa popular direta [...] é aquela em que o projeto de legislação contém a assinatura do número mínimo de eleitores, descritos na Constituição Federal, e deve ser obrigatoriamente submetido à deliberação dos eleitores na próxima eleição. De outro lado, a iniciativa indireta passa, primeiro, pela análise, discussão e votação do projeto de lei pelo legislativo, para, somente, posteriormente ser submetida à aprovação popular, é, com isso, o caminho inverso da outra (MACHADO; PESSANHA, 2013, p. 8-9).

Da análise da base legal da IPL no Brasil é possível perceber que seu procedimento seguindo a classificação destacada acima, não se enquadra em nenhuma das duas hipóteses referidas. Percebe-se que o modelo brasileiro é *híbrido*, uma espécie que mescla um pouco de ambas. Se, por um lado, a CD recebe diretamente um projeto, pronto, formulado pelo povo, com o número de assinaturas exigido, por outro, ele não é submetido à deliberação popular. Ao contrário, é conduzido à tramitação, passando por análise e discussão parlamentar, podendo ser eventualmente alterado e em nenhum momento é submetido à votação popular. Esse manejo parlamentar é, de fato, um contrassenso.

Uma vez que o projeto chega pronto, submetido mediante a iniciativa de número elevado de eleitores, ele deveria ser votado no estado em que foi apresentado. Em caso de ocorrerem emendas modificativas, o projeto popular deveria ao menos ser submetido à deliberação popular, pois a aprovação final, logicamente, deveria ser do povo. Se o projeto pode ser descaracterizado pelos parlamentares não há necessidade de haver um envolvimento tão

amplo e significativo dos cidadãos, ou ainda, de ser apresentado um projeto, mas apenas uma simples sugestão ou moção bastaria.

Dentro do enquadramento proposto pela categorização do capítulo anterior, nos casos em que a votação do projeto é indireta e a proposição se confunde com uma sugestão, podendo receber emendas modificativas, definem o modelo como um *fraco* instrumento de democracia indireta. O modelo procedimental brasileiro é um modelo em que **a IP serve de instrumento a democracia indireta, em virtude da votação final ser parlamentar**. Além disso, é regulado de forma a permitir uma relação com o Congresso de **total permissibilidade a emendas modificativas e até mesmo substitutivas**. A IP acaba por confundir-se com uma sugestão e as experiências demonstram que não é levada suficientemente a sério.

As variáveis *periféricas* que poderiam auxiliar na sua realização também não são favorecedoras do procedimento. Nesse sentido, o procedimento ainda é bastante conservador, limitando-a em diversos aspectos, o que a torna definitivamente *fraca*. Aparentemente, todas as alternativas as quais se fez uso nas experiências analisadas, para suprir as dificuldades enfrentadas, são práticas perversas, algumas parecendo contribuir com a IP, mas só conseguindo a tornar, ou tornar seu procedimento, flexível o suficiente a ponto de enfraquecer seu propósito.

Suprir as eventuais falhas procedimentais com arbitrariedades facilita a aceitação do projeto, mas desfavorece a prática autônoma do povo e desmerece o método. Contudo, o que se constata é a total falta de respeito ao próprio RICD e demais normas que regulamentam a IP.

Com relação ao conteúdo, *e.g.*, o **advento de uma norma que divulgue com maior clareza e objetividade as matérias que podem ser propostas mediante IP, poderia evitar a criação de barreiras e confusões**. Comumente, problemas com relação à matéria só são esclarecidos (ou não) no momento em que o projeto chega ao Congresso e é proposto à Câmara, o que contribui para tornar *vazia* a atuação popular. **Apensamentos e alterações que descaracterizam a intenção popular**, além da possibilidade de sua ampla modificação, tanto formal quanto substancial, também contribuem para aumentar o vazio da atuação popular, que, no entanto, é preenchido pela atuação parlamentar, desvalendo a tarefa popular.

Ainda dentre as variáveis periféricas que dificultam a utilização e efetivação da IPL no Brasil, a primeira delas parece ser, sem dúvida, a iniciativa de um número mínimo de eleitores. Em um primeiro momento, o elevado número de assinaturas pode parecer o principal obstáculo, pois, de fato, é bastante significativo.

Todavia, ainda que o elevado número configure um desafio, a pesquisa de Gonçalves Junior (2004, p. 61) aponta que “é possível perceber que proporcionalmente o número de

assinaturas necessárias para confirmar o pedido popular na Suíça é maior que o brasileiro, pois corresponde a 1,35% da população e 2,08% dos eleitores” e mesmo assim, “seu uso é bem mais frequente na Suíça” (GONÇALVES JUNIOR, 2004, p. 45). Esse dado é importante para se afastar a **falsa impressão de que o aumento ou a diminuição do número de assinaturas exigidas é decisivo para tornar o procedimento da iniciativa mais funcional**. Além disso,

[...] restou evidenciado que a Câmara dos Deputados não está adequada às dinâmicas da iniciativa popular de leis, não dispondo atualmente de uma estrutura suficientemente adaptada para conferir todos os requisitos exigidos, especialmente as assinaturas e os títulos eleitorais dos signatários. Em pelo menos dois casos (PL 2710/92 e PL 1517/99), a própria casa legislativa reconheceu a completa impossibilidade de aferição dessas exigências (CARDOSO, 2010, p. 132).

Destaca-se que a casual diminuição do número de assinaturas exigidas, ainda que fosse aplicada, não alteraria os problemas procedimentais relacionados com a verificação das assinaturas. A análise da quantidade e veracidade das mesmas, sua compatibilidade com o número de eleitor e demais dados, nos termos do RICD, permaneceriam uma incógnita independentemente da redução das exigências numéricas. Por estas e outras situações, é que alguns pesquisadores mais radicais optam por adotar a teoria de que não existem leis genuinamente oriundas de IPL no Brasil, e

Dessa forma, as Leis n.º 8.930, de 1994; 9.840, de 1999; e 11.124, de 2005, não podem ser consideradas, a rigor, como de iniciativa popular. Os projetos que originaram essas leis – PL n.º 4.146, 1993; PL n.º 1.517, de 1999; e PL n.º 2.710, de 1992, respectivamente – tiveram sua iniciativa na Câmara dos Deputados validada a partir da assinatura de seu texto por um deputado ou pelo Presidente da República (SANTOS, 2008, p. 16).

A forma como são coletadas é outro fator importantíssimo para tratar da agilização desse procedimento. Tendo em vista o elevado número de envolvidos o sistema tradicional de assinaturas mediante meio físico é praticamente inviável. **A vantagem dos procedimentos eletrônicos, e. g., está ao alcance das instituições para fazer valer um procedimento mais funcional e acessível a todos.**

É possível perceber que a aparente dificuldade, isto é, o contínuo descaso institucional na verificação das assinaturas e no atendimento dos demais requisitos procedimentais da IP, são questões realmente preocupantes. Se, no momento da propositura, o povo se aproxima do processo, esse primeiro ato procedimental parece servir, desde logo, para afastá-lo novamente. No sítio eletrônico da Câmara, os projetos de IPL tramitados e em tramitação não são de fácil identificação, dificultando o acompanhamento do andamento desses projetos pela população.

Neste momento, que encaminha o final da seção, propõe-se uma reflexão sobre as vias de depreciação que a IPL pode sofrer, observadas as práticas do caso brasileiro, mas que eventualmente podem servir a outras experiências, por se tratarem de critérios gerais. Em suma, as dificuldades que foram abordadas seriam os principais problemas enfrentados pela IPL no Brasil, no que tange ao seu procedimento e a sua prática empírica, vislumbrada da análise realizada neste capítulo.

O esvaziamento da IP se configura com a prática que não leva os requisitos procedimentais (categorias e suas variáveis) a sério. Isto enseja **a desvinculação do projeto de qualquer procedimento jurídico ou processo legislativo próprio do instrumento**, tornando-o objeto de manipulação por meio de igual procedimento que outro projeto qualquer, ou ainda, criando-se um procedimento montado com algumas partes típicas da IP e outras buscadas do procedimento comum aos projetos em geral. Assim, verificam-se os principais motivos pelos quais a IPL no Brasil torna-se *fraca*. Isso sem olvidar daqueles vinculados às ilegalidades, como o caso da aceitação de projetos que deveriam ser recusados em função da matéria e a dispensa da verificação das assinaturas e das informações que as instruem, por falta de estrutura institucional.

A formalidade em si, garante a segurança jurídica necessária à idoneidade do procedimento. O atendimento dessas formalidades, ao contrário do que se possa pensar, não impede que se priorize a atuação popular. Em tese é necessário viabilizar um método institucional em que o procedimento se torne mais intuitivo, otimizado e respeitado por todos atores envolvidos.

O *esvaziamento* do seu propósito também é provocado pela falta de celeridade ao processo. Os projetos caem no esquecimento já que não há regime de tramitação especial para as IPLs, comente a previsão regimental comum determinando o trâmite sob o regime de prioridade, nem o mais lento (ordinário), nem o mais rápido (urgência), mas que de fato, não a prioriza. O enquadramento em qualquer destas categorias de celeridade não confere na prática, necessariamente, uma maior rapidez de tramitação. Na realidade, viu-se que, fora de um regime verdadeiramente especial, pouca ou nenhuma diferença faz tanto um regime como o outro. Geralmente os projetos percorrem as comissões por longo período. O impulso parlamentar é decisivo para leva-los à votação final. O processo é dependente do peso dessa atuação.

O *desvirtuamento* ou descaracterização da IPL dá-se igualmente por via do **legado de autorias indevidas e promoção de mudanças textuais nos projetos, com contornos particulares, a ponto de desfigurá-la**. A atribuição de autoria foi dada ao Executivo ou ao Senado, em dois dos projetos tramitados, bem como mudanças textuais substanciais foram

realizadas, mediante emendas e apensamentos. Essas atribuições ilegais de autoria e mesmo aquelas feitas de forma legal, são modos de provocar seu desvirtuamento, por afastar o povo da noção *simbólica* de ser ele o titular do projeto e do seu acompanhamento. Todas estas alterações são capazes de desvirtuar o andamento da IP, prejudicando e desprezando a questão simbólica da construção e da interação popular com o projeto durante a sua tramitação.

Para encerrar as impressões mais controversas, assinala-se a alteração substancial inicial promovida no PL 4850/2016, que resultou na decisão liminar oriunda do Mandado de Segurança interposto ao STF. A medida judicial teve como consequência a intervenção do Poder Judiciário no Legislativo, com intuito de corrigir esse tipo de alteração, descaracterizadora do projeto.

O julgado parece ter estabelecido uma **base jurídica que representa um verdadeiro marco em relação ao procedimento**, em uma indicação clara de que o Poder Judiciário entende como uma afronta ao direito constitucional, o desvirtuamento da IPL, a partir da inserção de emendas modificativas e substitutivas.

Finda esta seção, que teve por objetivo pormenorizar a crítica, a partir da análise procedimental das principais dificuldades da IPL no Brasil, inicia-se o tomo de análise dos projetos que visam mudar o atual quadro procedimental da IP e seus possíveis efeitos. A IP no Brasil se insere na categoria de um *fraco* instrumento de democracia indireta. O próximo capítulo tem a tarefa de verificar se as eventuais mudanças propostas pelos projetos alteram essa situação.

CAPÍTULO 2: AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

A etapa final desta investigação tem por objetivo analisar as propostas em tramitação no Congresso Nacional que visam modificar o procedimento de IP no Brasil. O presente capítulo tem como objetivo principal identificar as variáveis sugeridas e se elas seriam capazes de influenciar ou não o procedimento a ponto de facilitar a participação popular no exercício de iniciativa legislativa.

A hipótese é a de que, através da análise, seja possível verificar se as propostas inovadoras são capazes de impactar o modelo brasileiro de IP a ponto de reenquadrá-lo dentre as categorias formuladas na primeira parte deste estudo. *As leis, se aprovadas, alterariam o atual modelo brasileiro de IPL, fazendo-o transitar de um modelo fraco para um modelo mais forte, e/ou ainda, de um modelo indireto para um direto?*

Para realizar essa tarefa foram escolhidos alguns critérios de seleção dos projetos a serem analisados. No campo pesquisa de proposições no *site* da CD, foi inserida a expressão *iniciativa popular*, sendo encontradas 272 proposições. Dentre estas, o filtro utilizado eliminou as que não possuíam inteiro teor, as que não faziam menção específica à IP e aquelas arquivadas ou transformadas em normas jurídicas. Os dados foram levantados na data de 19 de abril de 2018. Ao total foram encontradas 42 proposições legislativas que tratam de modificar o modo como funciona o procedimento legislativo da IP.

A primeira seção expõe algumas das principais propostas. A segunda é o espaço de discussão crítica sobre os possíveis efeitos dessas mudanças se efetivamente aplicadas.

1. OS PROJETOS EM TRAMITAÇÃO QUE VISAM ALTERAR O PROCEDIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

As propostas legislativas em andamento no Congresso Nacional que tratam sobre modificações no procedimento de IPL, visam alterar a regulamentação da IP no Brasil. Elas são do tipo que procuram alterar a norma infra ou até mesmo constitucional sobre a IPL.

A pesquisa foi realizada no *site* da CD. As proposições encontradas foram de três tipos: Projetos de Resolução (PRCs), Projetos de Lei (PLs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

Os Projetos de Resolução são o tipo legislativo adequado para alterar o Regimento Interno da CD que disciplina boa parte do procedimento de IP. Os PRCs encontrados foram os de nº 2/1999, 24/2003, 144/2008, 172/2013, 174/2013, 1/2015, 198/2016, 205/2017, 227/2017, 235/2017 e 248/2017, totalizando 11 projetos.

Os PLs em sua maioria são propostos com o intuito de alterar a Lei nº 9.709/98 que regulamenta a IP no Brasil. Os PLs encontrados foram os de nº 6362/2002, 6928/2002, 5121/2013, 4718/2004, 4764/2009, 4805/2009, 7003/2010, 7165/2010, 2024/2011, 6056/2013, 6114/2013, 6593/2013, 6827/2013, 7005/2013, 7682/2014, 6982/2017, 7377/2017, 7574/2017 e 9115/2017, totalizando 20 projetos de lei.

Por fim, as Propostas de Emenda à Constituição visam alterar a Constituição Federal nos pontos em que aborda o direito à IP. As Propostas de Emenda à Constituição encontradas foram as de nº 2/1999, 194/2003, 201/2003, 32/2007, 286/2013, 203/2007, 212/2007, 5/2015, 284/2016, totalizando 9 propostas.

Para melhor apresentar a análise das proposições que foram reunidas, os projetos e propostas foram sistematizados em três grupos, conforme cada tipo legislativo: (I) *Projetos de Resolução para modificar o procedimento da IPL*, (II) *Projetos de Lei para modificar o procedimento da IPL* e (III) *Propostas de Emenda à Constituição para modificar o procedimento da IPL*.

I – Projetos de Resolução para modificar o procedimento da IPL

Os projetos de resolução propostos pelos deputados, em suma, visam alterar o Regimento Interno da Câmara. O RICD, como visto no capítulo anterior, regulamenta inúmeros detalhes do procedimento legislativo destinado à IP. As minúcias do tratamento da IP ao ser

recebida na CD são guiadas pelo RICD, que deve servir de orientação aos parlamentares durante o processo. Devido ao número de etapas de tramitação que regula, modificações dessa natureza legislativa tornam-se de extrema importância e merecem atenção.

O PRC 02/1999 prevê que entidades da sociedade civil possam assinar os projetos de IP. Essa mudança não parece influenciar de modo significativo o atual quadro da IP tendo em vista que as entidades podem se utilizar do recurso da sugestão legislativa à CLP.

O PRC 24/2003 também comporta a alteração quanto a possibilidade de associações assinarem IPs em nome de seus integrantes. A mais significativa das alterações é a previsão de adesão ao projeto por meio da *Internet*, apesar de não detalhar como isto se daria.

O PRC 144/2008 trata sobre a possibilidade de formação de um convênio entre a CD e o TSE possivelmente na tentativa de suprir a dificuldade na conferência das assinaturas quando o projeto é recebido pela CD. Os dados eleitorais que acompanham as assinaturas não são conferidos pela CD em virtude da alegada dificuldade em ter acesso a estas informações.

O PRC 172/2013 aborda o regime de tramitação. Sua proposta é de inserir a IP dentre os projetos de urgência por ser de natureza popular. Portanto, seriam incluídas em um regime de tramitação mais célere do que o atual, de prioridade. O regime de urgência é o mais célere dentre os utilizados na CD. Até então essa atribuição pode ser dada pelo tipo de proposta, ou seja, pela natureza da proposição ou a pedido de um dos deputados. Ainda assim, a inserção na ordem de votação dos projetos depende do encaminhamento pelos deputados, após tramitar nas comissões.

O PRC 174/2013 também prevê a utilização da *Internet* como meio facilitador das assinaturas e assim como os modelos estrangeiros, insere prazo máximo para a coleta, de 360 dias. Expirado o prazo sem a coleta, o projeto seguiria para arquivamento. O PRC 1/2015 contém as mesmas previsões. Vale salientar que ambos projetos preveem não só a coleta de assinaturas pela Internet como também a própria proposição do projeto mediante meio eletrônico. Aparentemente indicam que uma vez estabelecida a plataforma digital, todo o procedimento seria dado através da rede.

O PRC 235/2017 limita o apensamento, ou seja, a união de projetos de IP a outros projetos em tramitação, somente a projetos que também sejam de IP. No atual modelo, os projetos de IP são unidos a outros projetos em tramitação quando de mesmo tema, misturando-se a outros projetos de origem parlamentar. A proposta quer evitar isso.

Por fim, importa destacar o PRC 248/2017. Esta proposta veda modificações que alteram o texto original. Com essa modificação, só seriam permitidas emendas saneadoras de vícios e aditivas. Essa medida permite que os deputados incluam texto no projeto, mas não

permite que alterem o que já foi escrito ou retirem. Além destas, só poderiam ser feitas intervenções de correção, em virtude de defeitos formais.

II – Projetos de Lei para modificar o procedimento da IPL

A Lei Ordinária 9.709/98, *Lei da Soberania Popular*, que regulamenta o exercício da IP no Brasil possui poucos artigos e se destina a regular não só a IP, mas também o plebiscito e o referendo. A referida Lei Ordinária foi aprovada em 1998, dez anos após a IP ser prevista na Constituição. Os Projetos de Lei (PLs) em tramitação, em sua maioria, visam alterar a referida Lei ou instituir lei nova.

Os projetos de lei em tramitação que trazem modificações à IP, quase que em sua totalidade (PL 5121/2003, PL 4219/2008, PL 4764/2009, PL 4805/2009, PL 2024/2011, PL 6114/2013, PL 6593/2013, PL 6827/2013, PL 7005/2013, PL 7682/2014, PL 6982/2017, PL 7377/2017, PL 7574/2017, PL 9115/2017), abordam a utilização dos meios eletrônicos, digitais e da *Internet* como meio de exercer a IP. Evidente a preocupação para que se torne realidade a disponibilização para a participação popular por meio virtual.

Outro importante projeto que merece menção, é o PL 4718/2004, que trata da possibilidade de realização de referendo. Esta é outra medida incomum no modelo brasileiro, mas presente em outros países. O projeto prevê a obrigatoriedade de realização de referendo para alteração ou revogação de lei oriunda de IP, quando promovida por outra que não de origem popular. Uma vez aprovada uma lei popular, ela só poderá deixar de valer ou ser modificada, se o povo concordar, mediante votação.

III – Propostas de Emenda à Constituição para modificar o procedimento da IPL

As emendas constitucionais são as proposições que promovem emendas a letra constitucional do poder constituinte originário com relação a IP. As propostas de Emenda à Constituição (PECs) estão também dentre as proposições das quais os parlamentares lançam mão para tentar alterar diversas características procedimentais da IPL.

As PECs, em sua maior parte (PEC 02/1999, PEC 194/2003, PEC 201/2003, PEC 32/2007, PEC 203/2007, PEC 284/2016), dedicam-se a encontrar formas legais de diminuir a

quantidade de assinaturas exigidas para o evento. A PEC 286/2013, por sua vez, propõe que as PECs possam ser propostas também por meio de IP.

IV – Considerações Finais

As assinaturas digitais é a medida modificativa mais tratada dentre os projetos de lei. Como discutido nos capítulos anteriores, o auxílio de meios como a *Internet* são praticamente imprescindíveis para viabilizar esse procedimento e valorizar a participação popular por meio da iniciativa legislativa. No entanto, não pode ser considerada uma alteração crucial capaz de modificar significativamente o modelo brasileiro.

Sem dúvida, essa medida é uma facilitadora favorecedora ao exercício da IP, mas não resulta necessariamente em uma maior consideração dos projetos populares durante a tramitação na fase intermediária e final. A assinatura eletrônica e todos os meios capazes de tornar mais viável essa participação se consuma apenas na fase inicial, embora oportunize um maior acesso do povo a esse procedimento e possa ser capaz de popularizar o procedimento.

As PECs, por sua vez, cuidam em sua maioria da quantidade de assinaturas exigida, priorizando a sua diminuição. A porcentagem de assinaturas exigidas para a sua admissão é critério estabelecido primeiramente pela Constituição e as propostas de emenda constitucional, portanto, parecem ser o caminho adequado para iniciar essa alteração na previsão legal. No entanto, como visto, o número de assinaturas não é fator suficientemente significativo para influenciar ou não na sua efetivação.

Os PRCs são os que trazem modificações das mais variadas. Algumas proposições, de maneira contraditória, acabam por promover, dentro do mesmo texto, modificações favorecedoras em um ponto e limitadoras em outro. No entanto, se analisadas com cautela merecem ser classificadas como variáveis periféricas capazes de fortalecer o modelo brasileiro.

2. AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO PROCEDIMENTAL E SEUS EFEITOS SOBRE O QUADRO ATUAL DA INICIATIVA POPULAR BRASILEIRA

A última seção deste estudo tem por finalidade reunir as principais propostas de alterações encontradas nas proposições legislativas, em tramitação no Congresso Nacional, que objetivam alterar o procedimento de IP brasileiro. Esse levantamento tem por função verificar quais efeitos essas possíveis modificações, uma vez vigentes, gerariam sobre o atual quadro institucional da IP em termos de efetivação através da otimização (ou não) do procedimento. Neste ponto, verifica-se o quanto, se aprovadas, essas medidas legislativas poderiam reenquadrar a IP brasileira, dentre os modelos de IPL.

Os elementos que compõem o procedimento da IPL e as experiências, conforme análise do capítulo anterior, em conjunto levaram a crer que a IP no Brasil é um *fraco* instrumento de democracia *indireta*. Portanto, *seriam as proposições legislativas em andamento capazes de através de uma ou mais modificações propostas alterar esse enquadramento?*

Os quadros anexados ao final da pesquisa resumem as principais variáveis modificativas do procedimento, encontradas nos projetos e propostas em tramitação em comparação com a atual configuração procedimental da IP do modelo brasileiro. Retomam-se as principais categorias identificadas no procedimento da IP no Brasil e quais seriam alteradas pelas modificações propostas pelas proposições.

As modificações propostas através dos projetos de resolução visando modificar o RICD trazem consigo especificações interessantes quanto ao procedimento. As propostas se aprovadas impactariam um considerável número de categorias procedimentais. Contudo, em sua maioria, as modificações atingem elementos periféricos, que auxiliam a utilização da IP, aprimorando seu funcionamento.

Os projetos propõem alterar algumas das variáveis periféricas consideradas, quando da análise do capítulo anterior (*ver parte 2, capítulo 1*), mais prejudiciais, tais como: a delimitação da matéria, o regime de tramitação, a quantidade de assinaturas e dados que a instruem, a utilização de meio eletrônico, o estabelecimento de prazos, dentre outras. Tais medidas não necessariamente facilitam de pronto o procedimento, mas tratam de problemas pontuais evidentemente importantes para a melhora do desempenho, se pensadas para viabilizar a participação popular.

No que tange às modificações em si, quanto a matéria, mais de um projeto prevê a vedação de matérias reservadas a outros poderes, inconstitucional e alheia a competência legislativa da União. O objetivo não é analisar a fundo a legalidade e adequação das propostas,

porém há que se fazer algumas ressalvas, fins de problematizar a crítica em torno de quais seriam seus efeitos sobre a IP. Essa regulação sobre a matéria não altera a atual orientação de delimitação do objeto da IP, contudo, advém de uma interpretação sistemática. O que o projeto propõe é objetivá-la expressamente no regimento. Portanto, não amplia nem diminui o campo de matéria possibilitado à IP. Em que pese não aumente o poder popular sobre determinados assuntos, procura registrar de forma inequívoca, através da letra regimental, essa previsão. Quanto a questão formal, vale salientar, que as previsões relativas à matéria são oriundas de norma constitucional, interpretadas a partir da letra maior. O projeto de resolução as insere no RICD.

Com relação ao regime de tramitação através dos projetos de resolução, é proposta a inserção da IP no regime de tramitação de urgência, o que a leva a uma apreciação mais célere, se comparada ao regime atual de prioridade, porém não a trata através de um regime de tramitação próprio. Isso significa que a IP não recebe um regime especial, seguindo os padrões de um regime mais célere, porém já existente dentre as previsões. O regime de tramitação é categoria procedimental própria do RICD.

Dentre os projetos propostos, existem aqueles que visam diminuir o número de assinaturas exigidas para a proposição, bem como retirar a necessidade de instrução por alguns dados, tais como as listas de eleitores dos Estados. Ressalta-se, todavia, que essas regulamentações são normativas previstas constitucionalmente e ordinariamente na lei que rege o instituto. A inclusão da previsão de utilização de meio eletrônico e prazo máximo para a coleta de assinaturas e apreciação a IP, igualmente são variáveis periféricas imprescindíveis para a otimização do procedimento, também previstas dentre os Projetos de Resolução.

Algumas alterações relativas à legitimidade, em que a proposta inclui as entidades civis como legitimadas a iniciar e assinar IPLs parecem desprestigiar o propósito do instrumento. A previsão constitucional trata apenas dos cidadãos como autores de projetos populares.

Contudo, todas essas alterações apenas tangenciam o procedimento, como alterações periféricas que são. No entanto, uma das modificações encontradas atinge o conceito, pois tocam na categoria procedimental relativa a possibilidade de modificação do projeto de IP, ou seja, as emendas parlamentares. A relação com o Congresso e o manejo do projeto de IP com a inclusão de emendas modificativas e substitutivas são o *calcanhar de Aquiles* do procedimento e que definitivamente, o enfraquece ou fortalece, em termos conceituais, conforme categorização geral sugerida.

O Projeto de Resolução nº 248/2017 sugere o impedimento de emendas modificativas aos projetos de IP, ao tempo que **prevê a delimitação de inserção de emendas apenas dos**

tipos aditivas ou saneadoras de vícios formais. Em que pese emendas aditivas possam prestar sentidos alheios aos propostos, não modificam ou alteram proposições inseridas no projeto de IP, mantendo assim seu conteúdo original. Esse fator consiste sem dúvida em uma medida fortalecedora do procedimento da IP brasileira, até então conceitualmente considerado *fraco*.

A aplicação dessa variável conceitual a essa categoria procedimental promoveria uma transição do modelo em que a IP brasileira é um *fraco* instrumento de democracia indireta para um *forte* instrumento de democracia indireta dentro das previsões de análise contidas no capítulo anterior, sintetizadas nos modelos gerais de IP ilustrados. As emendas aos projetos são justamente tratadas pelo RICD. Portanto, a proposição, ao que tudo indica, estaria alterando a legislação correta, seguindo o tipo legislativo adequado.

Os Projetos de Lei procuram reformular a Lei Ordinária 9.709/98 que desde sua criação não sofreu nenhuma alteração. Em suma, apenas reafirmam as previsões estabelecidas pelos Projetos de Resolução e aprimoram as questões relativas ao uso da Internet no procedimento, mencionando a criação de sítio eletrônico, utilização de certificação digital, criação de convênio com a Justiça eleitoral, mas em geral seguem a linha já abordada pelos projetos de modificação do RICD.

Uma medida inovadora que o Projeto de Lei nº 4718/2004, busca aplicar é **a previsão de obrigatoriedade de realização de referendo para alteração ou revogação de lei oriunda de IP, quando proposta por outra, que não de origem popular.** É uma proposta interessante tendo em vista a conservação do interesse popular, mesmo após a aprovação da lei. Esse fator fortalece o procedimento e estimula o prestígio e o favorecimento da IP. Portanto, apesar das possíveis contribuições, os PLs em tramitação e suas modificações, são propostas incapazes de alterar o atual quadro conceitual da IP no Brasil.

As Propostas de Emenda à Constituição em tramitação carregam consigo mudanças interessantes, como a redução do número de assinaturas e a principal delas: a **inclusão da própria PEC dentre as proposições que podem ser apresentadas através da manifestação popular** (PEC nº 286/2013). No restante, limita-se em grande parte a reproduzir algumas das previsões já pautadas pelos PLs e PRCs.

É possível concluir que, de maneira geral, as propostas em tramitação, não são suficientemente inovadoras, no sentido de avançar em direção a um modelo de IP instrumento de democracia direta, como visto em outros países. De outra maneira, busca antes favorecê-la através de variáveis periféricas ao procedimento que a facilitam em termos práticos, mas que, porém, não influenciam seu propósito ou conceito. A exceção é a proposta do PRC que busca evitar mudanças significativas na letra do projeto, o que poderia fortalecer a IP. Essa medida

poderia tornar o Brasil, o exemplo mais próximo de um país em que a IP é um instrumento de democracia indireta, porém com um modelo mais *forte*, desde que acrescido os demais itens periféricos, que no seu conjunto, somado ao critério de não modificação dos projetos pelos parlamentares, poderiam fortalecer o procedimento. Do ponto de vista da categorização geral proposta, o modelo brasileiro, acrescido das modificações propostas pelos projetos em tramitação, provocaria sua transição de um procedimento em que a IP é um fraco instrumento à serviço da democracia indireta, para a classificação de forte.

Diante do exposto, encaminha-se a finalização desta dissertação destacando a aferição da IP em categorias gerais conforme a forma que o instrumento se mostra a serviço da democracia, na forma direta ou indireta. Quanto a IP no Brasil, é preciso destacar que o procedimento demonstra ser *fraco* em virtude da interferência dos parlamentares de maneira substancial nos projetos. Somado a isto, fatores tangencias identificados por variáveis periféricas tampouco colaboram na sua otimização.

O desempenho institucional relacionado a IP poder ser melhorado através de algumas mudanças, algumas delas refletidas nas proposições em tramitação no Congresso Nacional. Com algumas das alterações sugeridas pelas proposições, a IP no Brasil poderia alcançar um nível fortalecido de instrumento de democracia indireta. De todo modo, apenas a título de conclusão, nenhuma das proposições eleva a IP a um nível de instrumentalização próximo da democracia direta, mesmo fraco.

Vale salientar as proposições que sugerem a formação de convênios entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, especialmente com a Justiça Eleitoral, visando facilitar a proposição e verificação das assinaturas dos projetos de IP. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 7682/2014 destaca-se por utilizar os seguintes termos: “os Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente, Câmara dos Deputados e Justiça Eleitoral, solidários e harmônicos entre si, disponibilizarão, em caráter permanente, sítio eletrônico específico para receber as propostas de iniciativa popular, onde cada cidadão poderá subscrevê-las mediante identificação biométrica que garantam a segurança da livre manifestação dessa vontade”. O trabalho conjunto dos poderes é essencial para a realização da Iniciativa Popular. Na medida em que a prática democrática institucional resta prejudicada é necessária uma busca dialógica por novos desenhos institucionais que permitam a busca pelo aperfeiçoamento desse instrumento.

CONCLUSÕES

A presente dissertação assumiu em termos gerais como objetivo principal verificar se seria possível aferir categorias de IP baseadas no procedimento. Para alcançar esse objetivo, esboçou-se modelos, ilustrando-os através das variáveis identificadas nas experiências usadas como exemplo.

A aferição ensaística do procedimento em categorias gerais foi alcançada, servindo de parâmetro de avaliação crítica do procedimento no Brasil, segundo o quanto ele permite que a IP atinja seu propósito. A utilização de premissas foi essencial, pois a classificação sugerida foi apenas um ensaio e uma dentre outras propostas de categorização que podem vir a ser definidas à IP e seu procedimento.

A etapa final pesquisou nos projetos de lei em tramitação as alterações sugeridas no procedimento e seus possíveis impactos no que tange a realidade institucional da IP brasileira. Ao final, se parte das modificações propostas fossem colocadas em prática, poderiam aproximar o procedimento brasileiro a uma das categorias propostas, qual seja, a de um instrumento de democracia indireta forte.

A abordagem da parte um, em especial o primeiro capítulo, pôde alicerçar a pesquisa na teoria dos diálogos institucionais, na proposta na qual os poderes atuam orientados por um constitucionalismo mais popular. Através da teoria do constitucionalista Mark Tushnet, foi possível vislumbrar como a IP pode ser um mecanismo de participação popular a serviço desse diálogo. A IP pareceu ser um caminho de participação mais próximo dos poderes institucionais por se assemelhar ao voto, instrumento fortemente defendido pela corrente do constitucionalismo popular, por permitir uma aproximação mais direta do povo com as decisões políticas institucionais. No entanto, essa afirmação não poderia ser confirmada sem a revisitação ao conceito de IP e sua análise crítica, que passou a ser exposta no segundo capítulo.

A construção dos modelos, ilustrados pelas experiências destacadas, classificou procedimentos de IP que comportam práticas democráticas indiretas, em que o Parlamento intermedia o processo de tramitação e vota pela aprovação ou não das leis populares, até processos mais diretos, como quando os projetos propostos são postos em votação direta à toda população. Identificou também dentre essas práticas, modelos fracos e fortes, em que nos fracos os representantes interferem substancialmente no texto do projeto e nos fortes, onde essa interferência não ocorre. Além disso, elencou algumas variáveis de cunho periférico, porém igualmente capazes de interferir no procedimento, de modo a favorecê-lo ou dificultá-lo. Dessa

maneira foi possível ilustrar uma categorização geral que passou a servir de parâmetro para a crítica ao modelo brasileiro a se iniciar no capítulo seguinte.

A categorização, exemplificada através de experiências ilustradoras, resultou na possibilidade de identificar quatro categorias de procedimentos e IP: modelos diretos fortes, diretos fracos, indiretos fortes e indiretos fraco. Em suma, nos procedimentos diretos fortes a IP é proposta e votada pelos eleitores, o parlamento não interfere. Nos modelos diretos fracos, os eleitores votam a IP, mas o parlamento pode interferir no processo, inclusive propondo alterações ao projeto. No modelo indireto forte, os eleitores não votariam pela aprovação ou rejeição do projeto, a votação seria parlamentar. Contudo, o parlamento não poderia interferir substancialmente, ou seja, no seu conteúdo. Desse modo, não poderia promover emendas. Este foi o único modelo deduzido totalmente de maneira abstrata já que compôs o ensaio sem exemplo ilustrativo, já que não foi encontrado nenhum procedimento indireto capaz de conservar o projeto da interferência parlamentar. O modelo indireto fraco, por fim, não sustenta um procedimento sem interferência parlamentar, tampouco uma votação direta.

A parte dedicada a análise crítica do modelo brasileiro constatou inúmeras limitações, deficiências e obscuridades no procedimento. As principais delas giram em torno da forma como é recebida, conferida e alterada pelo Parlamento. Além disso, outras questões como a forma de viabilização da coleta das assinaturas, os temas que podem ser tratados, a celeridade, dentre outras variáveis periféricas, porém importantes, são conservadoras. As observações críticas levaram a concluir que a IP no Brasil, em termos procedimentais, não favorece a participação popular.

O fato de não ser valorizada se deve em grande medida ao esvaziamento do seu propósito, ou seja, a manipulação dos projetos de IP pelos deputados e seu consequente desvirtuamento, através da desfiguração do projeto e do esquecimento ou afastamento proposital da noção simbólica de quem é seu autor; o povo. A descaracterização da intenção ou do projeto inicial, nos termos propostos pelos iniciadores, é outro ponto. A falta de seriedade e a série de dificuldades estruturais e técnicas encontradas no seu processamento, além do desvirtuamento do sentido dos projetos propostos, quando alterados pelos parlamentares, demonstram que o procedimento da IP no Brasil não é capaz de permitir que ela atinja seu propósito de efetivar o caráter da participação popular, como instrumento democrático de participação popular ativa. A falta de retorno, após a admissão do projeto, e a incapacidade de domínio sobre ele, por parte do povo, através do acompanhamento da tramitação bem como a falta de resultados, objetivos e concretos, de forma clara e precisa, são fatores que contribuem para a sua falta de uso, efetividade e impopularidade.

Por fim, no último capítulo, prestou-se um olhar sobre os projetos em tramitação e o quanto eles poderiam alterar o modelo de IP brasileiro, retirando-o da sua atual condição, de modelo fraco e indireto. Percebeu-se que apesar de modificações importantes em torno de questões periféricas como a quantidade e a forma de coleta das assinaturas, as mudanças trazidas pelos projetos propostos, ao fim, não alcançam níveis democráticos mais avançados, como votações diretas. Algumas modificações como a preservação do projeto frente a alterações parlamentares restou colocada em pauta por apenas uma das propostas, na forma de proposta de resolução, ou seja, buscando alterar o RICD. Essa mudança protegeria os projetos de receberem emendas modificativas, embora a proposta mantenha a possibilidade de acréscimo de emendas aditivas pelos congressistas.

Outras variáveis, se aprovadas, a colocariam mais próxima da população, como a imprescindível inserção dos meios eletrônicos, favorecendo-a. No entanto, não garantem melhores resultados em conquistas legislativas populares, pois não alcançam o procedimento na fase intermediária e final. A representatividade parlamentar ainda dominaria grande parte do cenário, onde a IP no Brasil continuaria bastante suscetível ao controle dos deputados.

Em suma, as experiências brasileiras demonstram que a IP não é considerada um instrumento democrático, pois constantemente desrespeitada pelo Congresso Nacional, pela interferência dos deputados e desconfiguração de suas ideias originais. A IP no Brasil não consegue fortalecer o caráter da participação popular, pois enfrenta uma série de obstáculos procedimentais. O posicionamento do parlamento se mostra desfavorável ao instrumento.

Em que pese a IP enfrente uma série de dificuldades, não sendo capaz de efetivar o propósito da participação popular, serve de instrumento de pressão contra essas dificuldades colocadas tanto pelo parlamento, quanto pelo procedimento. Dentro do proposto pela teoria dos diálogos institucionais, ela cumpre seu papel como instrumento de pressão, como contraponto aos poderes legislativo e judiciário, focando a participação popular na dimensão das relações dialógicas. No decorrer da pesquisa, da categorização e da análise crítica é possível vislumbrar modos de otimizar o procedimento, que podem ser objeto de outros estudos.

Finalmente, esse trabalho foi realizado na busca de dar um enfoque ao procedimento de IPL, fins de dar suporte inicial a problematizações ainda mais focadas sobre o tema. A relevância do trabalho consistiu na defesa do predomínio da democracia e do constitucionalismo democrático, através da análise crítica do modelo brasileiro. A IPL atribui um comprometimento ético e democrático à política. A IP na perspectiva da teoria dos diálogos institucionais serve como instrumento de pressão. Portanto, espera-se que este trabalho seja

apenas o início de mais estudos que possam contribuir para um enfoque específico sobre esse instrumento.

APÊNDICE A

Sistematização 1: Projetos de Resolução (PRCs) que visam alterar o procedimento de IPL no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
1.	PRC	02/1999	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a tramitação de projeto de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a redação do art. 252 do RICD		<p><i>[...] será lícito às entidades da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se, inclusive, pela coleta das assinaturas;</i></p> <p><i>[...] o número mínimo de assinaturas, no caso das confederações sindicais ou das entidades de classe de âmbito nacional, será aferido mediante apresentação da relação dos filiados ou associados à essas instituições;</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
2.	PRC	24/2003	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a possibilidade de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular via internet ou pelo sistema 0800 de atendimento à população.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a redação do art. 252 do RICD		<p><i>[...] §1º A subscrição de cada eleitor poderá ser feita por meio de:</i></p> <p><i>[...] II - adesão a lista constante do site da Câmara na internet;</i></p> <p><i>III – manifestação oral via telefone através do sistema 0800 de atendimento à população. [...]</i></p> <p><i>[...]§ 4º É lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se pela coleta das assinaturas e, quando for o caso, pela solicitação,</i></p>	

		<i>junto à Câmara, da abertura de prazo para o recebimento das subscrições via internet ou telefone.</i>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
3.	PRC	144/2008	Altera os arts. 32, 46, 61 e 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Dentre outras modificações ao RICD, acresce alíneas ao inciso XII do art. 32 do RICD, altera art. 252		<p><i>Art. 32 São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:</i></p> <p><i>[...] XII – Comissão de Legislação Participativa:</i></p> <p><i>[...] d) Projetos de Lei previstos no parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, com as prerrogativas da Comissão Especial prevista no § 2º do artigo 34 do Regimento Interno.</i></p> <p><i>[...] VI - o projeto de lei de iniciativa popular integrará a numeração geral das proposições e será apreciado pela Comissão de Legislação Participativa, com as mesmas prerrogativas da Comissão Especial prevista no § 2º do Artigo 34 deste Regimento Interno [...]</i></p> <p><i>[...] X - As atribuições conferidas por este Regimento ao autor de proposição serão exercidas, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, pelo Presidente da Comissão de Legislação Participativa ou por quem este indicar.</i></p> <p><i>Parágrafo Único - Caberá à Câmara dos Deputados assegurar os meios necessários à verificação do cumprimento das exigências constitucionais para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, podendo, para isso, celebrar convênio com o Tribunal Superior Eleitoral para ter acesso à base de dados do cadastro nacional de eleitores.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
4.	PRC	172/2013	Altera o art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para instituir o regime de urgência na tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	

Altera a redação do art. 151 do RICD		<i>Art. 151[...] I – [...] p) de iniciativa popular:[...]</i>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
5.	PRC	174/2013	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via <i>Internet</i> .
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Acrescenta inciso ao artigo 252		<i>I – a Câmara dos Deputados poderá receber os projetos de lei de iniciativa popular por meio de seu portal na Internet [...] b) os projetos de lei ficarão disponíveis para subscrição eletrônica por meio da Internet pelo prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias, ou até atingirem o número de subscrições [...] c) esgotado o prazo da alínea anterior sem atingir o número mínimo de subscrições, o projeto de lei será automaticamente arquivado; d) a Câmara dos Deputados definirá, por Ato da Mesa, a forma de validação dos dados dos eleitores, podendo aceitar certificação digital, integração para conferência com bases de dados de outros órgãos públicos e outras formas de validação [...]</i>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
6.	PRC	1/2015	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via <i>Internet</i> .
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Acrescenta inciso XI ao art. 252 do RICD		<i>[...]projetos de lei deverão ser apresentados via Internet [...] [...]a partir de formulário próprio a ser definido pela Câmara dos Deputados [...] [...]contendo, no mínimo, informações de nome completo, endereço, dados identificadores do título</i>	

		<p><i>eleitoral e endereço eletrônico do primeiro eleitor a subscrever os projetos [...]</i></p> <p><i>[...]os projetos de lei ficarão disponíveis para subscrição eletrônica por meio da Internet pelo prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias, ou até atingirem o número de subscrições [...]</i></p> <p><i>[...]esgotado o prazo da alínea anterior sem atingir o número mínimo de subscrições, o projeto de lei será automaticamente arquivado [...]</i></p> <p><i>[...] a Câmara dos Deputados definirá, por Ato da Mesa, a forma de validação dos dados dos eleitores, podendo aceitar certificação digital, integração para conferência com bases de dados de outros órgãos públicos e outras formas de validação que viabilizem maior participação de eleitores no processo de subscrição de projetos de iniciativa popular [...]</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
7.	PRC	198/2016	Altera o art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados instituindo o regime de urgência para a tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.
	ALTERAÇÃO	TRECHOS DO PROJETO	
	Altera a redação do art. 151 do RICD	<p><i>Art. 151 (...)</i></p> <p><i>I – (...)</i></p> <p><i>[...] p) de iniciativa popular</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
8.	PRC	205/2017	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e insere o artigo 252-A, para dispor sobre a tramitação e o recebimento eletrônico de projetos de lei de iniciativa popular.
	ALTERAÇÃO	TRECHOS DO PROJETO	
	Altera a redação do art. 252 do RICD	<p><i>VII – os projetos de lei de iniciativa popular com, no mínimo, duzentas mil assinaturas serão analisados por Comissão Especial [...]</i></p>	

		<p><i>Art. 252- A - Os projetos de lei de iniciativa popular podem ser parcialmente ou totalmente subscritos por meio eletrônico.</i></p> <p><i>I – as subscrições eletrônicas deverão ser firmadas por eleitores regularmente alistados e no pleno exercício de seus direitos políticos.</i></p> <p><i>II - a Câmara dos Deputados regulamentará, por Ato da Mesa, as normas de recebimento e de verificação dos dados dos signatários.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
9.	PRC	227/2017	Acrescenta parágrafo único ao artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para permitir subscrição por meio eletrônico para a iniciativa popular de lei.
	ALTERAÇÃO	TRECHOS DO PROJETO	
	Altera a redação do art. 252 do RICD	<p><i>Parágrafo único. Serão admitidos projetos de lei de iniciativa popular cujas subscrições sejam feitas por meio eletrônico, observados os seguintes requisitos:</i></p> <p><i>I – a capacidade de demonstração da unicidade da assinatura de cada eleitor;</i></p> <p><i>II – as assinaturas eletrônicas utilizarão técnicas de criptografia, verificáveis por meio de suas chaves pública e privada, e serão coletadas em provedor de aplicações que utilize o modelo de verificação de auditoria pública por base de dados comuns;</i></p> <p><i>II – os dados coletados no ato da assinatura e repassados à Câmara terão sua privacidade assegurada e serão apenas utilizados para a finalidade específica de subscrição do eleitor no projeto de lei escolhido;</i></p> <p><i>IV – a coleta de assinaturas deverá ser pautada pela transparência no processo, devendo haver a publicação do número de subscritores e de listas digitais de subscritores, sem que, para isso, sejam expostos os dados pessoais dos participantes.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA

10.	PRC	235/2017	Dá nova redação ao Capítulo I do Título VIII e promove alterações nos artigos 34, 139 e 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre o regime especial de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a redação do art. 252 do RICD		<p><i>§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá versar sobre matéria:</i></p> <p><i>I - constitucionalmente reservada a outro Poder ou ao Ministério Público;</i></p> <p><i>II - evidentemente inconstitucional;</i></p> <p><i>III - alheia à competência legislativa da União.</i></p> <p><i>Art. 252-A. Recebido um projeto de lei de iniciativa popular pela Câmara dos Deputados, o Presidente dará ciência do recebimento ao Plenário e determinará a numeração, publicação e inclusão do projeto na Ordem do Dia pelo prazo de dez sessões, para recebimento de emendas.</i></p> <p><i>§ 1º Esgotado o prazo referido no caput, o projeto e as emendas recebidas serão encaminhados a uma comissão especial criada para exame da matéria.</i></p> <p><i>§ 2º A comissão especial disporá de quarenta sessões para emitir parecer sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, redação e mérito do projeto e das emendas recebidas.</i></p> <p><i>§ 3º Será obrigatória a realização, pela comissão especial, de audiência pública com o primeiro subscritor ou outro palestrante por ele indicado para usar da palavra, por pelo menos vinte minutos, em defesa da proposição.</i></p> <p><i>§ 4º Aprovado o parecer da comissão especial sobre a matéria, o processo respectivo será encaminhado à publicação e, após interstício de duas sessões, incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte do Plenário.</i></p> <p><i>§ 5º O projeto de lei de iniciativa popular terá preferência para apreciação sobre qualquer outro</i></p>	

		<p><i>item da pauta da sessão, com exceção dos que tenham prazo constitucional determinado.</i></p> <p><i>§ 6º Anunciada a apreciação do projeto de lei de iniciativa popular em Plenário, a sessão será transformada em comissão geral para a discussão da matéria, assegurando-se o direito de uso da palavra, pelo prazo de vinte minutos, ao primeiro subscritor ou outro orador por ele indicado para se pronunciar em defesa da proposição.</i></p> <p><i>§ 7º Só se aplicam aos projetos de lei de iniciativa popular as regras gerais sobre tramitação e apreciação de projetos de lei que não colidirem com o regime especial disciplinado neste capítulo.</i></p> <p><i>Art. 142. [...]</i></p> <p><i>§ 2º No caso de proposições de iniciativa popular, só será admitida sua tramitação conjunta com outras proposições que versarem sobre matéria idêntica ou correlata e também forem de iniciativa popular.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
11.	PRC	248/2017	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para instituir restrição ao emendamento de projetos de lei de iniciativa popular e outras regras especiais relacionadas à tramitação desses projetos.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a redação do art. 252 do RICD		<p><i>VI – o projeto de lei de iniciativa popular deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo de cento e vinte dias de sua apresentação, observando-se que:</i></p> <p><i>a) uma vez recebido, numerado e encaminhado à publicação, o projeto será distribuído, em regime de prioridade, às comissões competentes para exame e parecer no prazo de dez sessões;</i></p> <p><i>b) esgotado o prazo de qualquer das comissões competentes sem a aprovação do parecer, ficarão sobrestadas todas as demais deliberações da respectiva pauta, com exceção das que tenham prazo</i></p>	

	<p><i>constitucional determinado, até que se ultime a votação da matéria;</i></p> <p><i>XI – ressalvadas as emendas destinadas a sanar os vícios mencionados no inciso IX, só serão admitidas emendas aditivas a projetos de lei de iniciativa popular;</i></p> <p><i>XI - se o projeto de lei de iniciativa popular não for apreciado pela Câmara no prazo referido no inciso VI, entrará automaticamente em regime de urgência, ficando sobrestada a apreciação de todas as demais matérias pendentes de deliberação no Plenário até que se ultime sua votação, ressalvadas as que tenham prazo constitucional determinado.</i></p>
--	---

Fonte: a autora. Dados coletados em 19 de abril de 2018.

APÊNDICE B

Quadro-resumo 1: Principais modificações sugeridas pelos Projetos de Resolução (PRCs) que visam alterar o procedimento de IP no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº/ANO	EMENTA	PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES NO PROCEDIMENTO
1.	PRC 02/1999	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a tramitação de projeto de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atribui licitude ao patrocínio de entidades da sociedade civil, às IPLs. ➤ Admite as assinaturas dos associados de confederações sindicais ou entidades de classe, contabilizando-as à IPL.
2.	PRC 24/2003	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a possibilidade de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular via internet ou pelo sistema 0800 de atendimento à população.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adesão ao projeto via <i>Internet</i> ➤ Adesão via telefone 0800 ➤ Autoriza entidade da sociedade civil a propor IPL.
3.	PRC 144/2008	Altera os arts. 32, 46, 61 e 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atribui à CLP poderes de Comissão Especial e a responsabiliza pelos projetos de ILP. ➤ Propõe a celebração de convênio entre o TSE e a CD.
4.	PRC 172/2013	Altera o art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para instituir o regime de urgência na tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inclui os projetos de IP entre as matérias urgentes por natureza, e portanto, no regime de tramitação de urgência.
5.	PRC 174/2013	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via <i>Internet</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projeto proposto via <i>Internet</i> ➤ Assinaturas eletrônicas ➤ Prazo máximo de coleta de 360 dias ➤ Arquivamento após finalização do prazo, se não alcançadas as assinaturas.
6.	PRC 1/2015	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via <i>Internet</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projeto proposto via <i>Internet</i> ➤ Assinaturas eletrônicas ➤ Prazo máximo de coleta de 360 dias ➤ Arquivamento após finalização do prazo, se não alcançadas as assinaturas.

7.	PRC 198/2016	Altera o art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados instituindo o regime de urgência para a tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regime de urgência para os projetos de IPL
8.	PRC 205/2017	Altera o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e insere o artigo 252-A, para dispor sobre a tramitação e o recebimento eletrônico de projetos de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diminui o nº de assinaturas exigidas para 200 mil. ➤ Atribui a análise do projeto à Comissão Especial. ➤ Projetos podem ser parcial ou totalmente subscritos por meio eletrônico.
9.	PRC 227/2017	Acrescenta parágrafo único ao artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para permitir subscrição por meio eletrônico para a iniciativa popular de lei.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Admissão de assinaturas eletrônicas. ➤ Transparência no acompanhamento das assinaturas.
10.	PRC 235/2017	Dá nova redação ao Capítulo I do Título VIII e promove alterações nos artigos 34, 139 e 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre o regime especial de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delimita as matérias sobre as quais a IPL não pode versar. ➤ Apreciação do projeto por comissão especial com este fim específico a depender da matéria ➤ Prazo de 40 sessões para a referida comissão apreciá-la. ➤ Obrigatoriedade de audiência pública ➤ Apensamentos permitidos somente se os projetos de matéria igual ou correlata também forem de IPL.
11.	PRC 248/2017	Altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para instituir restrição ao emendamento de projetos de lei de iniciativa popular e outras regras especiais relacionadas à tramitação desses projetos.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prazo para apreciação pela CD de 120 dias ➤ Findo o referido prazo limite sem apreciação, prevê encaminhamento automático ao regime de tramitação de urgência. ➤ Permite somente emendas saneadoras de vícios e aditivas.

Fonte: a autora.

APÊNDICE C

Sistematização 2: Projetos de Lei (PLs) que visam alterar o procedimento de IPL no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
1.	PL	6362/2002	Modifica a redação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para agilizar a tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular e dar outras disposições.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a redação dos arts. 13 e 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998		<p><i>Art. 13 A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, nos termos fixados no art. 61, parágrafo 2º e nas Casas Legislativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos fixados nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais [...]</i></p> <p><i>Art. 14 Cumpridas as exigências estabelecidas em lei e as determinações do art. 13 e seus parágrafos, o projeto de lei de iniciativa popular tramitará em regime de urgência, nos termos estabelecidos no Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
2.	PL	6928/2002	Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e II do art. 14 da Constituição Federal.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
		<p><i>Art. 1º A democracia participativa fundada no exercício da soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da Constituição Federal e desta Lei, mediante:</i></p> <p><i>[...]III – iniciativa popular</i></p> <p><i>CAPÍTULO III</i></p> <p><i>DA INICIATIVA POPULAR</i></p> <p><i>Seção I</i></p> <p><i>Das Disposições Preliminares [...]</i></p>	

		<p>§ 1º Para efeito de totalização da contagem das subscrições a que se refere este artigo será admitida a representação por associações, órgãos de classe de âmbito nacional, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil regularmente estabelecidas, cuja assinatura dos mandatários corresponderá à de seus representados eleitores. [...]</p> <p>§ 4º Não será objeto de iniciativa popular:</p> <p>I – projetos de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional;</p> <p>II – projetos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Poder Judiciário e do Ministério Público.</p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
3.	PL	5121/2003	Dispõe sobre as petições eletrônicas e abaixo assinados eletrônicos, impondo que ao serem apresentados à Câmara dos Deputados sejam recebidos como Projetos de Lei de iniciativa popular e da outras providências.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
		<p>Artigo 1º - A presente Lei tem a finalidade de impor que as petições eletrônicas e abaixo assinados eletrônicos que sejam apresentados à Câmara dos Deputados sejam recebidos como Projetos de Lei de iniciativa popular, se respeitados os requisitos e as exigências previstas na Constituição Federal para os Projetos de Lei dessa natureza.</p> <p>[...] O endereço eletrônico que pretender captar assinaturas para o fim de apresentação de Projeto de Lei de iniciativa popular deve obter autorização no órgão federal competente, mediante a comprovação de que haverá segurança e sigilo dos dados cadastrais obtidos, bem como a utilização singular da assinatura eletrônica para a petição ou abaixo assinado determinado pelo assinante.</p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA

4.	PL	4718/2004	Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Com fins de revogar a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.		<p><i>Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional. [...]</i></p> <p><i>Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
5.	PL	4219/2008	Dispõe sobre o cadastro de eleitores para apresentação, via internet, de projeto de lei de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>Art. 14 [...]</i></p> <p><i>§ 1º A subscrição de cada eleitor aos projetos poderá ser feita por meio de adesão à lista constante da página eletrônica da Câmara dos Deputados na internet.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
6.	PL	4764/2009	Regulamenta a iniciativa popular por meio da rede mundial de computadores.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Propõe lei nova		<p><i>Art. 2.º A subscrição de projeto de lei de iniciativa popular poderá ser realizada com assinatura digital, mediante adesão à rede mundial de computadores.</i></p> <p><i>Art. 3.º A assinatura digital deverá ser realizada por programa que certifique sua autenticidade, mediante cadastro prévio de que constem os seguintes dados:</i></p> <p><i>I – nome completo e filiação;</i></p> <p><i>II – número da cédula de identidade;</i></p> <p><i>III- número do título de eleitor;</i></p> <p><i>IV- endereço residencial e eleitoral;</i></p>	

		<p><i>V- endereço de correio eletrônico.</i></p> <p><i>Art. 4.º A coleta das assinaturas digitais deverá ser realizada por meio do sítio da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores, que assegure ao eleitor o conhecimento completo da propositura que pretende subscrever.</i></p> <p><i>Parágrafo único. Cabe à Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Legislação Participativa, analisar os requisitos de admissibilidade das sugestões legislativas que lhe forem apresentadas, fazendo as adequações necessárias antes de submetê-las à coleta de assinaturas digitais.</i></p> <p><i>Art. 5.º A Câmara dos Deputados poderá criar sistema próprio de certificação digital ou implementá-lo mediante convênio.</i></p> <p><i>Art. 7.º O sistema de coleta de assinaturas digitais deverá observar as normas técnicas de segurança da Infra-estrutura de chaves públicas – ICP Brasil.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
7.	PL	4805/2009	<p>Acrescenta o art. 13-A e altera o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas.</p> <p>Cidadão Digital</p>
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>Art. 13-A O projeto de lei de iniciativa popular poderá ser subscrito por meio eletrônico, através da Rede Mundial de Computadores, a Internet.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
8.	PL	7003/2010	<p>Acrescenta parágrafos ao art. 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir coleta de subscrição a projetos de lei de iniciativa popular por meio de urnas eletrônicas.</p>
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>Art. 13 [...]</i></p>	

		<p>§ 3º Após a subscrição de cem mil eleitores ao projeto, as demais assinaturas poderão ser coletadas por meio de urnas eletrônicas instaladas nas Assembléias Legislativas durante período de dez dias.</p> <p>§ 4º A divulgação sobre a proposição e a respectiva coleta de assinaturas, nos termos do § 3º, terá duração de quarenta e oito horas, com dez inserções diárias de um minuto cada, em rádio e TV, a cargo do Congresso Nacional.</p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
9.	PL	7165/2010	Acrescenta Parágrafo 3º ao Artigo 13 da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>Art. 13 [...] § 3º - O projeto de lei de iniciativa popular subscrito com, no mínimo dois 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, tramitará automaticamente em regime de urgência.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
10.	PL	2024/2011	Acrescenta parágrafo ao artigo 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, tratando da assinatura digital nos projetos de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>[...]Os projetos de lei de iniciativa popular podem ser parcial ou totalmente subscritos por meio de assinatura digital devidamente certificada.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
11.	PL	6056/2013	Regulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	

<p>Propõe revogar a Lei nº 8.037, de 25 de maio de 1990.</p>	<p><i>A subscrição de projeto de iniciativa popular, nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição Federal, bem como de requerimentos de convocação de plebiscito ou de autorização de referendo a serem apresentados ao Congresso Nacional poderá realizar-se mediante:</i></p> <p><i>I – coleta de assinaturas em formulário impresso;</i></p> <p><i>II – uso de urnas eletrônicas;</i></p> <p><i>III – assinaturas digitais, por intermédio da rede mundial de computadores.</i></p> <p><i>Art. 18. Fica vedada a utilização de recursos públicos ou de empresas, estatais ou privadas, na elaboração, promoção, coleta de assinatura e demais atividades necessárias à articulação de projeto de lei de iniciativa popular.</i></p> <p><i>Parágrafo único. É condição para a tramitação de projeto de lei de iniciativa popular anexo contendo a discriminação dos recursos utilizados na sua articulação.</i></p>		
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
12.	PL	6114/2013	<p>Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998.</p>
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>A subscrição de projetos de lei de iniciativa popular poderá ser efetuada por meio de sítio eletrônico na internet.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA

13.	PL	6593/2013	Modifica a redação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para agilizar a tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular e dar outras disposições.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>§ 3º A subscrição da proposição poderá ser feita por meio eletrônico, de modo a permitir a certificação da autenticidade da assinatura digital do eleitor.</i></p> <p><i>Até que seja universalizado o fornecimento gratuito dos meios de certificação digital à população, ficará equiparada à assinatura digital a inserção de dados do eleitor em cadastro específico mantido em meio eletrônico e administrado pela Câmara dos Deputados.</i></p> <p><i>§ 1º Constarão do cadastro referido no caput os seguintes dados do eleitor:</i></p> <p><i>I – nome completo;</i></p> <p><i>II – nome da mãe ou do pai;</i></p> <p><i>III – número do título de eleitor.</i></p> <p><i>§ 2º Os dados cadastrais referidos no § 1º receberão tratamento sigiloso, sendo admitida a publicação apenas do nome dos eleitores associados à proposição subscrita.</i></p> <p><i>Art. 14. A Câmara dos Deputados verificará, junto à Justiça Eleitoral, a regularidade da situação do eleitor subscritor cujo apoio à proposição legislativa se tenha dado mediante assinatura eletrônica ou pela inserção no cadastro específico.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>§ 2º Na hipótese de o número de subscrições superar o dobro do mínimo exigido pela Constituição Federal, o projeto de lei de iniciativa popular tramitará em regime de urgência nas duas Casas do Congresso Nacional.</i></p>	

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
14.	PL	6827/2013	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para ampliar a participação popular no processo legislativo.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<i>Art. 14-A. Nas proposições legislativas de iniciativa popular, na criação de novos partidos e em outras consultas assemelhadas, nas quais a lei exija a participação popular, o apoio será processado por meio de abaixo-assinados on-line, baseados na Internet, com verificação de autenticidade e certificação a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, que deverá realizar o cadastramento dos eleitores e fornecer login e senha aos interessados.</i>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
15.	PL	7005/2013	Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>§ 3º Para fins do disposto no caput serão contabilizadas as assinaturas manuais e eletrônicas dos eleitores.</i></p> <p><i>§ 4º Os projetos que não lograrem alcançar o número mínimo de assinaturas tramitarão na forma de sugestões legislativas.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
16.	PL	7682/2014	Cria sítio eletrônico e certificação digital para a entrega de propostas legislativas de iniciativa popular prevista pelo inciso III do art. 14 da Constituição Federal.

ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Propõe lei nova		<p><i>Art. 1º Fica criado sítio eletrônico e certificação digital para a entrega de propostas legislativas de iniciativa popular prevista pelo inciso III do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.</i></p> <p><i>Art. 2º Os Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente, Câmara dos Deputados e Justiça Eleitoral, solidários e harmônicos entre si, disponibilizarão, em caráter permanente, sítio eletrônico específico para receber as propostas de iniciativa popular, onde cada cidadão poderá subscrevê-las mediante identificação biométrica que garantam a segurança da livre manifestação dessa vontade.</i></p> <p><i>Parágrafo único. A certificação dar-se-á quando da apresentação da proposição, e conterà, entre outros dados a serem regulamentados pelos Poderes citados, o(s) nome(s) do(s) proponente(s) originário(s), período de validade do certificado, ementa e um número público exclusivo (chave pública), servindo esta para validar a assinatura digital.</i></p>	
		PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO
17.	PL	6982/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir a verificação dos requisitos de que trata o art. 61, § 2º, da Constituição Federal, relativos à apresentação de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p><i>Art. 13-A. As subscrições de que trata o artigo anterior deverão ser firmadas por meio eletrônico em sítio desenvolvido pela Justiça Eleitoral mediante código de acesso individualizado e emprego de identificação biométrica ou assinatura digital.</i></p>	

	<p>§ 1º Na impossibilidade de utilização do meio eletrônico, as subscrições poderão ser firmadas pelo processo manual em listas organizadas pela Justiça Eleitoral, cuja verificação e validação serão realizadas pelo cartório eleitoral correspondente e enviadas ao Tribunal Superior Eleitoral para as providências do § 2º.</p> <p>§ 2º As subscrições eletrônicas e/ou manuais serão consolidadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que as remeterá à Câmara dos Deputados, juntamente com o anteprojeto de lei.</p> <p>§ 3º Ressalvados os Partidos Políticos e organismos internacionais, os anteprojetos de lei deverão ser apresentados à Justiça Eleitoral por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, denominados patrocinadores, para fins de disponibilização dos meios de subscrição.</p>		
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
18.	PL	7377/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que dispõe sobre a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.
ALTERAÇÃO		TRECHOS DO PROJETO	
Altera a Lei nº 9.709/98		<p>O Tribunal Superior Eleitoral será responsável pela verificação do cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 13 e seus respectivos parágrafos, devendo atender, na forma de regulamento, as seguintes condições:</p> <p>I – disponibilizar sítio eletrônico para coleta de assinaturas e realizar comprovação dos dados do subscritor;</p> <p>II – cadastrar o projeto em sistema eletrônico contendo o nome do responsável pela proposta, e seu respectivo objetivo.</p> <p>III – disponibilizar, até as eleições de 2022, meios para coletar assinaturas de forma manual nos cartórios eleitorais quando não for possível ser feita por intermédio de sítio eletrônico; e</p>	

		<p><i>IV – disponibilizar, em sitio eletrônico, a quantidade de assinaturas já coletadas, para consulta de qualquer cidadão.</i></p> <p><i>§ 1º O responsável pelo projeto definirá o momento para encerrar a fase de apoio e apresentá-lo perante a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação mediante relatório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).</i></p> <p><i>§ 2º O responsável pelo projeto poderá, mediante prévia autorização do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponibilizar sitio eletrônico para coletar apoio, na forma do inciso I do caput.</i></p> <p><i>§ 3º No cumprimento do disposto no inciso I do caput poderá ser empregado meios eletrônicos como smartphones e tablets para a coleta de assinaturas.</i></p> <p><i>Art. 2º Após o prazo previsto no inciso III do art. 14, todo apoio a projetos de iniciativa popular será feito por meio eletrônico.</i></p>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
19.	PL	7574/2017	Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal.
	ALTERAÇÃO	TRECHOS DO PROJETO	
	Com fins de revogar a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.	<p><i>[...]instituir sistema de subscrição eletrônica de projetos de lei por cidadãos.</i></p> <p><i>Art. 12. As subscrições de eleitores aos projetos de iniciativa popular deverão ser firmadas, preferencialmente, por meio eletrônico, na forma estabelecida nesta lei e nas normas regulamentares adotadas pela Câmara dos Deputados.</i></p> <p><i>§ 1º O processo de coleta de subscrições só poderá ser realizado por pessoas físicas ou por entidades</i></p>	

	<p><i>privadas sem fins lucrativos, doravante denominadas organizadores.</i></p> <p><i>§ 2º Um mesmo projeto de lei poderá ter subscrições coletadas por diferentes organizadores.</i></p> <p><i>§ 3º Antes de dar início ao processo de coleta de subscrições a um projeto de lei, o organizador deverá solicitar o registro da respectiva minuta junto à Câmara dos Deputados, que lhe dará identificação única para figurar nas plataformas de coleta de subscrição.</i></p> <p><i>§ 4º Não se fará mais de um registro da mesma minuta de projeto de lei, mesmo quando solicitado por diferentes organizadores, observando-se o disposto no § 2º.</i></p> <p><i>§ 5º As minutas dos projetos registrados serão disponibilizadas em espaço próprio no portal da Câmara dos Deputados na internet.</i></p> <p><i>Art. 13. A coleta eletrônica de subscrições será realizada por meio de plataformas tecnológicas que atendam aos requisitos de segurança e transparência estabelecidos pela Câmara dos Deputados, em especial os necessários para:</i></p> <p><i>I – coibir a coleta fraudulenta de subscrições, inclusive de forma automatizada;</i></p> <p><i>II – coibir a utilização indevida dos dados pessoais dos subscritores;</i></p> <p><i>III – assegurar que a plataforma disponha de mecanismos de segurança que impeçam o acesso não autorizado de terceiros aos dados de subscrição.</i></p> <p><i>§ 1º A Câmara dos Deputados disponibilizará a qualquer organizador interessado, a título gratuito, plataforma tecnológica de sua propriedade destinada à coleta de subscrições de projetos de lei popular.</i></p> <p><i>§ 2º Outras plataformas tecnológicas empregadas pelos organizadores para a coleta de subscrições de projetos de lei popular poderão ser auditadas a qualquer tempo pela Câmara dos Deputados ou</i></p>
--	--

	<p><i>por entidade por ela designada, com a finalidade de verificar o cumprimento dos requisitos de segurança e transparência mencionados no caput deste artigo.</i></p> <p><i>§ 3º É facultado à Câmara dos Deputados determinar que as plataformas tecnológicas mencionadas no § 2º sejam submetidas a processo de certificação por ela estabelecido.</i></p> <p><i>§ 4º A execução do processo de certificação de que trata o § 3º será realizada pela Câmara dos Deputados ou por entidade por ela credenciada.</i></p> <p><i>§ 5º As plataformas tecnológicas poderão admitir a coleta de assinaturas mediante apresentação, pelo subscritor, de certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-BRASIL) sem prejuízo da apresentação dos dados de identificação mencionados no caput do art. 14.</i></p> <p><i>§ 6º As subscrições coletadas mediante uso de soluções tecnológicas que não atendam aos requisitos de segurança e transparência estabelecidos pela Câmara dos Deputados poderão ser declaradas nulas.</i></p> <p><i>Art. 14. Os dados coletados dos eleitores para a subscrição de um projeto de iniciativa popular serão apenas aqueles considerados indispensáveis pela Câmara dos Deputados à confirmação de sua identidade, os quais deverão ser tratados de forma sigilosa, ficando vedada sua utilização para finalidade diversa da estabelecida nesta lei.</i></p> <p><i>Parágrafo único. O acesso não autorizado aos dados pessoais dos subscritores no âmbito da Câmara dos Deputados configura violação de sigilo funcional, incorrendo os responsáveis, sem prejuízo de outras sanções cíveis e administrativas cabíveis, nas penas do art. 325 do Código Penal.</i></p> <p><i>Art. 15. Após receber eletronicamente cada subscrição a determinada minuta de projeto de lei registrada, a Câmara dos Deputados verificará junto à Justiça Eleitoral a regularidade da</i></p>
--	--

	<p><i>situação eleitoral e a consistência dos dados do subscritor.</i></p> <p><i>Parágrafo único. A lista com todas as subscrições verificadas será disponibilizada e atualizada diariamente no portal da Câmara dos Deputados na internet para acesso público, restringindo-se os dados pessoais dos subscritores nela publicados aos considerados essenciais para a transparência do processo de subscrição.</i></p> <p><i>Art. 16. Sem prejuízo do que dispõem os artigos 12 a</i></p> <p><i>15, as minutas de projeto de lei registradas na Câmara dos Deputados poderão também, suplementarmente, ter subscrições coletadas em papel, firmadas de próprio punho por eleitores, cabendo à Justiça Eleitoral validá-las e, à Câmara dos Deputados, proceder à sua verificação quantitativa, somando-as, quando for o caso, às coletadas por sistema eletrônico para a mesma minuta.</i></p> <p><i>Art. 17. Os organizadores deverão comunicar à Câmara dos Deputados as fontes de financiamento e os valores desembolsados na realização das campanhas de apoio aos projetos de iniciativa popular sob sua responsabilidade, devendo essas informações ser disponibilizadas em destaque em seus sítios na internet, bem como no da Câmara dos Deputados.</i></p> <p><i>Art. 18. O prazo máximo de coleta de subscrições de um projeto de lei será de dois anos, contado a partir do registro da respectiva minuta junto à Câmara dos Deputados.</i></p> <p><i>Art. 19. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento de todas as exigências estabelecidas nesta lei e nas normas regulamentares, determinará a publicação do projeto de lei de iniciativa popular e dará início à respectiva tramitação, nos termos previstos em seu regimento interno.</i></p>
--	--

		<i>Parágrafo único. Enquanto não for publicado o projeto nos termos referidos neste artigo, qualquer cidadão poderá requerer à Câmara a exclusão de seu nome da respectiva lista de subscrições.</i>	
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
20.	PL	9115/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.
	ALTERAÇÃO	TRECHOS DO PROJETO	
	Altera a Lei nº 9.709/98	<p><i>Art. 13-A. As subscrições deverão ser firmadas por eleitores regularmente alistados e no pleno exercício de seus direitos políticos, mediante assinatura em meio físico ou eletrônico.</i></p> <p><i>§ 1º A prova do alistamento eleitoral será feita por meio do fornecimento das seguintes informações:</i></p> <p><i>I – nome completo;</i></p> <p><i>II – número do título de eleitor ou número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF).</i></p> <p><i>§ 2º A verificação das subscrições será realizada pela Justiça Eleitoral, por intermédio dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral.</i></p> <p><i>§ 3º A Justiça Eleitoral manterá, inclusive na internet, lista integrada de anteprojetos de lei de iniciativa popular, que poderão ser subscritos eletronicamente na forma de regulamento.</i></p> <p><i>§ 4º Qualquer eleitor pode solicitar à Justiça Eleitoral a inclusão de anteprojeto na lista integrada a que se refere o § 3º.</i></p> <p><i>§ 5º Atingido o mínimo de subscrições exigido no caput do art. 13, a Justiça Eleitoral enviará a lista de assinaturas, devidamente certificadas quanto à sua regularidade, à Câmara dos Deputados.</i></p>	

Fonte: a autora. Dados coletados em 19 de abril de 2018.

APÊNDICE D

Quadro-resumo 2: Principais modificações sugeridas pelos Projetos de Lei (PLs) que visam alterar o procedimento de IPL no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº/ANO	EMENTA	PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES NO PROCEDIMENTO
1.	PL 6362/2002	Modifica a redação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para agilizar a tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular e dar outras disposições.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Remete a IP as demais casas legislativas dos entes da União (Estados e Municípios). ➤ Prevê o regime de urgência.
2.	PL 6928/2002	Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e II do art. 14 da Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Admite a assinatura de mandatários de associações de órgãos de classe, sindicatos, entidades civis e sindicatos ➤ Delimita o objeto da IPL.
3.	PL 5121/2003	Dispõe sobre as petições eletrônicas e abaixo assinados eletrônicos, impondo que ao serem apresentados à Câmara dos Deputados sejam recebidos como Projetos de Lei de iniciativa popular e da outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Postula a aceitação de petições eletrônicas e abaixo assinados como projetos de IP.
4.	PL 4718/2004	Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevê a obrigatoriedade de realização de referendo para alteração ou revogação de lei oriunda de IP, quando promovida por outra que não de origem popular.

5.	PL 4219/2008	Dispõe sobre o cadastro de eleitores para apresentação, via internet, de projeto de lei de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.	➤ Possibilita a assinatura por meio de adesão à lista eletrônica no <i>site</i> da CD.
6.	PL 4764/2009	Regulamenta a iniciativa popular por meio da rede mundial de computadores.	➤ Adoção da assinatura digital.
7.	PL 4805/2009	Acrescenta o art. 13-A e altera o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas. Cidadão Digital.	➤ Possibilita a assinatura por meio eletrônico, através da <i>Internet</i> .
8.	PL 7003/2010	Acrescenta parágrafos ao art. 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir coleta de subscrição a projetos de lei de iniciativa popular por meio de urnas eletrônicas.	➤ Adota o critério de 100 mil assinaturas iniciais para a partir desse nº a coleta passar a ser realizada por meio de urnas eletrônicas, pelo prazo de 10 dias. ➤ Prevê divulgação da coleta por urnas através de rádio e TV, por 48h.
9.	PL 7165/2010	Acrescenta Parágrafo 3º ao Artigo 13 da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998.	➤ Eleva para 2% o nº de eleitores exigido, para a IP tramitar automaticamente sob o regime de urgência.
10.	PL 2024/2011	Acrescenta parágrafo ao artigo 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, tratando da assinatura digital nos projetos de lei de iniciativa popular.	➤ Possibilita a subscrição total ou parcial do projeto por meio de assinatura digital.
11.	PL 6056/2013	Regulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.	➤ Possibilita a utilização de urnas eletrônicas e assinaturas digitais. ➤ Veda a utilização de recursos públicos, ao mesmo tempo em que exige anexo de prestação de contas dos recursos utilizados.

12.	PL 6114/2013	Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinatura por meio eletrônico, através de <i>site da Internet</i>.
13.	PL 6593/2013	Modifica a redação da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para agilizar a tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular e dar outras disposições.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinatura por meio eletrônico. ➤ Verificação das assinaturas junto a Justiça Eleitoral. ➤ Superado o dobro do nº de assinaturas exigidas, lhe é atribuída a tramitação em regime de urgência nas duas casas legislativas.
14.	PL 6827/2013	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para ampliar a participação popular no processo legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Abaixo-assinado <i>online</i>. ➤ Verificação da autenticidade das assinaturas e certificação digital a cargo do TSE (cadastro de eleitores e <i>login</i>).
15.	PL 7005/2013	Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinaturas manuais e eletrônicas. ➤ Os projetos que não alcançam o número mínimo de assinaturas tramitam como sugestão legislativa.

		projeto de lei de iniciativa popular.	
16.	PL 7682/2014	Cria sítio eletrônico e certificação digital para a entrega de propostas legislativas de iniciativa popular prevista pelo inciso III do art. 14 da Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cria <i>site</i> e certificação digital para a entrega de IPLs. ➤ Assinatura mediante identificação biométrica, a cargo dos poderes legislativo e judiciário.
17.	PL 6982/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir a verificação dos requisitos de que trata o art. 61, § 2º, da Constituição Federal, relativos à apresentação de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinaturas por meio eletrônico, consolidadas pelo TSE. ➤ Apresentação dos projetos de IP à Justiça Eleitoral por meio de entidades civis.
18.	PL 7377/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que dispõe sobre a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Utilização de meio eletrônico, de responsabilidade do TSE. ➤ Autoriza a utilização de <i>smartphones</i> e <i>tablets</i> no processo de subscrição.
19.	PL 7574/2017	Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevê assinatura eletrônica como forma preferencial de subscrição. ➤ Pessoa física ou entidades civis provadas sem fins lucrativos autorizadas a promover a coleta das assinaturas (organizadores). ➤ Solicitação de registro da minuta à CD, antes do início da coleta. ➤ Plataforma <i>online</i> disponibilizada gratuitamente. ➤ Publicidade das assinaturas durante o andamento da coleta. ➤ Prazo máximo de 2 anos para coleta.
20.	PL 9115/2017	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinatura por meio físico ou eletrônico.

		de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.	
--	--	---	--

Fonte: a autora.

APÊNDICE E

Sistematização 3: Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que visam alterar o procedimento de IPL no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
1.	PEC	2/1999	Dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela admissibilidade.
TRECHO DA PROPOSTA			
<i>A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente ou por meio de associação a outras.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
2.	PEC	194/2003	Dá nova redação ao parágrafo 4º do artigo 27, ao inciso XIII do artigo 29 e ao parágrafo 2º do artigo 61, todos da Constituição Federal, dispondo sobre a iniciativa popular de lei.
TRECHOS DA PROPOSTA			
<i>A iniciativa popular, no processo legislativo estadual e distrital, será exercida pela apresentação às Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa de projeto de lei subscrito pelo número de eleitores correspondentes, naquela legislatura, ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado. [...]</i>			
<i>A iniciativa popular, no processo legislativo municipal, será exercida pela apresentação às Câmaras Municipais de projeto de lei subscrito pelo número de eleitores correspondentes, naquela legislatura, ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um vereador. [...]</i>			
<i>A iniciativa popular de lei pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito pelo número de eleitores correspondentes, naquela legislatura, ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado federal no Estado ou no Distrito Federal, em que a maioria dos seus subscritores tenha seu domicílio eleitoral.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
3.	PEC	201/2003	Dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal, alterando o

			número de eleitores necessários à iniciativa popular no processo de elaboração das leis.
TRECHO DA PROPOSTA			
<i>A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, o número de eleitores resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de Deputados Federais eleitos, em cada legislatura.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
4.	PEC	32/2007	Dá-se nova redação ao § 2º do art. 61, da Constituição Federal.
TRECHO DA PROPOSTA			
<i>A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um meio por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos dois Estados, com não menos de dois décimos por cento de eleitores em cada um deles.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
5.	PEC	203/2007	Dá-se nova redação ao § 2º do art. 61, da Constituição Federal.
TRECHO DA PROPOSTA			
<i>A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um meio por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos dois Estados, com não menos de dois décimos por cento de eleitores em cada um deles.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
6.	PEC	212/2007	Altera a redação do inciso III do art. 14, do <i>caput</i> do art. 61, e inclui o § 3º ao art. 61 da Constituição Federal de 1988 para possibilitar a participação da sociedade civil organizada no exercício da soberania popular e no processo legislativo.
TRECHOS DA PROPOSTA			
<i>Art. 14 [...]</i>			
<i>III – iniciativa popular e da sociedade civil organizada. [...]</i>			
<i>Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional,</i>			

ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República, à sociedade civil organizada e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]

A iniciativa da sociedade civil comprovadamente organizada, exceto partidos políticos, poderá ser exercida através da apresentação de sugestão legislativa diretamente às comissões permanentes de legislação participativa de qualquer uma das casas do Congresso Nacional.

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
7.	PEC	286/2013	Acrescenta inciso IV ao art. 60 da Constituição Federal para dispor sobre a Iniciativa popular de propostas de emenda à Constituição.

TRECHOS DA PROPOSTA

Art. 60. [...] IV – dos cidadãos.

[...]

§ 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

§ 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal [...]

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles.

§ 3º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal [...]

§ 4º A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico [...]

§ 5º As proposições de iniciativa popular, apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as casas do Congresso Nacional, não se submeterão às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas nesta Constituição.

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
8.	PEC	05/2015	Acresce inciso ao art. 61, § 2º, da Constituição Federal, para garantir a efetividade e tornar célere a iniciativa popular no âmbito do processo legislativo,

			da mesma forma como ocorre com as medidas provisórias.
TRECHOS DA PROPOSTA			
<i>A Iniciativa Popular não sendo apreciada em até sessenta dias contados de sua apresentação à Câmara dos Deputados, entrará em regime de urgência, consecutivamente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.</i>			
	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	Nº/ANO	EMENTA
9.	PEC	284/2016	Acrescenta inciso IV ao art. 60 da Constituição Federal para dispor sobre a Iniciativa popular de propostas de emenda à Constituição.
TRECHOS DA PROPOSTA			
<i>[...] pelo menos cinco por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos quatorze Estados, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.</i>			

Fonte: a autora. Dados coletados em 19 de abril de 2018.

APÊNDICE F

Quadro-resumo 3: Principais modificações sugeridas pelas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que visam alterar o procedimento de IPL no Brasil

	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº/ANO	EMENTA	PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES NO PROCEDIMENTO
1.	PEC 02/1999	Dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela admissibilidade.	➤ Diminui para meio por cento de assinaturas dos eleitores ou confederações sindicais ou ainda, entidades de classe que representem este número individualmente ou associadas a outras.
2.	PEC 194/2003	Dá nova redação ao parágrafo 4º do artigo 27, ao inciso XIII do artigo 29 e ao parágrafo 2º do artigo 61, todos da Constituição Federal, dispondo sobre a iniciativa popular de lei.	➤ Utiliza o quociente de elegibilidade (deputados estaduais, federais e vereadores) como critério para chegar ao número mínimo de assinaturas exigido.
3.	PEC 201/2003	Dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal, alterando o número de eleitores necessários à iniciativa popular no processo de elaboração das leis.	➤ Utiliza o critério de divisão do eleitorado nacional pelo número de deputados federais eleitos, para determinar o nº mínimo de assinaturas.
4.	PEC 32/2007	Dá-se nova redação ao § 2º do art. 61, da Constituição Federal.	➤ Diminui para meio por cento, em pelo menos 2 estados, com não menos de dois décimos dos eleitores de cada um deles, como quorum mínimo de eleitores assinantes.
5.	PEC 203/2007	Dá-se nova redação ao § 2º do art. 61, da Constituição Federal.	➤ Diminui para meio por cento, em pelo menos 2 estados, com não menos de dois décimos dos eleitores de cada um deles, como quorum mínimo de eleitores assinantes.
6.	PEC 212/2007	Altera a redação do inciso III do art. 14, do <i>caput</i> do art. 61, e inclui o § 3º ao art. 61 da Constituição Federal de 1988 para possibilitar a participação da sociedade civil organizada no exercício da soberania popular e no processo legislativo.	➤ Atribui legitimidade para propor IP à sociedade civil organizada.

7.	PEC 286/2013	Acrescenta inciso IV ao art. 60 da Constituição Federal para dispor sobre a Iniciativa popular de propostas de emenda à Constituição.	➤ Inclui as PECs no rol de proposições disponíveis à IP.
8.	PEC 05/2015	Acresce inciso ao art. 61, § 2º, da Constituição Federal, para garantir a efetividade e tornar célere a iniciativa popular no âmbito do processo legislativo, da mesma forma como ocorre com as medidas provisórias.	➤ Estabelece prazo máximo de 60 dias para apreciação, condicionado a não apreciação neste período à sua entrada em regime de tramitação de urgência.
9.	PEC 284/2016	Acrescenta inciso IV ao art. 60 da Constituição Federal para dispor sobre a Iniciativa popular de propostas de emenda à Constituição.	➤ Autoriza 5% do eleitorado, distribuído em pelo menos 14 estados, com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles, a propositura de PEC.

Fonte: a autora.

APÊNDICE G

Quadro-resumo 4: Principais variáveis procedimentais identificadas nos PRCs

CATEGORIAS PROCEDIMENTAIS		PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES QUANTO AS VARIÁVEIS ENCONTRADAS NOS PRCs	DE QUE FORMA IMPACTA A CATEGORIZAÇÃO	QUANTO A NORMA JURÍDICA QUE A PREVÊ	VARIÁVEIS DO MODELO DE IP NO BRASIL
1.	Quanto à matéria	✓ <i>Projeto de IP não poderia versar sobre matéria constitucionalmente reservada a outro Poder ou ao Ministério Público; evidentemente inconstitucional e-alheia à competência legislativa da União.</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucionais</i>	Exceto para conteúdo de competência privativa ou reservada, e exclusiva.
2.	Quanto aos tipos de proposição	✗	<i>Periférica</i>		Restrita a projeto de lei, ordinária e complementar.
3.	Quanto à formatação do projeto	✗	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, Ordinária e Regimental</i>	Exigência de projeto formulado, articulado em artigos.
4.	Quanto à formalidade do projeto	✗	<i>Periférica</i>	<i>Ordinária e Regimental</i>	Não pode ser recusada por vício formal, e eventuais impropriedades técnicas, legislativas ou de redação são corrigidas, pela própria CD, por meio da CCJC.
5.	Quanto à necessidade de representação por parlamentar	✗	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	Exigida. Atribuída a um deputado, pela Mesa da CD, segundo indicação do primeiro assinante do projeto.

6.	Quanto ao juízo de admissibilidade	✘	<i>Periférica</i>		Realizado, pela CCJC, que verifica sua constitucionalidade e juridicidade. Não obedecendo aos critérios, é devolvida aos propositores.
7.	Quanto ao regime de tramitação	✓ <i>Regime de tramitação de urgência</i>	<i>Periférica</i>		Regime de tramitação prioritário, pelo segundo nível de celeridade, não urgente.
8.	Quanto à possibilidade de modificação do projeto	✓ <i>Veda modificação, permite apenas emendas saneadoras de vícios formais e aditivas.</i>	<i>Conceitual</i>		Sim, após ser recebida, tramitará e será apreciada em ambas as casas do Congresso Nacional, que podem modificá-la.
9.	Quanto à votação direta ou indireta do projeto	✘	<i>Conceitual</i>		A votação da proposta é realizada pelos parlamentares, portanto, indireta com relação ao povo.
10.	Quanto à realização de referendo para apreciação final	✘	<i>Periférica</i>		Não é realizado referendo, cabendo somente aos parlamentares e à Presidência da República, a aprovação final.
11.	Quanto aos sujeitos ativos ou titulares do direito	✓ <i>Entidades da sociedade civil</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Somente cidadãos eleitores.
12.	Quanto à manifestação dos cidadãos	✓ <i>200 mil assinaturas</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, ordinária e regimental</i>	É exigido, no percentual de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, representados por

					suas assinaturas ao projeto.
13.	Quanto ao meio de registro das assinaturas	✓ <i>Meio eletrônico</i>	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	As assinaturas instruídas são documentadas por meio físico.
14.	Quanto aos documentos que instruem a manifestação dos eleitores	✓ <i>Exclui exigência de dados da Justiça Eleitoral</i>	<i>Periférica</i>		Nome completo legível e assinatura, dados identificadores do título de eleitor, endereço, lista fornecida pela Justiça Eleitoral com o número de cidadãos eleitores de cada Estado da Federação.
15.	Quanto aos apensamentos a outros projetos em tramitação	✓ <i>Somente a outros projetos de IP</i>	<i>Periférica</i>		Pode ocorrer, por encaminhamento da Mesa, se houver afinidade entre temas.
16.	Quanto à conversão em lei	✗	<i>Periférica</i>		Não há obrigatoriedade, mas se aceita deverá tramitar e, necessariamente, ser apreciada.
17.	Quanto ao limite de tempo máximo para sua resolução	✓ <i>120 dias</i>	<i>Periférica</i>		Não existe previsão específica de prazo, além daquele estipulado para a apreciação nas comissões e para a redação final (dez e cinco sessões legislativas, respectivamente).
18.	Quanto ao arquivamento	✓ <i>Se não coletadas as assinaturas no prazo máximo estabelecido de 360 dias</i>	<i>Periférica</i>		Não poderá ser arquivada ao final da legislatura ou até sua apreciação definitiva.
19.	Esfera legislativa aplicável	✗	<i>Periférica</i>		<i>Constitucional</i>

20.	Vedação de revisão/revogação após entrada em vigor	x	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Não vedado, tratada como qualquer outra lei
-----	---	---	-------------------	-----------------------	---

Fonte: a autora.

APÊNDICE H

Quadro-resumo 5: Principais variáveis procedimentais identificadas nos PLs

CATEGORIAS PROCEDIMENTAIS		PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES QUANTO AS VARIÁVEIS ENCONTRADAS NOS PLs	DE QUE FORMA IMPACTA A CATEGORIZAÇÃO	QUANTO A NORMA JURÍDICA QUE A PREVÊ	VARIÁVEIS DO MODELO DE IP NO BRASIL
1.	Quanto à matéria	✓ Não será objeto de iniciativa popular projetos de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional e projetos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Poder Judiciário e do Ministério Público.	Periférica	Constitucionais	Exceto para conteúdo de competência privativa ou reservada, e exclusiva.
2.	Quanto aos tipos de proposição	✗	Periférica		Restrita a projeto de lei, ordinária e complementar.
3.	Quanto à formatação do projeto	✗	Periférica	Constitucional, Ordinária e Regimental	Exigência de projeto formulado, articulado em artigos.
4.	Quanto à formalidade do projeto	✗	Periférica	Ordinária e Regimental	Não pode ser recusada por vício formal, e eventuais impropriedades técnicas, legislativas ou de redação são corrigidas, pela própria CD, por meio da CCJC.
5.	Quanto à necessidade de representação por parlamentar	✗	Periférica	Regimentais	Exigida. Atribuída a um deputado, pela Mesa da CD, segundo

					indicação do primeiro assinante do projeto.
6.	Quanto ao juízo de admissibilidade	✘	<i>Periférica</i>		Realizado, pela CCJC, que verifica sua constitucionalidade e juridicidade. Não obedecendo aos critérios, é devolvida aos propositores.
7.	Quanto ao regime de tramitação	✓ <i>Regime de tramitação de urgência</i>	<i>Periférica</i>		Regime de tramitação prioritário, pelo segundo nível de celeridade, não urgente.
8.	Quanto à possibilidade de modificação do projeto	✘	<i>Conceitual</i>		Sim, após ser recebida, tramitará e será apreciada em ambas as casas do Congresso Nacional, que podem modificá-la.
9.	Quanto à votação direta ou indireta do projeto	✘	<i>Conceitual</i>		A votação da proposta é realizada pelos parlamentares, portanto, indireta com relação ao povo.
10.	Quanto à realização de referendo para apreciação final	✘	<i>Periférica</i>		Não é realizado referendo, cabendo somente aos parlamentares e à Presidência da República, a aprovação final.
11.	Quanto aos sujeitos ativos ou titulares do direito	✓ <i>Entidades da sociedade civil</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Somente cidadãos eleitores.
12.	Quanto à manifestação dos cidadãos	✘	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, ordinária e regimental</i>	É exigido, no percentual de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por

					cento dos eleitores de cada um deles, representados por suas assinaturas ao projeto.	
13.	Quanto ao meio de registro das assinaturas	✓ <i>Meio eletrônico, através de assinatura digital, certificação digital e sítio eletrônico.</i>	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	As assinaturas instruídas são documentadas por meio físico.	
14.	Quanto aos documentos que instruem a manifestação dos eleitores	✗	<i>Periférica</i>		Nome completo legível e assinatura, dados identificadores do título de eleitor, endereço, lista fornecida pela Justiça Eleitoral com o número de cidadãos eleitores de cada Estado da Federação.	
15.	Quanto aos apensamentos a outros projetos em tramitação	✗	<i>Periférica</i>		Pode ocorrer, por encaminhamento da Mesa, se houver afinidade entre temas.	
16.	Quanto à conversão em lei	✗	<i>Periférica</i>		Não há obrigatoriedade, mas se aceita deverá tramitar e, necessariamente, ser apreciada.	
17.	Quanto ao limite de tempo máximo para sua resolução	✗	<i>Periférica</i>		Não existe previsão específica de prazo, além daquele estipulado para a apreciação nas comissões e para a redação final (dez e cinco sessões legislativas, respectivamente).	
18.	Quanto ao arquivamento	✗	<i>Periférica</i>		Não poderá ser arquivada ao final da legislatura ou até sua apreciação definitiva.	
19.	Esfera legislativa aplicável	✗	<i>Periférica</i>		<i>Constitucional</i>	Nas três esferas: municipal, estadual e federal.

20.	Vedação de revisão/revogação após entrada em vigor	✓ <i>Prevê a obrigatoriedade de realização de referendo para alteração ou revogação de lei oriunda de IP, quando proposta por outra, que não de origem popular.</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Não vedado, tratada como qualquer outra lei
-----	--	---	-------------------	-----------------------	---

Fonte: a autora.

APÊNDICE I

Quadro-resumo 6: Principais variáveis procedimentais identificadas nas PECs

CATEGORIAS PROCEDIMENTAIS		PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES QUANTO AS VARIÁVEIS ENCONTRADAS NAS PECs	DE QUE FORMA IMPACTA A CATEGORIZAÇÃO	QUANTO A NORMA JURÍDICA QUE A PREVÊ	VARIÁVEIS DO MODELO DE IP NO BRASIL
1.	Quanto à matéria	✘	<i>Periférica</i>	<i>Constitucionais</i>	Exceto para conteúdo de competência privativa ou reservada, e exclusiva.
2.	Quanto aos tipos de proposição	✔ Inclusão de PECs	<i>Periférica</i>		Restrita a projeto de lei, ordinária e complementar.
3.	Quanto à formatação do projeto	✘	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, Ordinária e Regimental</i>	Exigência de projeto formulado, articulado em artigos.
4.	Quanto à formalidade do projeto	✘	<i>Periférica</i>	<i>Ordinária e Regimental</i>	Não pode ser recusada por vício formal, e eventuais impropriedades técnicas, legislativas ou de redação são corrigidas, pela própria CD, por meio da CCJC.
5.	Quanto à necessidade de representação por parlamentar	✘	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	Exigida. Atribuída a um deputado, pela Mesa da CD, segundo indicação do primeiro assinante do projeto.
6.	Quanto ao juízo de admissibilidade	✘	<i>Periférica</i>		Realizado, pela CCJC, que verifica sua constitucionalidade e juridicidade. Não obedecendo aos critérios, é devolvida aos propositores.

7.	Quanto ao regime de tramitação	✓ <i>Regime de tramitação de urgência</i>	<i>Periférica</i>		Regime de tramitação prioritário, pelo segundo nível de celeridade, não urgente.
8.	Quanto à possibilidade de modificação do projeto	✗	<i>Conceitual</i>		Sim, após ser recebida, tramitará e será apreciada em ambas as casas do Congresso Nacional, que podem modificá-la.
9.	Quanto à votação direta ou indireta do projeto	✗	<i>Conceitual</i>		A votação da proposta é realizada pelos parlamentares, portanto, indireta com relação ao povo.
10.	Quanto à realização de referendo para apreciação final	✗	<i>Periférica</i>		Não é realizado referendo, cabendo somente aos parlamentares e à Presidência da República, a aprovação final.
11.	Quanto aos sujeitos ativos ou titulares do direito	✓ <i>Entidades da sociedade civil</i>	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Somente cidadãos eleitores.
12.	Quanto à manifestação dos cidadãos	✓ 0,5 % ✓ <i>Quociente de elegibilidade</i> ✓ <i>Total de eleitores dividido pelo nº de deputados</i> ✓ 0,5, distribuído pelo menos por dois Estados, com não menos de dois décimos por cento dos eleitores de cada um deles	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional, ordinária e regimental</i>	É exigido, no percentual de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, representados por suas assinaturas ao projeto.
13.	Quanto ao meio de registro das assinaturas	✗	<i>Periférica</i>	<i>Regimentais</i>	As assinaturas instruídas são documentadas por meio físico.

14.	Quanto aos documentos que instruem a manifestação dos eleitores	✘	<i>Periférica</i>		Nome completo legível e assinatura, dados identificadores do título de eleitor, endereço, lista fornecida pela Justiça Eleitoral com o número de cidadãos eleitores de cada Estado da Federação.
15.	Quanto aos apensamentos a outros projetos em tramitação	✘	<i>Periférica</i>		Pode ocorrer, por encaminhamento da Mesa, se houver afinidade entre temas.
16.	Quanto à conversão em lei	✘	<i>Periférica</i>		Não há obrigatoriedade, mas se aceita deverá tramitar e, necessariamente, ser apreciada.
17.	Quanto ao limite de tempo máximo para sua resolução	✓ 60 dias	<i>Periférica</i>		Não existe previsão específica de prazo, além daquele estipulado para a apreciação nas comissões e para a redação final (dez e cinco sessões legislativas, respectivamente).
18.	Quanto ao arquivamento	✘	<i>Periférica</i>		Não poderá ser arquivada ao final da legislatura ou até sua apreciação definitiva.
19.	Esfera legislativa aplicável	✘	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Nas três esferas: municipal, estadual e federal.
20.	Vedação de revisão/revogação após entrada em vigor	✘	<i>Periférica</i>	<i>Constitucional</i>	Não vedado, tratada como qualquer outra lei

Fonte: a autora.

APÊNDICE J

Quadro-resumo7: representativo do alcance da transição proporcionada ao modelo brasileiro se aplicadas as modificações sugeridas

CATEGORIZAÇÃO GERAL	TRAMITAÇÃO NO PARLAMENTO	INTERFERÊNCIA PARLAMENTAR	REFERÊNCIA	TRANSIÇÃO ENTRE MODELOS
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA <i>(MODELO FORTE)</i>	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto não pode ser modificado pelo Parlamento.	Nenhum exemplo identificado. BRASIL	 BRASIL
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA <i>(MODELO FRACO)</i>	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto pode ser modificado pelo Parlamento.	Espanha e alguns Estados norte-americanos.	 BRASIL

Fonte: a autora.

REFERÊNCIAS

- ADONA, Diego José; COPATTI, Livia Copelli. A iniciativa popular no direito constitucional brasileiro: proposta de emenda constitucional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, Lisboa, ano 2, n. 12, 2013.
- AFFONSO, ALMINO. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 11-27, out. /dez. 1996.
- ALVES, Fernando Brito. **Constituição e Participação Popular: A Construção Histórico-Discursiva do Conteúdo Jurídico-Político da Democracia como Direito Fundamental**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013. 362p.
- ARAÚJO, L. A. D; NUNES JUNIOR, V. S. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- ARRIBAS, Fernando Martínez. Las principales deficiencias en el funcionamiento del sistema democrático en España a los treinta y cinco años de su Constitución. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, Valparaíso, n. 42, p. 323-353, jul. 2014.
- AUAD, D. et. al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan. /jun., 2004.
- AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal: Um estudo da comissão de legislação participativa (CLP), da comissão de direitos humanos e legislação participativa (CDH) e da iniciativa popular de lei**. 2015. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BAER, Walter S.; ULRICH, Roy. Votação online para iniciativas populares na Califórnia: coleta eletrônica de assinaturas. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília: GETEL/UnB. n. 4, p. 31-50, 2012.
- BAGNI, Silvia. El pueblo legislador: Iniciativa popular y referéndum en Perspectiva comparada. **Teoria Jurídica Contemporânea**, jan.-jun. 2017, PPGD/UFRJ, p. 231-252.
- BALLESTER, José Eduardo Illueca. El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades. **Revista de Derecho UNED**, núm. 16, 2015.
- BARRIENTOS, Francisco Soto. La democracia como forma de estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución suiza. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 10, n. 1, p. 373-402, 2012.
- BASS, John H. The initiative and referendum in Oklahoma. **The Southwestern Political Science Quarterly**, vol. 1, n. 2, p. 125-146, Set. 1920.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, Ago. 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; COMPARATO, Fábio Konder. A constituinte e os impasses da nova república. In: **Constituinte, economia e política da Nova República**. Coordenado por Paulo Sandroni. São Paulo: Cortez: EDUC, p. 83-104, 1986.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Participação popular na nova constituição um corretivo à representação política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, p. 20-24, jan.- mar. 1990.

BERTOMEU, Juan F. González. Tushnet y el control de constitucionalidade: una teoria ligeramente desenfocada. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro**, p. 95-136, 2016.

BLACK, J. William. Maine's Experience with the Initiative and Referendum. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 159-178, Set. 1912.

BLAKE, Ambrose B. Initiative and Referendum. **The American Political Science Review**, vol. 2, n. 1, p. 60-62, Nov. 1907.

BOLONHA, C.; ZETTEL, B.; RANGEL, H. O constitucionalismo popular em uma leitura rawlsiana. **SCIENTIA IURIS**, Londrina, v.18, n.2, p.171-187, 2014.

BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à constituição por iniciativa popular? **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul. /set. 2008.

BOURNE Jr., Jonathan. Functions of the Initiative, Referendum and Recall. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 3-16, Set. 1912.

BOZO, Miriam Álvarez B. de. La participación vecinal en el proceso legislativo local: La Iniciativa Popular ¿Una participación efectiva? **Cuestiones Políticas**, n. 23, p. 54-70, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. Of. Pres. Int. 088/2013 – CLP. Brasília, 28 ago. 2013. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1123193&file name=Tramitacao-PLP+321/2013>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CEDI). **Câmara Responde: Projetos de lei de iniciativa popular**. [mensagem institucional]. Mensagem recebida por <brunabotterocorrea@gmail.com > em 15 set. 2016a.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular**: seminário. Brasília: Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5out. 1988. p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dossiê do Projeto de Lei nº 1.517 de 1999. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1999a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8949FE3E96A65A401572551D7ACF3867.proposicoesWebExterno2?codteor=1124284&filename=Dossie+-PL+1517/1999>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dossiê do Projeto de lei nº 4.146 de 1993. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dossiê do Projeto de Lei nº 2.710 de 1992. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1992a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filename=Dossie+-PL+2710/1992>. Acesso em: 14 jan. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Inteiro Teor do Projeto de Lei nº 7.053 de 2006. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2006. P. 1-5. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=396074&filename=Tramitacao-PL+7053/2006>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7jun. 2010. p. 1-2. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/06/2010&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=80>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16jan. 2012a. p. 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/01/2012>>. Acesso em: 27mar. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº 8.930, de 6 de setembro de 1994. DA nova redação ao art. 1º da Lei nº 11.072, 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07set. 1994. p. 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=07/09/1994>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos 1, II e III do art. 14 da Constituição. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19nov. 1998. p. 9-10 (99-100). Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/11/1998&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=256>>. Acesso em: 28mar. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei na 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29set. 1999b. p. 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=29/09/1999>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº11.124, 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1-3. Disponível em:<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/06/2005>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº12.741, de 8 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de1990 – Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10dez. 2012b. p. 1-2. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/12/2012&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=232>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei Ordinária nº2.710, de 1992. Diário do Congresso Nacional [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08abril. 1992b. p. 6355-8. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 26mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** – 4. ed. – Brasília: Edições Câmara, 2011. 563 p. – (Série textos básicos; n. 50).

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento comum do Congresso Nacional** [recurso eletrônico]: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até a Resolução do Congresso Nacional nº 3 de 2015, e legislação correlata. – 3ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. – (Série textos básicos; n. 125).

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado até a Resolução n. 17, de 2016.** – 17. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016b. – (Série textos básicos; n. 136).

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970.** – Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da ADI nº 4.578. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais- CNPL. Intimados: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 16 de fevereiro de 2012c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 14 de dezembro de 2016c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

BROOKS, Robert C. Swiss Treaty Initiative. **The American Political Science Review**, vol. 15, n. 3, p. 423-425, Ago. 1921.

BROWN, William. The Popular Initiative as a Method of Legislation and Political Control. **American Journal of Sociology**, vol. 10, n. 6, p. 713-749. Maio. 1905.

BURITY, Joanildo Albuquerque. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In.: Org. MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

CABRAL, Rafael Lamera. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 16, n. 2, p. 187-210, maio/ago. 2014.

CAMPBELL, Henry M. The initiative and referendum. **Michigan Law Review**, vol. 10, n. 6, p. 427-436, Abr. 1912.

CAMPOS, Paloma Biglino. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 7, n. 19, 1987.

CAMPOS, Paloma Biglino. La iniciativa legislativa popular En los ordenamientos jurídicos Regionales. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Núms. 46-47. Julio-October, 1985.

CANAL, Manuela. La fallida reforma a la justicia y la interpretación política de la constitución a la luz de la obra de Mark Tushnet. **Revista digital de Derecho Administrativo**, n. 8, 012, p. 147-156, 2012.

CANO, Gala; ETXEZARRETA, Aitziber. La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. **Revista de Economía Crítica**, País Vasco, v. 17, p.44-57, 2014.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A iniciativa popular legislativa da assembleia nacional constituinte ao regime da constituição de 1988: um balanço**. 2010. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de regimento interno** [recurso eletrônico] / André Corrêa de Sá Carneiro, Luiz Claudio Alves dos Santos, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto.

– 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série conhecendo o legislativo; n.16 EPUB).

CASTRO, Bruno Denis Vale; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Entre o ativismo e (in)operância legislativa: deliberação e legitimidade das decisões do supremo tribunal federal em sede de controle de constitucionalidade em um contexto de novos arranjos institucionais e de revisão da teoria da separação dos poderes. **CADERNOS DE PESQUISA**, São Luís, v. 20, nº 2, p. 01-14, maio-agosto 2014.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

CERVERA, Carlos Cayrols. La iniciativa legislativa popular en la comunidad valenciana. Propuestas de mejora. 2013. 118 f. Universidad Politécnica de Valencia.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Eleitoral**. Rio Janeiro: Elsevier, 2007.

COKER, F. W. Safeguarding the Petition in the Initiative and the Referendum. **The American Political Science Review**, vol. 10, n. 3, p. 540-545, Ago. 1916.

COMMONS, John R. Referendum and Initiative in City Government. **Political Science Quarterly**, vol. 17, n. 4, p. 609-630, Dez. 1902.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abril, 1993.

CONNERS, Arthur. The Initiative and Referendum in 1915. **The American Political Science Review**, vol. 10, n. 2, Parte 1, p. 320-327, Maio. 1916.

CORONA, Armando Rendón. La democracia semidirecta. Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. **Iztapalapa**, n. 48, enero-junio, p. 303-328, 2000.

CROSSER, Robert. The Initiative and Referendum Amendments in the Proposed Ohio Constitution. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 191-202, Set. 1912.

CUNHA FILHO, A.; ARAÚJO, G.; PASCOLATI, U. Maia diz que pode mandar verificar assinaturas de pacote anticorrupção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 dez. 2016. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/12/1842967oguardiaodaconstituicao.shtml?mobile>. Acesso em: 30 mar. 2016.

CURY, Paula Maria Nasser. Métodos de Direito Comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. São Leopoldo: Unisinos, 6(2), p. 176-185, 2014.

CUSHMAN, Robert E. Recent Experience with the Initiative and Referendum. **The American Political Science Review**, vol. 10, n. 3, p. 532-539, Ago. 1916.

DAWSON, Edgar. The Initiation of Legislation. **The Sewanee Review**, vol. 23, n. 3 p. 257-276, Jul. 1915.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. **eBook Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Esquemático em Quadros**. Editora Aluminus, 2016.

DINIZ, Priscila Aparecida Lamana. Poder constituinte derivado: uma análise crítica sobre a possibilidade de iniciativa popular para proposta de emenda à constituição. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39-2, p. 553-573, 2011.

DODD, W. F. Some Considerations upon the State-Wide Initiative and Referendum. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 203-215, Set. 1912.

ESPAÑA. Constitución Española – 1978. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-112, 27 dez. 1978.

ESTADO, Jefatura del. Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-26, 15 Maio. 2013a.

ESTADO, Jefatura del. Regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-4, 12 nov. 2013b.

ESTADO, Jefatura del. Reguladora de la iniciativa legislativa popular (com as alterações previstas pela Lei Orgânica 4/2006). **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-6, 26 mar. 1984. Última modificación: 31 de marzo de 2015.

FAIRLIE, John A. The Referendum and Initiative in Michigan. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 146-158. Set. 1912.

FARHAT, Said. **Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

FEKETE, Liz. The Swiss referendum on minarets: background and aftermath. **Institute Of Race Relations**. Londres, p. 1-7. fev. 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRI, C. **A (in) compreensão do paradoxo da soberania popular na democracia contemporânea**. [tese] / Caroline Ferri; orientador, Sergio Urquhart de Cademartori – Florianópolis, SC, 2012. 239 p.

FLEURY, S. Participação e Opinião pública: iniciativa popular. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FONSECA, Carlos. **Sólo 2 de las 94 iniciativas legislativas populares presentadas desde 1983 se han convertido en ley.** 2016. Disponível em:

<http://www.vozpopuli.com/espana/ILP-Iniciativa_popular-Congresos-Partido_Socialista_Obrero_Espanol_PSOE-Ciudadanos-Iniciativa_legislativa_popular-Congreso-PSOE_0_893310704.html>. Acesso em: 24 jul. 2017.

FORD, Henry Jones. Direct Legislation and the Recall. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall p. 65-77, Set. 1912.

FRANCKINI, Tiago Menna; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. Participação e representações alternativas nas democracias contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**, UFSC, Florianópolis, Brasil, agosto, 2010.

FREIXES, Teresa; POPTCHEVEVA, Eva-Maria. Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y prevé visión de su futuro desarrollo a nivel de la UE. **Pliegos de Yuste**, n. 9 - 10, 2009.

GALBREATH, C. B. Provisions for State-Wide Initiative and Referendum. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 81-109, Set. 1912.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun., 2005.

GARCIA, André Pinto. A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da e-democracy. *In.*: **Publicações da Escola da AGU: Fórum de Procuradores-Chefes na temática: Pesquisa, Ciência, Tecnologia e Inovação - PCTI - Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal - volume 8, n. 2, (abr./jun. 2016).** Brasília: EAGU, 2012. mensal.

GARCÍA, Carmela Mallaina. Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. **Estudios de progreso**. Fundación alternativas. N. 45, 2009a.

GARCÍA, José Guillermo. Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. **Rev. mex. cienc. polít. Soc.**, México, v. 51, n. 205, p. 77-96, abr. 2009b.

GARDNER, C. O. The initiative and referendum in comission cities. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 38, n. 3, Commission Government in American Cities, p. 153-162, Nov. 1911.

GARVIN, Lucius F. C. The Constitutional Initiative. **The North American Review**, vol. 177, n. 560, p. 78-85. Jul. 1903.

GILAS, Karolina Monika. Calidad de la democracia y representación en España, México y Polonia. **Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública**. Vol. 3, n. 5, 2010.

GRABOWSKA, Sabina. Democracia direta na Polônia: o instituto da iniciativa popular – comentários *de lege ferenda*. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba: n. 10, vol. 6, p. 10-42, Jan.- Jun., 2014.

GUTHRIE, George W. The Initiative, Referendum and Recall. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 17-31, Set. 1912.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **O cidadão legislador: iniciativa popular de emenda constitucional no estado democrático de direito**. 2012. 385 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GONÇALVES JUNIOR, Nilson. **A Democracia Participativa: um estudo comparativo sobre as experiências democráticas brasileira e suíça**. 2004. 86 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

HAYNES, George H. How Massachusetts Adopted the Initiative and Referendum. **Political Science Quarterly**, vol. 34, n. 3, p. 454-475, Set. 1919.

HAZELTINE, M. W. The Referendum and Initiative in Switzerland. **The North American Review**, vol. 185, n. 615, p. 202-213, Maio. 1907.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

Initiative and Referendum Institute Europe; Institute for Direct Democracy Et.al. **SWISS EXPERIENCE IN DIRECT DEMOCRACY**. Sofia, Bulgária; Falun, Suécia; Bülach, Suíça. 2013-2014. pp. 1-15.

ISENSEE, Josef. El pueblo fundamento de la Constitución. Anuario de Derechos Humanos. **Nueva Época**, v. 6, p. 335-453, 2005.

JARA, Felipe Hevia De La. La iniciativa legislativa popular en América Latina. **Convergencia**, Toluca, v. 17, n. 52, p. 155-186, abr. 2010.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A iniciativa popular e o projeto de lei 4718 2004: entraves à sua efetivação. **Pensar**, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 90-97, fev., 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. 5. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios, 2015.

LEAL, Pedro Henrique Peixoto. **Participação popular na política: aspectos controversos em face da crise da democracia representativa**. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –

Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

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

LIMA, Eduardo Martins de; EMEDIATO, Renata Gomes. A participação popular no processo legislativo. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 163-210, jan./jun. 2014a.

LIMA, Gabriela Carneiro de Albuquerque Basto Lima. **A tensão entre o povo e as cortes: a escolha do constitucionalismo popular**. 2014b. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito – Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)**. 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

LLÓRENTE, Francisco Rubio. El procedimiento legislativo en España: El lugar de la ley entre las fuentes del derecho. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 6. Núm. 16. Enero-Abril, 1986.

LOIS, Cecília Caballero; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. A atuação do poder judiciário em uma sociedade pluralista: uma análise a partir da democracia deliberativa de Cass R. Sunstein. In: Seminário Temático, 17, Judiciário, ativismo e política. **Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 2010. ISSN 2177-3092.

LOPES, Anselmo Henrique Cordeiro. Leis ordinárias e leis orgânicas no sistema constitucional espanhol. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do Conhecimento, E-Gov UFSC**, 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/leis-ordin%C3%A1rias-e-leis-org%C3%A2nicas-no-sistema-constitucional-espanhol>>. Acesso em: 14 out. 2017.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **Relação dos doutrinadores brasileiros de Direito Constitucional mais citados pelo Supremo Tribunal Federal nos casos de Controle Concentrado de Constitucionalidade**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI182136,61044-Estudo+revela+doutrinadores+de+Direito+Constitucional+mais+citados>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

- LOWELL, A. Lawrence. The Referendum, and Initiative: Their Relation to the Interests of Labor in Switzerland and in America. **International Journal of Ethics**, vol. 6, n. 1 p. 51-63, Out. 1895.
- LOWRIE, S. Gale. Initiative and Referendum: California. **The American Political Science Review**, vol. 5, n. 3, p. 434-437, Ago. 1911.
- LOWRIE, S. Gale. New Forms of the Initiative and Referendum. **The American Political Science Review**, vol. 5, n. 4, p. 566-572, Nov. 1911.
- LOWRIE, S. Gale. The Wisconsin Plan for the Initiative and Referendum. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 179-190, Set. 1912.
- LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Democracia directa y democracia representativa em el sistema constitucional español**. Sevilla, p. 1-17, 2003.
- MACHADO, Álvaro Augusto Lauff; PESSANHA, Jackelline Fraga. Iniciativa popular como proposta de emenda à constituição: Uma construção hermenêutica a partir da democracia participativa. **Derecho y Cambio Social**, p. 1-15, 2013.
- MACHADO, Eloísa. Judiciário tem se blindado de controle ao longo de décadas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1842318judiciariotemseblindadodecontroleaolongodedecadas.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- MALLOL, Vicente Cabedo. La iniciativa legislativa popular em las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 24, p. 455-476, 2009.
- MARCHIORI Neto, Daniel Lena; FERRI, Caroline. Uma teoria conservadora de democracia? Aportes para um diálogo entre Michael Oakeshott e Joseph Schumpeter. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46, p. 101 a 120, jan. /jun., 2015.
- MARCO, Nathalia Leone. Aspectos da iniciativa popular: “tímido” meio de participação democrática. **Revista das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) Direito**, São Paulo, ano 28, n. 41, p.138-147, 2014.
- MARÍN, Tomás Vidal. Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular. **Revista para el Análisis Del Derecho**, Barcelona, abril, 2015.
- MARÍN, Yezid Gaitán. **La utopía de la soberanía popular. Reflexiones sobre la efectividad del Referendo Constitucional de Iniciativa Popular**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional de Colombia.
- MARQUES, ALAN. Maia diz que pode mandar verificar assinaturas de pacote anticorrupção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/12/1841751maiadizquepodemandarverificarassinaturasdepacoteanticorruptao.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral.** 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dez. 2007.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDEZ, F.; MENDEZ, M.; TRIGA, V. Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism can Help us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration. **Rev. cienc. polít.** (Santiago), Santiago, v. 29, n. 1, p. 57-83, 2009.

MCCE, Assessoria de Comunicação do. Cartilha orientações para as eleições municipais 2016 - OPEM2016. Brasília: Ed. OAB, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, (1689-1755). O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Iniciativa popular de lei: democracia participativa e legitimidade do direito.** 2010. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, p. 11-23, Nov. 2005.

MULÀ, Anna. La iniciativa legislativa popular de abolición de las corridas de toros em Cataluña. **Revista de Bioética y Derecho**, n. 20, septiembre, p. 27- 32, 2010.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Perspectivas para o exercício da cidadania: como a utilização de assinaturas digitais para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular pode contribuir para a democracia? **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 202, p. 93-114, abr./jun., 2014.

OGBURN, William F. Methods of Direct Legislation in Oregon. **Publications of the American Statistical Association**, vol. 14, n. 106, p. 136-155, Jun. 1914.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo o exercício da cidadania ativa e o discurso do estado democrático de direito no Brasil.** 2010. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Matheus. **Regimento interno da Câmara dos Deputados.** 1. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa Legislativa Popular em Espanha: aspectos normativos e incidência prática. Legislative initiative in Spain: Regulatory issues and practical impact. **Ars Iuris Salmanticensis**, vol. 2, p. 137-162, Junio, 2014.

- ORTEGA, Roberto Niembro. Una mirada al constitucionalismo popular. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, ISSN 1138-4824, núm. 15, Madrid, p. 715-742, 2011.
- ORTEGA, Roberto Niembro. MARK TUSHNET, Why the constitution matters, Yale University Press, Pennsylvania, 2010, 187 pp. comentarios bibliográficos. **Isonomía**, n. 38, pp. 191-224, abril, 2013.
- PAONESSA, María Laura. La iniciativa popular como estratégia de participación. **IV Jornadas de Jóvenes Investigadores**. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p. 1-27, 2007.
- PATERNA, Maria Jesús Larios. La iniciativa legislativa popular. Especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya. **Activitat Parlamentària**, n. 6, Octubre, 2003.
- PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Fundo nacional de moradia popular: marco histórico de participação da união dos movimentos de moradia de São Paulo. 1996. 182f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- PEABODY, W. Rodman. Direct Legislation. **Political Science Quarterly**, vol. 20, n. 3, p. 443-455, Set. 1905.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, UERJ, vol. 08, nº 4, pp. 1707- 1756, nov. 2016.
- PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*. São Paulo: n. 89, p. 135-168, 2013.
- PLANTER, Karla. Usos y contenidos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular. **Acta Republicana Política Y Sociedad**, año 5, n. 5, p. 65-79, 2006.
- PLATT, Robert Treat. Some Experiments in Direct Legislation. **The Yale Law Journal**, vol. 18, n. 1, p. 40-48, Nov. 1908.
- POMEROY, Eltweed. Direct Legislation Defended. **International Journal of Ethics**, vol. 6, n. 4, p. 509-515, Jul. 1896.
- POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa Popular Municipal: Ferramenta de Legitimação da Democracia**. São Paulo: Saraiva, 2010. – (série IDP).
- PUNSET, Ramon. La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. **Revista de Derecho Político**, Núm. 14. Verano, 1982.
- QUEIROZ, Ari Ferreira de. Direito constitucional. Editora JHMIZUNO, 2014.
- RAFAGNIN, Thiago Ribeiro; MASSAÚ, Guilherme Camargo. A (in) eficácia da iniciativa popular de leis. **RJLB**, Ano 1, nº 3, 2015.

RAMÍREZ, Manuel. El reforzamiento de la participación política. **Revista de Derecho Político**, núm. 36, 1992, pp. 27-45.

RAPPARD, William. The Initiative and the Referendum in Switzerland. **The American Political Science Review**, vol. 6, n. 3, p. 345-366, Ago. 1912.

RAPPARD, William. The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 110-145, Set. 1912.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, Mar. 2014.

REED, Thomas H. Popular Legislation in California, 1920. **The American Political Science Review**, vol. 15, n. 3, p. 386-390, Ago. 1921.

REINSCH, Paul S. The initiative and referendum. **Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York**, vol. 3, n. 2, Efficient Government, p. 155-161. Jan 1913.

RESENDE, Ranieri Lima; VIEIRA, José Ribas. Judicial review e democracia: caminhos para um controle dialógico de constitucionalidade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 113, p. 49-74, jul./dez. 2016.

RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio, 2005.

RODÉS, Adriá. Una vision introductoria sobre la Democracia directa en Estados Unidos. **Institut de Ciències Polítiques Socials**, n. 286, Barcelona, 2010.

RODRÍGUEZ, Ricardo Veléz. Patrimonialismo, democracia direta e neopopulismo na América Latina. **Diálogos Latinoamericanos**, n. 18, p. 1-20, 2011.

ROSAS, Roberto. Poder de iniciativa das leis? **Revista de informação legislativa**, v. 7, n. 26, p. 25-68, abr./jun., 1970.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Democracia como direito fundamental. **Argumenta – UENP**, Jacarezinho, n. 18, p. 251-260, 2013.

SALES JÚNIOR, Fernando Antônio Castelo Branco. **No alvorecer do século XXI, a encruzilhada da democracia liberal representativa na Argentina e no Brasil. (2001 – 2005)**. 2008. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza.

SALGADO, Eneida Desiree. Iniciativa popular de lei: As proposições, o positivado e o possível. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, p. 95-100, jan. /mar., 2006.

SANBORN, John Bell. Popular Legislation in the United States. **Political Science Quarterly**, vol. 23, n. 4, p. 588-603, Dez. 1908.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa.** 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. A iniciativa popular das leis. **E-Legis**, n.01, p.05-09, 2º semestre, 2008.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil.** 2009. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHNADER, W. A. Proper Safeguards for the Initiative and Referendum Petition. **The American Political Science Review**, vol. 10, n. 3, p. 515-531, Ago. 1916.

SCHNEIDER, Cecilia; WELP, Yanina. ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. **Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 40, p. 21-39, maio, 2011.

SCHAFFNER, Margaret A. The Initiative, The Referendum, and the Recall: Recent Legislation in the United States. **The American Political Science Review**, vol. 2, n. 1, p. 32-42, Nov. 1907.

SEGOVIA, Juan Fernando. La interpretación constitucional populista. **Prudentia Iuris**, N° 76, 2013, págs. 135-164.

SENNA, Naira Gomes Guaranho de. Iniciativa popular de lei: o cidadão em cena. Niterói, **Revista de Direito da Administração Pública (REDAP)**, v. 1, n. 1, 2012.

SILVA, Aurélia Carla Queiroga da. **Iniciativa popular na concretização do direito fundamental à democracia.** 2013. 302 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Katiane Covatti e. **A lei da ficha limpa e os padrões de acesso: da criação à repercussão à luz da análise crítica do discurso.** 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Programa de Pós-graduação em Letras, Centro Universitário Ritter dos Reis, Porto Alegre.

SILVA, Terezinha. Comunicação e mobilização: o movimento ‘Não Foi Acidente’ e a campanha em torno de um problema público no Brasil. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v.37, n.2, p. 113-132, jul. /dez., 2014.

SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

THACHER, George A. The Initiative and Referendum in Oregon. **Proceedings of the American Political Science Association**, vol. 4, Fourth Annual Meeting, p. 198-221, 1907.

THATCHER, George A. The Initiative, Referendum and Popular Election of Senators in Oregon. **The American Political Science Review**, vol. 2, n. 4, p. 601-605, Nov. 1908.

THOMAS, David Y. Direct Legislation in Arkansas. **Political Science Quarterly**, vol. 29, n. 1, p. 84-110. Mar. 1914.

TRINDADE, André Karam; MORAIS, Fausto Santos de. Ativismo Judicial: As experiências norte-americana, alemã e brasileira. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n.53, p.137-164, 2011.

TUROLLO JR, Reynaldo. Criador da Ficha Limpa refuta comparação com dez medidas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1841960criadordafichalimparefutacomparacaocondezmedidas.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

TUSHNET, Mark. **International Human Rights and Humanitarian Law: treaties, cases and analysis**. Cambridge University Press, 2006.

TUSHNET, Mark. **Making Civil Rights Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court, 1936-1961**. New York: Oxford University Press, Inc., 1994.

TUSHNET, Mark. **Making Constitutional Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court 1961-1991**. New York: Oxford University Press, Inc., 1997.

TUSHNET, Mark. Novos mecanismos institucionais para a criação do direito constitucional. Traduzido por Thiago Filippo Silva Jorge. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 02, p. 1188-1206, 2015.

TUSHNET, Mark. **Out of range: why the Constitution can't end the battle over guns**. New York: Oxford University Press, Inc., 2007.

TUSHNET, Mark V. Popular Constitutionalism As Political Law. **Kent Law Review**, p. 991-1006, 2006.

TUSHNET, Mark. Progressive Constitutionalism: What Is “It”? **Ohio State Law Journal**, p. 1073-82, 2011.

TUSHNET, Mark V. **Taking the constitution away from the courts**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

TUSHNET, Mark. **The NAACP's Legal Strategy against Segregated Education, 1925-1950**. The University of North Carolina Press, 1987.

TUSHNET, Mark. **The new constitutional order**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

TUSHNET, Mark. **Unstable constitutionalism: law and politics in South Asia**. New York: Cambridge University Press, 2015.

TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law**. Princeton University Press, 2008.

VIEIRA, Luiz Vicente. **Os movimentos sociais e o espaço autônomo do “político”: o resgate de um conceito a partir de Rousseau e Carl Schmitt**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular em España. **UNED. Teoría y Realidad Constitucional**, n. 10-11, p. 273-321.

ZHOURI, Priscila Rainato. **Déficit democrático e crise da representatividade: a educação cívica enquanto catalisador da participação popular**. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; BEÇAK, Rubens. *Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016.