



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

JOÃO PEDRO UCHÔA DE AZEVEDO

**INICIATIVA POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO
SOBRE A EFICÁCIA NORMATIVA DO INSTITUTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO PAÍS**

**JOÃO PESSOA
2025**

JOÃO PEDRO UCHÔA DE AZEVEDO

**INICIATIVA POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO
SOBRE A EFICÁCIA NORMATIVA DO INSTITUTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO PAÍS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Solon Henriques de Sá e Benevides

Coorientador: Prof. Me. Walter de Agra Júnior

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A994i Azevedo, Joao Pedro Uchôa de.

Iniciativa popular na Constituição Federal de 1988:
um estudo sobre a eficácia normativa do instituto de
participação popular no país / Joao Pedro Uchôa de
Azevedo. - João Pessoa, 2025.

59 f.

Orientação: Solon Henriques de Sá e Benevides.

Coorientação: Walter de Agra Júnior.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Democracia semidireta. 2. Iniciativa popular. 3.
Processo legislativo. 4. Soberania popular. I. Sá e
Benevides, Solon Henriques de. II. Agra Júnior, Walter
de. III. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

JOÃO PEDRO UCHÔA DE AZEVEDO

**INICIATIVA POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO
SOBRE A EFICÁCIA NORMATIVA DO INSTITUTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO PAÍS**

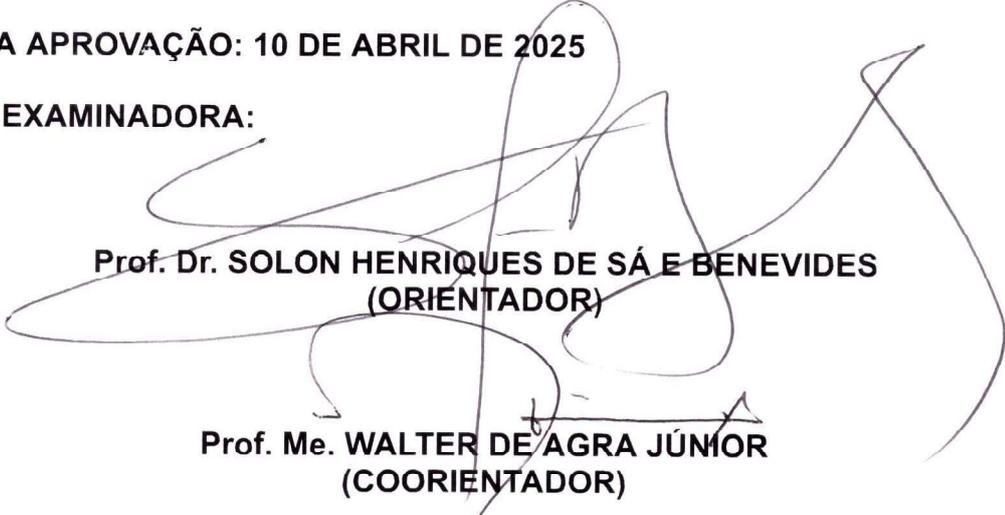
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dr. Solon Henriques de Sá e Benevides

Coorientador: Prof. Me. Walter de Agra Júnior

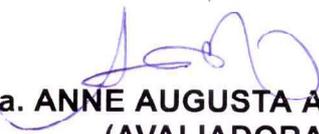
DATA DA APROVAÇÃO: 10 DE ABRIL DE 2025

BANCA EXAMINADORA:



**Prof. Dr. SOLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES
(ORIENTADOR)**

**Prof. Me. WALTER DE AGRA JÚNIOR
(COORIENTADOR)**



**Prof. Dra. ANNE AUGUSTA ALENCAR LEITE
(AVALIADORA)**

Aos meus pais, Robson (*in memoriam*) e Raquel, dedico-lhes essas primeiras letras jurídicas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por sempre ter me acompanhado, uma vez que sem o Seu braço forte como sustentáculo em minha vida nada seria possível.

Agradecimentos são mais do que necessários a minha família, em especial aos meus pais Robson (*in memoriam*) e Raquel, os quais trabalharam incansavelmente em prol de seus filhos, de forma que agora, a partir das linhas deste trabalho, posso demonstrar minha mais sincera gratidão.

Aos meus queridos avós, o Prof. Dr. Moaci Alves Carneiro e a Profa. Ma. Maria do Socorro Santos Uchôa Carneiro, por serem minhas maiores inspirações no campo da educação, que este trabalho possa simbolizar o ponto de partida de uma longa caminhada acadêmica no Ensino Superior.

Aos amigos e colegas que me deram a honra de dividir os corredores da Faculdade de Direito, sem os quais esta aventura de cinco anos no Centro de Ciências Jurídicas não teria tido o mesmo sabor, em especial aos que me acompanharam nas mais diversas empreitadas: Luciano Henrique Lima de Oliveira, Lucas Toscano de Brito Gomes da Silveira, Pedro Paulo Farias Barros Queiroz da Costa e Josélio César Arnaud de Oliveira.

A Ana Carla, a primeira testemunha do nascer destas páginas, sendo aquela me impulsiona sempre a ir mais longe e que, escolhendo partilhar a vida comigo, tornou-se a minha companheira de todas as horas.

A todos os professores que deixaram a marca do conhecimento em mim, rezo para que no futuro eu também possa ser detentor dessa honra, nomeadamente: a Profa. Dra. Maria Goretti dal Bosco, o Prof. Dr. André Luiz Cavalcanti Cabral, o Prof. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, o Prof. Dr. Paulo Henrique Tavares da Silva, o Prof. Dr. Eduardo Ramalho Rabenhorst, o Prof. Dr. Rodrigo Toscano de Brito, o Prof. Dr. Delosmar Domingos de Mendonça Júnior, a Profa. Dra. Larissa Teixeira Menezes de Freitas, a Profa. Dr. Marília Marques do Rego Vilhena, a Profa. Dr. Lenilma Cristina Sena de Figueiredo Meirelles.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Solon Henrique de Sá e Benevides, o qual se tornou, desde o meu segundo período, meu verdadeiro mentor nesta jornada jurídica, acolheu-me como um aprendiz e acabou me ensinando sobre o Direito e suas múltiplas faces, sendo o meu perene motivo de inspiração e exemplo.

Ao meu coorientador, o Prof. Me. Walter de Agra Júnior, que depositou sua confiança em mim e abriu as portas do S&W Advogados, onde por intermédio de suas lições e exemplo cotidiano, formou-me como verdadeiro operador do Direito e, também, enquanto pessoa.

*Magnificavit Dominus facere nobiscum, facti
sumus laetantes.*

Salmos 126, 3.

RESUMO

A iniciativa popular constitui um dos mecanismos da democracia semidireta previstos na Constituição Federal de 1988, permitindo que os cidadãos apresentem projetos de lei sem a necessidade de intermediários parlamentares. No entanto, sua efetividade tem sido questionada devido às barreiras burocráticas e políticas que dificultam sua aplicação prática. O presente estudo analisa esse instrumento no contexto brasileiro, investigando suas potencialidades, limitações e desafios. Para isso, examina-se sua fundamentação jurídica, bem como as dificuldades enfrentadas na coleta de assinaturas e na tramitação legislativa das propostas apresentadas pela população. Além disso, verifica-se a forma como esses projetos são absorvidos pelo sistema legislativo e os impactos que sofrem durante sua apreciação no Congresso Nacional. O trabalho também compara a experiência brasileira com modelos internacionais, identificando possíveis reformas que poderiam tornar esse mecanismo mais acessível e eficaz. A pesquisa aponta que, embora a iniciativa popular seja um instrumento essencial para fortalecer a participação cidadã, sua operacionalização no Brasil ainda apresenta entraves que comprometem sua efetividade. A necessidade de modernização desse instituto, seja por meio da digitalização do processo de coleta de assinaturas ou da criação de garantias para que as proposições sejam devidamente analisadas pelo Poder Legislativo, mostra-se fundamental para assegurar sua funcionalidade como expressão da soberania popular. Conclui-se que o aprimoramento da iniciativa popular é indispensável para consolidar a democracia participativa no Brasil, garantindo que a sociedade tenha meios efetivos de influenciar o processo legislativo e contribuir para a formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: democracia semidireta; iniciativa popular; processo legislativo; soberania popular.

ABSTRACT

The popular initiative is one of the mechanisms of semi-direct democracy provided for in the 1988 Federal Constitution, allowing citizens to propose bills without the need for parliamentary intermediaries. However, its effectiveness has been questioned due to bureaucratic and political barriers that hinder its practical application. This study analyzes this instrument in the Brazilian context, investigating its potential, limitations, and challenges. To this end, it examines its legal foundation, as well as the difficulties faced in collecting signatures and the legislative process of proposals submitted by the population. Furthermore, it assesses how these projects are incorporated into the legislative system and the impacts they undergo during their consideration in the National Congress. The study also compares the Brazilian experience with international models, identifying possible reforms that could make this mechanism more accessible and effective. The research indicates that, although the popular initiative is an essential tool for strengthening citizen participation, its implementation in Brazil still presents obstacles that compromise its effectiveness. The need to modernize this institution, whether through the digitization of the signature collection process or the creation of guarantees to ensure that proposals are duly analyzed by the Legislative Branch, is fundamental to securing its functionality as an expression of popular sovereignty. It is concluded that improving the popular initiative is essential to consolidating participatory democracy in Brazil, ensuring that society has effective means to influence the legislative process and contribute to the formulation of public policies.

Keywords: semi-direct democracy; popular initiative; citizen participation; legislative process; popular sovereignty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/88 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

PEC – PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

RICD – REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DEMOCRACIA E SOBERANIA POPULAR.....	14
2.1 A DEMOCRACIA DIRETA.....	15
2.2 A DEMOCRACIA INDIRETA.....	16
2.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: evolução e atualidade.....	18
3 OS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL.....	21
3.1 O PLEBISCITO:.....	22
3.2 O REFERENDO.....	24
3.3 A INICIATIVA POPULAR:.....	25
4 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR.....	28
4.1 AS ESPÉCIES DE INICIATIVA POPULAR: uma análise doutrinária.....	29
4.2 A INICIATIVA POPULAR A PARTIR DO DIREITO COMPARADO.....	31
4.3 LIMITAÇÕES SOBRE O USO DA INICIATIVA POPULAR.....	32
4.4 O PROCESSO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR.....	36
5. BARREIRAS PARA UTILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR E SEUS REFLEXOS.....	40
5.1 O NÚMERO DE ASSINATURAS EXIGIDAS PELA CONSTITUIÇÃO.....	40
5.2 O PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992.....	43
5.3 O CASO DA ALTERAÇÃO DA LEI DE CRIMES HEDIONDOS.....	45
5.4 A LEI DA FICHA LIMPA.....	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

A participação popular nos processos decisórios é um dos pilares da democracia moderna, especialmente nas democracias que combinam mecanismos de representação política com instrumentos de participação direta. No Brasil, essa participação é garantida constitucionalmente por meio dos direitos políticos, que possibilitam aos cidadãos interferirem no cenário político além do simples exercício do voto. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) reforçou essa diretriz ao incorporar mecanismos da democracia semidireta, entre os quais se destacam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

O art. 14 da Constituição Federal de 1988 consagra os direitos políticos, bem como elenca os institutos de democracia semidireta, os quais podem ser conceituados, inicialmente, como meios de garantia de participação do povo nas tomadas de decisões do Estado.

O princípio da soberania popular no ordenamento jurídico brasileiro ganhou força a partir da redemocratização após a Ditadura Civil-Militar, em especial nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. A adoção desses instrumentos representou um avanço no processo de redemocratização do Brasil, refletindo a necessidade de aproximar o cidadão das decisões estatais.

Três foram os institutos de democracia semidireta eleitos pelo constituinte em 1988 para figurarem no texto constitucional, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Ao analisar a temática, Canotilho (1998) leciona que o princípio da democracia semidireta é uma das bases da democracia moderna. Essa temática ganha força na atual ordem constitucional, uma vez que a “Constituição Brasileira de 1988 permitiu uma pequena infiltração da democracia direta, como as instituições do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Avançou-se assim na técnica da democracia popular” (Pinto Ferreira, 1993, p.168).

No entanto, a efetividade dessas ferramentas tem sido alvo de constantes questionamentos, especialmente no que diz respeito à iniciativa popular, um dos meios mais emblemáticos de participação cívica. Esse instituto permite que os próprios cidadãos apresentem projetos de lei, desde que cumpram determinados requisitos formais estabelecidos na legislação.

Nesse sentido, faz-se mister destacar a recente experiência brasileira naquilo que tange ao instituto da iniciativa popular, tendo sido introduzido no

ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988 (Cavalcante Filho, 2024). Dessa forma, mesmo a partir da pouca idade deste mecanismo constitucional, as discussões sobre a iniciativa popular se multiplicam, tendo, inclusive, alguns doutrinadores chegado à conclusão de que a iniciativa popular se configura como um “instituto decorativo” (Ferreira Filho, 1995, p. 203).

Embora a iniciativa popular seja um importante mecanismo de engajamento e fortalecimento da cidadania, sua aplicação prática no Brasil enfrenta desafios significativos. As exigências burocráticas para a apresentação de projetos, como a necessidade de coletar um número elevado de assinaturas distribuídas proporcionalmente entre os estados, impõem barreiras que dificultam sua utilização eficaz. Além disso, mesmo quando as propostas atendem a todos os requisitos formais, sua tramitação no Congresso Nacional é frequentemente marcada por entraves políticos, o que pode comprometer sua efetividade como instrumento de expressão da vontade popular.

A justificativa da pesquisa reside, justamente, nas recentes transformações do constitucionalismo, em especial naquilo que tange à participação popular no processo de construção do ordenamento jurídico pátrio e, ao mesmo tempo, do papel dos representantes eleitos na garantia do princípio da soberania popular na democracia brasileira.

Além mais, o presente trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: “existe, na experiência constitucional brasileira, uma eficácia normativa do instituto da iniciativa popular?”. Enquanto objetivo geral pode-se indicar a análise, a partir do processo legislativo brasileiro e das normas constitucionais, da eficácia do instituto da iniciativa popular no Brasil e a sua utilização pelos cidadãos.

Para tanto, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, especialmente a partir de teses, dissertações e publicações periódicas já publicadas que trazem a temática da soberania popular e, também, do instituto da iniciativa popular. Pode-se justificar a utilização desse tipo de pesquisa pois a pesquisa bibliográfica permite “ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (Gil, 2002, p. 45).

Além disso, irá se adotar a pesquisa explicativa, a qual possui “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2002, p. 42), uma vez que o presente trabalho busca investigar as barreiras formais e sociais para a utilização da iniciativa popular.

A técnica a ser utilizada na pesquisa projetada será a documentação indireta, que abrange, a um só tempo, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Analisar-se-á, além da doutrina e da legislação brasileira referida, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo o tribunal constitucional brasileiro e, dessa forma, tratando da temática da soberania popular mais diretamente. Debruçar-se-á, ainda, com a mesma técnica, sobre a doutrina, legislação e jurisprudência estrangeiras, especificamente dos países em que os institutos de democracia semidireta têm sido mais utilizados nas últimas décadas (dentre os quais, a Itália, a Suíça e Portugal).

O método de abordagem é essencialmente o hipotético-dedutivo, uma vez que a presente pesquisa está estruturada em torno de uma pergunta-problema e da hipótese já elencada anteriormente (Gil, 2002).

Como referencial teórico adotou-se uma revisão doutrinária dos trabalhos de João Trindade Cavalcante Filho; Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco; Manoel Gonçalves Ferreira Filho; José Gomes Canotilho; Pinto Ferreira; Paulo Bonavides; Adriano Sant'ana Pedra e, também, Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso, entre outros.

O trabalho está segmentado em capítulos, com a finalidade de abranger todos os temas apresentados. O primeiro abordará sobre a relação da democracia com a soberania popular, com ênfase nos diferentes tipos de democracia; o segundo capítulo terá como mote a investigação da origem e evolução dos institutos de soberania popular previstos no texto constitucional, demonstrando a diferença dentre eles e a evolução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, o terceiro capítulo versará sobre as nuances das normas do processo legislativo constitucional que orientam o rito dos projetos de lei de iniciativa popular, com destaque especial para os limites impostos à iniciativa popular. Por fim, o último terá como mote temática a análise da experiência brasileira e as barreiras formais para implementação do instituto da soberania popular.

Com essa análise, busca-se não apenas compreender as dificuldades inerentes ao uso da iniciativa popular, mas também propor alternativas que possam fortalecer esse mecanismo e ampliar a participação cidadã no processo legislativo. A consolidação da democracia exige que os meios de participação popular sejam efetivos e acessíveis, de modo que a soberania popular não se limite ao exercício do

voto, mas se expresse de maneira contínua e ativa na formulação das leis e políticas públicas.

2 DEMOCRACIA E SOBERANIA POPULAR

Kelsen alertava, desde o século passado, que o conceito de democracia seria uma das ideias mais mal utilizadas pelos doutrinadores ao longo das décadas, configurando-se, portanto, como uma crescente “impropriedade do linguajar político vulgar” (Kelsen, 2000, p. 25). Para tanto, o próprio jurista austríaco acaba apresentando sua própria conceituação daquilo que denomina de fenômeno do poder político:

A democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido nessa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e o objeto de poder, governo do povo sobre o povo. (Kelsen, 2000, p. 35).

Assim, Kelsen leciona que o conceito de democracia está intimamente ligado a outro: “povo”, o qual pode-se conceituar como uma “unidade em sentido normativo” (Kelsen, 2000, p. 36), ou seja, os indivíduos que estão, todos, em um plano de submissão isonômico em relação à norma jurídica. Desta feita, o povo seria, simultaneamente, sujeito e objeto de poder. Todavia, o autor destaca que os indivíduos só participam como sujeitos do poder a partir de sua “participação na criação da ordem estatal” (Kelsen, 2000, p. 37).

Canotilho, por sua vez, faz importante contribuição ao afirmar que o princípio democrático-normativo “implica democracia participativa, isto é, a estruturação que ofereça aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar de processos de decisão” (Canotilho, 1998, p. 278). O constitucionalista português defende que o princípio democrático seja supra princípio que acabe orientando elaboração de uma rede de mecanismos que permitam a concretização do instituto da soberania popular, de modo que os indivíduos possam tomar assento em órgãos de representação, sejam realizadas eleições periódicas e, em especial, utilizar de mecanismos de controle político (Canotilho, 1998).

Daí surge, justamente, a concretização constitucional do princípio democrático, que dentre suas múltiplas facetas está o princípio da soberania popular, o qual aduz que o povo é, ao mesmo tempo, legitimador e destinatário das normas produzidas pelo Estado, de modo que o “poder e exercício de poder derivam concretamente do povo” (Canotilho, 1998, p. 281).

Desta forma, manifesta-se nas últimas décadas do séc. XX, aquilo que a doutrina constitucional moderna denominou de Teoria da Democracia Deliberativa. O conceito foi amplamente investigado por Souza Neto, de modo que a Democracia Deliberativa “repousa na compreensão de que o processo democrático não pode restringir à prerrogativa popular de eleger representantes” (Souza Neto, 2010, p. 324) , assim, para o autor, para a efetivação dessa realidade, é necessário que os cidadãos detenham a capacidade de deliberar de forma pública, sobre as matérias a serem decididas no Estado, destacando, ainda, que essa deliberação deve ser pautada na possibilidade do povo influenciar os agentes públicos nessas tomadas de decisões. (Souza Neto, 2010).

2.1 A DEMOCRACIA DIRETA

A Democracia dos Antigos é a democracia direta, sendo o próprio povo que toma suas decisões sem a necessidade de intermediação de qualquer tipo (Bonavides, 2000). Foi na Grécia Antiga que remonta os primeiros registros que chegaram até os dias atuais da utilização da democracia para a tomada de decisões estatais. Na cidade-estado de Atenas, os cidadãos atingiram a capacidade de ditar os rumos do progresso ateniense (Ferreira, 1989).

Na época de Péricles, Atenas atingiu seu apogeu democrático, existindo três principais instituições na cidade-estado que permitiam a participação dos cidadãos: a *Ecclesia*, a *Boulê* e a *Helieia* (Ferreira, 1989).

Era uma democracia direta e plebiscitária e não concebia o sistema representativo. A totalidade do corpo de cidadãos, ou seja, a pólis, reunia sempre em pleno e não confiava a outrem a sua representação e a resolução dos seus problemas. Fazia-o na Assembleia que constituía o coração do sistema democrático e possuía o direito e o poder de tomar todas as decisões políticas. (Ferreira, 1989, p. 172).

Para Bonavides (2000), a Democracia na Grécia Antiga era a democracia que obedecia aos limites territoriais da cidade-estado. As bases dessa democracia ateniense seriam três: a isonomia (igualdade perante a lei), isotimia (igualdade pela ausência de titulação ou posição) e a isogoria (igualdade para poder se manifestar e debater).

Bonavides (2010) assinala que dois foram os fatores para o desenvolvimento da democracia ateniense: o primeiro está intimamente ligado base da sociedade de Atenas que era escravista, o Estado utilizava a mão-de-obra

escravizada em diversos setores, permitindo que os cidadãos se dedicassem às discussões políticas nas instituições; o segundo diz respeito à crença que o cidadão ateniense detinha de que deveria contribuir para o bem-estar da sociedade e essa contribuição se dava quando o indivíduo tomava parte dos debates públicos.

É justamente nesse ponto que tem-se a importante contribuição de Ferreira:

A liberdade para o Ateniense, significava o reinado da lei e a participação no processo de tomada de decisões; não reside na posse de direitos inalienáveis. Não havia o reconhecimento da existência de direitos e de um domínio privado intangíveis para o Estado. (Ferreira, 1989, p. 173).

Rousseau, grande defensor da democracia direta, afirmou que a democracia seria o modelo que demandaria uma igualdade dos membros da sociedade (Gomes, 2024). Rousseau, inclusive, chegou a afirmar que a democracia ateniense jamais existiu, defendendo que Atenas era uma aristocracia tirânica dominada por oradores. O filósofo acreditava nessa ideia devido ao fato de que somente uma pequena parcela da população ateniense era considerada cidadã, grupo formado por homens, maiores de 21 anos, filhos de pai e mãe ateniense. Ferreira (1989) aponta que o quantitativo de cidadãos atenienses, por volta do início da Guerra do Peloponeso, seria em torno de 34 mil, ao passo que o número da população da cidade-estado rondaria os 300 mil, ou seja, pouco mais de 10% da população.

O filósofo genebrino defende que somente por intermédio da participação direta dos cidadãos nas decisões governamentais é que a administração de um Estado poderia ser denominada democracia (Gomes, 2024). Na visão de Rousseau, a eleição de representantes públicos se dava à ausência de tempo, estrutura e comodidade, devendo a incumbência de aprovação das normas residir, tão somente, nas mãos do povo soberano (Gomes, 2024).

2.2 A DEMOCRACIA INDIRETA

A volta completa à democracia direta se mostra tarefa impossível de ser realizada atualmente por diversos fatores.

No Brasil, a extensão territorial continental e com uma população superior a 220 milhões de indivíduos, a imposição de que todos os cidadãos se

manifestassem sobre todas as atitudes das três esferas de Governo (municipal, estadual e federal) se torna impossível.

Alguns poucos Estados modernos conseguem manter a democracia direta, a exemplo de certos Cantões Suíços, de modo que a forma de expressão da democracia moderna é a democracia indireta ou deliberativa.

Canotilho (1998) leciona que a democracia representativa tem como base o princípio democrático, tendo como legitimador de todas as ações governamentais a expressão da vontade do povo por intermédio da soberania popular. Nesse cenário, o grande protagonista da democracia indireta será o voto, o instituto da representação política cria uma vinculação perene entre o eleitor e o agente político (Bonavides, 2010).

Destaca-se que o princípio fundamental da democracia representativa é a delegação de poder, em que os cidadãos, por meio do sufrágio universal, elegem seus representantes para ocupar cargos nos Poderes Legislativo e Executivo (Bulos, 2023).

Nesse sentido, as eleições se tornam o principal mecanismo de consagração da soberania popular, sendo realizadas periodicamente, permitindo a renovação dos mandatos e a alternância de poder, os quais se constituem como elementos essenciais para a manutenção do sistema democrático (Bonavides, 2010). Assim, o processo eleitoral assegura a expressão da soberania popular e possibilita a participação política da cidadania.

Na democracia indireta, uma das principais bases para garantia do princípio democrático é a prestação de contas – sendo também possível denominar como *accountability* – que desempenha um papel fundamental na garantia da legitimidade do sistema representativo. Esse conceito refere-se à obrigação dos governantes de justificar suas decisões e ações perante a sociedade e às instituições responsáveis pelo controle do poder público (Mendes; Branco, 2022).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 45 que a Câmara dos Deputados seria a Casa dos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, Território e no Distrito Federal – ao passo que o Senado Federal deve representar os Estados-membros e o Distrito Federal, atualmente a Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais (Brasil, 1988). Bulos (2023) destaca que é

dever do parlamentar, no desenvolvimento de suas atividades legislativas, representar a integralidade do povo brasileiro e não apenas o seu eleitorado.

O art. 14, da CRFB/88, consagrou que a forma de exercício da soberania popular seria por intermédio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e, ainda, nos termos da lei, pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular (Brasil, 1988).

A partir de tais previsões do texto constitucional, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro adotou um tipo de democracia mista, uma vez que apesar da democracia representativa ter uma maior força de representação, o art. 14 positivou formas de participação direta do povo nas decisões estatais (Cavalcante Filho, 2024).

2.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: evolução e atualidade

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui como Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Cumpre então, mesmo que de modo breve, tentar conceituar, a partir de sua evolução histórica, aquilo que se entende como Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito tem sua origem vocabular no idioma germânico, *Rechtsstaat*, aparecendo no início do séc. XIX “como uma dimensão da discutida ‘via especial’ do constitucionalismo alemão” (Canotilho, 1998, p. 90), tendo sido a influência do Liberalismo no desenvolvimento dessa ideia de Estado uma das suas principais características (Canotilho, 1998).

Nesse sentido, o Estado de Direito nasce como uma contraposição ao Estado de Polícia (*Obrigkeitsstaat*), marcado, principalmente, pela concentração da soberania nas mãos do monarca, exercendo seu domínio sobre os outros estamentos da sociedade para assegurar um certo “bem-estar dos súditos”, de modo que a administração pública realizada pelo soberano estava desvinculada de limitações constitucionais (Canotilho, 1998).

Entretanto, não podemos afirmar que a doutrina alemã tenha idealizado o *Rechtsstaat* como forma especial de Estado, mas “como o ‘Estado da razão’ ou o ‘Estado do entendimento’, ou seja, aquele no qual se governasse de segundo a vontade racional geral” (Dias, 2022, p. 57). Assim, os teóricos do *Rechtsstaat* passaram a concebê-lo como o Estado de direito racional, sendo a forma de Estado que preservaria “a vida comum das pessoas” (Dias, 2022, p. 58). É justamente

nesse ponto que conseguimos compreender que o Estado de Direito tem como fundamento filosófico o Liberalismo, de modo que o soberano deve preservar a esfera das liberdades individuais dos cidadãos – em especial o direito à propriedade e o direito à liberdade – tendo sua própria ação limitada pelo império da lei (Canotilho, 1998).

Os alemães adotaram as ideias de Montesquieu, difundidas pelos revolucionários franceses, de separação de funções do Estado (legislativa, administrativa e jurisdicional), inserindo-as como um dos pilares do Estado de Direito (Dias, 2022). Ainda mais, o Estado passou a ser visto como um organismo estabelecido para preservação da vida comum dos seus cidadãos, em detrimento da concepção de origem divina do Estado que justificou durante séculos as monarquias absolutistas, nele existe uma nítida predileção de proteção das liberdades negativas, por intermédio da uma atuação restritiva do Estado (Streck; Morais, 2018).

Com a ascensão crescente do constitucionalismo europeu, o Estado de Direito se tornou um Estado constitucional, consagrando o princípio da constitucionalidade da ordem jurídica:

A partir de então, concebeu-se a Constituição como a lei do Estado e do seu poder, o que mereceu oportuna observação de Simone Goyard-Fabre, ao salientar, de forma expressiva, que, em menos de dois séculos, a Constituição foi considerada a escritura necessária de poder. (Dias, 2022, p. 62).

Com o aumento dos anseios das classes populares por uma atitude positiva do Estado para garantir os direitos sociais, o Estado contemporâneo passou por mudanças que resultaram na ampliação de seu papel social e econômico, adotando uma postura intervencionista para atenuar as desigualdades econômicas provocadas pelo capitalismo, por intermédio da implementação de políticas públicas a fim de garantir o mínimo existencial (Donadeli; Canavez, 2014).

No Brasil, o reconhecimento do Estado Social se consolidou com a Constituição de 1934, inspirada na Constituição Mexicana (1917) e na Constituição de Weimar (1919), marcos constitucionais na formulação de direitos sociais (Ferreira, 1996).

Desta feita, o art. 1º da Constituição Federal de 1988 acabou inovando a ordem jurídica vigente, sendo uma verdadeira ruptura com a ordem constitucional anterior, incorporando o conceito de Estado Democrático de Direito, não como uma Teoria de Estado que consagra conceitos jurídicos indeterminados, mas instaurando

uma nova ordem jurídica “sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social” (Streck; Moraes, 2018, p. 115).

O Estado Democrático de Direito é marcado pela sua postura de alteração da realidade social, de modo que a garantir condições sociais adequadas para seus cidadãos, guiado pelo princípio da dignidade da pessoa humana (Streck; Moraes, 2019).

Assim, o Estado Democrático de Direito vai muito além do Estado de Direito e do Estado Social (*Welfare State*), pois inaugura uma série de princípios norteadores de atuação estatal no seio da Constituição, em especial naquilo que tange à participação democrática dos cidadãos e à defesa dos direitos fundamentais (Dias, 2022).

A Constituição Federal de 1988 ao eleger o Brasil como Estado Democrático de Direito, consagrou, ao mesmo tempo, a democracia como princípio normativo constitucionalmente positivado em nosso ordenamento jurídico. Nesse cenário, a soberania popular se configura como verdadeiro corolário da democracia, pois a Constituição condicionou que domínio político estatal só seria legítimo a partir da participação popular (Canotilho, 1998). Vide:

O princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos. (Canotilho, 1998, p. 278).

Mais ainda, não podemos restringir o princípio democrático à esfera jurídica, ao contrário, a democracia é um processo dinâmico que engloba diferentes dimensões: social, econômica e cultural (Canotilho, 1998).

É a partir desse entendimento amplo de democracia que a soberania popular surge como um dos meios de sua concretização, como uma das principais formas de garantir que os cidadãos brasileiros participem das mais variadas discussões estatais.

3 OS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 reservou ao art. 14 a disciplina dos direitos políticos. Os direitos políticos são a base do regime democrático (Mendes; Branco, 2022), podendo ser conceituados como “prerrogativas jurídico-constitucionais, verdadeiros direitos públicos subjetivos, que traduzem o grau de participação dos cidadãos no cenário governamental do Estado” (Bulos, 2023, p. 763).

Ao lado do voto foram consagrados os instrumentos de democracia semidireta, a saber: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Esses institutos foram denominados como mecanismos de democracia semidireta por Canotilho, outros, como Virgílio Afonso da Silva (2021), preferem utilizar o termo formas de democracia direta.

É justamente para efetivar o exercício da soberania popular que nascem os institutos de democracia semidireta, os quais podem ser conceituados, inicialmente, como meios de garantia e participação do povo nas tomadas de decisões do Estado (Bonavides, 2000).

Com o desenvolvimento organizacional e administrativo dos países, os ordenamentos jurídicos se tornaram cada vez mais complexos, desaparecendo, portanto, as formas de tomada de decisão em que a população participava de modo direto, dando lugar ao que conhecemos por democracia representativa, onde os indivíduos escolhem representantes para atuação no Parlamento (Bonavides, 2000). A experiência constitucional brasileira seguiu essa tendência internacional, tendo criado, todavia, três procedimentos de exercício da democracia semidireta, os quais serão objeto de aprofundamento neste capítulo.

A inclusão desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro demonstra o compromisso da Constituição Federal de 1988 com a ampliação dos mecanismos democráticos, promovendo um modelo híbrido que combina a representatividade parlamentar com a possibilidade de intervenção da população em determinadas questões. No entanto, o efetivo exercício dos direitos políticos enfrenta desafios, como a baixa utilização desses mecanismos e a necessidade de maior conscientização e engajamento cívico da população para que essas ferramentas possam cumprir plenamente seu papel democrático.

Não obstante, vale a pena destacar que o Brasil passa por uma crise grave crise de representação política, em menos de 40 anos de experiência constitucional o país foi marcado por dois processos de *impeachments*, a maioria da população possui uma postura de descrédito e desconfiança em relação aos agentes políticos, fato esse gerado, principalmente pelos sucessivos escândalos de corrupção que marcaram o país, tanto a nível federal, como o Mensalão e o Petrolão, quanto na esfera dos Estados membros da Federação, com acusações de envolvimento de políticos locais em esquemas de corrupção em prefeituras municipais.

É justamente a partir dessa realidade que os mecanismos de democracia semidireta surgem como verdadeiros instrumentos de aperfeiçoamento do sistema político brasileiro, tornando instituições e procedimentos mais transparentes para os cidadãos.

3.1 O PLEBISCITO:

As origens históricas do plebiscito remontam à Roma Antiga, mais especificamente ao período da República, sendo, na realidade, um dos tipos das “chamadas *leges rogatae* (leis que eram votadas em assembleias populares), mediante apresentação dos Tribunos da Plebe para discussão e deliberação dos *concilia plebis*, criados que foram pela *Lex Hortensia de plebiscitis*, em 287 a.C” (Linhares, 2010). Durante a Revolução Francesa, o plebiscito voltou a ter protagonismo, quando o Poder Legislativo, por intermédio da atuação do Parlamento, ocupou lugar de destaque na tomada de decisões.

O plebiscito dentre os três institutos de participação popular foi, com certeza, aquele mais utilizado ao longo da experiência constitucional brasileira. Uma espécie de semente do plebiscito teria sido lançada após a Proclamação de República em 1889, onde o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1995, previu que a nação deveria se pronunciar de modo definitivo quanto ao regime de governo através de voto popular, o comando dos revolucionários republicanos não encontrou espaço na Constituição de 1891, que não trouxe qualquer referência ao instituto do plebiscito (Affonso, 1996).

Foi na Constituição de 1937 – a Polaca, assim conhecida devido à influência das constituições fascistas – que o plebiscito apareceu pela primeira vez

no texto constitucional. A Carta de 37 foi outorgada por Getúlio Vargas no seio da Ditadura do Estado Novo, Waldemar Martins Ferreira (2019) assinala que esse diploma constitucional era desprovido de qualquer legitimidade, sendo um documento inútil, de forma que no país estava configurado o estado inconstitucional.

O art. 187 da Constituição de 1937 previa que as disposições constitucionais outorgadas por Vargas seriam submetidas ao plebiscito nacional. Todavia, tal fato nunca ocorreu, corroborando para o argumento de que a Constituição Polaca serviu, tão somente, para fundamentar a manutenção do regime autoritário vigente (Ferreira, 2019), lembra-se aqui da classificação das Constituições promovida por Karl Loewenstein (1979) – com certeza a Carta de 37 pertence à espécie das constituições semânticas, não sendo juridicamente válida.

A ordem política ditatorial vigente do Estado Novo de Vargas foi marcada por um profundo sucateamento dos órgãos governamentais (Wolkmer, 2015). Ferreira (2019) sustenta que a Constituição de 1937 serviu como uma mera cortina de fumaça para fundamentar as aspirações autoritárias de Vargas, de forma que “aquela carta teve existência apenas no papel. Eis porque o seu organismo político nunca se armou. Tudo quanto nela se planejou foi mera fantasia” (Ferreira, 2019, p. 108). A análise de Ferreira é precisa, apesar de buscar legitimidade por intermédio desse instituto – tendo inclusive a Carta de 1937 ter se referido a ele em 14 oportunidades –, o regime do Estado Novo não realizou um único plebiscito.

A partir de então, o plebiscito se tornou parte das constituições brasileiras, com exceção da Constituição de 1967, outorgada pelos militares da Ditadura Civil-Militar de 1964.

Destaque-se, ainda, que a Emenda Constitucional nº 4, 1961 ao instituir o Parlamentarismo no Brasil previu, em seu art. 25, a realização de um plebiscito para decidir acerca da manutenção desse regime, tendo a maioria da população decidido pela volta do Presidencialismo (Mendes; Branco, 2022).

A Constituição Federal de 1988, apesar de empregar o termo plebiscito, não o conceitua, de forma que tal tarefa coube à Lei nº 9.709/1998, mais precisamente no art. 2º, §1º, dispondo que o plebiscito é a consulta realizada de modo anterior ao ato administrativo ou legislativo (Brasil, 1998). Sanson (2007) aponta que o plebiscito é um mecanismo a ser utilizado pela classe política para dimensionar a opinião popular sobre determinada questão a ser tratada no Poder Legislativo, o plebiscito seria, assim, um termômetro dos anseios populares.

3.2 O REFERENDO

O referendo, por sua vez, carece de uma evolução histórica bem delineada, Dalmo de Abreu Dellari (1998) leciona que a origem desse instituto seriam as Dietas das Confederações Helvéticas, de forma que determinadas regiões, como os Cantões de Valais e Grison, aprovariam sua legislação a partir de referendos locais, aplicando o princípio da soberania popular.

Nesse sentido, importante destacar a precisa lição doutrinária:

O referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva). (Mendes; Branco, 2022, p. 850).

Paulo Bonavides (2008) assinala que o referendo seria um modo de aperfeiçoamento do trabalho do legislador, que submete à apreciação popular o fruto das discussões do Poder Legislativo, o povo então poderá aprovar ou rejeitar a lei elaborada pelo Parlamento.

Desta feita, o principal traço distintivo entre ambos os institutos é o momento de sua realização, o plebiscito ocorre anteriormente do ato legislativo, ao passo que o referendo terá lugar em momento posterior (Silva, 2021).

No ordenamento jurídico brasileiro, a única experiência com esse instituto ocorreu com o Referendo de 2005, o qual versou sobre a proibição da venda de armas e munições no Brasil, com previsão legislativa no art. 34 do Estatuto do Desarmamento.

Afonso Virgílio da Silva (2021) traz importante questão ao debate acerca da eficácia normativa desses dois institutos: a legislação brasileira não trouxe qualquer disposição sobre a força vinculante dos resultados obtidos após a realização do plebiscito ou do referendo.

O autor afirma que nesse aspecto a Lei nº 9.709/1998 positivou uma distinção implícita, de forma que “os resultados de referendos serão sempre vinculantes; os resultados dos plebiscitos, não necessariamente” (Silva, 2021, p. 307), exemplo disso seria o art. 35 do Estatuto do Desarmamento, prevendo, expressamente: “este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005” (Brasil, 2003, p.

1), o caráter vinculante da norma é claro, de modo que o art. 35 não entrou em vigor, uma vez que o Referendo de 2005 decidiu pelo “não” (Silva, 2021).

Virgílio Afonso da Silva (2021) ao se debruçar sobre essa forma de exercício da soberania popular explicou que o resultado dos plebiscitos “não vincula e o Poder Legislativo pode sempre votar contra a opinião da população” (2021, p. 307), uma vez que o art. 18, §3º, da CRFB/88 estabelece que somente serão vinculantes os resultados de plebiscitos que rejeitaram a proposta de criação de novos estados ou de alteração de limites territoriais (Brasil, 1988).

Dessa forma, do ponto de vista jurídico, inexistente previsão constitucional que determine que o Congresso Nacional esteja vinculado ao resultado de plebiscitos. Pelo contrário, o ônus é puramente político (Silva, 2021), mas a Constituição Federal de 1988 se quedou silente acerca dessa vinculação, de forma que não há como afirmar, em um eventual conflito entre o povo e o Parlamento a partir da utilização dos institutos de democracia semidireta, quem deverá prevalecer: se a opinião do povo manifestada no plebiscito ou a vontade dos representantes eleitos, os quais muitas vezes preferem seguir as próprias aspirações pessoais a fazer a vontade de seus constituintes.

Frise-se: não há qualquer tipo de consequência jurídica positivada no texto constitucional para os agentes políticos que deixarem de seguir a soberania do povo consagrada em plebiscito. Essa ausência de responsabilização deixa margem para que as elites políticas manipulem as discussões legislativas para atenderem aos seus interesses pessoais, estranhos à efetivação do princípio democrático.

3.3 A INICIATIVA POPULAR:

A iniciativa popular está presente no texto constitucional no art. 14, III, da CRFB/88, sendo um dos institutos de exercício de soberania popular, ao lado do referendo e do plebiscito. O instituto consiste, basicamente, “no direito de que dispõe os cidadãos em propor um projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo” (Cavalcante Filho, 2024, p. 93). Destaca-se, nesse sentido, que a iniciativa popular não é técnica legislativa, ao contrário, “os cidadãos não legislam, mas fazem com que legislam” (Heras, 1992, p. 405), sendo imprescindível que o povo atue a partir da intermediação do Congresso Nacional.

A iniciativa popular teve sua origem a partir do final do séc. XIX, nos Estados Unidos, tendo sido previsto na Constituição do Estado da Dakota do Sul (Auad *et al*, 2004). A nível constitucional, um de seus primeiros registros foi a Constituição de Weimar, em 1919, a qual exigia para a utilização do instituto a participação mínima de 10% do eleitorado (Auad *et al*, 2004).

O mecanismo foi introduzido no ordenamento pátrio na Constituição Federal de 1988 (Cavalcante Filho, 2024), sendo um instituto constitucional recente. Não obstante a sua pouca idade, alguns doutrinadores apontam para uma suposta ausência de sua eficácia normativa (Ferreira Filho, 2007).

Apesar da previsão constitucional, coube a Lei nº 9.709/1998 regulamentar a forma de exercício desse instituto, reservando aos arts. 13 e 14 a disciplina do procedimento da iniciativa popular:

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

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

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

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno. (Brasil, 1998).

Observa-se que o legislador infraconstitucional permaneceu inerte, por mais de 10 anos, para regulamentar a de exercício dos institutos de soberania popular, demonstrando com esse hiato legal, o completo desinteresse da classe política com a efetivação do princípio democrático e da participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões do Estado (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024).

Paulo Bonavides fez importante crítica à esse hiato legislativo:

Mas a Lei Almino Afonso, ato legislativo retardatário, ao preencher a reserva legal do sobredito artigo, chegou com uma década de atraso, reproduzindo e espelhando fielmente a má vontade das casas congressuais em repartir com o povo a participação legislativa, cuja força e densidade devem radicar na firmeza, alcance e extensão de um princípio e não na fragilidade de uma regra. (Bonavides, 2008, p. 54)

Ao tratar do processo legislativo, a Constituição da República prevê no art. 61, §2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Brasil, 2024).

Para Paulo Bonavides (2000, p. 373) “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”.

A iniciativa popular se configura como um verdadeiro exercício da soberania dos cidadãos, enviando uma mensagem clara e indispensável aos agentes políticos: o povo informa ao Parlamento quais as pautas que lhe são caras.

Linhares (2010, p. 275) chega a afirmar que a iniciativa popular “pode ser uma das mais importantes realizações concretas do princípio democrático, que plasma toda a energia da *mens legi* constituinte de 1988”.

De modo distinto daquilo que ocorre nos institutos do plebiscito e do referendo, pois sua deflagração se inicia a partir de ação do próprio Congresso Nacional, a iniciativa popular se origina, tão somente, da mobilização dos cidadãos (Silva, 2021).

Não obstante essa importante inovação constitucional, a iniciativa popular encontra diversas barreiras formais que foram inseridas pelo próprio poder constituinte originário (Cavalcante Filho, 2024), as quais serão alvo de nossas investigações nos capítulos seguintes.

4 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR

Pinto Ferreira (1992) leciona que a Constituição Federal de 1988 dedicou ao processo legislativo uma seção, que pode ser interpretada como uma resposta dada pelo texto constitucional à crise legislativa enfrentada em vários sistemas constitucionais.

O constituinte originário teve uma preocupação constante em modernizar e renovar o processo legislativo por intermédio da Constituição Federal, de acordo com Pinto Ferreira (1992) desde 1966 existia uma forte pressão de parte da doutrina para realização de uma atualização das normas que regiam o processo legislativo no ordenamento jurídico brasileiro. Esses anseios foram atendidos no bojo da Assembleia Nacional Constituinte, a qual elaborou um processo legislativo pautado no espírito democrático assumido pela Constituição Federal.

Nesse sentido, pode-se destacar que o processo legislativo constitucional brasileiro possui princípios que devem reger a elaboração das normas pátrias (Ferreira Filho, 1995).

Dentre esses princípios, pode-se destacar o princípio democrático, de forma que “o processo legislativo deve respeitar os cânones de democracia” (Cavalcante Filho, 2024, p. 41). Desta feita, é preciso que o processo legislativo deve ser norteado pela igualdade de condições de participação dos interlocutores legislativos envolvidos nos trabalhos do Congresso Nacional (Cavalcante Filho, 2024).

Para Cavalcante Filho (2024), o princípio democrático está intimamente ligado ao pluralismo político, o qual é fundamento da República Federativa do Brasil, a partir de redação do texto constitucional no art. 1º, V, da CRFB/88.

Um segundo aspecto do princípio democrático é que o Estado deve criar mecanismos e condições de participação popular, de forma que os cidadãos participem da elaboração das leis do ordenamento jurídico, destacando-se, portanto, o caráter de construção coletiva das normas, uma dessas ferramentas é a realização de audiências públicas com a participação da sociedade civil.

É necessário, porém, que tais formas de participação popular sejam efetivamente levadas em conta. Atualmente, muitas das audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo são esvaziadas de pessoas e de ideias: poucos parlamentares acompanham, e geralmente são convidadas pessoas com linhas de pensamento semelhantes, mais interessadas em

defender determinado ponto de vista do que em realmente ouvir argumentos contrários. (Cavalcante Filho, 2024, p. 42)

O instituto da iniciativa popular é, justamente, uma das formas de exercício do princípio democrático à luz do processo legislativo, merecendo, portanto, papel de destaque nas investigações realizadas no direito constitucional.

4.1 AS ESPÉCIES DE INICIATIVA POPULAR: uma análise doutrinária

Inicialmente, cumpre destacar que o instituto da iniciativa popular foi alvo de algumas classificações realizadas pela doutrina constitucional ao longo do último século, uma primeira classificação diz respeito a forma que o mecanismo se reveste ao ser apresentado perante o Poder Legislativo.

Assim, Cavalcante Filho (2024) afirma que podem existir duas espécies do instituto de soberania popular: a iniciativa não formulada, sendo representada como um simples apelo dos cidadãos ao Parlamento – uma ideia geral daquilo que o povo gostaria que fossem objeto dos debates dos agentes políticos – e a iniciativa formulada, caracterizada pela apresentação da iniciativa popular já como um projeto de lei.

Mais ainda, pode-se apresentar uma segunda classificação, baseada na força vinculante da iniciativa popular perante o Poder Legislativo. Cavalcante Filho (2024) leciona que existem dois tipos de iniciativa popular, a primeira seria a iniciativa semivinculante, nos sistemas constitucionais onde esse modelo é adotado o Parlamento se torna parcialmente vinculado aos termos da iniciativa popular que foi apresentada pelos cidadãos.

Dessa forma, o Legislativo não pode realizar alterações daquilo que foi proposto pelo povo de qualquer forma: se a matéria for alterada ou rejeitada, deve ser submetida à apreciação do povo por intermédio de plebiscito (Cavalcante Filho, 2024), esse tipo valoriza a participação popular e acaba dando uma eficácia normativa muito maior ao instituto da iniciativa popular, pois caso os parlamentares tentem desvirtuar o projeto de iniciativa popular apresentado pelo povo, inserindo pautas estranhas às demandas que originaram o pleito, será necessário submeter essas modificações aos eleitores.

O sistema constitucional brasileiro, de forma inegável, acabou optando pelo modelo de iniciativa não formulada, uma vez que a iniciativa popular chega ao Parlamento já com a forma de projeto de lei.

Por sua vez, o modelo de iniciativa popular não vinculante se caracteriza pela ausência de necessidade de subordinação dos parlamentares à ideia proposta pelos eleitores, de forma que:

Nos países que adotam esse modelo, a iniciativa popular nada mais é do que uma provocação, uma exortação ao Legislativo para que delibere determinado tema. Não há vinculação do Parlamento. No máximo são estipulados prazos para que o corpo eleito delibere sobre o projeto. (Cavalcante Filho, 2024, p. 98).

O segundo modelo foi justamente o adotado pelo constituinte originário na Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional não determinou que o Poder Legislativo estava vinculado aos termos do projeto de lei oriundo de iniciativa popular apresentado pelos cidadãos. Logo, o projeto de lei não precisa ser aprovado pelos parlamentares, os quais têm o dever, tão somente, de apreciar a temática proposta.

Nesse sentido, Pedra (2007) faz uma importante crítica em relação à inexistência de prazo estabelecido no texto constitucional que vincula a apreciação do projeto de lei de iniciativa popular por parte do Congresso Nacional. Nesse contexto, os agentes políticos podem realizar manobras legislativas que permitam que projetos de iniciativa popular contrários a seus interesses ou bases políticas deixem de ser apreciados em tempo hábil, demonstrando uma grave falha no processo legislativo constitucional.

Nesse panorama, João Trindade Cavalcante Filho (2010) chegou a defender que o texto constitucional fosse alterado, sugerindo uma PEC que mudasse a redação do art. 61, de forma que o instituto da iniciativa popular fosse submetido à tramitação em regime de urgência constitucional, conforme previsto no art. 64, §1º a 4º, da CRFB/88. Relembre-se que o regime de urgência constitucional é aquele em que o Congresso Nacional detém o dever de apreciar o projeto de lei em prazos previamente estabelecidos pela Constituição Federal, sob pena de trancamento de pauta das Casas (Cavalcante Filho, 2024).

Desta feita, o art. 64, §2º e 3º, da CRFB/88 estabelece que a Casa iniciadora possui 45 dias para apreciação do projeto, ato contínuo a Casa Revisora teria prazo semelhante para revisar o projeto e, por fim, a Casa Iniciadora teria mais 10 dias para apreciação de eventuais alterações realizadas pela Casa Revisora (Brasil, 1988).

Ora, caso uma mudança constitucional fosse realizada pelo Congresso Nacional, nos moldes da proposta sugerida pelo professor paraibano, os efeitos imediatos seriam muito positivos para facilitar a utilização do instituto da iniciativa popular no Brasil, pois a Constituição vincularia o prazo de apreciação do projeto de lei de iniciativa popular por parte dos parlamentares.

4.2 A INICIATIVA POPULAR A PARTIR DO DIREITO COMPARADO

A iniciativa popular não é um instituto *sui generis* brasileiro. O constituinte brasileiro acabou importando de outros sistemas constitucionais esse método de deflagração do processo legislativo (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024). Desde o séc. XX, é possível encontrar em textos constitucionais europeus a expressa previsão da iniciativa popular, como no modelo italiano e dos cantões suíços (Linhares, 2010).

A Suíça foi pioneira ao inserir a iniciativa popular em sua organização jurídica, a iniciativa popular surge, pela primeira vez, na Constituição do Cantão de Vaud em 1848 (Cavalcante Filho, 2024). A tradição de utilização desse mecanismo está sedimentada de tal forma na experiência constitucional suíça que a iniciativa popular permanece, até os dias atuais, na Constituição de Vaud, tendo o diploma normativo reservado um capítulo inteiro para o procedimento de utilização da iniciativa popular (Suíça, 2003).

O art. 78 da Constituição do Cantão de Vaud institui quatro possibilidades de utilização da iniciativa popular, destacando-se, dentre elas, a revisão total ou parcial da Constituição e a adoção, alteração ou revogação de uma lei (Suíça, 2003), o requisito formal de admissibilidade do instituto de participação popular para a propositura de novo projeto de lei ou alteração, ou revogação, de uma lei vigente é o endosso de, no mínimo, 12 mil eleitores, já na hipótese de alteração parcial ou total da Constituição, faz-se necessário o recolhimento de 18 mil eleitores (Suíça, 2003).

No plano federal da Suíça, a Constituição Federal de 1999 positivou o instituto da iniciativa nos arts. 138-139b, “ela permite que 100.000 cidadãos suíços com direito a voto possam propor uma revisão parcial ou total da Constituição a ser submetida a referendo nacional” (Santos, 2022, p. 58).

Canotilho (1998) trouxe importante destaque ao tratar da experiência constitucional portuguesa de 1976 ao afirmar que no país lusitano houve uma certa

ressalva dos constituintes em virtude da possibilidade da manipulação do povo pela propaganda política ideológica, justificando, portanto, a inexistência de previsão da iniciativa popular em Portugal.

Fora do Velho Mundo, também é possível perceber a presença da iniciativa popular. Os Estados Unidos não possuem nenhuma previsão constitucional federal sobre o instituto (Cavalcante Filho, 2024), mas, ao examinarmos as constituições dos Estados americanos, iremos nos deparar com a menção ao instituto da iniciativa popular (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024). Hodiernamente, cerca de 26 dos 50 estados norte-americanos contam com legislação que prevê o processo de iniciativa popular por seus eleitores, em alguns estados também é possível a utilização da iniciativa popular em emendas às constituições estaduais (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024).

O estado da Dakota do Sul detém o registro mais antigo em termos de inserção da iniciativa popular na legislação, tendo positivado o instituto em 1898, no art. 3.1 da sua Constituição Estadual, a norma estabelece a partir da iniciativa de 5% por cento do eleitorado estadual, os cidadãos terão o direito de propor projetos de leis e, ainda, exigir que qualquer lei que o Poder Legislativo estadual tenha promulgado seja submetido à apreciação dos eleitores, os quais deverão, antes do lei entrar em vigor, aprovar a norma em escrutínio público (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024).

Os países da América Latina também possuem uma legislação avançada em termos de iniciativa popular, a Constituição do Uruguai, seu art. 79, prevê a utilização desse instituto a partir de subscrição de, no mínimo, 25% do eleitorado do país (Brasil, 2025).

4.3 LIMITAÇÕES SOBRE O USO DA INICIATIVA POPULAR

Muito tem se discutido nos últimos anos acerca das supostas limitações acerca da utilização do instituto da iniciativa popular, especialmente naquilo que tange ao processo legislativo brasileiro.

Nesse ponto, faz-se importante destacar que em nenhum momento o texto constitucional limitou a utilização do instituto de iniciativa popular aos casos de lei ordinária, ao contrário a Constituição Federal de 1988 se refere, de modo genérico, à iniciativa popular de “projetos de lei” (Cavalcante Filho, 2024).

Entretanto, caso diverso é o da impossibilidade de utilização de iniciativa popular para emendar a Constituição. Já existiu quem defendesse a admissão de iniciativa popular de emendas à Constituição, a exemplo de José Afonso da Silva (2006). Não obstante, o entendimento doutrinário brasileiro reside na posição de impossibilidade de PEC oriunda de iniciativa popular. Vale lembrar que a ideia de utilização da iniciativa popular para alteração da Constituição foi suscitada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, por intermédio da emendas populares, mas “o Constituinte originário rechaçou essa ideia” (Cavalcante Filho, 2024, p. 107).

Outrossim, vale destacar que o rol do art. 60 é absolutamente taxativo, de forma que só podem propor emendas ao texto constitucional os agentes enumerados na Constituição Federal, quais sejam: um terço dos Deputados; um terço dos Senadores; o Presidente da República; a maioria absoluta das Assembleias Legislativas estaduais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa dos seus membros (Brasil, 1988).

Ademais, a doutrina discute se existiria limitação naquilo que tange à matéria de iniciativa reservada nos projetos de lei de iniciativa popular. Cavalcante Filho (2024) entende que não é possível tratar em projeto de iniciativa popular sobre matéria de iniciativa do Presidente da República:

O argumento de que todo poder emana do povo não nos convence, até mesmo porque esse mesmo poder só pode ser exercitado na forma prevista pela Constituição. Levado às últimas consequências, essa ideia poderia legitimar que o povo substituísse ao STF, para proferir julgamentos, ou ao Presidente da República, para declarar guerra. (Cavalcante Filho, 2024, p. 113).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que a iniciativa popular “não está adstrita a matérias determinadas. Pela lógica, todavia, não alcança as matérias reservadas” (1995, p. 203).

Entretanto, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em seu Parecer nº 768, de 2005 – que tratou do único projeto de iniciativa popular que chegou a tramitar no Congresso Nacional – ao analisar possível vício de inconstitucionalidade formal do projeto, pois trataria suposta matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, enfrentou a seguinte questão: “ mesmo sendo resultante da iniciativa popular, seria o projeto inconstitucional por dispor sobre matérias de organização e competências de entes e órgãos da Administração Pública?”.

A resposta da CCJ do Senado Federal foi negativa e, ainda, expandiu a discussão, ao entender que:

A regra da iniciativa privativa do Presidente da República, para as leis que versem sobre tais assuntos, pode ser imposta em relação ao Parlamento, nunca ao povo, que é, em última análise, o detentor do poder soberano do Estado, como declara enfaticamente o art. 1º da Constituição, ao pontificar que todo poder emana do povo. Trata-se, repetimos, de um comando meramente declaratório; não é a Constituição quem confere poder ao povo, e sim o povo que, com seu poder e mediante seus representantes, aprova a Constituição. (Brasil, 2005, p. 4).

Assim, o Senado Federal adotou a teoria de que a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu qualquer limite material para o instituto da iniciativa popular.

Em recente decisão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.674 PI, de relatoria do Min. Nunes Marques, o Supremo Tribunal Federal se posicionou sobre a matéria. O caso de controle de concentrado de constitucionalidade tratou sobre suposta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa do art. 71, parágrafo único, da Lei nº 5.206, do Estado do Piauí, oriunda de projeto de iniciativa popular, a ação foi ajuizada pelo Governador do Estado do Piauí.

O relator fundamentou seu voto com base na previsão constitucional do art. 165 que prevê a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo de propor leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo norma de reprodução obrigatória pelos Estados e pelo Distrito Federal (Brasil, 2023). Vide um excerto do voto do Min. Nunes Marques:

A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos. (Brasil, 2023, p. 4).

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido do governador do Piauí e declarou a inconstitucionalidade o art. 71, parágrafo único, da Lei nº 5.206, e ao mesmo tempo estabeleceu importante precedente em sede de controle de constitucionalidade ao prever a impossibilidade de projeto de iniciativa popular versar sobre matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, sendo diametralmente oposta ao parecer da CCJ do Senado Federal.

Outrossim, em oportunidade anterior, o Min. Luiz Fux, nos autos do Mandado de Segurança nº 34.530 DF, tratou de suposta violação do processo legislativo constitucional, pois teria existido emenda de plenário que teria violado o

âmbito do anteprojeto de iniciativa da lei anticorrupção, tratando de matéria que foge ao objeto do projeto de iniciativa popular apresentado à Câmara dos Deputados.

Na ocasião, o relator decidiu, em sede de medida cautelar, que um dos pressupostos do processo de iniciativa popular seria o fato de que o projeto de lei deveria ser debatido pelos parlamentares nos moldes que foi apresentado ao Congresso Nacional, proibindo-se, portanto, qualquer emenda que alterasse a proposta original (Brasil, 2016). Destaca-se um excerto da decisão:

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. 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. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta (artigos 139, I; 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). (Brasil, 2006, p. 6).

Nesse ponto, o Min. Fux afirmou, categoricamente, que a substituição do projeto original de procedimento de iniciativa popular acaba desvirtuando o instituto. Entretanto, Cavalcante Filho (2024) critica a decisão do relator, sustentando que não existe qualquer previsão constitucional ou infraconstitucional que impossibilite a emenda à projeto de iniciativa popular, uma que ele “pode ser emendado, portanto, pelo Congresso Nacional, que pode até mesmo rejeitá-lo integralmente. Isso porque, como vimos, o Brasil adota o sistema da iniciativa não vinculante”. (Cavalcante Filho, 2010, p. 30).

Nesse sentido, passamos a entender como correta a linha de raciocínio do Prof. João Trindade Cavalcante Filho, uma vez que inexistente inconstitucionalidade na possibilidade de emenda ao projeto originário de iniciativa popular, destaca-se que apesar do texto constitucional ter permitido a utilização desse mecanismo ao povo, o constituinte originário não concedeu aos cidadãos qualquer predileção dos em detrimento aos parlamentares.

Deve-se entender que podem existir parlamentares que tentem, eventualmente, desvirtuar os projetos de iniciativa popular, mas que é preciso afastar-se dessa generalização. Essa conjuntura revela uma linha perigosa de interpretação de uma parte da doutrina, ao criar um antagonismo entre os agentes

políticos e o povo, como se os cidadãos comuns possuíssem uma melhor preparação nas temáticas públicas. Destaca-se que os parlamentares foram escolhidos a partir do voto, de forma que a sua legitimidade reside, justamente, na soberania popular.

4.4 O PROCESSO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR

Conforme já analisado em capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 não prevê qualquer tipo de regime especial para o instituto da iniciativa popular. Desta feita, a tramitação do projeto de iniciativa popular obedecerá ao procedimento comum ordinário.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata diretamente sobre a iniciativa popular no Título VIII (Da Participação da Sociedade Civil), o art. 242 disciplina acerca dos aspectos formais que devem ser seguidos para tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024).

De acordo com o art. 61, §2º, da CRFB/88 e com o art. 13, da Lei 9.709/98, o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Brasil, 1988).

O art. 13, §1º, do referido diploma normativo dispõe que o projeto de lei de iniciativa popular deverá se limitar a uma só temática, sendo vedado que a proposta popular abarque diversos assuntos (Brasil, 1998). Nesse ponto, disposição semelhante pode ser encontrada no RICD, uma vez que o art. 252, VIII, dispõe que “cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado” (Brasil, 2024, *tela* 110).

Além disso, o art. 13, §2º afirma que o projeto de iniciativa popular não pode ser rejeitado por vício de forma, de modo que cabe à Câmara dos Deputados, proceder com as devidas correções de eventuais impropriedades técnico-legislativas (Brasil, 1998). O RICD no art. 252, IX, prevê que cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a correção de eventuais vícios formais que contaminem os projetos de iniciativa popular, sendo proibida a rejeição liminar de projeto de iniciativa popular com imperfeições de técnica legislativa (Brasil, 2024).

O legislador pátrio decidiu privilegiar aqui muito mais a intenção do coletivo do que às formalidades legislativas que muitas vezes são alheias ao cidadão médio, existiu, portanto, um certo privilégio ao princípio democrático.

Além disso, caberá à Câmara dos Deputados a verificação se todos os requisitos legais para a admissão do projeto de iniciativa popular foram devidamente cumpridos, cabendo à Secretaria-Geral da Mesa tal responsabilidade, conforme a própria disposição no art. 252, V, do RICD.

Nesse ponto, importante destacar que “a Secretaria-Geral da Mesa não possui a estrutura tecnológica necessária para autenticar os dados dos cidadãos que subscrevem os projetos de iniciativa popular” (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024, p. 259), sendo órgão de assessoramento técnico-legislativo da Mesa Diretora, de forma que a previsão no Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi infeliz ao atribuir à Secretaria-Geral da Mesa Diretora essa atribuição.

Em outros sistemas constitucionais, a exemplo do modelo suíço, o órgão responsável pela verificação da autenticação das assinaturas dos cidadãos é a Chancelaria Federal, parte do Poder Executivo e não do Poder Legislativo (Santos, 2022).

Nesse sentido, vale a pena chamar atenção ao fato de que inexistente previsão na legislação pátria de participação da Justiça Eleitoral no processo de admissão dos projetos de iniciativa popular (Santos, 2022). Frise-se que o art. 8º da Lei nº 9.709/1998 determina, expressamente, a competência da Justiça Eleitoral nos trâmites do plebiscito e do referendo. Vide:

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. (Brasil, 1998, *tela 1*).

O Tribunal Superior Eleitoral decidiu sobre a possibilidade de utilização de instituições ligadas à Justiça Eleitoral – no caso concreto: os cartórios eleitorais – no auxílio de coleta de assinaturas para projetos de lei de iniciativa popular. A relatoria da decisão coube à Mina. Maria Thereza de Assis Moura, a qual entendeu pela impossibilidade de atribuir aos cartórios eleitorais a função de auxiliar no exercício

da soberania popular por intermédio do instituto de iniciativa popular (Brasil, 2015). O principal fundamento que motivou a decisão da Mina. Maria Thereza de Assis Moura foi o fato de que o legislador fez clara predileção ao eleger a atuação da Justiça Eleitoral nas hipóteses de utilização do referendo e do plebiscito. Vide um pequeno excerto do voto da relatora:

Além do mais, não há falar em lacuna da lei ou em aplicação por esta Corte do processo de interpretação por analogia, uma vez que, parece-nos, houve deliberada intenção do legislador de não atribuir à iniciativa popular a identidade da participação desta Justiça Especializada conferida ao plebiscito e ao referendo, o que poderia ter sido modificado, enfatize-se, por ocasião das proposições regulamentares do art. 14, 1, II e III, da Constituição da República e da alteração de artigos da Lei nº 9.709/98, o que não ocorreu, a revelar a manutenção do propósito de diferenciação de tratamento. (Brasil, 2015, p.10).

O voto da relatora também destacou que os cartórios eleitorais não poderiam arcar com o ônus de participação da coleta de assinaturas dos cidadãos em processo de iniciativa popular “principalmente diante das dificuldades que acometem as zonas eleitorais de escassez de mão de obra e acúmulo de serviços, principalmente em anos eleitorais” (Brasil, 2015, p. 10).

Curioso é o fato de que o art. 252, IV, do RICD determina que o projeto de iniciativa popular, ao ser recebido pela Secretaria-Geral da Mesa deverá ser acompanhado de “documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes” (Brasil, 2024, *tela* 110).

Ou seja, tem-se, na realidade, uma participação, ainda que mínima e indireta dessa justiça especializada, uma vez que para fazer prova do contingente eleitoral previsto no texto constitucional como requisito de admissibilidade do projeto de iniciativa popular será necessário requisitar informações à Justiça Eleitoral.

De acordo com o art. 24, II, c, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os projetos de lei de iniciativa popular não serão objeto de discussão e votação pelas Comissões, uma vez que devem seguir o rito previsto no art. 252 do RICD.

Além disso, mediante o art. 91, II, do RICD, ao discutir projeto de lei de iniciativa popular a sessão plenária da Câmara dos Deputados será transformada em Comissão Geral, sendo apontado um orador dentre os deputados federais para a defesa do projeto de lei.

O art. 105, IV, do RICD, dispõe que os projetos de iniciativa popular que se encontrem em tramitação ao fim da legislatura não deverão ser arquivados. Dessa forma, o Poder Legislativo privilegiou o instituto dando-lhe especial proteção no processo legislativo.

5. BARREIRAS PARA UTILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR E SEUS REFLEXOS

As discussões jurídicas em torno da temática da iniciativa popular no Brasil têm se mostrado cada vez mais relevantes, especialmente diante dos desafios práticos para sua efetiva utilização no processo legislativo.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado esse mecanismo como um dos instrumentos de soberania popular, sua aplicação enfrenta obstáculos significativos.

João Trindade Cavalcante Filho (2024, p. 102) defende, a partir da constatação da ausência quase que total de projetos de lei que tiveram sua origem a partir da iniciativa popular, que “o principal empecilho à utilização cotidiana dessa prerrogativa popular é o número de assinaturas necessárias”.

O texto constitucional prevê, nas breves linhas do art. 61, §2º uma série de obstáculos que se mostram intransponíveis no cotidiano dos cidadãos, tornando a iniciativa popular um instituto distante da grande maioria dos brasileiros, muitos dos quais nem sabem da existência desse mecanismo. Linhares (2010) em sua tese de doutorado intitulada: “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.” usa da nomenclatura: “elementos de bloqueio” que foram trazidas pela própria Constituição Federal de 1988.

É em virtude desse fato que muitos doutrinadores parecem relegar a segundo plano a iniciativa popular, reservando pouquíssimas linhas de seus manuais de Direito Constitucional para um instituto fantasma.

Todavia, tal fato não pode se perpetuar, o constituinte brasileiro em 1987 decidiu inserir com tinta indelével essa forma de exercício da soberania popular, em especial como meio de garantia da Democracia, ao permitir que os simples cidadãos possam apresentar ao Parlamento um projeto de lei que verse sobre temáticas que lhe são caras.

5.1 O NÚMERO DE ASSINATURAS EXIGIDAS PELA CONSTITUIÇÃO

Uma das principais críticas que circundam o instituto da iniciativa popular é o alto percentual estabelecido pelo constituinte originário como requisito de admissibilidade do projeto de lei. A doutrina pátria é quase uníssona ao caracterizar o montante estabelecido no art. 61, §2º, da CRFB/88, como a principal barreira de concretização do instituto de democracia semidireta:

O principal empecilho à utilização cotidiana dessa prerrogativa popular é o número de assinaturas necessárias. Talvez espantados com a adesão dos cidadãos ao instituto da Emenda Popular, prevista no Regimento Interno da Constituinte, os elaboradores da Constituição acreditaram que toda aquela mobilização pudesse se refletir na prática constitucional posterior (Cavalcante Filho, 2024, p. 102).

Hodiernamente, o número de eleitores no país, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (2024) é de 155.912.680. Desta feita, nos moldes atuais, para que um projeto de iniciativa popular seja recebido e processado pela Câmara dos Deputados, cerca de 1.559.126 cidadãos devem subscrevê-lo.

Esse montante será dificilmente alcançado na prática, basta fazer uma rápida análise de que na Eleição de 2022 o deputado federal mais votado do Brasil obteve o total de de 1.492.047 (Brasil, 2024), ainda aquém do pressuposto de admissibilidade estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Frise-se que tal montante supera, inclusive, o número de eleitores de certos Estados como Rondônia, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá (Brasil, 2024).

Linhares (2010) sustenta que não existe fundamento para o percentual altíssimo estabelecido pelo constituinte originário:

Essa exigência jamais deveria ultrapassar o quociente eleitoral média para a eleição da Câmara dos Deputados, mesmo porque não há razoabilidade exigir-se para a iniciativa popular um número de subscrições muitas vezes superior aos votos necessários, em média, para eleger um deputado federal, isto levando-se em consideração que o processo de iniciativa popular tem a mesma feição tocantes aos debates e deliberações que os projetos de leis de iniciativa do Executivo e dos deputados federais. (Linhares, 2010, p. 278).

Além mais, a tendência natural é que a problemática do alto montante de assinaturas necessária para admissão do projeto de iniciativa popular se perpetue no decurso do tempo, pois a quantidade de eleitores brasileiros registrados está em um crescimento gradual (Brasil, 2024). Logo, o total de assinaturas para que o projeto de iniciativa popular seja recebido pela Câmara dos Deputados também sofrerá uma considerável gradação.

Assim, a escola realizada pelo constituinte originário de eleger um percentual fechado de eleitores, de valor mutável ao longo dos tempos, parece ter

sido equivocada, teria sido muito mais proveitoso e provocado um incentivo maior à participação popular se o texto constitucional tivesse adotado, em vez do atual percentual, um número fixo de cidadãos, a exemplo do modelo suíço de iniciativa popular, em que a Constituição Federal de 1999 “permite que 100.000 cidadãos suíços com direito a voto possam propor uma revisão parcial ou total da Constituição a ser submetida a referendo nacional” (Santos, 2022, p. 58).

O obstáculo do quantitativo de assinaturas necessárias para admissibilidade do projeto de iniciativa popular não é uma novidade para as investigações relativas ao processo constitucional. Pinto Ferreira (1992) já alertava que o percentual estabelecido pela Constituição Federal, ainda na década de 90, mostrava-se inalcançável, quando a população eleitoral estava em torno de 80 milhões. Vide:

É evidentemente muito mais prático ao eleitorado, que se interessa na iniciativa popular, fazer a apresentação de sua proposta por intermédio de um deputado ou senador do que gastar tempo e dinheiro em angariar e coletar milhares de assinaturas. (Ferreira, 1992, p. 272).

O professor João Trindade Cavalcante Filho (2010) em outra oportunidade já defendeu a alteração do texto constitucional para fixação do montante de duzentos mil eleitores. A posição parece ser uma solução razoável para a problemática do alto número estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A problemática é tão grande que o próprio Congresso Nacional criou a Comissão de Legislação Participativa que tem, dentre outras funções, o papel de acolher “sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos” (Brasil, 2025, *tela* 32).

Entretanto, é importante destacar que o RICD ao tratar da Comissão de Legislação Participativa só elencou a possibilidade de pessoas jurídicas realizarem propostas. Dessa forma, o problema do alto número de assinaturas dos projetos de iniciativa popular acaba se perpetuando, pois o alcance da comissão temática se restringe a um grupo específico.

O Senado Federal não possui comissão específica para tal finalidade, mas a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa também consagrou o recebimento de propostas por entidades da sociedade civil. O art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal prevê:

Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

compete opinar sobre:

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional. (Brasil, 2025, p. 49)

Desta feita, verifica-se que o pressuposto de admissibilidade constitucional de coeficiente de assinaturas do projeto de iniciativa popular é um entrave reconhecido pelo próprio Poder Legislativo brasileiro, que tenta contornar a situação inserindo, na própria organização interna, alternativas que permitam a participação popular.

Linhares (2010) defende que a utilização de novas tecnologias, como a rede mundial de computadores, podem auxiliar no processo de democratização da iniciativa popular. Vide:

Ora, essa subscrição, se autorizada em lei, poderia ser feita com toda segurança até mesmo pela Internet, com base no próprio cadastro do alistamento mantido pela Justiça Eleitoral, que é indubitavelmente um dos mais completos do mundo. Essa tecnologia informacional - coleta de subscrições via Internet - é amplamente utilizada e conta hoje com um excelente nível de segurança das informações coletadas. (Linhares, 2010, p. 278).

Assim, a utilização de plataformas on-line que permitam conferir a autenticidade das assinaturas dos cidadãos se revela uma grande aliada na efetividade do princípio da soberania popular. Nesse sentido, vale destacar que a Justiça Eleitoral possui ferramentas aptas a garantir a confiabilidade de eventual processo de iniciativa popular.

Outrossim, uma possível utilização de plataformas on-line permitiram uma maior agilidade no processo de coleta de assinaturas, pois não seria necessária a subscrição física dos eleitores, de forma que cidadãos de diferentes estados poderiam, ao mesmo tempo, subscrever ao projeto de iniciativa popular.

5.2 O PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992

Uma importante face da presente temática diz respeito à classificação formal dos projetos de lei de iniciativa popular. Nesse cenário, cumpre destacar que “formalmente, o projeto de lei só pode ser considerado como oriundo da iniciativa popular se seguir os critérios estabelecidos no texto constitucional, na Lei nº

6.709/98 e, ainda, a partir de sua tramitação legislativa conforme o art. 242 do RICD” (Azevedo; Benevides; Agra Júnior, 2024, p. 160).

Entretanto, é possível verificar que dezenas de doutrinadores atribuem a determinadas normas a característica de serem oriundos de projetos de iniciativa popular. Essa classificação incorreta se dá, muitas vezes, pelo fato de uma certa confusão doutrinária, em que os constitucionalistas confundem o aspecto formal do processo legislativo constitucional do instituto da iniciativa popular com o simples apelo social e popular que determinada norma se reveste ao tramitar no Congresso Nacional.

Desta feita, atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, só se verifica um único caso formal de projeto de lei federal que recebeu tratamento de iniciativa popular na forma prevista pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Lei nº 6.709/1998, que foi o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992 que versou sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (Cavalcante Filho, 2024).

De modo semelhante, Virgílio Afonso da Silva ao lecionar sobre o instituto de iniciativa popular leciona que: “embora, algumas propostas de lei de iniciativa popular tenham sido apresentadas, elas foram sempre reapresentadas por algum membro do Congresso Nacional” (Silva, 2021, p. 305).

O Projeto de Lei nº 2.710, de 1992 tinha o intuito de criar o Fundo Nacional de Moradia Popular. Cavalcante Filho (2016, p.19) leciona que “o Diário do Congresso Nacional de 8 de abril de 1992 publicou o Projeto como de iniciativa popular”.

No início da tramitação do projeto de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados enfrentou um problema ao analisar o número de assinaturas que acompanhavam o projeto de lei, não foi possível realizar o seu exame de pressuposto de admissibilidade, pois a Justiça Eleitoral não detinha o cadastro nacional atualizado de eleitores, de modo que o percentual de subscrições não pôde ser verificado no momento de propositura do projeto de iniciativa popular (Cavalcante Filho, 2024).

Mesmo assim, houve a deflagração da tramitação do projeto de iniciativa popular, tendo o projeto de lei sido recebido como projeto de iniciativa popular. Na verdade, o único projeto de lei que figura no portal eletrônico da Câmara dos Deputados como oriundo do processo legislativo previsto nos termos no art. 61, §2º,

da Constituição Federal é o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992 (Cavalcante Filho, 2016).

No parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados o projeto de lei recebeu o tratamento de projeto de iniciativa popular, existindo expressa menção ao art. 61, §2º, da CRFB no voto do relator, o Deputado Fernando Coruja:

O Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, provém de iniciativa popular; os demais que lhe estão apensados, de membros da Câmara de Deputados. Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição Federal, “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. (Brasil, 2000, p. 6).

Assim, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça foi pela constitucionalidade do projeto de lei. Entretanto, a proposição não foi aprovada “em sua versão original, mas sim na forma de substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação” (Cavalcante Filho, 2016, p. 20).

O projeto de lei foi encaminhado para o Senado Federal, onde foi aprovado, não obstante a proposta acabou sendo vetada parcialmente pelo Presidente da República.

Logo, a Lei Ordinária nº 11.124/2005 foi a única norma do ordenamento jurídico brasileiro a receber o tratamento formal de projeto de lei oriundo de iniciativa popular, seguindo o rito previsto no art. 61, §2º, da CRFB e das disposições da Lei Lei 9.708/98.

5.3 O CASO DA ALTERAÇÃO DA LEI DE CRIMES HEDIONDOS

Desse modo, a alteração na Lei de Crimes Hediondos e a criação da Lei da Ficha Limpa não se configuram como casos formais de lei de iniciativa popular (Cavalcante Filho, 2024), pois não seguiram à risca o processo legislativo constitucional. Não obstante, não se pode negar que essas leis tenham surgido mediante os anseios da sociedade.

No caso da alteração da Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994 para inclusão do crime de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, a iniciativa foi do Presidente da República, por intermédio da Mensagem nº 571, de 1993, encaminhada ao Poder Legislativo. Mônica de Mello (2001) acaba classificando o

Projeto de Lei nº 4.146, de 1993 – que deu origem a alteração da Lei nº 8.930/94 – como o segundo projeto de lei de iniciativa popular da história legislativa brasileira, não obstante, de acordo com a própria autora, o Presidente da República apresentou perante o Congresso Nacional o projeto de lei.

Nesse cenário, faz-se mister destacar que o Diário do Congresso Nacional do dia 12/10/1993 publicou a Mensagem nº 571 de 8 de setembro de 1993 do Poder Executivo, na qual o Presidente da República assim encaminhou à Câmara dos Deputados:

Senhores membros do Congresso Nacional,
Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal à elevada deliberação de Vossa Excelência, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, o texto do projeto de lei que “Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências”. (Brasil, 1993, *te/a* 37).

Nesse sentido, verifica-se que foi o próprio Chefe do Executivo, no uso de sua prerrogativa constitucional, que apresentou projeto de lei ordinária perante a Câmara dos Deputados e não por intermédio do rito legislativo previsto para os casos de iniciativa popular.

Destaca-se que na Exposição de Motivos Nº 397 do Ministério da Justiça que acompanhou a Mensagem nº 571 do Poder Executivo ficou consignado que a proposta de alteração da Lei nº 8.930/94 nasceu da Indicação Legislativa nº 1 que fora encaminhada pelo Presidente do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 1993), ou seja, verifica-se que, na prática, o projeto de lei proposto pelo Presidente da República teve foi movido a partir de anseios sociais, mas não pode ser formalmente classificado como projeto de iniciativa popular.

5.4 A LEI DA FICHA LIMPA

Sem dúvidas, o caso mais polêmico de projeto de lei classificado indevidamente como de origem no instituto de iniciativa popular é a Lei Complementar nº 135, de 2010, também conhecida como a Lei da Ficha Limpa.

A Lei da Ficha Limpa nasceu dos anseios sociais em que uma parcela da população brasileiro se uniu com o intuito de apresentar ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar para impor uma nova espécie de inelegibilidade

eleitoral, de sorte que os agentes públicos que sofressem condenações em órgãos colegiado pela tanto pela prática de improbidade administrativa e outros delitos afins.

Nesse cenário, houve um movimento nacional denominado “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), várias entidades civis se uniram e organizaram a reunião de assinaturas em todo território nacional com o intuito de apresentarem ao Poder Legislativo “Projeto de Lei de Iniciativa Popular que impedisse a candidatura de pessoas moralmente inidôneas para ocupar cargo público” (Gomes, 2024, p. 216).

Os esforços do MCCE angariaram o apoio de mais de 1,3 milhão de cidadãos brasileiros (Gomes, 2024). O êxito da campanha pode ser atribuído à cobertura midiática que foi dada ao movimento de coleta de assinaturas, de modo que a população pôde acompanhar de perto todo o processo em busca de efetivação de apresentação do projeto de iniciativa popular.

Entretanto, apesar de ser difundido que a Lei de Ficha Limpa é um projeto de lei de iniciativa popular, há de ser feita uma ressalva quanto ao processo legislativo formal. Ocorre que o projeto foi assumido por parlamentares, tendo sido apresentado pelos próprios deputados federais.

Na verdade, o Projeto foi apresentado em nome de um Deputado (Antonio Carlos Biscaia – PT/RJ) e outros 21 Deputados (Projeto de Lei Complementar – PLP nº 518, de 2009), para não ser preciso conferir todas as assinaturas populares e, assim, acelerar a tramitação. (Cavalcante Filho, 2016, p. 23).

O próprio portal eletrônico da Câmara dos Deputados traz que a autoria do Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009 é do Deputado Antônio Carlos Biscaia, sem qualquer menção ao instituto de iniciativa popular.

Outrossim, importante frisar que o PLP nº 518, de 2009 não seguiu o rito do processo legislativo no art. 212 do RICD, o qual prevê a transformação do Plenário da Câmara dos Deputados em Comissão Geral, de modo que deve ser apontado um orador dentre os deputados federais para a defesa do projeto de lei. No caso do PLP nº 518 não houve tal conversão, ao contrário o Projeto de Lei foi apensado ao PLP nº 168/93, de iniciativa do Poder Executivo e que já se encontrava nos anais da Câmara dos Deputados na década de 90.

Ainda mais, o PLP nº 168/93 foi discutido em sessão extraordinária da Câmara dos Deputados no dia 07 de abril de 2010, tendo recebido mais de 28 emendas de plenário (Brasil, 2025).

Nessa conjuntura, a Lei Complementar foi objeto de ação de controle concentrado de constitucionalidade, tendo sido alvo de duas ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) nº 29 e 30 e da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 4578, de relatoria do Min. Luiz Fux.

Entretanto, conforme asseverado por Cavalcante Filho (2016, p. 24) o “pronunciamento do STF sobre o tema, pode-se dizer que a tramitação do projeto que deu origem à Ficha Limpa não foi especificamente debatida”. Nesse sentido, vários ministros do Supremo Tribunal Federal fizeram referência à Lei Complementar nº 135, de 2010, como de iniciativa popular, valendo-se especial menção a um excerto do voto da Mina. Rosa Weber:

Assim, menos pelo baixo índice de mobilização da sociedade brasileira do que pelas dificuldades que se apresentam, nos planos fático e jurídico, ao exercício da participação direta, passadas mais de duas décadas, a Lei da Ficha Limpa detém o 4º lugar no ranking das leis de iniciativa popular que lograram aprovação no Brasil, o que evidencia o esforço hercúleo da população brasileira em trazer para a seara política uma norma de eminente caráter moralizador, tamanha a repulsa da sociedade pelo sistema até então vigente, em que pretendentes a cargos eletivos, mesmo gozando de péssima reputação, carecedores de honestidade e boa-fé, com vida pregressa emoldurada de extensa ficha de registros negativos junto aos órgãos da administração pública - incluídos no rol processos criminais em curso -, podiam lançar mão do poder político para encobrir as condutas desabonadoras passadas e presentes, utilizando o mandato eletivo em proveito próprio (As demais normas de iniciativa popular aprovadas até o presente são: Lei 8.930/ 1994, que dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, sobre crimes hediondos; Lei 9.840/1999, que altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral; e Lei 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS). (Brasil, 2012 p.10).

A Mina. Rosa Weber acabou classificando que a Lei da Ficha Limpa seria a quarta lei de iniciativa popular, ao lado da alteração de Crimes Hediondos e de outras normas. Nesse ponto, é interessante que a magistrada cita, também, a Lei nº 11.124/2005, a única norma brasileira tendo sua origem no instituto constitucional da iniciativa popular.

Desta feita, verifica-se que até mesmo dentre os membros do Supremo Tribunal Federal existe uma confusão acerca da classificação dos projetos de iniciativa popular, de modo que o instituto merece uma maior atenção por parte da doutrina constitucional brasileira para um maior aprofundamento teórico sobre a temática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito analisar a eficácia da iniciativa popular no Brasil, abordando sua importância como mecanismo de democracia participativa, seus desafios estruturais e suas limitações práticas.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular foi estabelecida como um dos instrumentos pelos quais os cidadãos podem influenciar diretamente o processo legislativo, promovendo maior participação e engajamento na formulação de políticas públicas. No entanto, ao longo do estudo, verificou-se que esse instrumento enfrenta inúmeras barreiras trazidas pelo próprio constituinte originário que dificultam sua utilização plena e efetiva.

Inicialmente, a análise jurídica do instituto revelou que a exigência constitucional de coleta de assinaturas de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos cinco estados da Federação representa um dos maiores entraves à implementação da iniciativa popular. Considerando o número elevado de eleitores no Brasil, essa exigência implica a necessidade de milhões de assinaturas, o que se torna um desafio logístico significativo, especialmente sem o suporte de ferramentas digitais eficazes para facilitar essa coleta. Além disso, a burocracia envolvida no processo de validação dessas assinaturas, que exige conferência manual, torna a tramitação ainda mais lenta e suscetível a falhas.

Outro aspecto central identificado na pesquisa diz respeito ao tratamento que os projetos de lei de iniciativa popular recebem no Congresso Nacional. A prática legislativa demonstra que, mesmo quando um projeto de origem popular cumpre todas as exigências formais e é protocolado no parlamento, ele muitas vezes não é tratado com a devida prioridade.

Outrossim, verificou-se que há uma tendência de descaracterização do conteúdo original dos projetos populares durante sua tramitação, seja por meio da incorporação de emendas parlamentares que alteram substancialmente sua essência, seja pela apensação a outros projetos legislativos que acabam diluindo sua importância.

A pesquisa também trouxe um olhar comparativo, analisando experiências de outros países que adotam mecanismos similares de participação popular. Em democracias mais consolidadas, como no modelo suíço, observa-se uma maior flexibilização dos critérios para a apresentação de projetos de iniciativa

popular, além da adoção de plataformas digitais para a coleta de assinaturas e do estabelecimento de prazos e garantias que assegurem a tramitação efetiva dessas propostas. Tal exemplo demonstra que há alternativas viáveis para tornar a iniciativa popular mais acessível e eficaz no Brasil, sem comprometer a qualidade legislativa ou abrir margem para abusos.

Diante dessas considerações, como uma das respostas para a hipótese formulada inicialmente, qual seja: “existe, na experiência constitucional brasileira, uma eficácia normativa do instituto da iniciativa popular?”, conclui-se que a iniciativa popular, embora seja um instrumento de grande relevância para a democracia brasileira, precisa de aprimoramentos para que possa cumprir seu papel de maneira mais efetiva, a prova disso é o grave fato de que, em quase quarenta anos de existência do instituto de democracia semidireta, apenas um projeto de lei oriundo de iniciativa popular foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Para isso, algumas medidas poderiam ser adotadas com a alteração do texto constitucional, por intermédio de Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para que o Congresso Nacional aprove a redução do número de assinaturas exigidas no art. 61, §2º, da CRFB/88, para um montante fixo, dando-se como sugestão o número de duzentos mil eleitores, em vez da atual redação do dispositivo constitucional que prevê um percentual que se altera ao longo do tempo. Assim, o processo de iniciativa popular se tornará mais acessível e compatível com a realidade da população brasileira.

Ademais, a implementação de ferramentas digitais para a coleta e validação de assinaturas poderia modernizar o sistema, conferindo maior agilidade e segurança ao processo de subscrição do projeto de iniciativa popular, contando com o apoio de todo aparato tecnológico da Justiça Eleitoral.

Outra medida essencial para a garantia da eficácia normativa da iniciativa popular é a alteração do texto constitucional para que o ordenamento jurídico brasileiro adote o modelo semivinculante de iniciativa popular, de modo que fosse estabelecido na Constituição Federal de 1988 que se a matéria de projeto de iniciativa popular for alterada ou rejeitada pelo Parlamento, tais atos devem ser submetidos à apreciação do povo por intermédio de plebiscito.

Nesse ponto, é imprescindível que essa alteração constitucional também contemple que os projetos de iniciativa popular transmitem em regime de urgência, na forma dos §§ 2º a 4º do art. 64, da CRFB/88, conforme já defendeu João

Trindade Cavalcante Filho (2016), evitando-se, assim, que os projetos fiquem indefinidamente parados nas casas legislativas. Por fim, é fundamental investir na ampliação da educação política, promovendo campanhas e iniciativas que conscientizem a população sobre a existência e a importância desse instrumento, estimulando um maior engajamento cívico.

Com base nessas constatações, a pesquisa alcançou seu objetivo ao identificar e analisar os principais desafios da iniciativa popular no Brasil, fornecendo um panorama abrangente sobre as dificuldades enfrentadas e possíveis caminhos para o aprimoramento desse mecanismo. Os resultados obtidos reforçam a necessidade de reformas que tornem esse instrumento mais acessível, ágil e respeitado dentro do processo legislativo, garantindo que a população tenha, de fato, uma voz ativa na formulação das leis do país.

Espera-se que este estudo contribua para a ampliação do debate sobre a importância da participação popular na construção do ordenamento jurídico brasileiro e sirva como referência para futuras discussões acadêmicas e institucionais que visem o fortalecimento da democracia participativa. Afinal, a consolidação de mecanismos efetivos de envolvimento da sociedade nas decisões legislativas é essencial para o avanço democrático e para a construção de um sistema político mais transparente e representativo.

REFERÊNCIAS

- AUAD, Denise *et al.* Mecanismo de Participação Popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-323 jan./jun. 2004. Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>. Acesso em 12 jan. 2025;
- AZEVEDO, João Pedro Uchôa; BENEVIDES, Solon Henriques de Sá e; AGRA JÚNIOR, Walter de. O instituto da iniciativa popular no processo legislativo: uma análise da experiência constitucional brasileira. *In*: NÓBREGA, A. L. M. A.; GUIMARÃES, F. R (org.). **Estudos Multidimensionais do Direito: Realize eventos, 2024**, Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/119526>. Acesso em: 18 fev. 2025;
- AFFONSO, Almino Monteiro Álvares. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 11-27, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>. Acesso em 14 jan. 2025;
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000;
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiro, 2010;
- BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224179/000862400.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Acesso em 18 jan. 2025;
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.710/1992**. Relator: Dep. Fernando Coruja. 25 abr. 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&filenome=Tramitacao-PL%202710/1992
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 4.146, de 1993 do Poder Executivo, mensagem nº 571/93**. Dá nova redação ao artigo 19 da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 59, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário do Congresso Nacional. Seção 1. 12 out. 1993. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>. Acesso em: 18 jan. 2025;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 jan. 2025;

BRASIL. **Constituição da República Oriental do Uruguai**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2025; Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/livros.html/uruguai.html>. Acesso em 22 fev. 2025;

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em 12 jan. 2025;

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso em 18 jan. 2025;

BRASIL. Resolução n. 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em 12 jan. 2025;

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 768, de 2005 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Relator: Sen. Marcelo Crivella. 11 maio 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3818122&ts=1630433865328&disposition=inline>. Acesso em: 19 jan. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.674 Piauí**. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei Estadual. Afetação de dez por cento do Orçamento Bruto. Programas Agrícolas. Lei de Iniciativa Popular. Iniciativa Reservada ao Executivo. Precedentes. Caráter Cíclico do Sistema Orçamentário Constitucional. Procedência Relator: Min. Kássio Nunes Marques. 22 ago. 2023. Diário da Justiça: seção 1, Brasília, DF, ano 100, p. 103, 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29 Distrito Federal**. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em Julgamento Conjunto. Lei Complementar Nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade Para o Exercício de Mandatos Eletivos. Inexistência de Afronta à Irretroatividade das Leis: Agravamento do Regime Jurídico Eleitoral. Ilegitimidade Da Expectativa do Indivíduo Enquadrado nas Hipóteses Legais de Inelegibilidade. Presunção de Inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): Exegese Análoga à Redução Teleológica, para Limitar sua Aplicabilidade aos Efeitos da Condenação Penal. Atendimento dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Observância do Princípio Democrático: Fidelidade Política aos Cidadãos. Vida Progressa: Conceito Jurídico Indeterminado. Prestígio da Solução Legislativa no Preenchimento do Conceito. Constitucionalidade da Lei. Afastamento de sua Incidência para as Eleições já Ocorridas em 2010 e as Anteriores. Relator: Min. Luiz Fux. 16 fev. 2012. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=73867629&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530 Distrito Federal**. 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, III, e 61, §2º, da Constituição. Vulneração do Princípio Democrático. Inconstitucionalidade Formal. Medida Liminar Deferida. Relator: Min. Luiz Fux. 14 dez. 2016 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025;

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=109795810278050>. Acesso em: 12 jan. 2025;

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo Administrativo nº 544-33.2010.6.00.0000 - Classe 26 - Belo Horizonte - Minas Gerais**. Processo Administrativo. Pedido. Ministério Público Eleitoral. Projeto. Iniciativa Popular. Coleta de Assinaturas de Eleitores. Cartórios Eleitorais. Impossibilidade. Ausência. Previsão Legal. Lei Nº 9.709/98. Relatora: Mina. Maria Thereza de Assis Moura. 17 dez. 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TSE/attachments/TSE_PA_00005443320106000000_b1b24.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1743780242&Signature=LX5j8Zg44ytRm%2Btiyi0zzCEfZDo%3D. Acesso em: 24 fev. 2025;

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003;

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024;

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. 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: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528737/Textos_para_discussao_223.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 12 jan. 2025;

DAKOTA DO SUL. **Constitution of the State of South Dakota**. Pierre: South Dakota Legislature. Disponível em: <https://sdlegislature.gov/Constitution>. Acesso em: 12 jan. 2025;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2022;

DONADELI, Paulo Henrique Miotto; CANAVEZ, Luciana Lopes. O Estado Social de Direito na história constitucional brasileira (1934-1988): o reconhecimento e a aplicabilidade dos direitos sociais e a teoria da reserva do possível. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014, Franca. **Anais** [...]. Franca: [s.n.], 2014. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/paulo-donadeli.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005;

FERREIRA, José Ribeiro. Atenas, uma democracia?. **Revista da Faculdade de Letras do Porto: Línguas e Literaturas**. v.6, *sn*, p. 171-187, 1989. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/rll/article/view/8414>. Acesso em: 14 fev. 2025/

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996;

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995;

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002;

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.

HERAS, Jorge Xifra. **Curso de Derecho Constitucional**. Barcelona: Bosch, 1957;

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000;

MELLO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre, S.A. Fabris, 2001;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva jur, 2022;

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 27, p. 109–120, 2007. DOI: 10.21056/aec.v7i27.418. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/418>. Acesso em: 4 fev. 2025;

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/0c8d56ad-a8f0-4a0d-b334-5d30ce7a75e9>. Acesso em: 14 jan. 2025;

SANTOS, Kauan Duarte Gondim dos. **Mecanismos de democracia direta: o contraste dos modelos brasileiro e suíço de iniciativa popular**. 2022. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/73228/1/2022_tcc_kdgsantos.pdf. Acesso em 12 jan. 2025;

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021;

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Constitucionalismo democrático e governo das razões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011;

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. *In* CANOTILHO *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 115-118;

SUÍÇA. **Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**. Le Parlement suisse, 20. Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1136_fga/fr. Acesso em: 15 jan. 2025;

SUÍÇA. **Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848**. Le Parlement suisse. Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1_1_1/en. Acesso em: 12 jan. 2025.

LINHARES, P. A.. **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**. Orientador: Francisco Ivo Dantas Cavalcanti. Tese (Doutorado em Direito Público). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3763/1/arquivo366_1.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025;

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Barcelona: Ariel, 1979.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.