



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Raissa Guerreiro Bonfim

**A INICIATIVA POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:  
Acompanhamento de proposições de iniciativa popular desde a entrada em vigor da  
Constituição de 1988 até 2011**

**Brasília-DF**

**2017**

**Raissa Guerreiro Bonfim**

**A INICIATIVA POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:  
Acompanhamento de proposições de iniciativa popular desde a entrada em vigor da  
Constituição de 1988 até 2011**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência Política  
pela Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília**

**2017**

**Raissa Guerreiro Bonfim**

**A INICIATIVA POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:  
Acompanhamento de proposições de iniciativa popular desde a entrada em vigor da  
Constituição de 1988 até 2011**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência Política  
pela Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. Rafael Silveira e Silva

---

**PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA – UnB (Orientador)**

---

**PROFESSORA GRAZIELA DIAS TEIXEIRA - UnB (Examinador)**

**Brasília**

**2017**

*Quando os governos podem mudar todas as leis que desejam, sem maiores dificuldades e restrições (e sem a necessária e comprovada legitimidade popular para tanto), o que era o governo das leis se transforma no simples governo dos legisladores.*  
*Giovani Sartori*

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família, por todo o suporte e apoio.

A minha amiga de curso e da vida, Sheila Farias Lima, por todos os conhecimentos, experiências, momentos felizes e sofridos que compartilhamos ao longo dessa graduação. Você é exemplo de mulher forte e decidida. Obrigada por me encorajar a seguir até o final.

Ao meu querido amigo e parceiro Afonso de Carvalho Costa Lopes, o qual me incentivou a fazer essa graduação e que sempre me motivou a persistir nos momentos de ansiedade, cansaço e vontade de desistir.

Ao meu orientador Rafael Silva, que sempre muito generoso, mesmo tendo que se dividir entre tantos orientandos, as atividades de trabalho no Senado e no IPOL, se mostrou receptivo e atencioso desde o início, sempre aberto a ajudar de todas as formas possíveis.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para essa construção.

## **RESUMO**

Este trabalho tem por objeto de estudo o instituto da iniciativa popular e a democracia participativa. São analisadas quatro leis (Leis n<sup>o</sup>s 8.930/1994; 9.840/1999; 11.124/2005; e 135/2010) que desde a implementação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, até o presente ano, seriam as únicas leis consideradas como de iniciativa popular. Além disso, são discutidos fenômenos como o apadrinhamento das proposições legislativas de iniciativa popular e o desvirtuamento dos textos originais das iniciativas populares, bem como o estado da participação popular no Brasil. São discutidos os problemas enfrentados pela participação popular e o instrumento da iniciativa popular atualmente no país. Por fim, são vistas sugestões de soluções para os problemas enfrentados.

Palavras-chave: democracia, democracia participativa, democracia semidireta, iniciativa popular, participação popular, Poder Legislativo, Poder Executivo, Constituição, proposições legislativas.

## **ABSTRACT**

This research aims to study the popular initiative or citizen initiative of bill and participatory democracy. In this regard, this paper reviews four laws (Laws n°s 8,930/ 1994; 9,840 /1999; 11,124 /2005; and 135/2010) considered the only laws originated by drafts bills of popular initiative, since the establishment of the Federal Constitution of 1988, known as the "Citizen Constitution", until nowadays, and analyzes specific phenomena related to popular initiative of bill, such as the adoption of citizen initiative bills and the distortion of the original bills texts of the popular initiative by parliamentarians. Furthermore, it is reviewed the state of popular participation in Brazil, as well as the problems faced by popular participation and the tool of popular initiative. In the end, solutions for those problems are presented.

**Keywords:** democracy, participatory democracy, popular initiative, citizen initiative of bill, Legislative Power, Executive Power, Constitution, bill.

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

§ - Parágrafo.

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ART – Artigo

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAS – Comissão de Assuntos Sociais

CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCP – Coordenação de Comissões Permanentes

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

CF – Constituição Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CIVES – Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNMP – Conselho Nacional de Moradia Popular

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CVTDUI – Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

HC – Habeas Corpus

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MEB – Movimento de Educação de Base

MI – Mandado de Injunção

MNDH – Movimento Nacional dos Direitos Humanos  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Teto  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PDT – Partido Democrático Brasileiro  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Projeto de Lei Ordinária  
PLP – Projeto de Lei Complementar  
PLS- Projeto de Lei do Senado  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RE – Recurso Extraordinário  
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
SGM – Secretaria Geral da Mesa  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2. ANÁLISE CONCEITUAL</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Democracias: clássica, moderna e contemporânea</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Democracia semidireta ou participativa</b>	<b>15</b>
2.2.1. A democracia semidireta ou participativa no Brasil	17
2.2.2. Críticas a democracia semidireta ou participativa e democracia representativa	19
2.2.3. Instrumentos da democracia semidireta ou participativa	20
<b>2.3. Iniciativa Popular</b>	<b>21</b>
2.3.1. Regras da Iniciativa Popular no Brasil	22
<b>2.4. Participação Popular</b>	<b>23</b>
<b>2.5. Estado Democrático de Direito</b>	<b>24</b>
<b>3. DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR</b>	<b>26</b>
<b>3.1 A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados</b>	<b>26</b>
<b>3.2 A Lei nº 8.930/94 (Lei de Crimes Hediondos)</b>	<b>31</b>
<b>3.3 A Lei nº 9.840/99 (Lei da Cassação de Mandato por Compra de Votos)</b>	<b>34</b>
<b>3.4 A Lei nº11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social)</b>	<b>38</b>
<b>3.5 A Lei nº135/2010 (Lei da Ficha Limpa)</b>	<b>44</b>
<b>4. ANÁLISE FINAL</b>	<b>48</b>
<b>4.1 Os Fenômenos de Apadrinhamento e Desvirtuamento de Proposições de Iniciativa Popular</b>	<b>48</b>
<b>4.2 O estado atual da participação popular e da Democracia Semidireta ou Participativa no Brasil</b>	<b>52</b>
<b>4.3 Sugestões de soluções para os problemas enfrentados pela participação popular e o Instituto da Iniciativa Popular</b>	<b>54</b>
<b>5. CONCLUSÕES</b>	<b>56</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>58</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia representativa foi um processo longo e lento que ocorreu ao longo dos séculos IX e XX com a conquista dos direitos políticos, a organização dos partidos e dos parlamentos e o alcance do sufrágio universal. Posteriormente, ainda no século XX, advinda dos problemas entre a distância dos representantes e representados e a real representação dos interesses, surge a prática da democracia semidireta ou participativa com instrumentos para sanar esses problemas da democracia representativa.

A democracia semidireta passa a permitir que os cidadãos possam intervir de forma direta no processo de elaboração legislativa e na tomada de decisões políticas através dos mecanismos de iniciativa popular, referendo, plebiscito, veto popular, revogação de mandatos públicos e o orçamento participativo. A democracia semidireta representou um grande avanço para as democracias no mundo no que tange a algo que é da própria essência da democracia, ser um sistema político em que o povo exerce soberania. Portanto, a democracia semidireta avançou no sentido que contribuiu para o exercício direto dessa soberania.

No Brasil, devido a nossa democracia ao longo de seu desenvolvimento ter passado por várias revoluções e golpes de Estado (1930 e 1964), é somente com a Constituição de 1988, conhecida como “a Constituição cidadã”, que a democracia semidireta vai ser institucionalizada.

Na história do Brasil independente, existem pouquíssimos registros de participação popular antes da Constituição Federal de 1988. É durante o processo constituinte de 1986 a 1988 que se permite pela primeira vez a iniciativa legislativa popular, e a Constituição de 1988 foi a primeira a prover e constar os instrumentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Na Constituição de 1988, a iniciativa popular é prevista nos seguintes dispositivos: no capítulo IV, que trata dos direitos políticos, mas especificadamente no art. 14, em que são apresentadas as formas de exercício da soberania popular; na seção VIII, que discorre sobre o processo legislativo, no art. 61, segundo parágrafo, que dispõem sobre requisitos para submeter projeto de lei de iniciativa popular; e no art. 27, parágrafo quarto, inciso XI, que abrange o exercício da iniciativa popular nos Estados da federação e nos municípios.

Juntamente com os dispositivos da Constituição, a Lei 9.709 de 1998 regulamenta a iniciativa popular provendo os requisitos necessários para se apresentar o projeto de lei de iniciativa popular, bem como o órgão competente no Congresso Nacional, no caso a Câmara dos Deputados, para verificar o cumprimento das exigências estabelecidas na Constituição e na lei e sanar eventuais problemas de técnica legislativa ou de redação.

Nesse sentido, a pesquisa a ser realizada tem como tema principal a iniciativa popular no Brasil e os desafios encontrados desde sua implementação com a Constituição de 1988 até 2011. Portanto, as delimitações geográfica e temporal serão Brasil e o período de 1988 até 2011 respectivamente, não sendo avaliadas as proposições nos Estados da Federação e nos municípios, somente projetos de lei federais de iniciativa popular e que se tornaram leis posteriormente. Justifica-se o período de até 2011, por ser o ano de entrada em vigor da última lei de origem de iniciativa popular até o presente ano (2017).

Ademais, ressalta-se que desde 1988 até 2016 somente houveram quatro processos de iniciativa popular que se tornaram efetivamente leis, a saber: Lei nº 8.930/94 – lei de crimes hediondos, caso Daniella Perez; Lei nº 9.840/99 – lei da cassação de mandato por compra de votos; Lei nº 11.124/2005 – criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e a Lei Complementar nº 135/2010 – lei da ficha limpa.

Contudo, existem discordâncias na doutrina sobre autoria dos projetos e de serem ou não de iniciativa popular. Avalia-se, nesse sentido, o fenômeno de “apadrinhamento” de projetos de iniciativas populares por parlamentares.

A pergunta que pauta essa pesquisa é: Quais as dificuldades que permeiam o processo legislativo dos projetos de iniciativa popular?. Essa pergunta visa a, portanto, identificar fatores que expliquem porque o instrumento da iniciativa popular na elaboração de leis é tão pouco utilizado.

A hipótese levantada é de que a rigidez das regras e a complexidade técnica do processo legislativo dificulta a utilização do mecanismo da iniciativa popular. As regras a serem consideradas são a Constituição de 1988, a Lei 9.709/98 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Essa pesquisa pretende contribuir para debate da Democracia na Ciência Política.

Nesse sentido, ela é extremamente relevante para o conhecimento sobre a democracia participativa que ainda é um tema pouco explorado pela academia.

Tendo em vista que a democracia brasileira ainda não é uma democracia plena, consolidada, tendo passado por vários momentos de autoritarismo, salienta-se a importância de estudar seus instrumentos que vieram a ser construídos para aumentar a participação popular e o controle social. Tais instrumentos são fundamentais para que nossa democracia evolua e se consolide. Assim, justifica-se essa pesquisa como também para contribuir para o aumento da participação popular.

Por fim, o objetivo geral dessa monografia é compreender quais os fatores que impossibilitam a iniciativa popular no Brasil e que afetam a democracia participativa. Os objetivos específicos são: entender o papel da iniciativa popular no que tange à democracia semidireta ou participativa; identificar quais os desafios que a iniciativa popular enfrenta no Brasil; compreender o fenômeno do “apadrinhamento” de projetos de iniciativa popular por deputados federais; e analisar a evolução da democracia participativa e da iniciativa popular no período delimitado.

No primeiro capítulo serão apresentados conceitos que serão utilizadas para analisar a democracia semidireta e a iniciativa popular, no contexto brasileiro de 1988 a 2011. O capítulo seguinte discorrerá sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e as leis n°s 8.930/1994, 9.840/1999, 11.124/2005, e Lei Complementar n°135/2010, bem como de seus respectivos projetos de lei advindos da iniciativa popular. No último capítulo, serão abordados os fenômenos de apadrinhamento e desvirtuamento de proposições de iniciativa popular, bem como os problemas decorrentes desses, e avaliará em que estado se encontra a participação popular brasileira e a democracia participativa. Ao final, também são apresentadas as conclusões obtidas com o estudo realizado.

## 2. ANÁLISE CONCEITUAL

O presente capítulo desse trabalho tem o propósito de apresentar conceitos que serão utilizadas para analisar a democracia semidireta e a iniciativa popular, no contexto brasileiro de 1988 a 2011. Nesse sentido, discorrerá sobre os conceitos de democracia: clássica, moderna e contemporânea; democracia semidireta ou participativa; iniciativa popular; participação popular; e Estado Democrático de Direito. Dessa forma o capítulo está dividido em cinco partes principais, cada uma responsável por um conceito.

### 2.1 Democracias: clássica, moderna e contemporânea

A democracia teria surgido na Grécia antiga, de forma que o conceito significava governo do povo e era exercida de forma direta. A democracia de forma direta só era possível na Cidade-Estado de Atenas, porque naquela época a população era menor e a maioria da população não era cidadã (formada por escravos, estrangeiros e mulheres), sendo considerados cidadãos apenas homens atenienses acima dos 20 anos com posses (MOSSÉ, 1999).

Para Platão, democracia era visto como o governo de todos em oposição ao governo de um só a (monarquia e tirania) e o governo de um grupo (aristocracia e oligarquia). Aristóteles enxergava a democracia como uma forma pura de governo em contraste com a demagogia, que era a deturpação da democracia (FRIEDE, 2013, p.204).

As antigas repúblicas gregas e romanas, foram as primeiras experiências de democracia e funcionaram como sementes que os filósofos antigos e medievais conservaram vivas até a sua germinação na época moderna. A democracia direta, em que o povo governava-se por si mesmo, era realizada em assembleias gerais, de forma periódica e em praças públicas. Tal organização era limitada a comunidade urbana. Platão, na obra a República, limitava o número de cidadãos em até dois mil, e na obra o Diálogo das Leis em até cinco mil. Já Aristóteles, na obra a Política, aconselhava que para a democracia funcionar plenamente, os cidadãos deveriam se conhecer uns aos outros para escolher da melhor forma possível seus magistrados e deveria haver limites territoriais e demográficos para o número de cidadãos (MALUF, 2017, p. 313).

Com o surgimento da Teoria Política Moderna, Maquiavel e Montesquieu entenderam democracia como forma plural do governo republicano. Bodin, juntamente com os outros autores do período, também consolidaram a ideia de democracia como tipo ou forma de governo (FRIEDE, 2013, p.204). O Estado moderno, com o aperfeiçoamento dos meios de comunicação,

vai levar ao surgimento da democracia sob a forma indireta, ou representativa. Isso foi possível porque a comunicação superava obstáculos como número e distância, permitindo o funcionamento de mecanismos de representação e o contato imediato com as grandes populações (MALUF, 2017, p.314).

Basicamente, haveria dois tipos de democracia: direta e indireta. Como a democracia clássica, realizada de forma direta, só era possível em Cidades-Estados, ou condados pequenos, a democracia representativa passou a ser o sistema comum de governo dos Estados modernos. (AZAMBUJA, 2008b, p. 250-251).<sup>1</sup>

A democracia indireta pode ser ainda dividida em duas modalidades: representativa, o povo elegendo seus representantes através do voto; e cesarista ou plebiscitária, em que o Estado-Governo indica seus representantes e cabe ao povo confirmá-los ou não através de um *referendum*. No Brasil, tirando os períodos autoritários, do início da República até a Constituição de 1988, vigorava o regime político da democracia representativa. A democracia cesarista foi implantada nos governos de Napoleão I, Napoleão III e Hitler, entre outros (FRIEDE, 2013, p. 216; 232-233).

A democracia representativa ou regime político representativo vai surgir com a Revolução Francesa, em 1789, quando o direito divino dos reis absolutistas é substituído pela soberania popular. É com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em seu artigo 3º que nasce o princípio de que a soberania reside na Nação e que nenhum indivíduo ou grupo pode exercer qualquer autoridade que não emane da Nação. Mais tarde, com a Constituição francesa de 1791, é instituído o princípio de que a Nação apesar de ser dona de todos os poderes, não pode exercê-los senão por delegação. Assim, surgem os dois princípios que baseiam o regime representativo, a soberania popular e a delegação de poder aos representantes do povo (FRIEDE, 2013, p.226-227).

Friede, baseado em Casé de Malberg, conceitua regime representativo como parte do sistema constitucional no qual o povo se governa através de seus representantes eleitos, em

---

<sup>1</sup> Na atualidade, ainda existe alguns exemplos de democracia direta, a saber em alguns Cantões e Subcantões da Suíça, que subsiste devido ao elevado nível de educação político-social de seus cidadãos, recebendo a Assembleia popular de lá o nome de *Landsgemeind*, que é o órgão supremo do Legislativo. E nos Estados Unidos, onde existem alguns municípios e condados na região de Nova Inglaterra, em que os eleitores se reúnem de forma periódica, e elaboram leis e regulamentos, discutem e aprovam orçamento público, nomeiam magistrados e outros funcionários públicos, e determinam realização de obras públicas. (MALUF, 2017, p.258-259)

oposição ao despotismo (no qual o povo não tem controle sobre seus governantes) e ao governo direto (democracia direta utópica e primitiva) (FRIEDE, 2013, p.227).

A democracia representativa, apesar de suas qualidades no que tange a soberania popular e de prática fácil de ser estabelecida, possui problemas como a vulnerabilidade ao domínio do poder econômico. A saber, grupos que possuem esse poder econômico, juntamente com a mídia a qual possuem forte influência, conseguem manipular as eleições e o processo eleitoral, deturpando assim a democracia e forjando uma ditadura dos mais poderosos sobre a maioria do povo (FRIEDE, 2013, p.233).

É somente com a Teoria Política Contemporânea e o desenvolvimento do Direito Constitucional que a democracia vai passar a ser vista como um regime político. A democracia como regime político, por conseguinte, vai levar a divisão entre formas de governo (gênero), sistemas de governo (monarquia e república) e regimes de governo (presidencialismo e parlamentarismo) (FRIEDE, 2013, p.204).

Em resumo, e chegando ao conceito de democracia que será utilizado nessa pesquisa, entende-se como o regime político em que o poder pertence aos cidadãos e é por eles exercido de forma direta ou por meio de representantes eleitos. É, também, a forma de governo em que o povo participa do estabelecimento das leis e da designação dos funcionários responsáveis por executá-las e por administrar a coisa pública. Esse, é visto como o conceito contemporâneo de democracia (AZAMBUJA, 2008, p.245-246).

Ressalta-se também, o conceito de regime democrático como um “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2017, p.27).

## **2.2. Democracia semidireta ou participativa**

Nos últimos decênios, com a evolução da doutrina política e da legislação constitucional, realizaram-se mudanças substanciais ao regime representativo, com vistas a viabilizar uma terceira modalidade de democracia, a democracia semidireta ou democracia participativa (AZAMBUJA, 2008b, p. 250-251).

Bobbio, observando a evolução da democracia aponta que com o tempo foi aumentando a exigência de mais democracia, e que muitos viam nessa exigência de mais democracia que a democracia representativa fosse acompanhada ou mesmo substituída pela democracia direta. Contudo, o autor avalia que “nem toda crítica à democracia representativa

leva diretamente à democracia direta” (BOBBIO, 2017, p. 69; 75). Assim, surgem modelos intermediários, como o da democracia semidireta, para no possível cumprir com a demanda por mais democracia.

No final do século XX, percebe-se a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, através de manifestações coletivas e aprovando proposições de políticas públicas. Assim, surge a prática da democracia participativa. Nesse contexto ainda, “uma forma de participação popular que já era praticada por alguns Estados e que teve expressiva ampliação foi a iniciativa popular de projetos de lei” (DALLARI, 2016, p.155).

A democracia semidireta pode ser compreendida como um sistema misto, que engloba abordagens da democracia direta e da democracia representativa. Nesse sentido, como o povo não consegue governar-se diretamente, possui o direito de intervir de forma direta na elaboração de leis e em momentos decisivos da administração da coisa pública (AZAMBUJA, 2008b, p.251).

Entre as principais características da democracia semidireta destaca-se o fato do poder continuar emanando do povo (assim como na democracia representativa), e de que embora o povo não possa exercê-lo de forma direta, será possível a participação de modo imediato em determinadas decisões políticas (FRIEDE, 2013, p.216).

Manoel G. F. Filho (*apud* FRIEDE, 2013, p.233) estabelece que a democracia semidireta é um modelo intermediário entre a democracia direta e representativa, e que nele é assegurada a participação popular direta por meio principalmente da iniciativa popular e do *referendum*. “Dando-se ao povo o poder de diretamente propor ou aprovar medidas legislativas e até normas constitucionais” (G.F. FILHO *apud* FRIEDE, 2013, p.233).

Bonavides reflete que na democracia representativa, o povo adjetivava a soberania (o poder supremo), e que era apenas soberano (dono do poder) na exterioridade, na aparência, mas que com o surgimento da democracia participativa, o povo se tornou substantivo, passou a encarna de fato a soberania, não só sendo dono do poder, mas de fato exercendo-o diretamente (BONAVIDES, 2008b, p.44).

Dallari, assim como a maioria da literatura, considera que apesar de instrumentos que alguns autores consideram como característicos da democracia direta (*referendum*, plebiscito,

iniciativa popular, veto popular, *recall*<sup>2</sup>), por esses não darem ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação, esses instrumentos devem ser tratados como parte da democracia semidireta. (DALLARI, 2016, p.152).

### **2.2.1. A democracia semidireta ou participativa no Brasil**

No Brasil, devido a nossa democracia ao longo de seu desenvolvimento ter passado por várias revoluções e golpes de Estado (1930 e 1964), é somente com a Constituição de 1988, conhecida como “a Constituição cidadã”, que a democracia semidireta vai ser institucionalizada.

Na história do Brasil independente, existem pouquíssimos registros de participação popular antes da Constituição Federal de 1988. É durante o processo constituinte de 1986 a 1988 que se permite pela primeira vez a iniciativa legislativa popular, e a Constituição de 1988 torna-se a primeira a prover e constar os instrumentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Bonavides, considera que a Constituição brasileira de 1988 foi extremamente importante para sairmos de uma democracia representativa de fachada para uma democracia de participação (BONAVIDES, 2008a, p.496).

Nesse sentido, Bonavides cita que há quatro princípios que guiam e compõem a estrutura constitucional da democracia semidireta ou participativa no Brasil: princípio da dignidade humana, da soberania popular, da soberania nacional, e o princípio da unidade da Constituição (BONAVIDES, 2008b, p.10).

O princípio da dignidade humana fundamenta a totalidade dos direitos humanos, ele é o próprio espírito da Constituição que guia que a Constituição “foi feita primacialmente para o homem e não para quem governa”. É o “valor dos valores na sociedade democrática e participativa” (BONAVIDES, 2008b, p. 10).

---

<sup>2</sup> O *recall* judicial foi introduzido por Theodore Roosevelt nos Estados Unidos, em 1912 e consistia na possibilidade de decisões judiciais, exceto as da Suprema Corte, “negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional”, poderem ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Após a anulação da decisão, “a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada”. (DALLARI, 2016, p.154).

O princípio da soberania popular traz as regras fundamentais de governo e de organização do ordenamento jurídico, tendo em vista que é a fonte do poder que legitima a autoridade e que orienta o governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário é o próprio povo (BONAVIDES, 2008b, p.11).

Do princípio da soberania popular deriva-se o princípio da soberania nacional, que afirma a nossa independência perante aos outros Estados e na esfera jurídica internacional. É a soberania do povo que se transforma em soberania da nação (BONAVIDES, 2008b, p.11).

Por fim, o princípio da unidade da Constituição visa guiar a unidade lógica, a hierarquia das normas constitucionais e também garantir ponderação de valores e de concretizar objetivos instituídos na Constituição (BONAVIDES, 2008b, p.11).

Bonavides avalia que, para que os princípios mencionados acima prosperarem, é necessária uma sociedade aberta, em que “mecanismos e instrumentos do governo não sejam obrepticamente monopolizados e controlados por uma casta política”, que se permeia no exercício do governo e que age a serviço de interesses concentrados no capital e não no social (BONAVIDES, 2008b, p.12). Sendo assim, a democracia participativa deve ser utilizada para quebrar esse monopólio da “casta política”.

Na Constituição de 1988, o regime político da democracia semidireta é expresso no parágrafo único do artigo 1º: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

A democracia semidireta é ainda prevista na Constituição vigente (Constituição de 1988), nos seguintes dispositivos: no capítulo IV, que trata dos direitos políticos, mas especificadamente no art. 14, em que são apresentadas as formas de exercício da soberania popular; na seção VIII, que discorre sobre o processo legislativo, no art. 61, segundo parágrafo, que dispõem sobre requisitos para submeter projeto de lei de iniciativa popular; e no art. 27, parágrafo quarto, que abrange o exercício da iniciativa popular nos Estados da federação e nos municípios (BRASIL, 1988).

Juntamente com os dispositivos da Constituição, a Lei 9.709 de 1998 também regulamenta a democracia semidireta e a soberania popular no Brasil, provendo os instrumentos da democracia semidireta (plesbicito, referendo e iniciativa popular), seus conceitos e regras para aplicação (BRASIL, 1998).

### **2.2.2. Críticas a democracia semidireta ou participativa e democracia representativa**

A principal crítica levantada quanto ao exercício da democracia participativa está relacionada a educação dos cidadãos. Fala-se na dificuldade de transformar um cidadão passivo em um cidadão ativo. Para escritores modernos como J.S. Mill, Rousseau entre outros, a educação para a democracia apareceria com o próprio exercício da prática da democracia. Bobbio, aponta que na contemporaneidade, mesmo nas democracias mais consolidadas observamos o fenômeno de apatia política dos cidadãos (BOBBIO, 2017, p.55-57). Apesar de toda a conquista de direitos políticos e o desenvolvimento da democracia semidireta, a questão do engajamento e participação direta e ativa dos cidadãos em decisões políticas públicas ainda é baixa.

Questiona-se se os cidadãos tanto nas democracias mais consolidadas como no Brasil, possuem o devido conhecimento das regras que regem a democracia participativa em seus países, ou seria essa, uma das razões da baixa participação: o desconhecimento do regime da democracia semidireta.

Outro ponto que se discute com relação a educação e a participação dos cidadãos é se os cidadãos que participam ativamente nos conselhos estaduais, municipais sobre orçamento público, ou que se utilizam da iniciativa popular, por exemplo, são educados o suficiente para tanto, e se realmente representam o interesse de seus semelhantes (outros cidadãos). Como exemplo, entender do processo político e elaborar uma lei através da iniciativa popular não necessariamente implica que a lei será boa.

Em relação à democracia representativa, essa possui as seguintes críticas: a relação entre representantes e representados e a representação de interesses gerais em nome de interesses particulares (BOBBIO, 2017, p.80).

Há uma tendência na democracia representativa de formação oligarquias, em que grupos em nome dos interesses gerais, do bem comum, acabam defendendo e sobrepondo interesses particulares (BOBBIO, 2017, p.80; 100). Podemos perceber isso em parlamentares que defendem interesses da Indústria, da Agropecuária, que por serem também empresários, transformam interesses particulares em interesses gerais.

Miguel avalia, entre outros, dois principais problemas da representação política: a separação entre governantes e governados e a formação de uma elite política distanciada da massa da população (MIGUEL, 2005, p.26-27).

No que se refere à separação de governantes e governados vemos que “decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas” (MIGUEL, 2005, p.26).

Com relação a formação de uma elite política distanciada da massa da população, percebemos que na democracia representativa da contemporaneidade esse fenômeno ocorre quando um pequeno grupo permanece no poder. Fere-se o princípio de rotação da democracia, ou seja, de governar e ser governado de forma alternada. E quanto mais essa elite permanece no poder mais ela transforma interesses privados como interesses coletivos (MIGUEL, 2005, p.26-27).

Ademais, Bonavides discorre sobre vícios eleitorais, manipulação da mídia da consciência pública e da opinião dos cidadãos, como também fatores que afetam a democracia e a representação (BONAVIDES, 2008b, p.25-26).

Apesar de tudo, Bonavides, que é um grande defensor da democracia participava no Brasil, enxerga nessa modalidade de democracia soluções para erradicar o atraso, o subdesenvolvimento, a desigualdade de renda, e os desequilíbrios regionais no país, haja vista que podendo agir de forma direta, os cidadãos podem de fato demonstrar seus interesses e demandas, os interesses de suas regiões e fazer cumprir com os objetivos nacionais (BONAVIDES, 2008a, p.507).

### **2.2.3. Instrumentos da democracia semidireta ou participativa**

Existem quatro instrumentos principais da democracia semidireta, por meio do qual o povo exerce poder de forma direta: o referendo, o plebiscito, o veto popular, e a iniciativa popular. O referendo é utilizado quando, após leis terem sido elaboradas pelo Parlamento, forem submetidas ao eleitorado para a sua aprovação. As leis só se tornarão obrigatórias após a aprovação do eleitorado, expressamente convocado para tal fim (AZAMBUJA, 2008b, p.251).

O plebiscito, assim como o referendo, são consultas realizadas ao povo previstas, em geral, na Constituição de um país. A diferença entre referendo e plebiscito, é que no último, a consulta é realizada previamente a elaboração de um ato legislativo (BRASIL. Lei nº 9.709, 1998).

O veto popular, por sua vez, pressupõe uma lei já elaborada pelo Parlamento, mas que não precisa ser referendada pelo povo, a Constituição não prevê essa obrigatoriedade de ser referendada. Contudo, se um determinado número de cidadãos solicitar que ela seja referendada

e o povo repudiar essa lei, ocorre o veto popular (AZAMBUJA,2008b, p.251). No Brasil, esse instrumento não está previsto nem na Constituição de 1988, e nem na lei federal (Lei nº 9.709/98) que discorre sobre os instrumentos da democracia semidireta, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Sendo assim, são previstos na Constituição brasileira de 1998 e na referida lei federal somente os seguintes instrumentos da democracia semidireta: o plebiscito, o referendo, e a iniciativa popular.

### **2.3. Iniciativa Popular**

A iniciativa popular é o instrumento que mais se aproxima da democracia da democracia direta, pois por meio dela o povo pode elaborar e submeter projetos de leis ao Parlamento. Nesse sentido, se um determinado número de cidadãos eleitores se manifesta pela necessidade de uma lei, o Parlamento torna-se juridicamente obrigado a recebê-la, discuti-la e votá-la (AZAMBUJA, 2008a,p.252).

Através da iniciativa popular, um determinado número de cidadãos possui a mesma faculdade que dos demais agentes públicos para iniciar o processo legislativo. A iniciativa nada mais é que um exercício da soberania popular e ocorrer tanto no nível federal como no nível estadual (BASTOS, 2002, p.138).

Existem dois principais modelos de iniciativa popular: o semivinculante e o não vinculante. No semivinculante, para o Legislativo alterar ou rejeitar uma proposição de iniciativa popular, é obrigatório que seja realizado um referendo. Já no modelo não vinculante, o Legislativo tem a liberdade para aprovar, emendar ou rejeitar a proposição, sem precisar se remeter a população. Assim, a iniciativa popular se encerra com a proposição do projeto de lei (BAZILIO, 2017). No Brasil é utilizado o modelo de não vinculante.

Ademais, de acordo com Santos (2008, p.4 *apud* GONÇALVES FERREIRA FILHO, 1989, p.82-83), existem duas formas de iniciativa popular: a não formulada e a formulada. A formulada é quando já é apresentado um projeto de lei pronto ao Legislativo, com texto articulado e dentro da formatação correta que será submetido a discussão e a deliberação. Na não-formulada, por sua vez, apresenta-se um documento apenas com a matéria e diretrizes gerais. Fica por conta de o legislador dar a forma legal e desenvolver o conteúdo (SANTOS, 2008, p.4). No Brasil é possível as duas formas.

Desde seu surgimento até os dias atuais, a prática da iniciativa popular é estimulada. Contudo, aparecem limitações como a inexperiência e a falta de preparo técnico para elaborar projetos que estejam de acordo com os requisitos estabelecidos em lei. Além disso, há a

dificuldade de obtenção de apoio nas Casas Legislativas para o acompanhamento da tramitação e discussão de possíveis emendas. Essas limitações, entre outras, levam que o instrumento da iniciativa popular de projetos de lei seja pouco utilizado (DALLARI, 2016, p.155).

Segundo Dallari, uma solução para a ampliação do uso da iniciativa popular seria a maior divulgação de exemplos de projetos de leis de iniciativa popular bem-sucedidos e o maior preparo de lideranças populares e de organizações sociais para essa prática (DALLARI, 2016, p.155).

### **2.3.1. Regras da Iniciativa Popular no Brasil**

Segundo a Lei 9.709/98, para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular à Câmara dos Deputados, esse deve cumprir os seguintes requisitos: 1) ser “subscrito por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”; e 2) o projeto deve tratar de somente um assunto (BRASIL, 1998).

Em caso de vício de forma, problemas com a redação, a Câmara dos Deputados não poderá rejeitar o projeto de lei proveniente de iniciativa popular, e através de seu órgão competente, fica responsável por sanar e corrigir os eventuais erros de técnica legislativa e de redação (BRASIL, 1998).

Ressalta-se que a Câmara dos Deputados é o órgão responsável por receber e verificar as assinaturas e texto dos projetos de lei de iniciativa popular. Contudo, nem na Constituição e nem na Lei 9.709/98 consta em quanto tempo o referido órgão deverá fazer essa verificação e quais os critérios para validar a autenticidade das assinaturas. Essa ausência de tempo determinado e critérios de validação podem levar empecilhos para a tramitação de um projeto de lei de iniciativa popular.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu artigo 252, dispõe as exigências para recebimento e apreciação das proposições legislativas populares. Entre outras exigências, o Regimento determina que assinaturas dos subscritores da proposição devem ser acompanhadas de nome completo, endereço, dados do título de eleitor e que projeto seja instruído com documento da Justiça Eleitoral sobre a quantidade de eleitores alistados em cada unidade (SANTOS, 2008, p.5).

Destaca-se, também no artigo 252, o inciso X, no qual dispõe que a Mesa da Câmara dos Deputados designará deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa

popular, os poderes ou atribuições de autor de proposição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p.190). Mesmo no Regimento, não há menção quanto a prazos para a verificação da autenticidade das assinaturas e nem quanto a apreciação da iniciativa popular na Casa Legislativa.

Por fim, percebemos que a rigidez quanto ao número de assinaturas (subscrições) apresenta vantagem e desvantagem. A vantagem é que evita ter projetos que apresentem interesses privados e pela quantidade de assinaturas dá para considerar como de interesse de grande parte da sociedade. A desvantagem é que cidadãos comuns dificilmente conseguem o número de assinaturas necessários, a não ser quando contam com o apoio de grandes instituições, associações e mídia para divulgação e recolhimento das assinaturas.

#### **2.4. Participação Popular**

Além dos conceitos de democracia é necessário ainda entender o conceito de participação popular. A participação popular pode ser entendida como a soberania do povo em ação ou o efetivo exercício do poder político pelos cidadãos, pelo povo que é titular do poder. É algo inerente a democracia contemporânea e ao modelo de Estado Democrático de Direito (GAVRONSKI, 2017).

Assim, a participação popular pode ser exercida de forma direta ou indireta. A Constituição de 1988 prevê, no que tange a forma direta, além dos instrumentos da democracia semidireta já expostos anteriormente, a participação em audiências públicas realizadas pelas Casas Legislativas, a consulta prévia de projetos de lei, representação nos Tribunais de Contas, participação em conselhos setoriais como Conselho de Assistência Social e em audiências públicas com órgãos da administração direta, direito de elaborar ação popular, ação civil pública entre outros. Já a participação de forma indireta está relacionada ao sufrágio universal, eleger representantes para exercerem o poder em nome do povo (GAVROSKI, 2017).

Pateman, com base em Rousseau, Mill e Cole, cria sua teoria de participação democrática. A autora fala que participação social possui um caráter educativo e pedagógico, considerando que através da participação os indivíduos se tornam mais conscientes de seu papel político. Ademais, Pateman cria um modelo com *feedback* entre *input* (participação popular) e *output* (políticas, decisões e desenvolvimento de capacidades sociais e políticas dos indivíduos). Rousseau falava da participação dos cidadãos como forma de evitar que interesses individuais se sobrepusessem sobre o interesse público e da função de integração na sociedade que participação popular possui (PATEMAN, 1992, p. 35-62).

Pateman defende a necessidade de uma cultura participativa e do ativismo político. É visto que para o alcance da democracia participativa faz-se necessário uma sociedade participativa, que as instituições não sejam pensadas afastadas dos indivíduos que compõe a sociedade, e que haja instituições para participação popular não só a nível nacional, mas estadual e municipal também. A participação popular, entre outros benefícios, pode levar ainda ao melhor funcionamento e qualidade das instituições democráticas através das inter-relações entre governo e cidadãos (PATEMAN, 1992, p.54-62).

## **2.5. Estado Democrático de Direito**

O conceito de Estado Direito está intimamente ligado ao conceito de democracia, pois é a soberania popular (todo poder emana do povo) que dá legitimidade ao Estado. Assim como democracia moderna, o Estado de Direito surge com as revoluções liberais do século XVIII, em oposição ao absolutismo, através da submissão dos governantes eleitos à vontade geral e a lei. É o Estado de Direito que transforma a democracia de forma de governo para um regime político. O Estado de Direito pode ser entendido como o império da lei (FRIEDE, 2013, p. 242-243).

Apesar do Estado de Direito conseguir submeter os governantes a lei e a vontade geral, somente limitá-lo e garantir a manutenção da ordem e a pouca intervenção na vida dos indivíduos não era suficiente. O Estado precisava executar outras tarefas, como prover e cumprir objetivos sociais também. Assim, o Estado foi se democratizando sob a influência de movimentos políticos do século XIX e início do século XX que clamavam por mais direitos e objetivos sociais, até se tornar Estado Democrático e Social. O Estado Democrático e Social além de submeter ao império da lei, passa a se submeter aos objetivos e fins propostos pelos cidadãos e a prover serviços que assegurem os direitos sociais (FRIEDE, 2013, p,242-243). Hoje, no Brasil, vivemos em um Estado Democrático de Direito, como previsto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Para Dallari, o Estado contemporâneo encontra-se em crise, e um dos motivos para esta crise seria de que o homem do século XX teria ficado preso as concepções do século XVIII sobre a organização e os objetivos de um Estado Democrático. Como visto anteriormente, devido ao absolutismo o conceito de Estado Democrático da época era o de Estado mínimo, focando somente na pouca intervenção estatal na vida dos indivíduos. Caberia somente aos indivíduos promover seus interesses. Contudo, para que o ideal de Estado Democrático possa

ser alcançado em sua plenitude, é necessário eliminar sua rigidez formal, e ser flexível para se adaptar as novas exigências que forem surgindo, como a intensificação da participação popular e o desenvolvimento da democracia semidireta da metade ao final do século XX (DALLARI, 2016.p.297-300).

### **3. DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR**

Esse capítulo discorrerá sobre: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados; as leis nºs 8.930/1994, 9.840/1999, 11.124/2005, e lei complementar nº135/2010, bem como de seus respectivos projetos de lei advindos da iniciativa popular. Serão analisadas as tramitações dos projetos, a participação popular e o envolvimento da sociedade civil nos projetos.

#### **3.1 A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados**

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) surge em um contexto de crise da democracia representativa, e da necessidade de revisão das teorias democráticas e de contestação da representação política (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p.40).

A crise da democracia representativa pode ser descrita em três frentes. A primeira estaria relacionada à perda de legitimidade da democracia contemporânea devido ao afastamento da maioria da população das esferas de discussão e tomada de decisão, bem como ao desrespeito, pelos políticos eleitos, de ideologias e/ou programas de governo apresentados nas campanhas eleitorais. Nesse sentido, esses fatores levam ao distanciamento entre a sociedade e o Legislativo (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p. 38).

A segunda frente aponta que “a crise se traduz na incapacidade de garantir a todos igualdade de oportunidades no acesso a direitos básicos de cidadania” (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p. 38). Já a terceira entende que a crise da democracia é caracterizada pela crise das instituições políticas, que criadas para materializar e concretizar o Estado Democrático de Direito, não conseguem cumprir com os anseios e demandas da sociedade. Tal fato é percebido na descrença da população em relação aos órgãos e poderes estatais e no absenteísmo eleitoral (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p. 38).

A crise da democracia representativa torna o Congresso Nacional e seus membros principal alvo da insatisfação popular. Assim, como forma de reduzir a insatisfação, facilitar a participação popular no processo legislativo, e reduzir o distanciamento entre sociedade e Parlamento, a CLP foi criada em 2011, na Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 21/2001 (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p.40).

A CLP foi idealizada pela deputada Luiza Erundina (PSB-SP) e foi inspirada em órgãos semelhantes existentes em países como Portugal, Estados Unidos, França, Itália e Suíça, que contém em suas Constituições algum modelo de iniciativa popular legislativa (QUEIROZ, 2011, p. 21).

A principal função da CLP é receber as propostas entregues pelas entidades civis organizadas, como ONGs e sindicatos, que podem apresentar diversas sugestões legislativas como projetos de lei ordinária ou complementar e emendas ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os cidadãos, individualmente, também podem apresentar sugestões legislativas que são incorporados ao Banco de Ideias da Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017f).

Ressalta-se que as sugestões não podem abordar matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. As que receberem parecer favorável e forem aprovadas na Comissão tornam-se proposições de autoria da CLP e podem vir a constituir: Projeto de lei ordinária (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP), Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC)(QUEIROZ, 2011, p. 23).

De acordo com o as normas constitucionais vigentes no Brasil, não é permitido aos cidadãos nem por meio de referendo, nem por iniciativa popular, introduzir mudanças na Constituição (apresentar Proposta de Emenda Constitucional - PEC) ou vetar leis ordinárias (não há o instituto da democracia semidireta do veto popular) (GARCIA, 2005, p.12).

Grande parte da doutrina, considera que a CLP possui baixa efetividade, pois muitos projetos são apresentados, mas pouquíssimos se logram em lei, as tramitações são muito longas e muitos projetos ficam estagnados na comissão. Segundo Ferreira Júnior, a criação da referida comissão teve muito mais apelo retórico do que prático e pouca importância foi dada às demandas que foram geradas no espaço de discussão aberto aos grupos sociais dentro da Câmara (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p.41).

No quadro abaixo, baseado nos relatórios anuais de atividades da CLP, é possível verificar o desempenho da comissão desde a sua criação em 2001 até o ano de 2011.

**Quadro 1 - Acompanhamento das Atividades da CLP**

<b>Relatório Anual de Atividades da CLP</b>	<b>Quantidade de reuniões realizadas (*)</b>	<b>Quantidade de audiências públicas</b>	<b>Quantidade de sugestões legislativas recebidas (PLs e PLPs)</b>	<b>Quantidade de sugestões que viraram projeto de lei e saíram da CLP</b>
<b>2001(**)</b>	16	3	24	2 (PL nº 5.828/01 e PLP nº 270)
<b>2002</b>	14	2	59	21 <sup>3</sup>
<b>2003</b>	14	5	57	16 <sup>4</sup>
<b>2004</b>	9	1	28	10 <sup>5</sup>
<b>2005</b>	N.D.	8	107 (***)	7 <sup>6</sup>
<b>2006</b>	9	1	31	15 <sup>7</sup>
<b>2007</b>	24	6	119	21 <sup>8</sup>
<b>2008</b>	20	11	34 (***)	23 <sup>9</sup>
<b>2009</b>	26	29	68 (***)	20 <sup>10</sup>
<b>2010</b>	16	8	55	14 <sup>11</sup>
<b>2011</b>	18	7	40 (***)	9 <sup>12</sup>

(\*) Contém apenas dados do segundo semestre (agosto-dezembro) de 2001.

(\*\*) Inclui reuniões ordinárias, extraordinárias, deliberativas, de eleição, e exclui as audiências públicas.

(\*\*\*) Inclui projetos de lei, projetos de lei complementar, requerimento de audiência pública etc.

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CLP 2001-2011. Elaboração: própria.

<sup>3</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2002 são: PLs 6.842/02; 6.711/02; 6.774/03; 7.367/02; 7.066/02; 7.069/02; 7.497/02; 7.070/02; 6.960/02; 7.368/02; 7.498/02; 7.067/02; 7.369/02; 7.364/02; 7.365/02; 7.432/02; 7.499/02; 7.433/02; e PLPs 327/02; 305/02; 328/02.

<sup>4</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2003 são: PLs 1.971/03; 2.849/03; 1.221/03; 2.444/03; 2.311/03; 1972/03; 2.443/03; 1.222/03; 1.059/03; 1.223/03; 2.312/03; 1.973/03; 2.313/03; 2.850/03; e PLPs 631/03; 146/03.

<sup>5</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2004 são: PLs 4.714/04; 4.717/04; 4.716/04; 4.718/04; 4.715/04; 3.609/04; 3.381/04; 3.380/04; 3.379/04; e 3.378/04.

<sup>6</sup> No Relatório Anual de Atividades da CLP de 2005 só é mencionado o número de PLs que vieram de sugestões legislativas no ano, mas não há identificação numérica de tais projetos.

<sup>7</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2006 são: PLs 7.398/06; 7.293/06; 7.294/06; 7.587/06; 7.292/06; 7.081/06; 7.080/06; 7.079/06; 7.078/06; 7.077/06; 7.076/06; 7.006/06; 6.998/06; 6.997/06; 6.564/06.

<sup>8</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2007 são: PLs 1.983/07; 2.574/07; 2.352/07; 947/07; 2.327/07; 1.751/07; 1.525/07; 1.526/07; 1.752/07; 767/07; 908/07; 2.720/07; 909/07; 2.057/07; 2.352/07; 2.328/07; 2.521/07 ; 2.721/07 ; 2.722/07.

<sup>9</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2008 são: PLs 4.566/08; 4.564/08; 4.563/08; 4.562/08; 4.354/08; 4.353/08; 4.133/08; 4.132/08; 3.770/08; 3.769/08; 3.768/08; 3.671/08; 3.670/08; 3.699/08; 3.668/08; 3.667/08; 3.666/08 ; 3.665/08 ; 3.491/08 ; 3.490/08; 3.245/08 ; 3.244/08 ; e PLP 441/08.

<sup>10</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2009 são: PLs 5.175/09; 5.177/09; 5.451/09; 5.613/09; 5.614/09; 5.615/09; 5.616/09; 5.642/09; 5.765/09; 5.948/09; 6.030/09; 6.050/09; 6.218/09; 6.218/09; 6.281/09; 6.282/09; 6.407/09; 6.408/09; 6.573/09; 6.665/09; e PLP 546/09.

<sup>11</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2010 são: PLs 7.977/10; 7.931/10; 7.930/10; 7.929/10; 7.873/10; 7.872/10; 7.871/10; 7.620/10; 7.619/10; 7.738/10; 7.232/10; 7.113/10; 6.959/10; e PLP 571/10.

<sup>12</sup> Os projetos de lei que vieram de sugestões legislativas na CLP em 2011 são: PLs 2.627/11; 2.356/11; 2.355/11; 1.947/11; 1.746/11; 1.631/11; 1.504/11; 1.502/11; e PLP 70/11.

Percebe-se com o Quadro 1, que a quantidade de sugestões legislativas apresentadas pela sociedade civil organizada, durante os 10 anos desde a implantação da comissão, cresceu de forma não linear, havendo anos em que mais e menos sugestões foram recebidas. Isso demonstra grande interesse da sociedade em participar do processo legislativo. Contudo, a quantidade dessas sugestões que viram projetos de lei é bem pequena se comparada ao número de sugestões recebidas. De fato, de acordo com as regras que regem a iniciativa popular e o modelo de iniciativa popular que é adotado no Brasil, não há obrigação de que todas as sugestões apresentadas por meio de iniciativa popular irão se tornar projetos de lei. Segundo Cavalcante Filho, “o fato de um determinado projeto de lei ser proposto por meio da iniciativa popular não significa que seja necessariamente bom, ou adequado, ou mesmo compatível com a Constituição”(CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 3)

Verifica-se também, além da função da CLP de receber sugestões, que a comissão possui também o papel de espaço para o debate e discussão das sugestões e proposições legislativas, como pode ser visto pelas reuniões de audiência pública. Nas audiências públicas as organizações da sociedade civil (sindicatos, associações etc.), principalmente as que tratam de defesa de minorias e movimentos sociais, e os cidadãos podem ser ouvidos. Entretanto, com exceção dos anos de 2008 e 2009, avalia-se que a quantidade de audiências públicas foi pequena, e que esse espaço para o debate poderia ter sido melhor explorado, a fim de aumentar essa ferramenta para o exercício da democracia semidireta.

Em relação às quantidades de reuniões e de audiências públicas, nota-se que nos anos de eleição essas são reduzidas. “Nestas ocasiões o Parlamento imprime um ritmo mais lento em suas atividades legislativas” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2008, p. 13).

A CLP trouxe mais celeridade ao processo da iniciativa popular, tendo em vista não necessitar de o cumprimento completo da regra constitucional dos projetos de lei serem “subscritos 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” (art. 61, §2º, da Constituição Federal) e de receber as proposições entregues pelas entidades civis. As entidades civis organizadas possuem muito mais chance de obter o maior número de assinaturas que os cidadãos individualmente (GARCIA, 2005,p.18-19).

Outro fator interessante foi que a CLP da Câmara dos Deputados passou a servir de inspiração também para a criação de comissões semelhantes nas Assembleias Legislativas dos

Estados e Municípios e no Senado Federal (criação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em 2005)(QUEIROZ, 2011, p. 21).

Contudo, apesar dos benefícios decorrentes da criação da CLP, Garcia avalia que o envolvimento da sociedade civil ainda é acanhado e isso seria justificado, talvez, por falha de comunicação do Congresso Nacional, a não informar de forma efetiva a capacidade das entidades civis e dos cidadãos de “promover alterações em seu bojo e nas práticas de seus parlamentares” (GARCIA, 2005, p. 21).

Queiroz aponta ainda outro problema relacionado a baixa efetividade da Comissão, o desprestígio pelos próprios deputados. O autor destaca participação diminuta dos parlamentares na Comissão. Enquanto nas outras comissões permanentes é possível a negociação de matérias de interesses regionais ou corporativos, de modo a angariar incentivos eleitorais aos deputados que permitem suas reeleições, a CLP não apresenta esses atrativos, pois possui apenas a função de analisar a viabilidade jurídica e regimental das sugestões legislativas da sociedade civil (QUEIROZ, 2011, p. 24).

Ademais, outro sinal de desprestígio que podemos verificar está relacionada a ordem de escolha da presidência da comissão pelos partidos. A divisão das presidências das comissões é definida com base no critério da proporcionalidade partidária. Desse modo, os partidos com maiores representações têm preferências nas escolhas das comissões (escolhem primeiro). Assim, de acordo com Queiroz, desde 2002 a presidência da CLP tem sido escolhida sempre por última ou penúltima pelos partidos. Destaca-se ainda, o fato de a maioria dos parlamentares membros serem de partidos de esquerda, como PT, PSB, PSOL, PTB entre outros (QUEIROZ, 2011, p. 24–25).

Segundo Queiroz, de acordo com um estudo realizado por um Grupo de Pesquisa da Câmara dos Deputados, outro problema que contribui para o desprestígio da CLP seria o desconhecimento do papel da comissão por parte dos próprios deputados. Sobre isso, a deputada Luiza Erundina (PSB-SP), única deputada que se manteve como membro da comissão de 2001-2011, compreendeu que os parlamentares encaram a comissão como uma forma de concorrência, no que tange a propositura de leis (QUEIROZ, 2011, p. 25).

Outra questão relevante que contribui para pouca efetividade da comissão está relacionada às regras previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A saber, em determinadas situações, o RICD atrapalha o andamento de proposições de autoria da

CLP, pois esses não podem ser apreciados conclusivamente pelas comissões, necessitam sempre ir a plenário (QUEIROZ, 2011, p. 34).

De acordo com o artigo 24, inciso II do Regimento, além das proposições da CLP, não se dispensa a competência do plenário para votar projetos de código, iniciativa popular, lei complementar que discorram sobre matéria que não possa ser objeto de delegação. Por conseguinte, mesmo que um projeto de lei ordinária oriunda da CLP não possua matéria de competência do plenário, esse não poderá ser apreciado de forma conclusiva pelas comissões. Por exemplo, mesmo que o tema seja simples como a criação do Dia Nacional do Voluntário, matéria do PL 5462/2005 de autoria da CLP, esse só por ser da CLP deverá ir a plenário (QUEIROZ, 2011, p. 34–35).

Por fim, apesar das proposições oriundas da CLP terem preferência de deliberação no plenário, a agenda do plenário também sofre constantemente modificações que atrapalham o andamento de projetos da CLP, principalmente quando Executivo apresenta Medidas Provisórias (MP), que possuem caráter de urgência e devem ser votadas antes dos projetos da CLP. Ao longo dos últimos anos, percebe-se o aumento do uso de Medidas Provisórias pelo Executivo, fenômeno que caberia um estudo a parte e não será desenvolvido nessa monografia.

Sem dúvida, a criação da CLP em muito contribuiu para solucionar o problema da democracia representativa do distanciamento entre representantes e representados. O fato dos cidadãos e das organizações da sociedade civil poderem ter um espaço para debater matérias e apresentar sugestões legislativas, também contribuiu para que a participação popular tenha um efeito pedagógico na política. Contudo, muito ainda deve ser feito para que a efetividade desse colegiado seja maior, como foi analisado.

### **3.2 A Lei nº 8.930/94 (Lei de Crimes Hediondos)**

O PL nº 4.146 de 1993 que deu origem a Lei nº 8.930/94 versava sobre alteração do artigo 1º da Lei nº 8.072/90 que tratava de crimes hediondos. A saber, no artigo 1º da Lei nº 8.072/90 constava no *rol* de crimes hediondos os crimes de latrocínio, extorsão qualificada pela morte e mediante a sequestro, estupro, atentado violento ao pudor, epidemia com resultado morte, envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte, todos do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), e de genocídio (BRASIL, 1990).

O PL nº 4.146/93 foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo (autoria do Poder Executivo) por meio da Mensagem nº 571/93 em 08 de setembro de 1993, juntamente com a Exposição de Motivos nº 397 do Ministro de Estado da Justiça de 25 de

agosto de 1993. Na explicação da ementa do PL, consta que o projeto foi apresentado de acordo com o artigo § 2º do art. 61 da CF, ou seja, por meio de iniciativa popular e foi chamado de “Daniela Perez ou Gloria Perez” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.8-9).

O projeto foi apresentado em um contexto de grande violência e de assassinatos provocados por grupos de extermínio como os casos das chacinas da Candelária (23 de julho de 1993) e da favela de Vigário Geral (29 de agosto de 1993)(TERRA, 2017). Nesse sentido, na Exposição de Motivos, há menção de que a proposta teria se originado da Indicação Legislativa nº 1, encaminhado pelo Presidente do Conselho Estadual da Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. No referido documento, pede-se a inclusão da atividade dos grupos de extermínios ou esquadrões de morte no *rol* de crimes hediondos, com a justificativa que as principais vítimas de chacinas seriam crianças e adolescentes sob o ensejo de eliminação de autores de ilícitos patrimoniais (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993,p.8-9).

Em 28 de dezembro de 1992, ocorreu o assassinato da atriz Daniella Perez, filha da autora de novelas Glória Perez, por Guilherme de Pádua (ator colega de cena de Daniella Perez) e por Paula Thomaz (esposa de Pádua), por motivo torpe. Glória Perez, na época, organizou movimento popular, de âmbito nacional, com objetivo de angariar assinaturas para apresentar minuta de projeto de lei que considerasse como crime hediondo o crime de homicídio qualificado (COMPROMISSO E ATITUDE, 2014).

No *blog* escrito pela mãe da atriz Daniella, que apresenta documentos diversos e retrata o caso, observa-se como ocorreu a ideia do projeto de iniciativa popular e o processo de recolhimento de assinaturas (PEREZ, 2017):

Minha indignação não conheceu limites. Então descobri um dispositivo da Constituição que permitia à sociedade fazer passar uma lei, desde que a reivindicação fosse assinada por uma certa porcentagem da população do país. Procurei o Dr. Biscaia, na época chefe do Ministério Público, e ele se encarregou de redigir a emenda: considerou que, ao invés de propor uma nova lei, o que se devia fazer era incluir o homicídio qualificado (aquele em que existe a intenção de matar), no rol dos crimes hediondos. E assim foi feito. Redigida a emenda, imprimimos um abaixo assinado, e a distribuição, numa época sem internet e sem contar com o apoio de nenhum grande órgão de imprensa, era feita de mão em mão. Gente de todo o país escrevia, pedindo as listas, que eram passadas em repartições, escolas, shows, nas ruas mesmo. (...) Nessas condições, em três meses apenas, conseguimos reunir 1.300.000 de assinaturas -a lei só pedia 1.000.000. E as levamos ao Congresso. Lá, não foi fácil o percurso: muitos se esquivaram na hora da votação do projeto(PEREZ, 2017).

No dia 05 de outubro de 1993, em uma audiência, a Mesa da Câmara dos Deputados recebeu documentos de uma comissão formada por advogados, artistas e mães de vítimas das chacinas (organizada por Glória Perez), contendo aproximadamente um milhão e trezentas mil

assinaturas de apoio ao PL nº4.146/93 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.12-13).

A proposta foi enviada da Mesa para a apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) por meio do ofício SGM/P nº960/93. Na CCJC, no dia 07 de outubro de 1993, foi realizada a leitura e publicação da matéria e designado como relator o Deputado José Luiz Clerot (PMDB –PB). Houve uma emenda na CCJC e depois a votação foi pela aprovação unânime do parecer do relator e a favor da emenda. De acordo com outro parecer do relator, duas emendas foram apresentadas no plenário: uma objetivando retirar homicídio qualificado do *rol* dos crimes hediondos e outra acrescentando mais condutas (crime de perda e guarda de alimentos e medicamentos; desvio de verbas; omissão quanto a rombos nas repartições; permissão, espancamentos e assassinatos na remoção de favelas; e contribuição para extermínio de indígenas) cometidas por Ministros de Estados, Governadores, Senadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores como crimes hediondos. O parecer era favor da rejeição das emendas e considerava melhor o texto da minuta do projeto apresentado pela comissão da sociedade civil que o texto do projeto do Executivo, pois a proposta da comissão (homicídio qualificado) englobaria as atividades de grupos de extermínio e pistoleiros de aluguel (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.22-45)

A saber, o texto proposto pelo Executivo era “I - homicídio (art. 121), consumado ou tentado, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente;” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.02). Já o texto da comissão da sociedade civil era “ I- homicídio qualificado (art.121, parágrafo 2); (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.14).

No dia 21 de junho de 1994, houve a votação final do projeto e o despacho para o Senado Federal. O projeto retornou do Senado em 31 de agosto de 1994 sem emendas e encaminhando para a sanção. No dia 06 de setembro de 1994, o projeto foi transformado na Lei nº4.146/93 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017b). O texto final ficou como: “I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V);” (BRASIL, 1994), mesclando os dois textos, o do Executivo e da sociedade civil.

Percebe-se pela curta duração da tramitação que o projeto de lei não causou polêmica que pudesse postergar sua tramitação no Congresso. Era um projeto bastante desejado pela população, como pode ser visto pelas menções a iniciativa popular, a participação popular no depoimento de Glória Perez, e a Indicação Popular nº1 ao Executivo.

Ressalta-se que a minuta de projeto apresentado pela comissão da sociedade civil aparentemente havia cumprido com as exigências constitucionais de no mínimo um por cento de assinaturas do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados e com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Contudo, nos documentos não há nada relacionado a como foram verificadas as assinaturas. Nota-se a preocupação com que o projeto tramitasse rapidamente, talvez pela repercussão dos casos das chacinas e o assassinato de Daniella Perez e a pressão popular decorrente destes para a mudança da lei de crimes hediondos.

Identifica-se também as dificuldades encontradas por Glória Perez, em seu depoimento, para viabilizar um projeto de lei por meio do instituto de iniciativa popular.

Cavalcante Filho considera que a Lei nº 4.146/93 só teve inspiração, mas não se pode afirmar de forma técnica que foi um exercício do instituto da iniciativa popular (§2º, art. 61 da CF/88) (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 21). De fato, vimos que foi o Poder Executivo que apresentou a primeira proposição, apesar de ter recebido indicação legislativa do Conselho Estadual da Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, e o texto do projeto da sociedade civil foi acrescentado ao projeto do Executivo.

### **3.3 A Lei nº 9.840/99 (Lei da Cassação de Mandato por Compra de Votos)**

O projeto que dá origem a Lei nº 9.840/99 é o PL nº1.517/99. Nem na ementa ou explicação da ementa no sítio da Câmara dos Deputados há a menção de que seja de iniciativa popular, como no caso anterior da Lei de Crimes Hediondos. O referido projeto de lei trata da inclusão da possibilidade de cassação do registro do candidato eleitoral que for pego doando, oferecendo, ou prometendo bens ou vantagens pessoais em troca de voto (crime de compra de votos) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017c).

Nesse sentido, o projeto propõe a alteração de artigos da Lei nº4.737/1965 (Código Eleitoral), a saber inciso IV do art. 262 e art. 299; e modificação dos artigos 41 e 73 da Lei nº 9.504/1977, culminando assim no seguinte texto:

PROJETO DE LEI Nº 1.517-A, DE 1999 (...)

Art. 1º - O Art. 41 e o § 5 do Art. 73, ambos da Lei nº 9504 de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art.41 Constitui processo de captação de sufrágio, vedado por esta lei, doar, oferecer ou prometer, o candidato ou alguém por ele, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de 1.000 (mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs, e cassação do registro ou do diploma;

Art. 73...

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma."

Art. 2º - O art. 41 da Lei nº 9504 de 30 de setembro de 1997, com sua redação primitiva, passa a constituir o § 4º do art. 36 da mesma lei.

Art. 3º - O inciso IV do art. 262 e o Art. 299, ambos da Lei nº 4737 de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 262 ...

IV. Concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com aprova dos autos, nas hipóteses do Art. 222 desta Lei, e do art. 41 da Lei nº9504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 299...

Parágrafo Único - Se o Juiz verificar, quanto ao eleitor, tratar-se de réu primário, cujo grau de instrução e condição de necessidade material no momento do crime poder-lhe-ia ter reduzido a capacidade volitiva de recusar a oferta, promessa ou doação, conceder-lhe-á perdão judicial"(BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 2).

A autoria do PL nº 1.517/99 é colocada como a do Deputado Albérico Cordeiro (PTB-AL) e de outros deputados. Na justificativa do projeto há a menção de ter sido apresentado a Câmara dos Deputados como iniciativa popular, com o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) e com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), bem como o apoio de mais sessenta entidades civis de todo o Brasil, como a Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES); Associação Brasileira de Imprensa (ABI); Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP); Movimento de Educação de Base (MEB); Movimento do Ministério Público Democrático; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Teto (MST); e Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH); entre outros (maioria organismos de Igreja e movimentos sociais)(BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 3-4).

A submissão de um projeto de lei com o objetivo de combater a corrupção eleitoral fazia parte da terceira etapa de um plano elaborado pela CBJP para à Campanha da Fraternidade da CNBB de 1996, cujo tema era "Fraternidade e Política". O plano da CBJP começou a ser colocado em prática em abril de 1997, com a realização de pesquisa nacional sobre a incidência do crime de compra e venda de votos durante as eleições municipais de 1996. A pesquisa buscava conscientizar a população sobre a conduta ilícita e foi aplicada em um pouco menos de 300 municípios. Como resultado compreendeu-se que o crime era comum de norte a sul, de leste a oeste do país e tanto em centros urbanos como rurais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 13-14).

A segunda etapa do plano da CBJP dedicou-se a realização de nove audiências públicas, em 1997 e início de 1998, em várias regiões do país, com parceria com outras

entidades civis, a fim de obter depoimentos e ampliar a discussão da questão. A etapa da elaboração do projeto de lei iniciou-se com a formação de um grupo de trabalho composto por pelo ex- Procurador Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, que o presidiu, e pelos Drs. José Gerim Cavalcanti, então Procurador Regional Eleitoral do Estado do Ceará, e Dyrceu Aguiar Dias Cintra Junior, ex-Juiz Eleitoral em São Paulo, assistidos por outros especialistas na matéria e representantes das organizações civis que começaram a aderir à causa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 14).

Até o dia 10 de agosto de 1999, quando foram apresentados documentos com assinaturas e minuta de projeto pela sociedade civil a Mesa e ao Presidente da Câmara (na época Deputado Michel Temer, PMDB-SP), constava-se o número de 952.314 eleitores. As organizações da sociedade civil pretendiam continuar com a coleta de assinaturas até cumprir com a regra constitucional de 1% de assinaturas do eleitorado brasileiro para a apresentação de proposição de iniciativa popular, o que na época representava 1.060.000 assinaturas. A razão de entregaram minuta antes de cumprirem com os requisitos do §2º do art. 61 da CF/88, é que se desejava que projeto virasse lei a tempo para vigorar para as eleições do ano 2000 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 3).

O total de assinaturas recebidas e consideradas (somente as que cumpriam com as exigências do RICD – acompanhadas de dados do título de eleitor, endereço etc) foi de 1.039.175 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 12). O projeto não conseguiu, portanto, atingir a regra do 1% do eleitorado.

Após a realização da entrega do projeto e das assinaturas no dia 10 de agosto, averiguou-se que o tempo que levaria para a recontagem das assinaturas tornaria inviável a tramitação e eventual aprovação dentro do prazo desejado, além da Câmara relatar dificuldades técnicas dela e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em verificar a autenticidade das assinaturas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 15).

Na justificativa do projeto os deputados autores afirmam que assumiram a proposição com a finalidade de que o mesmo pudesse começar logo a tramitar no Congresso e que estariam contribuindo para o uso de “um instrumento de participação popular extremamente importante mas ainda pouco utilizado pelos cidadãos brasileiros” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 3). Há clara menção de projeto de origem de iniciativa popular em outra parte da justificativa também.

As principais mudanças sugeridas pelo projeto eram: 1) que o artigo do 299 do Código Eleitoral (Lei nº4.737/1965), que tratava como crime as condutas de “dar, oferecer, prometer,

solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar votar (...)” (BRASIL, 1965), fosse modificado para que a punição fosse mais rápida, tendo em vista que como crime o processo até a penalização seria longo e demorado. Os mandatos dos parlamentares suspeitos de cometerem esse crime nas eleições poderiam terminar e esses ainda não terem sido punidos, bem como a prescrição do crime levava a impunidade; 2) o mesmo artigo também considerava criminoso quem comprava e quem vendia votos, mas punir eleitores miseráveis e com baixo nível de consciência política que venderiam seus votos por necessidade, em troca de comida por exemplo, da mesma forma que os outros, não era muito justo. Assim, o projeto indicava o perdão judicial a eleitores ludibriados por candidatos que se aproveitavam de sua condição vulnerável (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 3-4)

A tramitação do PL nº 1517/99 foi bem rápida, tendo o projeto se tornando lei ainda no mesmo ano de sua apresentação. Assim, o projeto foi apresentado pelo Deputado Albérico Cordeiro no Plenário da Câmara, no dia 18 de agosto de 1999, e dois dias depois foi despachado para a apreciação na CCJC. No dia 30 de agosto, foi designado o Deputado Eduardo Paes (PFL-RJ) para relator na CCJC. Na CCJC surgem duas emendas que foram apreciadas pelo relator e aprovadas na Comissão. Dentre as emendas, destaca-se a que solicita para retirar da redação do art.41 a expressão “ou alguém por ele”, na frase: “(...) Art.41 Constitui processo de captação de sufrágio, vedado por esta lei, doar, oferecer ou prometer, o candidato ou alguém por ele, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, desde o registro da candidatura até o dia da eleição (...)” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p.22).

Entende-se que a mudança no texto realizada pela emenda representaria um pequeno desvirtuamento do projeto, no que tange a ideia original de eliminar compras de votos e tornar o processo eleitoral mais eficaz, pois retirando a expressão “ou alguém por ele”, levaria a interpretação de que seria permitido que pessoas pudessem agir em nome do candidato.

Em 14 de setembro de 1999, o referido projeto de lei vai a Plenário e lá é aprovado requerimento de urgência para a votação do projeto. Assim, no que seguiriam os dias 15, 16 e 21 de setembro, a proposição foi discutida em turno único no Plenário, onde foram sugeridas duas emendas, e foi adotada emenda substitutiva, sem alterar a essência do projeto. Ainda no dia 21 o projeto foi despachado para o Senado, onde não teve modificações, foi aprovado e no dia 23 do mesmo mês, o projeto de lei foi encaminhado para sanção, e por fim transformado na Lei nº 9.840/1999 no dia 28 de setembro de 1999 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2017c).

Em uma publicação produzida pela Câmara dos Deputados é contada todo o histórico da proposição desde sua idealização pelas organizações da sociedade civil até a transformação em lei, intitulada de “Combatendo a corrupção eleitoral: Tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 1–2). Ressalta-se que pelo título a própria Câmara não considerou o PL nº4.146/1993 como o primeiro projeto de iniciativa popular.

Cavalcante Filho entende que o PL nº1.510/1999 também não pode ser considerado tecnicamente de autoria de iniciativa popular e que só a ressalva de inspiração popular. O autor chama atenção para o fato dos deputados tomarem a autoria do projeto como forma de capitalizar politicamente a proposição e de acelerar a tramitação dessa, frente ao número excessivo de assinaturas demandado pela Constituição (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 21–22).

Diante do exposto acima, podemos considerar que esse foi o primeiro caso em que houve o fenômeno de apadrinhamento de proposição de iniciativa popular por deputados, haja vista que, no que concerne o caso do PL nº4.146/1993, esse teria sido de autoria de fato do Poder Executivo (tendo sido apresentado primeiro) com contribuição de iniciativa popular (projeto da sociedade civil que foi incorporado ao projeto do Executivo).

Concorda-se com Carvalho Filho de que o PL 1.517/1999 não poderia ser considerado de iniciativa popular e apenas ter inspiração popular, em razão deste não ter cumprido com a exigência de assinaturas de um por cento do eleitorado. Além disso, observou-se a dificuldade do TSE e da Câmara dos Deputados em verificar a autenticidade das assinaturas.

### **3.4 A Lei nº11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social)**

A proposição que deu origem a Lei nº11.124/2005 foi o PL nº 2.710/1992, que versava sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e do Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP). Mais tarde, com nova ementa de redação passou a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como o seu Conselho Gestor (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). Em suma, o projeto visa a captação e a implementação de programas habitacionais de interesse social.

A autoria do projeto é atribuída ao Deputado Nilmário Miranda (PT-MG) que o apresentou a Mesa da Câmara dos Deputados em 19 de janeiro de 1992. Na explicação da

ementa e no recibo do Presidente da Câmara (na época era o Deputado Ibsen Pinheiro - PMDB-RS) há a menção de ser projeto de iniciativa popular (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a).

De acordo com Cavalcante filho é o único projeto de lei a tramitar de acordo o regime de iniciativa popular. No dia 08 de abril de 1992, na página 6355 do Diário do Congresso Nacional, também foi publicado o referido projeto como de iniciativa popular (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 19).

Na Justificativa do PL nº 2710/92 a seguinte menção:

Os movimentos populares de moradia de todo país, juntamente com suas entidades representativas, apresentam a esta Casa de Leis, nos termos do § 29 do artigo 61 da Constituição Federal, o presente projeto de lei de iniciativa popular para criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, que o regerá. (...) Fruto de uma ampla discussão dentro dos movimentos populares que lutam por moradia e melhores condições de vida, este projeto de lei de iniciativa popular ganhou as ruas, vilas, bairros de todo o país, ultrapassando em muito o número mínimo de eleitores que deveriam subscrevê-lo, por Estado da Federação, estabelecido no dispositivo constitucional (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 9).

Ainda na justificativa do projeto, aborda-se que o projeto teria ultrapassado o número de assinaturas necessárias para serem apresentadas sob o regime de iniciativa popular, alcançando mais de 800 mil assinaturas distribuídas entre 18 Estados da Federação. O número real de assinaturas é impreciso, porque a Secretaria Geral da Mesa (SGM) da Câmara dos Deputados não conseguiu averiguar a autenticidade de todas as assinaturas do projeto. Na época, a SGM ainda solicitou auxílio do TSE para que fosse realizada a conferência da condição eleitoral dos subscritores por meio de amostragem informatizada, mas para o TSE isso era inviável, pois esse só tinha o cadastro de 1/3 do eleitorado nacional em 1992. Em 1990, o eleitorado nacional correspondia a 87.817.593 e um por cento disso representava 838.175 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.13-15; 41).

Assim, a SGM após avaliar a matéria, elaborou parecer sobre a impossibilidade de verificar todas as assinaturas e sugerindo o acolhimento do projeto e atribuição de sua autoria ao Deputado Nilmário Miranda. Destaca-se que as entidades civis que enviaram carta e apresentaram o projeto na Câmara foram: União dos Movimentos de Moradia de São Paulo; Confederação Nacional das Associações de Moradores; Pro-Central dos Movimentos Populares; e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.13-15).

A tramitação desse projeto foi extremamente longa, perdurando 13 anos até ser transformado em lei. Várias são as razões apontadas para tal prolongamento: 1) por se tratar de

projeto defendido por parlamentares da esquerda e centro-esquerda, principalmente por membros do PT, em uma época que os Presidentes da República eram de partidos de direita ou centro-direita (PRN, PMDB PSDB de 1992-2003), não havia muito interesse da direita em tal projeto, além de várias vezes a matéria não ter sido apreciada em Plenário por desacordo entre as lideranças partidárias ; 2) por se tratar de projeto que versava sobre criação de um fundo nacional de habitação, e que portanto, tinha grandes efeitos para o orçamento nacional, bem como a criação de órgãos específicos que pudessem administrar esse fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; 3) período de eleições, no qual os parlamentares tendem a focar em suas reeleições e leva a colocar a apreciação dos projetos em segundo plano ; 4) encerramento das Sessões Legislativas e Legislaturas, ao todo o projeto tramitou durante quatro Legislaturas (da 49ª à 52ª Legislatura) ; e 5) encerramentos das sessões deliberativas, trancamento de pauta no Plenário, e muitos requerimentos para retirada de pauta da ordem do dia.

Nesse sentido, procurou-se através dos quadros a seguir (Quadro nº2 e Quadro nº3) resumir a tramitação nas duas casas legislativas, a fim de permitir a visualização mais rápida e facilitar a compreensão.

#### Quadro nº 2 – Tramitação do PL nº 2.710/92 na Câmara dos Deputados

<b>Data</b>	<b>Ação</b>
19/01/1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação do PL nº 2710/1992 à Mesa do Plenário pelo autor Deputado Nilmário Miranda (PT-MG).</li> </ul>
07/04/1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitura e publicação da matéria no Plenário;</li> <li>• Distribuição para a apreciação nas Comissões de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI)<sup>13</sup>; de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).</li> </ul>
09/06/1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É designado relator na CVTDUI o Deputado Carlos Santana (PT-RJ);</li> <li>• No dia 14/12/1993, o Deputado Carlos Santana é designado relator na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU).</li> </ul>
08/04/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É designado relator na CDU o Deputado José Fortunati (PT-RS);</li> </ul>
12/12/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O parecer do Deputado Fortunati é favorável ao Projeto com Substitutivo;</li> </ul>
22/03/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É designado o Deputado Nedson Micheleti (PT-PR) relator na CDU;</li> </ul>
04/04/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na CDU, o Deputado Micheleti tem que reformular o parecer.</li> </ul>
20/08/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação na CDU do parecer reformulado, favorável ao Projeto e aos PLs 4831/95 e 1064/95 (apensados), com Substitutivo, e contrário ao PL 4212/93 (apensado).</li> </ul>

<sup>13</sup> A Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI) é desmembrada, deixando de existir, e origina a Comissão de Viação e Transporte em 1993 (Resolução nº25/1993 da Câmara dos Deputados), e a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) em 2004 (Resolução nº20/2004 da Câmara dos Deputados).

18/09/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É designado o Deputado Sílvio Torres (PSDB-SP) relator na CFT;</li> </ul>
19/05/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformação da sessão plenária em comissão geral para debater a situação da moradia popular e reforma urbana.</li> </ul>
17/03/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputado Evilásio Farias (PSB-SP) é designado relator na CFT.</li> </ul>
20/10/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação na CFT com Substitutivo do parecer do Deputado Farias pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto e dos apensados PLs 4212/93 e 1064/95, e pelo mérito, pela rejeição dos Pls 4212/93 e 1064/95.</li> </ul>
25/10/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Projeto sai da CFT e é encaminhado a CCJC.</li> </ul>
12/11/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É designado o Deputado Fernando Coruja (PDT-SC) relator na CCJC.</li> </ul>
09/05/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É aprovado na CCJC o parecer do Deputado Coruja pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto, com emenda, do Substitutivo da CDU, com subemenda, e do Substitutivo da CFT; pela inconstitucionalidade dos PLS 1064/95, 1911/99, 4212/93, e 4831/94 (apensados); e no mérito, pela aprovação do Substitutivo da CFT e rejeição deste e do Substitutivo da CDU;</li> <li>• Ocorre desmembramento do PL 2710-A/1992 e de seus apensados;</li> <li>• Leitura e publicação dos pareceres das comissões no Plenário.</li> </ul>
08/06/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Mesa da Câmara dos Deputados desapensa o PL 4831/1994.</li> </ul>
19/09/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Começa a fase de discussão e deliberação no Plenário;</li> <li>• A discussão é adiada por falta de quórum;</li> <li>• No que segue as sessões de deliberação ordinária dos dias 26/09/, 17/10, 24/10 e 30/10/2001, essas foram adiadas por encerramento da sessão;</li> <li>• Na sessão do dia 31/10/2001, a matéria foi retirada da pauta da ordem do dia.</li> </ul>
18/06/2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de Requerimento de Urgência da Deputada Francisca Trindade (PT-PI) no Plenário e aprovação do mesmo no dia 13/03/2003.</li> </ul>
20/05/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matéria não apreciada em Plenário devido ao cancelamento da ordem do dia.</li> </ul>
03/06/2004	<p><b>Plenário</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração do regime de tramitação, de ordinário para urgente;</li> <li>• Durante a discussão houve pedido do líder do PFL, que foi rejeitado, para retirar da pauta do dia o Projeto;</li> <li>• Apresentação de quatro emendas de Plenário;</li> <li>• Aprovada as Emendas Substitutivas de Plenário n°s 1,3 e 4, com pareceres favoráveis, ressalvados os destaques;</li> <li>• Votação e aprovação da redação da final, PL 2710-B/1992.</li> </ul>
09/06/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Projeto é encaminhado ao Senado Federal.</li> </ul>
16/06/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Projeto é transformado na Lei nº11.124/2005, com veto parcial do Presidente da República.</li> </ul>
31/08/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No Congresso Nacional é elaborada Comissão Mista para elaboração de relatório, composta por:  <u>Senadores:</u> Marcelo Crivella (PRB-RJ), Garibaldi Alves Filhos (PMDB-RN), Eduardo Suplicy (PT-SP) e Osmar Dias (PDT-SP).  <u>Deputados:</u> Maria do Carmo Lara (PT-MG), Fernando Coruja (PDT- SC), Zequinha Marinho (PSC-PA) e Marcos Abramo (PFL-SP).</li> </ul> <p>Prazo para apresentação do relatório: 20/09/2005.  Prazo para tramitação do veto no Congresso: 30/09/2005.</p>
27/03/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão em turno único no Congresso (sessão conjunta) do Veto Parcial nº 22/2005 aposto ao PL 2710/1992. É mantido o veto;</li> <li>• A matéria é arquivada.</li> </ul>

Fonte: Tramitação do PL nº 2710/1992 no sítio da Câmara dos Deputados.

Elaboração: própria.

### Quadro nº 3 – Tramitação do PLC nº 36/2004 no Senado Federal

<b>Data</b>	<b>Ação</b>
09/06/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>O PL nº 2710/1992 é recebido no Senado e passa tramitar como PLC nº36/2004.</li> </ul>
16/06/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>É realizada a leitura do Projeto no Plenário e a distribuição para apreciação nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos; e de Assuntos Sociais.</li> </ul>
22/06/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>É designado relator na CCJ o Senador Antônio Carlos Magalhães (DEM-BA);</li> <li>29/06/2004 o Projeto é devolvido pelo Senador Magalhães para redistribuição.</li> </ul>
19/08/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>É designado relator na CCJ o Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ).</li> </ul>
17/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>É recebido o relatório do Senador Crivella na CCJ, com voto pela aprovação do Projeto.</li> </ul>
19/04/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Projeto é encaminhado a Secretária Geral da Mesa (SGM), em virtude da Solicitação nº 73/2005, a fim de atender Requerimento de Urgência.</li> </ul>
26/04/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovado o Requerimento nº 339/2005 dos líderes partidários solicitando a urgência de tramitação;</li> <li>O Projeto é devolvido a CCJ e passar a vigorar o regime de urgência de tramitação;</li> <li>No dia 28/04/2005 o projeto é encaminhado da CCJ para a SGM.</li> </ul>
28/04/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apreciação no Plenário sobrestada por não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar sobre a matéria.</li> </ul>
03/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apreciação no Plenário sobrestada por não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar sobre a matéria. Começa a trancar a pauta no Plenário.</li> </ul>
04/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>O projeto volta a CCJ devido a pedido de vista e retorna para o Plenário, onde a apreciação da matéria e pauta é novamente sobrestada.</li> </ul>
05/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matéria não apreciada em virtude de aguardar parecer da CCJ.</li> </ul>
11/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>O projeto é encaminhado a CCJ;</li> <li>Na CCJ é recebido o relatório reformulado do Senador Crivella com voto pela aprovação do Projeto com as Emendas nºs 1 a 4.</li> <li>Crivella retira o relatório e as emendas e é restabelecido o relatório anterior que é aprovado, e passa a constituir o parecer da CCJ, favorável ao Projeto;</li> <li>O Projeto volta ao Plenário, onde a apreciação é sobrestada por não haver acordo entre as lideranças e tranca a pauta do Plenário;</li> <li>Nas sessões deliberativas dos dias 12 e 17/05/2005, a matéria foi sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças, trancando a pauta do Plenário.</li> </ul>
18/05/2005	<p><b>Plenário</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apreciação da matéria transferida para a próxima sessão deliberativa, em virtude de acordo entre as lideranças partidárias.</li> </ul>
19/05/2005	<p><b>Plenário</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transferência das matérias da ordem do dia para a próxima sessão, devido à falta de quórum qualificado para deliberação.</li> </ul>
24/05/2005	<p><b>Plenário</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>São lidos os pareceres da CCJ, CAE e CAS favoráveis ao Projeto;</li> <li>Aprovado o Projeto com Emendas nº 1 a 6 de redação;</li> <li>Aprovada a Redação Final.</li> </ul>
30/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Projeto é enviado à sanção presidencial.</li> </ul>
17/06/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Projeto é transformado em lei com o veto parcial da Presidência da República.</li> </ul>

Fonte: Tramitação do PLC nº 36/2004 no sítio do Senado Federal.

Elaboração: própria.

Houveram várias audiências públicas ao longo da tramitação que demonstram a participação popular e o interesse público. A saber, foram realizadas audiências na Comissão Especial da Política Nacional de Habitação; audiência pública conjunta da CFT e da CDU (em

10/06/1999); e audiências na CDU (04/04 e 15/05/20020, todas com o objetivo de trazer a sociedade para o debate do projeto de lei e ouvir a opinião pública a respeito (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 188 ; 712; e 712).

Com relação ao veto parcial do Presidente da República (Veto nº 22/2005), no que tange as razões para o veto, compreendeu-se que o veto não modificou muito o texto da redação final do PLC nº 36/2004(PL 2170/1992), e visava apenas alterar dispositivo do parágrafo único do art.7, que seria inviável de ser praticado a partir da publicação da lei, para o exercício orçamentário de 2005 (BRASIL, 2005a).

Art.7o .....

Parágrafo único. As dotações relativas aos programas referidos no caput deste artigo serão centralizadas no FNHIS a partir da publicação desta Lei."

Razões do veto

O parágrafo único do art. 7o quando combinado com o disposto no inciso III do art. 8o do projeto de lei, torna-se impraticável, sendo obrigatória a abertura de crédito especial para remanejamento de todas as dotações atualmente classificadas com a função habitação, independentemente do órgão orçamentário a que estejam vinculadas, de forma que sejam agrupadas na unidade orçamentária a ser criada para o FNHIS (BRASIL, 2005a)

A respeito do texto original proposto pelas entidades civis e o Deputado Miranda do projeto e o texto da redação final, existiram modificações substanciais mais que não prejudicaram os objetivos da primeira versão do projeto. Realizando uma breve comparação, observa-se que na primeira versão havia 11 artigos e a versão final passou a ter 26 artigos. O que inicialmente era um conselho (apenas um órgão) para administrar o fundo para habitação popular, virou um sistema (contendo vários órgãos) com muito mais funções que administrar o fundo, visto que a versão final também propõe a criação de Conselho Gestor próprio do fundo. Além disso, recursos previstos para o fundo na primeira versão, como contribuição de 60% de aplicação do Fundo de Garantia do Termo de Serviço (FGTS), receitas de loterias federais, e contribuição dedutível do imposto de renda foram retirados com o decorrer da tramitação, por serem inviáveis (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 2-7; 214-233)

Acredita-se, portanto, que não houve desvirtuamento do texto original do projeto, a essência se manteve, assim como nos projetos anteriores analisados. Contudo, é notório que o PL nº 2710/1992 foi bastante prejudicado pelo prolongamento de sua tramitação, apenas se tornando lei mais de 10 anos depois. Haja visto ter sido apresentado em 1992, o referido projeto representaria o primeiro projeto de iniciativa popular do Brasil.

### 3.5 A Lei nº135/2010 (Lei da Ficha Limpa)

A proposição que dá origem a Lei nº 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, é o PLP nº518/2009 de autoria do Deputado Carlos Biscaia (PT-RJ), Arnaldo Jardim (PPS-SP), Camilo Cola (PMDB) e outros. O projeto de lei complementar alterava a Lei Complementar nº64/1990, que discorria sobre as condições, motivos e situações nas quais uma poderia ser eleger para um cargo público. Assim, o PLP nº518 versava sobre: casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade durante o exercício do mandato; estabelecia “ficha limpa” obrigatória aos candidatos as eleições; aumentava o período de inelegibilidade para oito anos; e suspendia a exigência de trânsito em julgado para os casos em a representação que fosse julgada procedente pela Justiça Eleitoral (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017e).

Na explicação da ementa há a menção de que o Projeto teria recebido “assinaturas colhidas pela sociedade civil com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017e).

O Projeto teria surgido com a Campanha da Ficha Limpa organizada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) - criado em 2002 com objetivo de fiscalizar o cumprimento da Lei nº 9.840/99 (Lei da Compra de Votos) - que preparou e apresentou o Projeto de Lei da Ficha Limpa. O MCCE reúne, atualmente, mais de 60 entidades da sociedade civil e está presente quase todos os Estados da Federação e em vários municípios. Nesse sentido, o referido Movimento conseguiu apoio de diversos movimentos sociais e contou com apoio na época de entidades como a CNBB e a OAB (WHITAKER, 2016, p. 236–237).

Destaca-se que o apoio da CNBB foi decisivo para a coleta de assinaturas, tendo em vista a dimensão da presença da Igreja Católica no país e por seu papel desempenhado no projeto de lei sobre compra de votos (WHITAKER, 2016, p. 237).

O projeto necessitava de 1.300.000 assinaturas para cumprir com a exigência constitucional de um por cento de assinaturas do eleitorado nacional. Tal número foi alcançado em poucos meses e mesmo depois ter sido apresentado a Câmara dos Deputados, continuou a receber assinaturas, atingindo um total de 1.600.000 assinaturas (MERELES, 2016).

A tramitação do PLP 518/2009 se assemelha um pouco a do PL 1517/1999, que também foi rápida devido ao anseio de que os projetos se tornassem lei a tempo para vigorarem nas eleições nos anos seguintes as apresentações dos projetos. Além disso, ambos tinham como objetivo o combate a corrupção.

Contudo, o Projeto “Ficha Limpa” não teve o tempo recorde de tramitação (41 dias) que o Projeto de “Compra de Votos” teve, e isso pode ser explicado pelo constrangimento que

o de compra de votos causava aos parlamentares. Nesse sentido, Whitaker decorre que era problemático e difícil um parlamentar ser contrário ao projeto, pois isso representava entendimento de que esse pretendia comprar votos (fosse de fato ou não). Porém, no caso da Ficha Limpa, tendo em vista o grande número de parlamentares com problemas na Justiça (ainda que protegidos pelo Foro Privilegiado) –vários parlamentares falavam que era “mais fácil uma vaca voar do que esse projeto ser aprovado” (WHITAKER, 2016, p. 235–236).

Ressalta-se o empenho dos propositores para que o Projeto não ficasse paralisado no Congresso Nacional, conseguindo apoio de deputados de diversos partidos e lideranças partidárias, bem como contaram com a colaboração de especialistas – de dentro e fora do Congresso – sobre o assunto (WHITAKER, 2016, p. 236). Isto corroborou para que o Projeto fosse transformado em lei em apenas oito meses.

Em resumo de sua tramitação no Congresso, o PLP nº518/2009 foi apresentado pelo Deputado Biscaia na Câmara no dia 29 de setembro de 2009, em curto período de tempo, foi criada Comissão Especial (Grupo de Trabalho para Analisar o PLP 518/09 Ficha Limpa – GTFICHA) formada por deputados de todos os partidos, para considerar todos os projetos com o mesmo tema que já tramitavam na Câmara. Nesse sentido, o mais antigo desses projetos datava de 1993, era o PLP 168/1993 de autoria do Poder Executivo, o qual o PLP nº518/09 foi apensado em 05/10/09 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017e).

Na discussão no Plenário, o PLP 168/1993 recebeu várias emendas e no dia 04/05/10 foi aprovado a Subemenda Substitutiva Global do relator da CCJC (Deputado José Eduardo Cardozo - PT-SP) que considerava prejudicado, entre outros projetos apensados, o PLP 518/09 e as Emendas de Plenários apresentadas. Assim o PLP 518/09 foi desapensado e arquivado. Tiveram vários Requerimentos de Urgência e para inclusão da matéria na Ordem do dia. No dia 11/05/10, foi votada e aprovada a redação final do PLP 168/93, e essa foi encaminhada para apreciação no Senado dois dias depois (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017d , 2017e).

No Senado, ainda no dia 13/05/2010, o projeto é protocolado e vira o PLC Complementar nº 58/2010. No dia seguinte é indicada a relatoria na CCJ ao Senador Demóstenes Torres. Na CCJ, o Senador Romero Jucá apresenta as Emendas nº1 a 9, que são rejeitas, e é aceita a Emenda nº10 do Senador Francisco Dornelles, que passa a figurar como Emenda nº1-CCJ de redação. No Plenário, no dia 19/05/2010, é aprovado o parecer da CCJ, bem como a Emenda nº1-CCJ. Assim, é aprovada a redação final e enviada, no dia 25/10/10, à sanção presidencial. Por fim, a referida proposição é transformada na Lei Complementar nº135/2010, no dia 07/06/10 (SENADO FEDERAL, 2017b).

Segundo Whitaker, a emenda aprovada como de redação tinha gerado dúvidas quanto à “interpretação da frase “se for condenado”, que substituiu num dos primeiros artigos da Lei a frase “políticos que tenham sido condenados”, o que criou a possibilidade da sua aplicação se ater somente aos crimes e julgamentos ocorridos depois de sua promulgação” (WHITAKER, 2016, p. 241).

Um dos pontos mais polêmicos no Projeto que dificultaram sua tramitação foi com relação a ferir o Princípio da Presunção da Inocência, que impede abusos de poder por ninguém ser considerado culpado até esgotadas todas as possibilidades de recursos, ou, antes do trânsito em julgado da sentença. Isso foi questionado por muitos juristas e políticos. Os autores da Lei argumentavam que “não se tratava de desrespeitar esse princípio, mas de respeitar outro direito, o de interesse coletivo, que é o Direito de Precaução: a sociedade tem o direito de se proteger preventivamente da ação, no Parlamento ou no Executivo, de pessoas que pudessem ser eleitas como representantes dos seus concidadãos, mas tivessem uma vida pregressa questionada na Justiça e, portanto, duvidosa” (WHITAKER, 2016, p. 238). Ainda haveria o problema que a eleição desses candidatos de ficha suja lhes daria Foro Privilegiado e tornaria ainda mais delongados seus julgamentos pelo Judiciário (WHITAKER, 2016, p. 238).

Outro ponto de resistência ao Projeto, levantado por parlamentares e partidos, foi o temor desses de que a futura Lei da Ficha Limpa judicializasse indevidamente a atividade política, e que assim pudesse ser usada na luta política, impedindo suas lideranças de se candidatarem (temor também visto em alguns movimentos sociais)(WHITAKER, 2016, p. 240).

Segundo Mereles, outro ponto problemático com relação a esse projeto seria a modificação durante sua tramitação de dispositivo importante. No texto original, constava que uma condenação em qualquer órgão do Judiciária implicaria na inelegibilidade. Porém, isso foi modificado para que só seria considerado inelegível pessoa condenada por um órgão colegiado (no mínimo três juízes participando da decisão) (MERELES, 2016). Nesse sentido, poderia ter havido um desvirtuamento do texto original.

A Lei Complementar nº 35/2010 ainda teve sua constitucionalidade questionada judicialmente no Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011, como pode ser visto nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) nºs 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº4.518, mas o referido Tribunal considerou constitucional sua tramitação (do projeto até virar lei) e estabeleceu que ela só poderia valer nas eleições de 2012 e em diante, por ter sido promulgada com menos de um ano de antecedência das eleições de

2010 (promulgada no mesmo ano das eleições de 2010). Avalia-se que se a Lei fosse válida já nas eleições de 2010, muitos políticos estariam comprometidos, e que, portanto, também seria uma razão para o STF ter recebido várias petições sobre a inconstitucionalidade da lei. Destaca-se no acórdão, nos votos dos Ministros as menções a referida Lei como de iniciativa popular. (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 22–23).

Recentemente, em 2016, o STF discutiu outro problema relacionado a Lei. A saber, a Lei da Ficha Limpa determina que os chefes do Executivo que tiverem suas contas rejeitas por órgãos competentes, como o Tribunal de Contas da União (TCU) por exemplo, serão considerados inelegíveis por uma decisão irrecorrível. Contudo, o Tribunal de Contas apenas faz parecer sobre as contas do chefe do Executivo, os órgãos responsáveis pelo o julgamento das contas é do Legislativo, no caso de prefeito a Câmara dos Vereadores e no caso do Presidente da República a Câmara dos Deputados. Assim, se a respectiva Câmara não realizasse o julgamento a tempo, e o Tribunal de Contas considerasse as contas improcedentes, o chefe do Executivo seria impedido de se candidatar às eleições. O STF decidiu então que as contas do chefe do Executivo só o tornariam inelegível após o julgamento da Câmara. Desta forma, se o julgamento nunca ocorresse o chefe do Executivo não teria ficha suja e poderia concorrer a outras eleições (MERELES, 2016).

Por fim, faz-se uma crítica aqui as informações sobre as tramitações desse Projeto nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Diferentemente dos outros projetos, há poucos documentos disponíveis relacionados a proposição, inclusive não há nenhum exemplo das folhas utilizadas para as coletas de assinaturas e nem o projeto apresentado pelo MCCE. O que é peculiar, por se tratar do projeto de lei mais recente de inspiração popular analisado nessa pesquisa. Não deveria haver dificuldades em digitalizar tais documentos.

Ademais, entende-se aqui que nenhum dos quatro projetos analisados pode ser considerado tecnicamente de iniciativa popular. Todos tiveram suas autorias assumidas por deputados ou pelo Poder Executivo. Assim, considera-se todos como de inspiração popular.

## 4. ANÁLISE FINAL

O último capítulo do presente trabalho discorrerá sobre os fenômenos de apadrinhamento e desvirtuamento de proposições de iniciativa popular, bem como os problemas decorrentes desses. Avaliará também em que estado se encontra a participação popular brasileira e a democracia participativa, e apresentará sugestões de soluções para os problemas enfrentados pela participação popular e a iniciativa popular de leis.

### 4.1 Os Fenômenos de Apadrinhamento e Desvirtuamento de Proposições de Iniciativa Popular

Como já foi exposto anteriormente, vários projetos de iniciativa popular têm sido apadrinhados ou adotados por deputados como forma de agilizar sua tramitação no Congresso. As principais razões para esse fenômeno ocorrer são: a rigidez das regras para o exercício do instituto de iniciativa popular e a dificuldade da Câmara dos Deputados em verificar a autenticidade das assinaturas.

A rigidez da norma, no que concerne ao número de assinaturas - “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” (BRASIL, 1998) - torna muito fácil para organizações da sociedade civil conseguir obter essas assinaturas do que cidadãos comuns, que não dispõem de rede capilar presente no Brasil que essas dispõem.

Segundo Cavalcante Filho, devido altos custos para se apresentar o projeto de iniciativa popular, é muito mais fácil para o eleitorado que se interessa por uma proposição popular, apresentar a proposta por meio de um deputado ou senador do que gastar recursos como tempo e dinheiro em coletar as assinaturas (CAVALCANTE FILHO, 2016, p.16).

Assim, o mesmo autor discorre que:

Não é de hoje que a doutrina aponta o fenômeno das iniciativas de inspiração popular que são “assumidas” por Deputados. Isso, no entanto, parece nunca ter sido visto como uma ameaça, ou uma atitude indevida, senão como uma forma de “driblar” a extraordinária dificuldade de se alcançar as assinaturas constitucionalmente exigidas – ou, até mesmo, de conferir se os requisitos foram atingidos (CAVALCANTE FILHO, 2016, p.20).

Basicamente, para superar as dificuldades oriundas dos requisitos para apresentação de projetos de iniciativa popular, os cidadãos e/ou organizações da sociedade civil possuem duas alternativas: o apadrinhamento dos projetos por parlamentares; ou levar o projeto como

sugestão legislativa à CLP. O apadrinhamento dos projetos por deputados é previsto no Art. 252, inciso X, do RICD: “ a Mesa designará Deputado para exercer, em relação a projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidas por este Regimento ao Autor de proposição” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p.190).

Nesse sentido, vimos que a CLP foi uma forma de mitigar as dificuldades enfrentadas pela sociedade na utilização do instituto da iniciativa popular, com a Comissão recebendo sugestões legislativas populares (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 17). Contudo, as sugestões apresentadas, se acolhidas, são transformadas em projetos de lei de autoria da Comissão, isso representaria uma “iniciativa popular indireta” (ALVES, 2013, p.228).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho assegurou que a dificuldade de pôr em prática o instituto da iniciativa popular é tamanha, devido aos requisitos exigidos, que a iniciativa popular no Brasil é um instituto meramente decorativo (FERREIRA FILHO, 2007, p.208).

Discorreu-se no capítulo 3 sobre a efetividade da CLP, e muitas foram as críticas apresentadas a tal Comissão. Grande parte da doutrina, considera que a CLP possui baixa efetividade, tendo em vista que a maioria das sugestões legislativas e projetos apresentados não se logram em lei, e que as tramitações são muito longas e muitos projetos ficam parados na Comissão e no Plenário.

Os projetos de lei da Comissão também não possuem tramitação como das outras Comissões Permanentes da Câmara que podem apreciar projetos conclusivamente. Todas as proposições da CLP precisam ir a Plenário isso faz com que a tramitação demore ainda mais.

Ressalta-se que os projetos de iniciativa popular não possuem um regime especial de tramitação, e quando são apadrinhados passam tramitar como qualquer outro projeto ordinário de autoria de deputados, sujeitos a disponibilidade da Ordem do Dia para conseguirem ser discutidos e deliberados. A pauta da Ordem do Dia pode ser então afetada por iniciativas do Executivo, como as Medidas Provisórias que recebem prioridade de tramitação, e assim muitos projetos de iniciativa popular vão se estagnando no Congresso. Como exemplo disso, cita-se o PL nº2.710/1992, sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que foi apadrinhado em 1992, e só virou lei em 2005, levando mais de 13 anos de tramitação.

Além disso, há um vácuo também nas regras para o processo de iniciativa popular que versem sobre definições do momento de apresentação das proposições populares, prazos para a coleta e conferência de assinaturas, para apreciação dos projetos, bem como de início e conclusão de todas as etapas do processo (TEIXEIRA, 2008, p.42 *apud* BENEVIDES, 1991, p. 156-192).

Se houvesse a determinação desses prazos e regime especial de tramitação para as proposições de iniciativa popular, talvez trouxesse mais celeridade ao processo legislativo e aumentaria o prestígio e a importância da participação popular.

No que concerne a dificuldade da Câmara dos Deputados em verificar a autenticidade das assinaturas, isto é verificado no capítulo 3, ao longo do estudo das quatro leis que teriam tido origem em projetos de iniciativa popular. Em todos os quatro exemplos, as proposições foram ou apadrinhadas por deputados ou foram pensadas a outros projetos de autoria do Executivo, como forma de agilizar o processo e driblar a etapa da conferência das assinaturas.

Discorre-se que há divergência na doutrina quanto as leis que seriam de iniciativa popular ou não, mas que a maioria entende que as quatro leis estudadas (Leis nºs 8.930/1994, 9.840/1999, 11.124/2005, e 135/2010) teriam tido inspiração popular. Até o presente momento, essas seriam as únicas leis que lograram êxito da participação popular na elaboração de leis, entendendo como êxito o sucesso do projeto de lei ter sido transformado em lei.

Contudo, com relação à sucesso da participação popular, Garcia analisa que:

Devido à complexidade do processo de participação, que engloba redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta de assinaturas, controle de constitucionalidade e aprovação da matéria, o sucesso varia muito, visto que são materializados itens como questões culturais e nível de democratização da informação (GARCIA, 2008, p.12 *apud* BENEVIDES, 1996, p.157).

Segundo Santos, apesar da doutrina divergir quanto a quantidade de projetos de iniciativa popular já apresentados e a autoria dos mesmos, não há como contestar que o rigor das regras representa uma das razões para o insucesso da utilização do instituto da iniciativa popular, e que, portanto, a iniciativa popular esbarraria na burocracia da Câmara dos Deputados. Devido a isso, a participação popular no processo legislativo federal não teria encontrado êxito nos primeiros quinze anos após a entrada em vigor da Constituição de 1988 (Constituição Cidadã) (SANTOS, 2008, p.5).

Esta pesquisa, após a análise dos projetos das referidas leis, segue a doutrina majoritária e considera que nenhum deles tramitou seguindo o rito de iniciativa popular, e que, portanto, não poderiam ser tratados tecnicamente como de iniciativa popular e sim de inspiração popular. Assim, desde a instituição do instrumento de iniciativa popular na Constituição de 1988, nenhum projeto de lei alcançou de fato a condição plena de iniciativa popular, e esse instrumento da Democracia Semidireta ainda não é efetivo no Brasil. (SANTOS, 2008, p.5).

No que tange ao fenômeno de desvirtuamento das proposições de iniciativa popular, acredita-se que esse seja parte da crise de representatividade dos parlamentares, visto na crise da democracia contemporânea nos capítulos e 2 e 3 desse trabalho.

Assim, entende-se que ocorre desvirtuamento de uma proposição de iniciativa popular quando há mudança substancial do texto original apresentado pela sociedade civil, pelos parlamentares, durante sua tramitação. Essa mudança substancial do conteúdo, pode não refletir mais à vontade original da população e contribui para o distanciamento entre representantes e representados.

Cavalcante Filho, ao analisar o PL nº4.850/2013 – “10 Medidas Contra a Corrupção”, mais recente projeto de lei de iniciativa popular que tramita ainda no Congresso, observou que o Projeto tinha sido aprovado na Câmara dos Deputados com diversas emendas que se distanciavam bastante do texto original apoiado por parcela da sociedade (CAVALCANTE FILHO, 2016, p.2). Nesse exemplo, é possível verificar claramente o desvirtuamento de proposição.

Ressalta-se, de acordo com Cavalcante Filho, que no ordenamento jurídico vigente, não existe norma que antepare o Legislativo de emendar, rejeitar ou mesmo desvirtuar as proposições de iniciativa popular, apesar de o sistema político apresentar meios para reagir contra essa prática (CAVALCANTE FILHO, 2016, p.2)

Nesse sentido, retoma-se o conceito de modelo de iniciativa popular não vinculante expressado no Capítulo nº 1 desse trabalho, que diz que no sistema não-vinculante o Legislativo tem a liberdade para aprovar, emendar ou rejeitar projetos sem precisar se remeter a população. Assim, percebe-se que a não existência no ordenamento jurídico de norma que impeça o Legislativo de emendar, é consequência do modelo de iniciativa popular adotado no Brasil (modelo não vinculantes). Acredita-se que isso também contribui para o fenômeno de desvirtuamento dos textos originais.

Nos países que adotam a iniciativa popular semivinculante - modelo que obriga a realização de referendo para o Legislativo poder alterar ou rejeitar uma proposição de iniciativa popular – as limitações ao poder de emenda são bem mais claras e/ou não se pode emendar. Contudo, essas limitações no sistema não-vinculante não são tão claras, isso corrobora para o desvirtuamento (CAVALCANTE FILHO, 2016, p.12).

De acordo com Teixeira, no que tange a dificuldade da coleta de assinaturas, que pode ser extremamente onerosa, lenta e difícil para os cidadãos individualmente, as entidades da sociedade civil e/ou grupos de pressão que detêm de recursos para realizar campanhas de coletas das assinaturas, podem nem sempre perseguir interesses públicos. E os projetos de iniciativa popular podem ficar sujeitos a abuso econômico desses. Desse modo, cidadãos e minorias sem representação parlamentar seriam bruscamente estorvados de seu direito de exercício da

soberania. Haveria também o risco de manipulação por essas organizações e pela mídia de uma vontade popular, que não necessariamente refletiria a vontade real de parte da sociedade e nem interesses realmente públicos (TEIXEIRA, 2008, p. 42-43).

#### **4.2 O estado atual da participação popular e da Democracia Semidireta ou Participativa no Brasil**

Diante de tudo que já foi exposto nos capítulos anteriores e nesse mesmo capítulo, compreende-se que a participação popular e a utilização do instituto da iniciativa popular no país ainda são muito baixas.

Entre os problemas encontradas para a iniciativa popular de proposições, além dos já expostos acima (rigidez das regras e do processo legislativo, falta de prazos para tramitação, carência de rito especial para os projetos de iniciativa popular, e baixa efetividade da CLP) podemos citar ainda: o desconhecimento da população; a inexperiência técnica para elaborar leis; e a falta de uma cultura cívica.

Todos esses problemas também afetam a participação popular, visto que a iniciativa popular de leis é apenas uma modalidade de participação popular no exercício da Democracia Semidireta.

Com relação ao desconhecimento da população sobre instrumentos de participação popular. Considera-se que, infelizmente, o Brasil ainda é um país com mais de 12 milhões de analfabetos, e a pobreza ainda é predominante em grande parte da população. Sendo assim, não tem como esperar que essas pessoas tenham conhecimento do processo político ou mesmo que se interessem em participar do mesmo (SALES; SARAIVA, 2016).

Além disso, mesmo nas classes média e alta da população é possível observar pessoas que mesmo tendo instrução ou não, simplesmente não desejam participar ativamente do processo político e limitam-se apenas ao exercício do voto. Nesse sentido, retoma-se ao pensamento de Bobbio, exposto no segundo capítulo, que fala do fenômeno de apatia política dos cidadãos (BOBBIO, 2017, p.55-57).

Sobre isso, Nery expõe que:

Estudos de opinião pública revelam uma impressionante percentagem de indivíduos desinformados ou desinteressados. A prevalecer essa tendência, o rei povo se equipará ao rei das monarquias parlamentares. Continuará reinando, mas sem governar. Tudo se fará em seu nome, sem que ele de fato nada faça (NERY, 2001, p.22 *apud* SAMPAIO, 1988).

A apatia política também parece estar intimamente ligada com o distanciamento entre os representantes e seus representados, que vimos que é uma das principais razões para a crise da Democracia. Se os cidadãos não participarem ativamente e acompanharem seus representantes eleitos, será muito mais fácil para esses representantes esquecerem da vontade de seus eleitores e legislarem ou governarem de acordo com interesses próprios, mascarados de interesse público. Prova disso, é a crise político-econômica por qual o país passa atualmente, advinda de diversos esquemas de corrupção.

Sobre a inexperiência e a falta de preparo técnico para elaborar projetos de acordo as normas estabelecidas do processo legislativo de iniciativa popular, de acordo com Dallari isso poderia ser minimizado com a maior divulgação de exemplos de projetos de leis de iniciativa popular bem-sucedidos e o maior preparo de lideranças populares e de organizações sociais para essa prática (DALLARI, 2016, p.155).

Ademais, retomando a teoria de Pateman, o engajamento e a própria participação popular vão gerar aprendizado (PATEMAN,1992). Como exemplo, cita-se o envolvimento da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil que participou da apresentação de dois projetos de lei para combater a corrupção no país e que, com a coleta de assinaturas para os referidos projetos, conscientizou e levou vários cidadãos a participarem do processo político.

Por fim, a respeito de uma ausência de uma cultura cívica, talvez oriunda das nossas raízes históricas - da presença em muitos anos de oligarquias governando o país no passado, a grande população de analfabetos e a evolução tardia dos Direitos Políticos e Sociais, e da implantação do modelo de Estado Democrático de Direito-, o Brasil de fato não possui uma educação cívica consolidada. Isso pode ser percebido pela apatia política de grande parte dos cidadãos já exposta anteriormente.

Nesse sentido, Teixeira (2008, p.43 *apud* FLEURY, 2006, p. 96) considera que as exigências constitucionais demandam um elevado grau de participação popular em uma sociedade que é, em grande parte, carente de informações, educação e cultura cívica.

Como solução ao problema de ausência de uma cultura cívica, Nery sugere a inclusão nas escolas de disciplina relacionadas a Direitos e Deveres Constitucionais dos Cidadãos (NERY, 2001,p.43).

### **4.3 Sugestões de soluções para os problemas enfrentados pela participação popular e o Instituto da Iniciativa Popular**

Primeiramente, no que tange ao maior problema enfrentado pela iniciativa popular no Brasil, a rigidez das normas, considera-se a necessidade de simplificar procedimentos como autenticação das assinaturas e de modificar as porcentagens de subscrições necessárias a apresentação de uma proposição de iniciativa popular.

Sendo assim, ressalta-se, de acordo com Carvalho, que já existem PECs, que propõem reduzir a quantidade de assinaturas exigidas (CARVALHO, 2008, p.22). Como exemplo, temos a PEC nº 2/1999, de autoria da Deputada Luiza Erudina (PSB-SP) - mesma que idealizou a CLP-, no qual é proposto, entre outras mudanças, redução do número de assinaturas para meio por cento do eleitorado nacional e a retirada da exigência de distribuição do eleitorado por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (TEIXEIRA, 2008, p. 49-50).

Com relação a dificuldade da Câmara dos Deputados em verificar a autenticidade das assinaturas - se está de acordo com os dispostos no art. 252 do RICD -, sugere-se a utilização de tecnologia que fosse capaz de realizar tal conferência, ou mesmo que as assinaturas já fossem realizadas eletronicamente. Nesse sentido, o Senador Reguffe (S/Partido- DF) propôs o PL nº 267/2016, que dispõe sobre alteração da Lei nº 9.709/1998, visando possibilitar à assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos, por meio da assinatura em meio físico ou eletrônico, verificada pela Justiça Eleitoral, assim como a publicação e manutenção de lista integrada de projetos de lei de iniciativa popular, que poderão ser subscritos eletronicamente (SENADO FEDERAL, 2017c).

Contudo, avalia-se que para que um sistema de assinaturas *online*, igual ao proposto pelo Senador Reguffe, funcione de forma eficiente, no sentido que abrangesse o maior número de eleitores possível, o mesmo deve vir acompanhado de políticas públicas para inclusão digital. Pois bem sabemos, que na realidade do país, grande parte da população ainda não tem acesso a computadores nem a *internet*.

Para dar mais celeridade a tramitação dos projetos de iniciativa popular, também poderia ser estabelecido regime de tramitação prioritária. Assim, Teixeira discorre sobre PEC proposta pelo jurista Fábio Konder Comparato, que versa sobre a inscrição prioritária na Ordem do Dia aos projetos de lei de iniciativa popular (TEIXEIRA, 2008, p.48).

Quanto a questão de desvirtuamento das proposições de iniciativa popular, há quem proponha a junção do instrumento de iniciativa popular com o referendo. Assim caso a proposição fosse rejeitada ou tivesse alteração substancial de seu texto original, poderia haver a possibilidade de convocar referendo para verificar a vontade pública. De acordo com Teixeira, parte da doutrina entende que a convocação de plebiscito e referendo funcionaria como uma forma de resgate do princípio da soberania popular (TEIXEIRA, 2008, p.47-48). No entanto, avalia-se que possibilidade convocação de referendo em caso de rejeição ou modificação substancial de conteúdo implicaria mudança do modelo de iniciativa popular utilizado no país (não-vinculante).

Por fim, quanto a forma de apresentação do projeto à votação popular (no caso do referendo), ou mesmo ainda na coleta de assinaturas, essa poderia apresentar um texto que não fosse nem não tão técnico e rígido a ponto de inibir a participação, nem tão flexível que permitisse manipulações por parte de encarregados da redação após a manifestação dos cidadãos ou por organizações da entidade civil encarregados de coletar assinaturas e apresentar a iniciativa popular (TEIXEIRA, 2008, p.43-48).

Todas as sugestões aqui mostradas visam melhorar e aumentar a utilização do instituto da iniciativa popular, bem como aumentar a participação popular consequentemente.

Ressalta-se, deste modo, ferramentas já existentes e em funcionamento que tem contribuído para este fim. Por exemplo, pelo Portal e-Democracia é possível interagir enviando sugestões de alteração de projetos em tramitação na Câmara dos Deputados. Há também a possibilidade de participar de fóruns de discussão entre deputados e cidadãos sobre assuntos em pauta no Congresso, e o canal para a participação em audiências públicas, onde é possível enviar eletronicamente questões sobre o assunto debatido (ALBERNAZ, 2017, p.35). Destaca-se também, que os sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal oferecem a possibilidade de assistir as discussões nos Plenários também por meio eletrônico, e disponibilizam contatos dos parlamentares para que os representados também possam interagir com seus representantes.

## 5. CONCLUSÕES

O problema investigado nessa pesquisa era quais as dificuldades que permeiam o processo legislativo dos projetos de iniciativa popular?. Essa pergunta visava, portanto, identificar fatores que explicassem porque o instrumento da iniciativa popular na elaboração de leis ser tão pouco utilizado.

Nesse sentido, a principal hipótese levantada para o problema era sobre a rigidez das regras e a complexidade técnica do processo legislativo dificultarem a utilização do mecanismo da iniciativa popular. Essa hipótese, de fato, foi verificada e comprovada ao longo dos capítulos três e quatro dessa pesquisa, sendo a rigidez das regras e a complexidade do processo legislativo o principal fator para desincentivo ou desmotivação do uso do instituto da iniciativa popular.

Além disso, verificou-se também na análise realizada no capítulo quatro uma segunda hipótese, o desconhecimento da população sobre esse instrumento da democracia semidireta. Assim, caberia investigar mais profundamente tal hipótese em outra oportunidade de pesquisa.

Tendo em vista a participação popular, que está intimamente ligada a iniciativa popular, devido a iniciativa popular ser uma forma de participação popular. Percebeu-se que essa ainda é baixa no Brasil. Mesmo com a instituição, em 1988, da Constituição Cidadã, que introduziu instrumentos da Democracia Participativa (Democracia Semidireta) no país, a participação popular ainda é tímida, e em geral, grande parte do exercício da cidadania e da participação popular acaba se limitando ao voto durante as eleições. Muitas razões foram apresentadas a respeito disso no quarto capítulo, entre elas, destacam-se a ausência de uma cultura cívica e o desconhecimento e ou desinteresse de parte da sociedade em mesmo participar ativamente.

Verificou-se também os fenômenos de apadrinhamento e desvirtuamento das proposições de iniciativa popular. Sobre isso, concluiu-se que nas quatro leis que teriam surgido de projetos de iniciativa popular, de 1988 até 2011, todas não seguiram plenamente o processo legislativo, não sendo, portanto, consideradas tecnicamente leis de iniciativa popular, mas sim de inspiração popular, dando o devido crédito a participação dos cidadãos envolvidos no processo. Assim, o apadrinhamento de proposições legislativas de iniciativa popular por Deputados seria uma forma de driblar e mitigar a complexidade do processo legislativo e a rigidez das regras para iniciativa popular.

Nesse sentido, vimos o papel da CLP em facilitar e aumentar a participação popular no Brasil através do recebimento de propostas e sugestões legislativas entregues pelas entidades civis organizadas e os cidadãos, bem como sua efetividade e dificuldades encontradas. Conclui-

se que é necessário aumentar a efetividade dessa Comissão, mas reconhece-se os benefícios que ela trouxe para a participação popular e a Democracia Participativa, servindo principalmente de inspiração para a criação de órgãos semelhantes no Senado Federal, e nas esferas Estadual e Municipal.

Com relação ao desvirtuamento dos textos originais da iniciativa popular, verificou-se que essa prática pode ser dolosa a participação popular, por causar manipulação da vontade apresentada no Projeto original, subscrito por parcela representativa da população. Isso poderia ser consequência da crise do modelo de democracia contemporânea, na qual como foi visto, há o problema do distanciamento entre representantes e representados.

Acredita-se que para combater tal prática, talvez fosse necessário o estabelecimento de limites as emendas dos parlamentares aos projetos de iniciativa popular, a fim de evitar mudança substancial no texto que levasse a manipulação da vontade pública. Assim, foi visto também a possibilidade de convocar referendo quando a matéria de iniciativa popular fosse rejeitada, para verificar a opinião pública. Nesse sentido, esses limites também implicam mudança do modelo de iniciativa popular aplicado no Brasil (não-vinculante) e até mesmo uma reforma política. Entre os pontos a serem discutidos em uma possível reforma política, sugere-se mudanças que reduzam a rigidez das normas para iniciativa popular, como por exemplo, redução do percentual de assinaturas exigidas para apresentação de iniciativa popular, que como foi exposto, já é inclusive matéria de PECs que tramitam no Congresso Nacional.

Por fim, acredita-se que a participação popular, assim como visto nas teorias de Pateman e Bonavides no primeiro capítulo, pode levar ao melhor funcionamento e qualidade das instituições democráticas, e que, portanto, deve ser constantemente incentivada e exercida. A democracia participativa pode trazer soluções para combater a desigualdade de renda, os desequilíbrios regionais no país, e subdesenvolvimento, tendo em que vista que ao agir de forma direta, os cidadãos podem de fato demonstrar seus interesses e demandas, inclusive interesses regionais, e fazer cumprir com os objetivos nacionais.

Apoia-se o uso de novas tecnologias de informação e comunicação que visem aumentar e facilitar a participação popular, mas discorre-se que essas para serem efetivas também precisam vir acompanhadas de políticas públicas que visem a inclusão digital.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERNAZ, Adriana Cristina Repelevicz. **A Participação do Cidadão no Processo Legislativo Federal**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados, Brasília, 2017. Disponível em:<bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/337391>. Acesso em:15/11/2017.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular**. Curitiba: Juruá, 2013. P.228

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. Capítulo 16: A Democracia 2ª. ed. São Paulo: Globo, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado**. Capítulo 17: A Democracia. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008b.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14ªedição. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASCO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Vol.1.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 49ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)**. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990.** 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.930 de 06 de setembro de 1994.** 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acessado em: 20/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acessado em: 20/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** 2005a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 367, de 16 de junho de 2005.** Presidência da República, 2005b. Disponível em : < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/mensagem-n-367-de-16-de-junho-de-2005/>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Veto nº 22/2005.** Presidência da República, 2005c. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3011>>. Acesso em: 19/11/2017.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dôssie de Documentos do PL nº1517/1999.** Brasília, 1999, p. 427. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1124284&filenome=Dossie+-PL+1517/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1124284&filenome=Dossie+-PL+1517/1999)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Dossiê de Documentos do PL nº2710/1992.** 1992. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140026&filenome=Dossie+-PL+2710/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140026&filenome=Dossie+-PL+2710/1992)>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Dôssie de Documentos do PL nº 4.146/1993.** 1993. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5DBB4CB4A7B31C57D3F0A982BC85EB37.proposicoesWebExterno1?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5DBB4CB4A7B31C57D3F0A982BC85EB37.proposicoesWebExterno1?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993)>. Acesso em: 19 nov 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Combatendo a corrupção eleitoral: Tramitação do**

**primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional.** Série Ação parlamentar. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.loc.gov/catdir/toc/fy02/2001286720.html>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **PL 2710/1992.** Ficha de Tramitação. 2017a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **PL 4146/1993.** Ficha de Tramitação. 2017b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **PL 1517/1999.** Ficha de Tramitação. 2017c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **PLP 168/1993 (Projeto de Lei Complementar).** Ficha de Tramitação. 2017d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **PLP 518/2009 (Projeto de Lei Complementar).** Ficha de Tramitação. 2017e. 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 19/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** p. 17–300, 1989. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf)>. Acesso em: 16/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades da Comissão de Legislação Participativa: Segundo semestre de 2001.** 2001. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relativ2001.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2001.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação e Participativa 2002.** 2002. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relativ2002.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2002.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de**

**Legislação Participativa 2003.** 2003. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relativ2003.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2003.pdf)>. Acesso em: 08/11/ 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2004.** 2004. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relatorio2004final.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio2004final.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2005.** 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/hist.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/hist.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2006.** 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relatorio2006.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio2006.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2007.** 2007. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/RELATORIO 2007.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/RELATORIO 2007.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2008.** 2008. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2008](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2008)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2009.** 2009. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/CLP - RELATORIO DE ATIVIDADES 2009.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/CLP - RELATORIO DE ATIVIDADES 2009.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2010.** 2010. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2010](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2010)>. Acesso em: 08/11/ 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades da Comissão de Legislação Participativa 2011.** 2011. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy4\\_of\\_RELATRIODEATIVIDADES2011versofinal.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy4_of_RELATRIODEATIVIDADES2011versofinal.pdf)>.

Acesso em: 08/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Sua proposta pode virar lei.** Portal da Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/participacao/sugira-um-projeto>>. Acesso em: 15/06/2017.

CARVALHO, Alexandre Gomes da Silva. **A Participação Popular na Câmara dos Deputados Frente às Novas Tecnologias.** Monografia (Especialização em Processo Legislativo)- Centro de Formação, Treinamento, e Aperfeiçoamento (CEFOR), Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em:<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5750>>. Acesso em 15/11/2017.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado.** Texto para Discussão nº223. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td223>>. Acesso em: 20/06/2017.

COMPROMISSO E ATITUDE. **Caso Daniella Perez muda legislação brasileira - Compromisso e Atitude.** Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/caso-daniella-perez-muda-legislacao-brasileira/>>. Acesso em: 30/10/2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 33ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel gonçalves. **Do Processo Legislativo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Comissão de Legislação Participativa: A Construção da Democracia Deliberacionista.** E-Legis ISSN 2175.0688, Brasília, nº1, 2º semestre, p. 36–43, 2008. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/56/28>>. Acesso em: 08/11/2017.

FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado: Teoria Constitucional e Relações Internacionais.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2013.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, a.42 n. 166 abr./jun., p. 9–22, 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/417/R166-01.pdf>>. Acesso em: 08/11/2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação Popular**. Dicionário de Direitos Humanos, ESMPU. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>>. Acesso em: 10/06/2017.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 33ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

MERELES, Carla. **Entenda a Lei da Ficha Limpa**. Politize. 02 set. 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/lei-da-ficha-limpa-entenda/>>. Acesso em 18/11/2017

MIGUEL, Luís Felipe: **Impasses da Accountability**: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, nº 25, 2005, p.165-178.

MOSSE, Claude. **O Cidadão na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rounet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, GLÓRIA. **A emenda popular | Daniella Perez - Arquivos de um processo**. Disponível em: <[http://www.daniellaperez.com.br/?page\\_id=591](http://www.daniellaperez.com.br/?page_id=591)>. Acesso em: 19/11/2017 nov 2017.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa ?**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados .Brasília, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12315>>. Acesso em: 30/10/2017.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro; MASSAU, Guilherme Camargo. **A Ineficácia da Iniciativa Popular de Leis**. Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB) do Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. Ano 1, nº3, p.1473-1492, 2015. Disponível em: <[http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/3/2015\\_03\\_1473\\_1492.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_1473_1492.pdf)>. Acesso em: 16/11/2017.

SALES, Robson ; SARAIVA, Alessandra. **Brasil tem 12,9 milhões de analfabetos, aponta Pnad**. Valor Econômico. Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2016. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4787959/brasil-tem-129-milhoes-de-analfabetos-aponta-pnad>>. Acesso em: 22/11/2017.

SANTOS, Luiz Claudio Alves Dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. E-Legis (Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento, e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados), nº1, p.05-09, 2º Sem. 2008, 2008. Disponível em:

<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1770>>. Acesso em: 20/07/2017.

SENADO FEDERAL. **PLC nº36/2004**. Ficha de Tramitação. 2017a. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/68396>>. Acesso em: 19/11/2017.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara (PLC) Complementar nº 58, de 2010 -Lei da Ficha Limpa**. Ficha de Tramitação. 2017b. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96850>>. Acesso em: 19/11/2017.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 267/2016**. 2017c Ficha de Tramitação. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126333>>. Acesso em: 22/11/2017.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: problemas, limites e alternativas**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190>>.

TERRA. **Relembre 10 grandes chacinas que marcaram o Brasil**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/infograficos/chacinas-brasil/chacinas-brasil-01.htm>>. Acesso em: 19/11/ 2017.

WHITAKER, CHICO. **Ficha Limpa - uma lei a defender?**. Estudos Avançados, v. 30, n. 88, p. 231–245, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142016000300231&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000300231&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 19/11/2017