

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Reflexões sobre a Democracia Participativa Brasileira: óbices normativos regimentais do Congresso à tramitação de projetos de iniciativa popular.

Fernanda P. Oppermann Iizuka

Dezembro/ 2025



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Reflexões sobre a Democracia Participativa Brasileira: obstáculos regimentais do Congresso à tramitação de projetos de iniciativa popular.

Fernanda P. Oppermann Iizuka

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Lucio Rennó

Brasília

DF

RESUMO

O presente trabalho investiga os obstáculos estruturais, institucionais e políticos que limitam a efetividade dos projetos de lei de iniciativa popular no Congresso Nacional brasileiro. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado esse instrumento como expressão da democracia participativa, sua aplicação prática revela uma profunda distância entre previsão normativa e capacidade de implementação. O objetivo geral consiste em analisar como a ausência de regulamentação infralegal, a inexistência de rito próprio e a assimilação dessas proposições ao trâmite ordinário, associadas à centralização do poder de agenda nas lideranças parlamentares, contribuem para a baixa incidência e reduzido avanço processual das iniciativas populares. Metodologicamente, trata-se de pesquisa explicativa, de abordagem qualitativa, ancorada em análise normativa, documental e institucional. Examinaram-se todos os projetos de iniciativa popular disponíveis no portal da Câmara dos Deputados, bem como os dispositivos regimentais e a legislação aplicável desde 1988. A investigação foi complementada por entrevistas semiestruturadas, analisadas por meio da técnica de Análise de Conteúdo de Bardin, com o objetivo de captar percepções internas sobre o funcionamento do instituto e os mecanismos informais que condicionam sua tramitação. As hipóteses formuladas concentram-se em quatro eixos: barreiras constitucionais-operacionais de admissibilidade, insuficiência regimental, lacunas infralegais e o papel mediador do patrocínio político no avanço das proposições. Os resultados evidenciam que a iniciativa popular legislativa permanece subutilizada e pouco institucionalizada, operando em um ambiente normativo que não lhe confere garantias procedimentais mínimas e que a mantém dependente da vontade política das lideranças e da dinâmica interna das comissões. O estudo contribui para o debate sobre democracia participativa no Brasil ao demonstrar que a efetivação do instituto requer não apenas reformas normativas, mas também rearranjos institucionais que ampliem sua autonomia deliberativa e sua capacidade de incidir na agenda legislativa.

Palavras-chave: iniciativa popular legislativa; institucionalização; processo legislativo; filtros institucionais; democracia participativa.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal[1] de 1988 consagrou o instituto da iniciativa popular legislativa como um canal de participação direta da sociedade civil na elaboração de leis. No entanto, mais de três décadas após sua introdução, esse instrumento ainda enfrenta grande inefetividade. Dados da Câmara dos Deputados (CALGARO, 2017) indicam que apenas quatro projetos de iniciativa popular foram convertidos em lei até hoje, e muitos sequer avançaram nas etapas iniciais de tramitação. Sobre tal ponderação, vale registrar que todos esses projetos mencionados foram apadrinhados por parlamentares para que sua tramitação fosse viabilizada, ou seja, não constam formalmente no portal da Câmara com autoria de iniciativa popular.

Esse quadro evidencia um descompasso entre a promessa constitucional de participação cidadã e a prática institucional vigente. Nesse sentido, o presente trabalho parte da seguinte provocação: a que atributos normativos pode-se atribuir esse baixo quantitativo de projetos de iniciativa popular em descompasso com o que formulou o legislador constituinte brasileiro? Por conseguinte, o presente estudo visa debruçar-se sobre as previsões constitucionais, legislativas e regimentais do Congresso Nacional como tentativa de contribuição ao debate sobre esse instituto de participação democrática previsto no ordenamento nacional.

Embora os critérios constitucionais para a admissibilidade da iniciativa popular sejam claros, o regimento interno da Câmara dos Deputados[2] impõe exigências procedimentais adicionais, muitas vezes imprecisas ou pouco regulamentadas, que acabam por inviabilizar o avanço das proposições. Soma-se a isso a ausência de normas infraconstitucionais que regulamentam de forma adequada a operacionalização desse direito, bem como a escassa disposição política para impulsionar tais propostas, reforçando um ambiente de obstrução silenciosa à participação popular no processo legislativo.

Nesse contexto, de forma específica, busca-se: (i) analisar como os requisitos constitucionais e operacionais de admissibilidade, bem como os dispositivos regimentais da

---

[1] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 61, §2º: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

[2] Não há qualquer menção à menção ao instituto da iniciativa popular no Senado Federal, pois quando ele chega à casa revisora, ele tramita com o mesmo status que tramitou de acordo com a disciplina da Câmara dos Deputados.

Câmara dos Deputados e do Senado Federal, estruturam barreiras iniciais e condicionam o ingresso efetivo de projetos de iniciativa popular no processo legislativo; (ii) examinar casos concretos de iniciativas populares apresentadas nos últimos quinze anos, com o intuito de identificar padrões de tramitação, pontos de bloqueio e mecanismos de absorção institucional dessas proposições; (iii) avaliar a existência - ou a ausência - de regulamentação infralegal e de mecanismos tecnológicos capazes de conferir maior institucionalidade, segurança e eficiência ao processamento desse instrumento; e (iv) compreender, a partir de entrevistas qualitativas com atores do processo legislativo, de que modo dinâmicas políticas, práticas administrativas e estratégias de poder de agenda influenciam a efetividade da iniciativa popular, discutindo alternativas normativas e institucionais para seu aprimoramento.

A relevância deste estudo decorre do fato de que a iniciativa popular legislativa representa uma das poucas formas institucionalizadas de democracia direta previstas na Constituição de 1988. Ainda que frequentemente exaltado no discurso político como símbolo de participação cidadã, o instituto encontra barreiras práticas que comprometem sua aplicação e enfraquecem o pacto democrático. Ao investigar os fatores institucionais que limitam a tramitação dessas proposições, esta pesquisa busca oferecer subsídios para reformas legislativas e regimentais que ampliem a responsividade do sistema político à sociedade civil, além de contribuir para o aprimoramento dos instrumentos de controle democrático e da arquitetura participativa do Estado.

Compreender e superar os bloqueios à iniciativa popular legislativa é um passo essencial para o fortalecimento da legitimidade das decisões legislativas e para a reconstrução de vínculos de confiança entre o Estado e seus cidadãos. O aprofundamento da democracia participativa passa necessariamente pela remoção de entraves normativos que impeçam o exercício pleno dos direitos políticos previstos na Constituição.

A pesquisa adota um recorte temporal ampliado. No plano normativo, a análise abrange todo o período desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inaugural da iniciativa popular legislativa no Brasil, permitindo reconstruir a evolução do instituto, de sua regulamentação infraconstitucional e das previsões regimentais das duas Casas ao longo de mais de três décadas. No plano empírico documental, não se estabeleceu recorte temporal prévio: foram analisadas todas as proposições identificadas como iniciativas populares disponíveis no portal da Câmara dos Deputados, independentemente do ano de apresentação, de modo a apreender a totalidade dos casos registrados e seus padrões de

tramitação. Complementarmente, a análise qualitativa das entrevistas concentra-se nos últimos quinze anos, período marcado pela aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e pelo avanço das formas digitais de mobilização social, o que permite contextualizar a percepção institucional contemporânea sobre o instituto.

A revisão bibliográfica, organizada em dois eixos principais, fornece base teórica para a pesquisa: o primeiro aborda os limites da democracia participativa no Brasil e os obstáculos práticos enfrentados pela sociedade civil organizada no uso da iniciativa popular legislativa; o segundo concentra-se nos mecanismos institucionais e nas regras formais e informais que operam como filtros de tramitação no Congresso Nacional.

A revisão bibliográfica dialoga diretamente com o processo de institucionalização da iniciativa popular legislativa no pós-1988 e organiza-se em dois eixos complementares. O primeiro eixo examina os limites da democracia participativa no Brasil à luz da literatura crítica, destacando como a previsão constitucional da iniciativa popular emergiu como resposta à histórica exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, mas foi incorporada sem a infraestrutura normativa necessária à sua efetividade. Nesse sentido, autores como Soares (2019), Pogrebinschi (2013) e Avritzer (2007) apontam que o instituto, embora normativamente inovador, permanece marcado por um déficit de institucionalização: a Constituição reconhece o direito, mas o Estado não construiu mecanismos capazes de garantir seu exercício. A consequência é a transformação da iniciativa popular em um instrumento formalmente existente, porém substantivamente limitado, frequentemente reduzido a um rito consultivo esvaziado de potência deliberativa, como destacam Dagnino (2004) e Gohn (2011).

O segundo eixo concentra-se nos filtros e mecanismos institucionais que estruturam o processo legislativo e condicionam a tramitação das proposições. A literatura evidencia que, na ausência de regulamentação infraconstitucional e de ritos regimentais próprios, os projetos de iniciativa popular são assimilados ao funcionamento ordinário do Congresso Nacional, tornando-se integralmente dependentes das dinâmicas de agenda controladas pela Mesa Diretora, pelas lideranças partidárias e pelos presidentes de comissão. Essa absorção institucional, como argumentam Soares (2019) e Santos (2006), neutraliza a singularidade participativa do instituto e o submete a lógicas seletivas próprias da democracia representativa, produzindo o que Rosanvallon (2006) identifica como um déficit de responsividade democrática. Assim, mesmo quando apresentam elevado apoio social, os

projetos populares só avançam mediante forte articulação política e apoio de atores com poder de agenda - como demonstrado pelo caso excepcional da Lei da Ficha Limpa.

A literatura, portanto, converge em três diagnósticos centrais: (i) o instituto foi constitucionalmente previsto, mas não densificado por legislação infraconstitucional nem por adaptações regimentais que assegurem prioridade, celeridade ou resposta institucional; (ii) o processo legislativo brasileiro, altamente centralizado e permeado por filtros formais e informais, funciona como um mecanismo de contenção das iniciativas que não contam com patrocínio político; e (iii) a ausência de incentivos institucionais à participação popular limita a capacidade da iniciativa popular de disputar a agenda legislativa. Nesse quadro, a promessa democrática da iniciativa popular, concebida como instrumento de expansão da soberania cidadã, permanece tensionada por estruturas decisórias que operam segundo lógicas de seletividade e exclusão, impedindo que a participação social se converta plenamente em deliberação legislativa.

1. A iniciativa popular legislativa na Constituição de 1988 e os obstáculos à sua efetividade democrática: um olhar normativo.

A institucionalização da iniciativa popular legislativa no ordenamento jurídico brasileiro é resultado do processo constituinte de 1987-1988, que buscou incorporar mecanismos de democracia direta como resposta à histórica exclusão política da sociedade civil nos processos decisórios do Estado. O artigo 61, §2º, da Constituição Federal de 1988, introduziu pela primeira vez a possibilidade de apresentação de projetos de lei diretamente pela população, desde que observados determinados requisitos formais: o apoio de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Trata-se, portanto, de um instrumento normativamente reconhecido de protagonismo popular na agenda legislativa.

Contudo, a previsão constitucional, embora inovadora, não se converteu em efetividade prática. Isso porque o dispositivo não foi complementado por legislação infraconstitucional que estabelecesse um rito próprio para essas proposições nem tampouco houve, por parte das Casas Legislativas, uma adaptação regimental que conferisse tratamento procedimental diferenciado a projetos oriundos da sociedade civil. Como observa a doutrina especializada, a iniciativa popular foi incorporada ao texto constitucional sem a

correspondente infraestrutura normativa que lhe assegurasse operatividade plena (SOARES, 2019; SOUZA, 2001).

O arcabouço normativo atual revela lacunas evidentes. A Lei nº 9.709/1998, que regula os mecanismos de democracia direta previstos no artigo 14 da Constituição Federal – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, dedica ao último apenas dois artigos (art. 13 e art. 14), restringindo-se a reiterar os requisitos constitucionais para sua apresentação e a estabelecer o procedimento de coleta e verificação de assinaturas. Não há, portanto, detalhamento quanto à tramitação específica dessas proposições no interior do Congresso Nacional, tampouco critérios que garantam celeridade, prioridade ou vinculação de análise. Em consequência, os projetos de iniciativa popular, uma vez protocolados, passam a tramitar como proposições comuns, sujeitas aos mesmos filtros burocráticos e discricionariedades regimentais que incidem sobre as demais proposições legislativas.

Essa ausência de tratamento procedimental próprio é ainda mais evidente nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (RICD, 2020) e do Senado Federal (RISF, 2020), que não conferem qualquer menção específica à iniciativa popular legislativa. Os dispositivos regimentais sobre iniciativa de projetos de lei mencionam, de forma genérica, os sujeitos legitimados, sem destacar o caráter sui generis da proposição popular ou prever garantias adicionais para sua tramitação. Isso significa que esses projetos não contam com instâncias especializadas, não têm prioridade de análise e tampouco dispõem de prazos regimentais para sua apreciação, ficando dependentes da vontade política da Mesa Diretora, das lideranças partidárias e dos presidentes das comissões.

Esse descompasso entre previsão constitucional e ausência de regulamentação efetiva foi apontado de maneira crítica por Alessandro Soares (2019), ao sustentar que o instituto da iniciativa popular legislativa opera como uma promessa democrática não realizada. O autor sublinha que, na prática, o dispositivo é subutilizado e frequentemente desfigurado por pressões políticas ou práticas institucionais que anulam sua autonomia. Mais ainda: os poucos projetos de lei que logram tramitar a partir da iniciativa da sociedade civil, como o emblemático caso da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), o fazem apenas após intensa articulação política e apoio de atores institucionais com poder de agenda, o que revela a insuficiência do desenho normativo para garantir por si só a efetividade do mecanismo.

O quadro normativo também não contempla incentivos materiais ou simbólicos à mobilização social. Como aponta Pogrebinschi (2013), a ausência de previsão de retorno institucional – seja por meio de devolutivas obrigatórias, seja por meio de vinculação da pauta – compromete a capacidade da iniciativa popular de incidir no processo legislativo. Isso reforça a assimetria entre os instrumentos formais de participação e sua aplicação prática, especialmente diante de um modelo representativo rigidamente controlado por elites políticas e procedimentos internos altamente seletivos.

No plano teórico, essa constatação é amplamente corroborada pela literatura crítica sobre a democracia participativa no Brasil. Leonardo Avritzer (2007) observa que os avanços institucionais do pós-1988, embora relevantes, não foram acompanhados de um comprometimento sistêmico do Estado em internalizar as deliberações populares. Dagnino (2004) e Gohn (2011) chamam atenção para o processo de despolitização e burocratização dos instrumentos participativos, que, ao serem absorvidos pela estrutura estatal sem mecanismos de resguardo à sua autonomia crítica, acabam se tornando rituais de consulta, esvaziados de potência transformadora.

De forma semelhante, Boaventura de Sousa Santos (2006) adverte para o risco de a democracia participativa ser capturada pelas lógicas da democracia representativa, se não forem criadas institucionalidades capazes de reconhecer e valorizar as práticas insurgentes da cidadania ativa. O caso da iniciativa popular é exemplar dessa dinâmica, pois, ao ser formalizada sem instrumentos que garantam sua força deliberativa, ela permanece vulnerável à captura e à invisibilidade procedimental.

O problema, portanto, não reside apenas na letra da Constituição, mas na ausência de densificação normativa e procedimental dos seus preceitos. O reconhecimento da iniciativa popular legislativa como direito político fundamental exige que se criem condições para seu exercício efetivo – o que demanda alterações regimentais nas Casas Legislativas, revisão da Lei nº 9.709/1998 e institucionalização de instâncias que assegurem tramitação diferenciada, transparência e resposta formal às proposições apresentadas pela sociedade civil.

Como observa Rosanvallon (2006), em um cenário de crescente desconfiança democrática, instrumentos como a iniciativa popular podem exercer função reparadora da legitimidade representativa, desde que dotados de eficácia institucional. A ausência de um marco normativo robusto, nesse sentido, não é apenas um problema técnico, mas um

obstáculo estrutural à consolidação de uma democracia substantiva, em que a cidadania ativa possa efetivamente disputar o conteúdo das políticas públicas.

Assim, este capítulo evidencia que o instituto da iniciativa popular legislativa, embora constitucionalmente previsto, encontra-se aprisionado por um vácuo normativo que compromete sua concretização. A ausência de ritos próprios, a negligência regimental e a indiferença legislativa tornam esse instrumento uma promessa frustrada de participação popular, cuja revitalização demanda não apenas vontade política, mas um rearranjo jurídico-institucional comprometido com a ampliação da democracia deliberativa no Brasil.

2. Análise crítica da concepção e do desenho institucional da iniciativa popular legislativa

A previsão da iniciativa popular legislativa no artigo 61, §2º, da Constituição Federal de 1988 inscreve formalmente, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a possibilidade de o povo propor diretamente projetos de lei. Essa conquista normativa está diretamente vinculada ao contexto da redemocratização e à incorporação, no texto constitucional, de instrumentos de participação popular, como resposta à exclusão histórica da sociedade civil no processo decisório estatal. A exigência de um por cento do eleitorado nacional, com distribuição em pelo menos cinco estados, objetivava garantir capilaridade federativa e legitimidade popular à proposta, em consonância com os princípios da democracia representativa e participativa estabelecidos no artigo 1º, parágrafo único, da própria Constituição.

No entanto, a introdução desse mecanismo no ordenamento jurídico não veio acompanhada de medidas normativas e institucionais que viabilizassem sua implementação eficaz. A Lei nº 9.709/1998, que regulamenta os instrumentos de democracia direta, dedica à iniciativa popular apenas dois dispositivos, limitando-se a repetir os critérios constitucionais para sua admissibilidade formal e a disciplinar o processo de conferência das assinaturas. Em vez de prover um rito específico de tramitação, a legislação infraconstitucional restringe-se a aspectos formais e procedimentais da apresentação inicial, sem qualquer garantia quanto ao tratamento institucional diferenciado das proposições advindas da cidadania organizada.

Na prática, a ausência de normatividade densificada permitiu que os regimentos internos das Casas Legislativas tratassem tais proposições como projetos ordinários. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por exemplo, menciona o instrumento apenas de forma pontual no art. 252, sem qualquer previsão de rito prioritário, prazo para deliberação ou obrigatoriedade de apreciação em Plenário.

O art. 252 do RICD disciplina a iniciativa popular por meio de um conjunto de requisitos formais que ampliam significativamente aqueles previstos no texto constitucional. Além da exigência de subscrição por um por cento do eleitorado nacional distribuído em no mínimo cinco estados, o dispositivo impõe: (i) utilização de formulários padronizados pela Mesa da Câmara; (ii) identificação completa dos eleitores signatários, incluindo endereço e dados do título eleitoral; (iii) organização das listas por município e por unidade federativa; (iv) apresentação de documento da Justiça Eleitoral certificando o contingente de eleitores por estado; e (v) verificação preliminar pela Secretaria-Geral da Mesa quanto ao cumprimento de todas as formalidades.

Conforme sintetiza o Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2021), tais exigências tornam o instituto "ineficaz", dada a inexistência de condições operacionais para conferência de aproximadamente 1,46 milhão de assinaturas, número estimado a partir dos percentuais constitucionais. O manual destaca ainda que, desde 1988, nenhum projeto alcançou a condição plena de iniciativa popular, situação que levou a doutrina regimental a classificá-lo como "instituto decorativo" (Ferreira Filho, 2012). A prática recorrente tem sido a de parlamentares acolherem proposições populares como autores, permitindo sua tramitação como projetos ordinários, embora eventualmente recebam tratamento regimental análogo ao previsto para a iniciativa popular.

Esses elementos reforçam a tese deste trabalho: mesmo quando formalmente previsto, o instituto carece de mecanismos institucionais e recursos organizacionais que lhe permitam existir de forma substantiva, permanecendo dependente da mediação parlamentar e da atuação discricionária das Mesas Diretoras.

Já o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) é ainda mais lacônico, sem qualquer regulamentação específica da iniciativa popular legislativa. Como resultado, os projetos populares tornam-se reféns das mesmas regras procedimentais aplicáveis às proposições parlamentares, sujeitando-se aos vetos implícitos exercidos pelas mesas

diretoras, pela Comissão de Constituição e Justiça e pelas lideranças partidárias. Tal como destaca Arantes (2007), a ausência de arquitetura institucional própria revela uma concepção restritiva da participação, na qual a cidadania é admitida apenas como exceção, não como protagonista.

Essa fragilidade institucional é agravada por práticas administrativas que, ainda que não previstas na Constituição nem nos regimentos, tornam-se obstáculos concretos à efetividade do instituto. Um exemplo notório é a exigência de certificação das assinaturas pela Justiça Eleitoral, que passou a ser aplicada informalmente como condição de admissibilidade, gerando custos adicionais e insegurança jurídica para os proponentes. A regulação por omissão, conforme conceituada por Faria (2006), manifesta-se nesse contexto como uma forma sutil de exclusão procedimental, na qual a ausência de regra clara abre margem para filtros discricionários e práticas opacas.

Do ponto de vista normativo, portanto, a iniciativa popular foi reconhecida como direito político, mas permanece em um limbo procedimental que enfraquece sua concretização. Ainda que se observe uma formalização da participação no plano jurídico, não houve uma institucionalização substantiva que lhe conferisse força deliberativa própria. A experiência brasileira demonstra que a simples previsão constitucional não é suficiente para garantir a eficácia de mecanismos participativos, especialmente quando seu desenho institucional é moldado por estruturas representativas tradicionais, avessas à ampliação do espectro decisório.

A crítica doutrinária tem ressaltado essa contradição entre o reconhecimento formal e a ineficácia prática da iniciativa popular legislativa. Alessandro Soares (2019), por exemplo, argumenta que o instituto opera como uma promessa não cumprida da Constituição de 1988, sendo frequentemente neutralizado pelas lógicas do sistema representativo. Ainda que alguns projetos populares tenham se convertido em leis, como nos casos da Lei nº 8.930/1994 (Crimes Hediondos) e da Lei Complementar nº 135/2010 (Ficha Limpa), essas experiências ocorreram em contextos de intensa mobilização política e apoio institucional – ou seja, dependentes de articulações que não derivam da norma, mas da conjuntura.

A literatura sobre participação democrática no Brasil reforça essa avaliação. Avritzer (2009) destaca que a efetividade dos instrumentos participativos depende de sua institucionalização em regras, espaços e garantias, sem os quais há um risco de esvaziamento

da participação. Santos (2003), por sua vez, aponta que a ausência de institucionalidades capazes de incorporar práticas insurgentes da cidadania reduz os mecanismos participativos a performances simbólicas. Esse diagnóstico é reiterado por autores como Dagnino (2004) e Gohn (2011), que identificam um processo de burocratização e neutralização dos espaços participativos criados no pós-Constituinte.

A partir dessa análise crítica, pode-se afirmar que o problema da iniciativa popular legislativa no Brasil não está na sua concepção constitucional, mas na ausência de um arranjo normativo e institucional que a diferencie e a proteja como canal efetivo de expressão da soberania popular. A atual arquitetura institucional reforça a lógica de controle centralizado pelas elites parlamentares, transformando a participação popular em exceção dependente da vontade de atores situados nos vértices decisórios do sistema político. A superação desse cenário exige não apenas ajustes legais, mas uma reconfiguração da cultura institucional das Casas Legislativas, que reconheça a iniciativa popular não como ameaça, mas como expressão legítima da democracia participativa.

3. Hipóteses

Com base nesse referencial, formulam-se as seguintes hipóteses da pesquisa, com distinção entre as variáveis que as segmentam:

Hipótese	**Descrição da Hipótese**	**Variável Independente / Mediadora**	**Variável Dependente / Relação**
H1 – Hipótese Estrutural	Os requisitos constitucionais e operacionais de admissibilidade – como o volume elevado de assinaturas e a verificação manual – reduzem a probabilidade de que projetos de iniciativa popular ingressem no processo legislativo.	Rigidez constitucional e dificuldade operacional de admissibilidade.	Probabilidade de ingresso da iniciativa popular no fluxo legislativo formal.

H2 – Hipótese Institucional	Uma vez admitida, a iniciativa popular tende a ser processada como proposição comum, sendo absorvida pelas dinâmicas político-institucionais de definição de pauta, relatoria e prioridade.	Grau de assimilação institucional da iniciativa popular ao trâmite ordinário.	Ritmo de tramitação e probabilidade de deliberação da matéria.
H3 – Hipótese Normativa	A inexistência de regulamentação infralegal clara e operacionalizável – especialmente sobre verificação de assinaturas e procedimentos tecnológicos – contribui para a baixa institucionalização do instituto.	Grau de regulamentação infralegal e tecnológica.	Capacidade institucional de processamento ágil e seguro das iniciativas.
H4 – Hipótese Política	O apoio de lideranças partidárias ou do Poder Executivo atua como variável mediadora entre as regras formais (constitucionais, regimentais e infralegais) e o avanço da proposição.	Patrocínio político (coautoria, relatoria, apoio público e inclusão em pauta).	Relação mediada entre regras institucionais e avanço processual.

Essa formulação visa delimitar, de modo analítico, as relações entre os fatores estruturais e institucionais que condicionam a efetividade da iniciativa popular no Brasil, orientando a observação empírica e a interpretação dos dados nas etapas subsequentes da pesquisa.

4. Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como explicativa e adota uma abordagem qualitativa, inserida no paradigma naturalista. O objetivo central é compreender como fatores estruturais, institucionais, normativos e políticos interagem para limitar a efetividade da iniciativa popular legislativa no Congresso Nacional. Parte-se da premissa de que a simples previsão constitucional não garante sua operacionalização e que a efetividade do instituto depende de condições procedimentais, arranjos organizacionais e dinâmicas decisórias que conformam, ampliam ou restringem sua tramitação.

A investigação baseia-se na observação da realidade institucional tal como ela se manifesta nas práticas legislativas e nos padrões concretos de comportamento que orientam o processo decisório. Assim, a análise não se restringe à descrição formal das normas, mas busca identificar os mecanismos pelos quais atores institucionais – como a Mesa Diretora, as lideranças partidárias e as comissões permanentes – exercem poder de agenda, filtragem e veto sobre proposições de iniciativa popular. Essa estratégia metodológica permite revelar dinâmicas de exclusão implícitas no funcionamento do processo legislativo, situando-as em um modelo teórico que articula institucionalismo legislativo, teoria dos vetoplayers e literatura sobre participação democrática.

Para tanto, utilizam-se duas técnicas principais: análise documental e análise de conteúdo. A análise documental abrange o exame dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pareceres, despachos, registros de tramitação, decisões da Mesa Diretora e normas administrativas que disciplinam o andamento de proposições. Também são consideradas fontes primárias como a Constituição Federal de 1988, o Diário da Câmara, arquivos da Secretaria-Geral da Mesa e da Consultoria Legislativa. O objetivo é reconstruir o percurso institucional das iniciativas populares e identificar pontos de bloqueio normativo e decisório.

A análise documental é complementada por entrevistas semiestruturadas com consultores legislativos, assessores parlamentares e técnicos das Mesas Diretoras, cuja finalidade é captar interpretações práticas e percepções institucionais sobre a aplicação das normas e sobre as estratégias políticas que condicionam a tramitação dessas proposições. As entrevistas foram examinadas por meio da técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016),

que permitiu identificar categorias temáticas, padrões interpretativos e dimensões implícitas que não emergem apenas da análise normativa.

A análise qualitativa das entrevistas realizadas neste estudo foi conduzida segundo o método de Análise de Conteúdo proposto por Laurence Bardin (2016), técnica amplamente utilizada nas ciências sociais para interpretação sistemática de discursos, textos e comunicações. Trata-se de um método que busca ultrapassar o significado imediato das falas, revelando sentidos latentes, padrões de interpretação, tensões institucionais e estruturas simbólicas que não emergem por meio da leitura direta ou puramente descritiva dos dados.

Bardin organiza o procedimento analítico em três fases principais: (i) pré-análise, (ii) exploração do material e (iii) tratamento dos resultados. Cada uma delas foi aplicada de forma rigorosa às entrevistas realizadas com consultores legislativos, assessores parlamentares e técnicos das Mesas Diretoras.

Na pré-análise, procedeu-se à leitura flutuante das transcrições para identificação preliminar de temas recorrentes e da relevância do corpus. Nessa etapa foram organizados os materiais, definidas as unidades de registro e estabelecidas as hipóteses orientadoras da análise – em especial, a hipótese de que fatores estruturais, institucionais, normativos e políticos condicionam a efetividade da iniciativa popular legislativa. A pré-análise permitiu delimitar os aspectos centrais das percepções dos entrevistados: barreiras de admissibilidade, ausência de regulamentação, assimilação ao rito ordinário e dependência de patrocínio político.

Na fase de exploração do material, procedeu-se à codificação sistemática das entrevistas, identificando-se palavras, expressões, sentenças e argumentos que constituíam as unidades de registro relevantes. Essas unidades foram então organizadas em categorias temáticas, formuladas com base em critérios semânticos e analíticos. Entre as categorias construídas destacam-se: (a) barreiras constitucionais e operacionais de admissibilidade; (b) insuficiência regimental e absorção institucional; (c) lacunas infralegais e baixa institucionalização; (d) papel mediador do apoio político; e (e) percepção dos entrevistados sobre a efetividade e as limitações práticas do instituto. Esse processo possibilitou a sistematização de padrões interpretativos e de dimensões implícitas que não seriam captadas por uma leitura documental isolada.

Por fim, na etapa de tratamento dos resultados e interpretação, as categorias identificadas foram cruzadas com o referencial teórico do trabalho, permitindo inferir como os discursos dos entrevistados se relacionam com as hipóteses formuladas. A análise de conteúdo evidenciou que as percepções internas do Congresso convergem para a existência de entraves múltiplos, que operam de forma combinada: barreiras estruturais de entrada (confirmando H1), absorção institucional que neutraliza a excepcionalidade procedimental (confirmando H2), falta de regulamentação que impede a modernização do instituto (confirmando H3) e centralidade do patrocínio político como variável mediadora do avanço dos projetos (confirmando H4). O método permitiu, portanto, revelar não apenas o que as normas preveem, mas como elas são interpretadas e operacionalizadas por aqueles que atuam cotidianamente no processo legislativo.

A aplicação da análise de conteúdo de Bardin demonstrou-se particularmente adequada ao objeto da pesquisa, pois permitiu captar elementos subjetivos, percepções institucionais e práticas informais que estruturam a tramitação das iniciativas populares — dimensões que não são plenamente acessíveis pela análise normativa e documental. Integrada ao paradigma naturalista e à abordagem qualitativa adotada, essa técnica contribuiu para uma compreensão densa das dinâmicas de poder, seletividade e filtragem que conformam a trajetória desses projetos no Congresso Nacional.

A estrutura metodológica está orientada pelas hipóteses formuladas na etapa teórica e refinadas à luz da análise qualitativa. A primeira hipótese (H1) considera que os requisitos constitucionais e operacionais de admissibilidade – especialmente o volume e a verificação das assinaturas – constituem barreira estrutural que limita a ocorrência e o ingresso efetivo de projetos de iniciativa popular no processo legislativo. A segunda hipótese (H2) sustenta que, uma vez admitidas, essas proposições tendem a ser absorvidas pelo rito ordinário e pelas dinâmicas político-institucionais, o que reduz sua excepcionalidade procedimental e limita suas chances de deliberação. A terceira hipótese (H3) propõe que a ausência de regulamentação infralegal clara e operacionalizável contribui para a baixa institucionalização do instituto, dificultando a modernização de seus procedimentos e comprometendo sua eficiência. Por fim, a quarta hipótese (H4) sustenta que o apoio de lideranças partidárias e de atores com poder de agenda atua como variável mediadora crucial, influenciando decisivamente a probabilidade de avanço ou estagnação da matéria.

Ao articular análise normativa, documental e qualitativa, o método permite integrar texto e prática, revelando como regras formais, interpretações administrativas e estratégias políticas coexistem e se condicionam mutuamente. O paradigma naturalista possibilita ainda compreender o processo legislativo como fenômeno socialmente construído, no qual normas, rotinas e dinâmicas políticas se entrelaçam continuamente. Dessa forma, a pesquisa busca oferecer uma compreensão abrangente das barreiras estruturais, institucionais e políticas que limitam a efetividade da iniciativa popular legislativa no Brasil, contribuindo para o debate sobre seu aperfeiçoamento normativo e democrático.

5. Análise qualitativa das entrevistas: percepções institucionais sobre os obstáculos à iniciativa popular

A presente análise examina o conteúdo de dez entrevistas realizadas com consultores legislativos, assessores parlamentares e servidores experientes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de identificar percepções institucionais sobre os obstáculos à tramitação de projetos de iniciativa popular. Para isso, adotou-se o método de Análise de Conteúdo de Bardin (2011), que se mostra particularmente adequado para captar os núcleos de sentido, padrões interpretativos e dimensões implícitas do processo legislativo que não se revelam apenas pelo texto normativo. A técnica foi aplicada segundo as três etapas clássicas propostas pela autora: (i) pré-análise, (ii) exploração do material, e (iii) tratamento dos resultados e interpretação. A seguir, apresenta-se o capítulo consolidado, já estruturado para incorporação direta ao trabalho.

A etapa de pré-análise envolveu leitura sistemática e flutuante das entrevistas, permitindo identificar temas recorrentes e hipóteses preliminares. Observou-se elevada convergência entre os participantes em torno de três eixos principais: (1) os requisitos constitucionais de admissibilidade da iniciativa popular configuram um obstáculo estrutural significativo; (2) uma vez superada a fase de coleta e verificação de assinaturas, o projeto passa a ser absorvido pela lógica político-institucional das Casas, perdendo qualquer excepcionalidade procedimental; e (3) a efetividade do instituto depende fortemente de mobilização social e visibilidade midiática, operando, na prática, de modo episódico. Com base nessas regularidades discursivas, as seguintes hipóteses orientaram a análise: H1, de que os principais entraves são constitucionais e operacionais; H2, de que a tramitação é condicionada pelas mesmas dinâmicas políticas que incidem sobre proposições ordinárias; H3, de que o instituto só ganha tração em contextos de mobilização pública significativa; e

H4, de que eventuais inovações tecnológicas ou procedimentais ainda não ocupam posição central na agenda institucional das Casas.

Na fase de exploração do material, foram construídas sete categorias temáticas que sintetizam os padrões de sentido identificados no corpus. A primeira categoria abrange as barreiras constitucionais de admissibilidade, consideradas pelos entrevistados como o núcleo mais rígido do problema. Os requisitos quantitativos e territoriais estabelecidos pela Constituição, somados à necessidade de comprovação individualizada das assinaturas, compõem um arranjo descrito como demasiado oneroso e distante das capacidades práticas de movimentos sociais contemporâneos. A conferência manual de assinaturas, dependente de verificação de títulos eleitorais, óbitos e domicílios, é percebida como um mecanismo que, por sua própria estrutura, restringe o uso cotidiano do instituto. Assim, antes mesmo de ingressar no Parlamento, a iniciativa popular encontra um filtro altamente seletivo, que explica sua baixa incidência histórica.

A segunda categoria refere-se aos obstáculos regimentais e procedimentais, que, embora existam, não se mostraram centrais na percepção dos entrevistados. O Regimento Interno da Câmara contém previsões consideradas positivas, como prioridade de tramitação, possibilidade de realização de comissão geral para debate e vedação de rejeição por vícios formais. No entanto, tais dispositivos não se traduzem em garantias efetivas de deliberação. A tramitação pode se prolongar indefinidamente, sofrer redistribuições entre comissões e não alcançar os espaços decisórios. No Senado, a proposição tende a receber tratamento idêntico ao de projetos ordinários. Dessa forma, as previsões regimentais, embora relevantes, não compensam a complexidade estrutural da fase de admissibilidade nem alteram substancialmente a posição do projeto dentro da dinâmica decisória das Casas.

A terceira categoria, de obstáculos político-institucionais, revelou-se uma das mais densas do conjunto analisado. Os entrevistados destacaram de modo consistente que a tramitação legislativa é guiada pela atuação das lideranças partidárias, pela Presidência das Casas e, em muitos casos, pela interlocução com o Poder Executivo. A definição da pauta e o ritmo da tramitação são descritos como processos centralizados e fortemente condicionados por acordos político-parlamentares. Nesse contexto, o projeto de iniciativa popular, uma vez protocolado, é submetido à mesma lógica de filtragem e priorização que afeta qualquer proposição legislativa. O caráter “popular” não se converte, portanto, em tratamento

procedimental diferenciado, o que confirma a hipótese de absorção institucional prevista em H2.

A quarta categoria identifica os obstáculos socioculturais e de engajamento, relacionados ao grau de conhecimento e mobilização da população em torno do instituto. Parte dos entrevistados mencionou que o instrumento é pouco conhecido e raramente percebido como mecanismo acessível de participação política. A coleta física de assinaturas e a complexidade procedimental são apontadas como fatores que dificultam o engajamento de grupos menos estruturados. Dessa forma, o instituto tende a ser acionado apenas por movimentos altamente organizados, o que reduz sua capilaridade democrática.

A quinta categoria trata do papel da mídia e da mobilização pública, reconhecidos como elementos determinantes para o avanço de projetos de iniciativa popular. Segundo os participantes, propostas desse tipo só alcançam espaços decisórios do Parlamento quando inseridas em contextos de grande visibilidade social, geralmente associados a casos emblemáticos ou demandas de alta repercussão. Assim, a iniciativa popular, embora constitucionalmente prevista como mecanismo permanente, opera na prática como instrumento excepcional, cujo sucesso depende de agendas públicas fortemente mobilizadas, o que confirma a hipótese H3.

A sexta categoria aborda a reinterpretação prática do instituto, marcada pela absorção do projeto pela lógica representativa. Em diversas situações, o projeto acaba sendo formalmente apresentado por um parlamentar para viabilizar sua tramitação, principalmente em razão das dificuldades de comprovação das assinaturas. Além disso, durante o processo legislativo, é comum que o texto original seja amplamente modificado por emendas e substitutivos, distanciando-se da redação inicialmente proposta. Tal dinâmica revela que a iniciativa popular, uma vez dentro do Parlamento, é submetida aos mesmos mecanismos de negociação e adaptação que caracterizam o processo legislativo ordinário.

Por fim, a sétima categoria trata das propostas de aperfeiçoamento e da prioridade institucional do tema. Os entrevistados reconhecem que existem alternativas tecnológicas plenamente viáveis – como assinatura eletrônica, integração com o cadastro eleitoral e conferência biométrica – capazes de modernizar a fase de admissibilidade. Entretanto, apontam que o tema ainda não ocupa posição central na agenda legislativa ou administrativa das Casas. A ausência de avanço decorre menos de resistência explícita e mais do fato de que

a modernização da iniciativa popular não se consolidou, até o momento, como prioridade estruturante, permanecendo difusa entre outras pautas concorrentes. Assim, confirma-se a hipótese H4, de que a estagnação decorre de baixa centralidade decisória, e não de inviabilidade técnica.

A etapa de tratamento dos resultados permitiu sistematizar quatro inferências centrais. Primeiro, o principal entrave à iniciativa popular encontra-se na fase de admissibilidade constitucional, cuja exigência quantitativa e verificação manual afastam o instituto de um uso contínuo. Segundo, as previsões regimentais existentes, embora relevantes, não garantem tramitação efetiva nem preservação substantiva do conteúdo original. Terceiro, o processo legislativo absorve e redefine a iniciativa popular segundo a lógica predominante do presidencialismo de coalizão e da centralização das lideranças partidárias. Quarto, a efetividade do instituto depende de condições extrainstitucionais, especialmente mobilização social e cobertura midiática, o que o transforma em mecanismo de uso episódico.

Em conclusão, a análise qualitativa das entrevistas demonstra que a iniciativa popular legislativa enfrenta obstáculos que se distribuem em múltiplas dimensões: constitucional-operacional, regimental-procedimental, político-institucional e sociocultural. Embora existam caminhos tecnicamente viáveis para aprimoramentos, o tema ainda não se configura como prioridade consolidada dentro das agendas legislativas contemporâneas. O instituto permanece, assim, juridicamente possível e democraticamente desejável, mas institucionalmente limitado, operando mais como instrumento simbólico de participação do que como mecanismo amplamente acessível ou recorrente. Seu pleno desenvolvimento depende da capacidade de elevar a discussão ao patamar de prioridade política e administrativa, bem como da modernização de seu desenho procedimental à luz das tecnologias disponíveis.

6. Obstáculos institucionais à efetividade da iniciativa popular legislativa

A análise das barreiras à efetividade da iniciativa popular legislativa no Congresso Nacional revela um conjunto articulado de obstáculos que comprometem a materialização do instituto em sua forma constitucional. Esses entraves podem ser sintetizados em quatro dimensões principais: (i) entraves procedimentais e burocráticos decorrentes da ausência de um canal institucional próprio; (ii) falta de prioridade regimental e risco de arquivamento precoce das proposições; (iii) assimetria de poder institucional e captura do protagonismo

popular; e (iv) descompasso tecnológico e ausência de retorno institucional, que limitam a responsividade democrática do Legislativo.

A partir das entrevistas conduzidas com consultores legislativos, assessores parlamentares e técnicos das Mesas Diretoras, observa-se que a carência de um rito formalmente estabelecido constitui o núcleo do problema. O Congresso Nacional não dispõe de uma unidade administrativa dedicada à orientação, acompanhamento ou fiscalização do trâmite das proposições populares. Em vez disso, esses projetos ingressam no sistema legislativo de maneira indiferenciada, sendo submetidos aos mesmos fluxos das proposições ordinárias. Tal assimilação dilui o caráter participativo do instituto e coloca a cidadania em posição vulnerável diante das exigências procedimentais impostas para sua admissibilidade.

Entre os principais entraves burocráticos identificados, destaca-se a prática – sem amparo normativo expresso – de exigir a certificação das assinaturas pela Justiça Eleitoral antes do despacho inicial da Mesa Diretora. Consolidada como costume administrativo, essa exigência exemplifica o que Faria (2006) denomina "regulação por omissão": a ausência de regras claras abre espaço para decisões discricionárias que podem restringir o exercício de direitos políticos. Tal prática produz um processo oneroso, opaco e desestimulante, exigindo que a sociedade civil mobilize recursos técnicos e financeiros substanciais para cumprir procedimentos não previstos explicitamente pela Constituição.

A centralidade dos requisitos de admissibilidade foi reforçada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 34.530/DF (Rel. Min. Luiz Fux), relativo ao trâmite das "10 Medidas contra a Corrupção". No caso, o STF decidiu que a Câmara dos Deputados não poderia dar prosseguimento ao projeto sem a verificação integral das assinaturas, devendo reiniciar todo o procedimento caso houvesse descumprimento de alguma etapa. O Tribunal afirmou expressamente que a iniciativa popular não comporta aperfeiçoamento parcial: ou seus requisitos constitucionais e regimentais são plenamente atendidos, ou não há formação válida da proposição. Essa compreensão, ao exigir rigor absoluto no controle de admissibilidade, reforça o caráter altamente seletivo e restritivo da fase inicial do processo. Confirma, ademais, o diagnóstico institucional identificado nas entrevistas: o instituto enfrenta um funil procedimental cuja rigidez – ainda que coerente com a literalidade constitucional – torna sua utilização prática extraordinariamente difícil. O MS 34.530, nesse sentido, consolida jurisprudencialmente a percepção de que a admissibilidade é parte

constitutiva do próprio direito de iniciativa, legitimando a atuação da Câmara e fortalecendo a ideia de que a exequibilidade do instituto é estruturalmente limitada.

Outra barreira recorrente é a falta de prioridade regimental. Uma vez protocolado, o projeto de iniciativa popular recebe o mesmo tratamento destinado a proposições comuns, percorrendo a Comissão de Constituição e Justiça e as comissões temáticas sem qualquer garantia de celeridade, prioridade ou apreciação obrigatória. Não é raro que as propostas permaneçam anos sem designação de relator ou inclusão em pauta, até serem automaticamente arquivadas ao final da legislatura. Um entrevistado sintetizou essa dinâmica afirmando que "os projetos de iniciativa popular dormem no sistema porque não há ninguém institucionalmente responsável por acordá-los", percepção que evidencia a ausência de mecanismos institucionais de tutela ou acompanhamento.

Esse quadro é agravado pela forte dependência das decisões das lideranças partidárias e das Mesas Diretoras, que controlam o acesso à agenda legislativa. A inexistência de dispositivos regimentais que assegurem prioridade ou prazos mínimos de deliberação faz com que o avanço de qualquer proposição dependa diretamente da vontade política dos atores com poder de veto. Como destaca Nicolau (2017), a lógica concentradora do presidencialismo de coalizão favorece as lideranças parlamentares, reduzindo a permeabilidade do processo decisório a demandas externas ao núcleo institucional. Assim, o caráter "popular" da proposição não exerce, por si só, qualquer força diferenciada sobre o ritmo ou a probabilidade de deliberação legislativa.

Mesmo nos raros casos de sucesso, a efetividade da iniciativa popular é condicionada à mediação política de atores parlamentares. O episódio da Lei da Ficha Limpa demonstra que a proposição, originalmente construída pela sociedade civil, só avançou após ser formalmente subscrita por um deputado federal, o que permitiu sua tramitação sob o rito comum. Como observa Soares (2019), essa dinâmica revela uma assimetria estrutural que compromete o protagonismo popular: a sociedade pode formular a proposta, mas sua tramitação depende do endosso parlamentar. Trata-se, portanto, de uma captura institucional do instituto, que exige a intervenção de representantes para que um direito concebido como expressão direta da soberania cidadã possa se materializar no processo legislativo.

Outro elemento recorrente nas entrevistas é o descompasso entre o desenho normativo da iniciativa popular e as formas contemporâneas de mobilização social. Em um contexto

marcado pela digitalização das interações políticas, pela atuação de movimentos em rede e pelo uso de plataformas online de engajamento, a exigência de coleta física de assinaturas mostra-se anacrônica e excludente. Embora o ordenamento brasileiro já reconheça a validade de mecanismos digitais de autenticação - como assinaturas eletrônicas e certificados digitais -, o Congresso Nacional mantém procedimentos essencialmente analógicos. Tal resistência tecnológica evidencia o conservadorismo institucional em relação à inovação democrática, como destacam Santos (2003) e Avritzer (2009), criando barreiras adicionais ao exercício desse direito.

Por fim, a ausência de retorno institucional – materializada na inexistência de justificativas formais quando um projeto é arquivado ou permanece inerte – foi unanimemente apontada pelos entrevistados como elemento que gera descrédito e deslegitimação. Quando o projeto de iniciativa popular não avança, não há devolutiva à sociedade civil que indique os motivos da rejeição ou da paralisação. Essa falta de accountability fragiliza a transparência e alimenta a percepção de impermeabilidade do processo decisório. Conforme destaca Rosanvallon (2006), a legitimidade democrática exige não apenas canais de participação, mas estruturas reflexivas que assegurem escuta, justificativa e responsabilização institucional.

Em síntese, a análise revela que a iniciativa popular legislativa enfrenta um conjunto robusto de entraves estruturais, regimentais, políticos e tecnológicos, que convergem para restringir significativamente sua efetividade. A ausência de rito próprio, a existência de exigências burocráticas informais, a centralização decisória, a defasagem tecnológica e a falta de retorno institucional convertem a promessa constitucional de participação em um exercício de resistência política. Assim tratada, a iniciativa popular permanece um instrumento juridicamente reconhecido, democraticamente desejável, porém institucionalmente limitado - operando mais como símbolo de participação do que como mecanismo acessível ou recorrente de intervenção cidadã na agenda legislativa. Superar esses limites exige não apenas mudanças normativas e regimentais, mas uma transformação cultural no modo como o Parlamento reconhece e incorpora os direitos participativos previstos na Constituição de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida neste trabalho permitiu demonstrar que a iniciativa popular legislativa, embora consagrada como direito político fundamental pela Constituição Federal de 1988, permanece como instrumento de baixa efetividade no sistema político brasileiro. O percurso analítico - que combinou exame normativo, análise documental, análise qualitativa de entrevistas e revisão bibliográfica especializada – evidencia que o problema não decorre de falhas pontuais, mas de um arranjo institucional que, em múltiplas camadas, restringe a capacidade desse mecanismo de cumprir sua promessa democrática.

Do ponto de vista estrutural, confirmou-se que os requisitos constitucionais e operacionais de admissibilidade constituem o primeiro e mais rígido filtro do processo. O volume expressivo de assinaturas exigido, a necessidade de comprovação individualizada e a inexistência de infraestrutura tecnológica adequada produzem um funil procedimental altamente seletivo, que praticamente inviabiliza o uso contínuo do instituto. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – especialmente no julgamento do MS 34.530/DF, relativo às "10 Medidas contra a Corrupção" – reforçou essa rigidez ao determinar que a verificação das assinaturas é condição constitutiva para a formação válida da proposição, afastando qualquer flexibilização procedimental. Essa compreensão consolidou institucionalmente a percepção de que a iniciativa popular exige um padrão de admissibilidade tão elevado que, na prática, torna-se excepcional.

No plano institucional, verificou-se que a ausência de rito próprio nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal elimina qualquer salvaguarda procedimental capaz de assegurar prioridade, celeridade ou deliberação obrigatória. Os projetos de iniciativa popular, uma vez protocolados, são absorvidos pelos mesmos fluxos das proposições parlamentares, tornando-se integralmente dependentes da atuação das Mesas Diretoras, das lideranças partidárias e dos presidentes de comissão. A análise documental demonstrou que o art. 252 do RICD, ao impor requisitos adicionais aos previstos na Constituição, amplia o grau de seletividade da fase inicial e reforça o caráter restritivo do instituto. A doutrina regimentária, ao classificar o mecanismo como "ineficaz" ou "decorativo", sintetiza criticamente esse descompasso entre previsão formal e inviabilidade prática.

A análise qualitativa das entrevistas reforçou e aprofundou esses achados. Os participantes convergiram na percepção de que a iniciativa popular enfrenta entraves em todas as etapas do processo legislativo: dificuldades constitucionais de entrada; resistência burocrática, marcada por exigências informais e ausência de apoio administrativo; absorção política pelas dinâmicas ordinárias de agenda; e dependência estrutural do patrocínio de parlamentares ou de forte mobilização social para ganhar visibilidade. Assim, mesmo quando formalmente protocolada, a proposição popular raramente alcança os espaços decisórios do Parlamento. O instituto opera, de fato, como mecanismo episódico, acionado em momentos de grande comoção pública, não como instrumento permanente de participação cidadã.

Do ponto de vista democrático, os achados deste estudo evidenciam uma dissociação entre o valor simbólico da iniciativa popular - frequentemente celebrado no discurso político - e a realidade de sua baixa exequibilidade. A ausência de institucionalização robusta converte o instituto em promessa não cumprida, incapaz de promover a aproximação duradoura entre sociedade civil e processo legislativo. Como argumentam Avritzer, Rosanvallon, Pogrebinschi e outros autores mobilizados nesta pesquisa, a participação só adquire força democrática quando acompanhada de garantias procedimentais e de estruturas que assegurem que a voz da cidadania não seja diluída nos mecanismos internos de seletividade parlamentar.

Assim, a análise conduzida aponta para a necessidade de reformas normativas e institucionais capazes de reequilibrar a relação entre democracia representativa e democracia participativa. Tais reformas incluem, entre outras possibilidades: (i) modernização tecnológica da fase de admissibilidade, com adoção de assinaturas eletrônicas e integração com o cadastro eleitoral; (ii) revisão do art. 252 do RICD e criação de rito específico para a iniciativa popular, com prazos, prioridade e análise obrigatória; (iii) instituição de unidade administrativa responsável pelo acompanhamento do trâmite; e (iv) garantia de devolutiva obrigatória às proposições arquivadas, fortalecendo a transparência e a accountability.

O presente trabalho demonstra que a revitalização da iniciativa popular legislativa exige não apenas ajustes procedimentais, mas uma transformação cultural no modo como o Parlamento concebe a participação da sociedade. A efetividade desse instrumento depende de sua elevação à condição de prioridade institucional, reconhecendo que o aprofundamento democrático não se realiza apenas por meio da representação, mas também pela abertura de canais substantivos de intervenção popular na elaboração das leis.

Em síntese, ao revelar os múltiplos vetores que limitam a iniciativa popular legislativa (estruturais, regimentais, políticos e tecnológicos), esta pesquisa contribui para o debate público e acadêmico sobre a necessidade de reconstrução das condições de exercício dos direitos políticos previstos na Constituição de 1988. O fortalecimento da democracia participativa no Brasil passa, necessariamente, pelo redesenho institucional deste instituto, de modo a torná-lo efetivamente acessível, responsivo e funcional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2007.BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 34.530/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 dez. 2016. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 05 de abril de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Deputados querem facilitar apresentação de propostas de iniciativa popular.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141755-DEPUTADOS-QUEREM-FACILITAR-APRESENTACAO-DE-PROPOSTAS-DE-INICIATIVA-POPULAR>. Acesso em: 05 de abril de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2020.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, 1995.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados.** 6. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves . **Do processo legislativo**. 7 . ed . rev . ampl . e atual. São Paulo: Saraiva, 2012 .

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. **O Globo**. 18 fev. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e a institucionalização da participação**. São Paulo: Cortez, 2011.

MELO, Carlos Ranulfo. **Partidos e Governos no Brasil**: performance e organização. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

OLIVEIRA, Fabiano Santos. O Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003.

POGREBINSCHI, Thamy. Deliberação ou representação?. **Dados**, v. 56, n. 3, p. 745–778, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados***: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259–305, set. 2011. DOI: 10.1590/S0011-52582011000300002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/RbwTCwJjmjpRgs6VJ7vxpGH.

ROSANVALLON, Pierre. **A contrademocracia**: a política na era da desconfiança. Rio de Janeiro: Manole, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Participação e representação política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, 2006.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 2020.

SHEPSLE, Kenneth. **Analyzing Politics**: Rationality, Behavior and Institutions. New York: W.W. Norton, 2010.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 167-190, jul./dez. 2019. Disponível em: https://revista.direitoestrangeiro.org/index.php/revista/article/view/1092. Acesso em: 08 de out. 2025.

SOUZA, Celina. **Participação, descentralização e políticas públicas**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

TELLES, Vera da Silva. **Cidadania e direitos na era da globalização**. Lua Nova, n. 55, 2002.

TSEBELIS, George. **Veto Players**: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.