

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

Clodoaldo Francelino MIGUEL

**INICIATIVA POPULAR DE LEIS E A LIMITAÇÃO MATERIAL DAS
CONSTITUIÇÕES**

São Paulo

2014

Clodoaldo Francelino MIGUEL

**INICIATIVA POPULAR DE LEIS E A LIMITAÇÃO MATERIAL DAS
CONSTITUIÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientadora: Prof^a D^{ra} Maria Cristina Briani

São Paulo
Abril de 2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente à minha esposa Cristina, pela compreensão nas ausências e pelo apoio incondicional que foi despendido, aos meus filhos Heitor e Alice, minha alegria e minha vontade de superação, por fim a todos os que de alguma forma contribuíram mesmo que indiretamente para a concretização de mais esta etapa da vida.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. A Importância da Participação Popular no Processo de Construção das Leis	8
3. O Exercício Direto da Democracia	10
4. Procedimento para Proposição de Leis de Iniciativa Popular no Brasil atualmente....	18
5. Conclusão.....	19
6. Referências Bibliográficas.....	20

RESUMO

Democracia pressupõe dar ao povo garantias de participação nas realizações do estado, na tomada de suas decisões, o que embora assegurado constitucionalmente esbarra nas peculiaridades legais para o seu exercício, especialmente no que se refere à democracia direta, a que se realiza sem intermediários, mais difícil ainda, quando dentro das possibilidades de exercício, analisamos a possibilidade de iniciativa popular de leis, pois apresentar proposições subscritas na forma e na quantidade disposta pelas constituições federal, estaduais e leis orgânicas requer muito trabalho, empenho, paciência e conscientização.

Estas peculiaridades legais encontram ainda pelo caminho limitações materiais, ou seja, textos de lei, das constituições estaduais e das leis orgânicas, e até limitações imateriais, interpretação dos textos legais por doutrinas e jurisprudências que subtraem a possibilidade de se tratar de algumas matérias por iniciativa popular de leis, que desprezam o direito de se apreciar o mérito da matéria e nos remete discutir e sugerir alterações na forma deste exercício da democracia.

Palavras-chave: Iniciativa Popular de Leis, Democracia Direta, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, Limitações.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa popular de leis é uma das formas do exercício da soberania popular, com previsão nas constituições federal, estaduais e leis orgânicas, e um importante instrumento do exercício da democracia.

Ocorre que exercer a iniciativa popular de leis não é uma tarefa fácil, apresentar proposições subscritas na forma e na quantidade disposta pelas constituições federal, estaduais e leis orgânicas requer muito trabalho, empenho, paciência e conscientização, o que não pode ser desprezado pelos poderes constituídos sem ao menos a apreciação do mérito da matéria.

É preciso questionar a aplicação do sistema de freios e contrapesos, aquele que garante a autonomia dos poderes e entes federativos, impedindo que um adentre na seara administrativa de outro, e que não se aplica à iniciativa popular de leis que é exceção à regra geral na medida em que não se trata de um dos poderes oficialmente constituídos.

Destaque-se que esta capacidade diferenciada não implica dizer que não há qualquer tipo de controle sobre este tipo de iniciativa de leis, vez que as proposições são obrigatoriamente submetidas ao crivo do processo legislativo, onde fatores de ordem legal, técnica e política serão considerados.

Neste sentido bem explica Pedro Scuro Neto:

O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE LEIS no Brasil obedece uma sequência complexa e penosa. O percurso dos projetos de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, da Procuradoria-Geral da União, dos deputados federais ou dos cidadãos tem início na Câmara dos deputados. Aí são submetidos a rigorosa análise técnica, material e formal ao menos uma dentre as 16 comissões permanentes que a Casa possui (o Senado tem sete). Uma vez aprovado (o que pode demorar vários anos), o projeto é enviado para ser votado em sessões plenárias, reunindo a maioria dos deputados e, em seguida, dos senadores. Nesta ocasião o documento normalmente é modificado, ou seja, recebe emendas, que são apreciadas em última análise pela Câmara. Um texto final é aprovado e submetido ao presidente da República que por sua vez pode sancionar ou vetar o projeto, no todo ou em parte. O veto presidencial, contudo, não é definitivo, pois o

Congresso pode recusá-lo e devolvê-lo ao Executivo para ser promulgado (SCURO, 2003 apud SCURO; 2010, pg.59).

Por tudo isso é que pretendemos aqui abordar os principais aspectos constitucionais e legais que impedem o exercício da iniciativa popular de leis, orientando quem pretende usar deste instrumento e sugerindo alterações normativas que possibilitem o exercício pleno e efetivo deste direito, vez que é de fundamental importância o aprofundamento da matéria e seu melhor conhecimento.

2. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS LEIS.

A participação popular no processo de construção de leis deve ser o termômetro dos anseios sociais e um importante instrumento de auxílio do Estado no caminho da adequação legislativa ao mundo contemporâneo, pensamento compartilhado por filósofos e que na atualidade vem sendo marginalizado pela interpretação equivocada da legislação correlata.

Montesquieu, por exemplo, em sua obra o Espírito das Leis (1748) já afirmava que:

“As leis escritas ou não, que governam os povos, não são fruto do capricho ou do arbítrio de quem legisla. Ao contrário, decorrem da realidade social e da história concreta própria ao povo considerado. Não existem leis justas ou injustas. O que existe são leis mais ou menos adequadas a um determinado povo e a uma determinada circunstância de época ou lugar.”

Este é o espírito que motivou as grandes transformações sociais, pois a necessidade dos povos envolve diversos fatores considerados, tais como as questões geográficas, climáticas e até religiosas de um determinado lugar. Ninguém melhor que os habitantes de uma nação para apontar a direção a se seguir.

O professor Eduardo Tadeu ao lecionar sobre os pensadores Karl Marx e Friederich Engels esclarece que, segundo aqueles, “as sociedades humanas progridem através da luta de classes: um conflito entre a classe burguesa que controla a produção e um proletariado que fornece a mão de obra para a produção” (TADEU, 2013, pg. 4 e 6), é a chamada luta de classes.

Em síntese, o que se busca com as transformações sociais é a participação dos excluídos, o que se coaduna diretamente com a participação popular cidadã e controle social preconizada dentre os eixos do modo petista de governar, superando a “tradição clientelista e assistencialista”, favorecendo “a constituição de uma cultura democrática baseadas em direitos” e transformando a esfera pública democrática em “espaços de explicação e negociação de conflitos”, o que possibilita criar regras que caracterizam a constituição da esfera pública democrática de comum acordo. (“(TADEU, 2013, pg.10)

Exemplos claros da vontade popular convertida em legislação são as da Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005 que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”, e a Lei Complementar n. 135/2010 (Ficha Limpa).

A possibilidade de participação popular na tomada de decisões brasileira não é uma novidade. Já no ano de 1824, quando as províncias foram transformadas em unidades administrativas, foram criados os Conselhos Gerais de Província, que reconheciam o “direito de todo cidadão intervir nos negócios de sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares” (Alesp, 2011, pg.15).

Entretanto, após décadas de exclusão, especialmente as do regime totalitário, o povo brasileiro teve na Constituição Federal de 1988, a chamada *constituição cidadã*, a possibilidade real e concreta de retomar sua participação nos negócios do Estado. Aliás, como afirma Márcia Azevedo, a Constituição de 88 “veio expressamente devolver aos cidadãos uma gama enorme de direitos e garantias. Inclusive a garantia da representação e da participação direta nos negócios do Governo, em suas decisões e na política” (Azevedo, 2001:88).

O desejo de garantir a participação popular nas diversas instâncias de governo se confunde com os próprios ideais do Partido dos Trabalhadores, a chamada gestão democrática e popular é, na verdade, o pilar da maior marca do partido, o modo petista de governar, e que vem sendo praticado desde a sua fundação.

Foi assim que o governo federal nos últimos 11 (onze) anos, assim como já haviam feito outras administrações petistas de esferas inferiores, lançou mão de iniciativas que proporcionaram uma geração de cidadãos mais bem informados e conseqüentemente melhor esclarecidos sobre seu papel e seus direitos na sociedade contemporânea, possibilitando uma participação mais efetiva no estabelecimento das prioridades da população através dos conselhos, ouvidorias, orçamento participativa e outros.

De fato, as décadas que se seguiram à promulgação da constituição de 1988 se revelam de avanços da participação popular, porém, contrário senso, apesar de expressa em nossa Constituição Federal, a participação direta do cidadão no processo legislativo através da iniciativa popular de leis, na prática, após 25 (vinte e cinco) anos desta conquista, resultou em apenas 4 (quatro) leis, duas já citadas acima, e que nos permite sugerir e repensar o modelo ora utilizado.

3. O EXERCÍCIO DIRETO DA DEMOCRACIA.

Dentre as modalidades de regime político a ser adotado por uma determinada nação encontra-se a democracia, modelo adotado pelo Brasil e que se encontra consignado no artigo 1º da nossa *carta magna* nos seguintes termos:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: sublinhamos

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.”

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Sublinhamos

Democracia, na clássica definição de Abraham Lincoln, “é o governo do povo, pelo povo e para o povo” (Dantas, 2007, pg.15), o que colide diretamente com as ideias e ideais de participação já discutidos anteriormente.

A definição de Lincoln converge para a própria acepção da palavra democracia, que segundo os ensinamentos da professora Marilena Chauí (CHAUÍ, 2002, pg. 133) resulta da união das palavras *demói* (os cidadãos) e *kratos* (o poder), ou seja, o poder dos cidadãos.

Chauí ensina ainda que a democracia surgiu fruto da grande reforma de Clístenes ocorrida na cidade grega de Atenas, que reorganizou o território geográfico de decisões políticas dentro dos domínios atenienses para impedir a concentração dos poderes aristocratas e oligarcas criando a *polis*, espaço político de decisões onde a participação se dava através da *Boulé* e da *Ekklesia*, sendo a *Boulé* o “tribunal que cuidava dos assuntos cotidianos da cidade ou das relações entre cidadãos, era o conselho de quinhentos cidadãos sorteados, a cada reunião, entre os membros de todos os *démoi*” e a *Ekklesia* “Assembléia Geral de todos os cidadãos atenienses, na qual eram escolhidos por voto os magistrados, discutidos e decididos publicamente os grandes assuntos da cidade, sobretudo os concernentes a guerra e paz”

No modelo adotado pelo Brasil o exercício da democracia pode ser:

1. **direto:** aquela em que a tomada de decisões é feita diretamente pelo povo;

2. **indireto:** aquela em que a vontade geral é efetivada pelos representantes eleitos;

3. **semi direto:** um misto das duas anteriores e que, conforme se extrai do texto do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal destacado acima, foi o adotado pelo Brasil.

O que nos interessa é uma das possibilidades de exercício direto da democracia previstos no artigo 14 da nossa *carta magna*, mais especificamente, a iniciativa popular, prevista no inciso III do referido artigo e que ao lado do plebiscito e do referendo incluem-se no chamado exercício da soberania popular e que somente pode sofrer limitações por expressa disposição constitucional.

*“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.
[...]”*

São raríssimas, como já dissemos anteriormente, as leis originadas de projetos de iniciativa popular. No dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “trata-se de instituto decorativo”.

De fato, muitos projetos de origem popular, em que pese a grande repercussão gerada, não atendem o critério constitucional para sua apresentação e acabam por ser encampados por congressistas ou pelo executivo para que possa tramitar; isso se deve, sobretudo, aos excessivos critérios exigidos para tal exercício, exemplo é o do artigo 61 da Constituição Federal que passamos a reproduzir:

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. sublinhamos
§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 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.” Sublinhamos

A primeira problemática a ser destacada então é a referente ao parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, ou seja, a exigência para a apresentação de projeto de lei com a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído ao menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, para a apresentação, colabora sobremaneira para o insucesso deste instituto.

A título de curiosidade colacionamos dados do TSE de 2010 e a quantidade de subscrições inerentes a cada Estado para cumprimento do dispositivo legal:

QUADRO 1
NÚMERO DE ELEITORES NO BRASIL E NÚMERO DE ASSINATURAS
NECESSÁRIAS PARA ENCAMINHAMENTO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR
NO ÂMBITO FEDERAL.

REGIÃO	UNIDADE DA FEDERAÇÃO (SIGLA)	NÚMERO DE ELEITORES	QUANTO REPRESENTA DO ELEITORADO NACIONAL	0,3% DESTES ELEITORES NÚMERO DE ASSINATURAS NECESSÁRIAS EM CINCO DESTES ESTADOS PARA ENCAMINHAR PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR (VALOR ARREDONDADO)
Sudeste	(MG)	14.522.090	10,693%	43.566
Nordeste	(RN)	2.246.691	1,654%	6.740
Sudeste	(RJ)	11.589.763	8,534%	34.769

Nordeste	(AL)	2.034.326	1,498%	6.102
Sudeste	(ES)	2.523.185	1,858%	7.569
Sudeste	(SP)	30.301.398	22,313%	90.904
Sul	(PR)	7.601.553	5,597%	22.804
Sul	(RS)	8.112.236	5,973%	24.336
Nordeste	(PB)	2.740.079	2,018%	8.220
Nordeste	(MA)	4.324.696	3,185%	12.974
Nordeste	(PE)	6.259.850	4,609%	18.779
Norte	(RR)	271.890	0,200%	815
Norte	(AM)	2.030.549	1,495%	6.091
Norte	(AC)	470.975	0,347%	1.412
Nordeste	(SE)	1.425.973	1,050%	4.277
Centro-Oeste	(MT)	2.095.825	1,543%	6.287
Centro-Oeste	(GO)	4.061.371	2,991%	12.184
Sul	(SC)	4.538.891	3,342%	13.616
Nordeste	(CE)	5.881.584	4,331%	17.644
Nordeste	(BA)	9.550.898	7,033%	28.652
Norte	(RO)	1.079.327	0,795%	3.237
Norte	(AP)	420.799	0,310%	1.262
Centro-Oeste	(DF)	1.836.280	1,352%	5.508
Norte	(TO)	948.920	0,699%	2.846
Centro-Oeste	(MS)	1.702.511	1,254%	5.107
Nordeste	(PI)	2.263.834	1,667%	6.791
Norte	(PA)	4.768.457	3,511%	14.305
Total	Brasil	135.804.433	100,000%	407.413

Silva (2007:161) já asseverava em 2007 que o cumprimento do parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal importava em:

“primeiro lugar angariar cerca de cem mil assinaturas em todo o país. Mas não basta isso, porque se exige também que esse número de subscritores do projeto de lei sejam distribuídos pelo menos por cinco estados, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, e que em São Paulo, por exemplo, exigiria a subscrição de pelo menos de seiscentos mil eleitores. Há nítida dificuldade para a utilização da iniciativa legislativa popular.”

À primeira vista mais razoável, o constituinte paulista estabeleceu critério menos rigoroso para a apresentação de proposições deste caráter, reduzindo a proporção de subscrições estabelecida na Constituição Federal, é o que dispõe o artigo 24, parágrafo 3º, 1, da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 3º - O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

1 - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar; sublinhamos

2 - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembléia Legislativa a realização de referendo sobre lei;

3 - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa;

4 - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles;

5 - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição;

6 - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens 2 e 3, no prazo de sessenta dias.”

Porém, se por um lado a Constituição Estadual de São Paulo abrandou os rigores da Constituição Federal do ponto de vista formal, por outro, estabeleceu forte limitação do ponto de vista material. O item 5 do mesmo parágrafo 3º dispõe que “não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva”, que é a segunda problemática relacionada ao instituto, e que trataremos mais abaixo.

Já no Estado de Minas Gerais a quantidade de subscrições é fixa conforme redação do artigo 67, porém assim como a constituição paulista, pecou ao fazer reserva de matéria e estabelecer critérios que desvirtuem o objetivo desejado:

*“Art. 67 – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas. sublinhamos
§ 1º – Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado.
[...]”*

A segunda problemática então são as limitações materiais encontradas nas constituições estaduais e leis orgânicas que, ao arripio da Constituição Federal, vez que a mesma não trata de limitações ao exercício da iniciativa popular de leis, restringem o campo de exercício dos direitos políticos legais dos cidadãos sem autorização da nossa lei maior.

Neste espeque, compartilhamos experiência decorrente deste equívoco do constituinte paulista, que colocando o exercício da soberania popular em equivalência com os poderes constituídos possibilitou aberrações jurídicas como o parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo ao Projeto de Lei n. 231, de 1995, de iniciativa popular, que em sua conclusão afirmou que **“a Propositura incorre em vício de iniciativa, acarretando a sua inconstitucionalidade.”**

Ora, se a constituição confere ao cidadão o *status* de soberano é evidente que tais entendimentos se mostram por demais equivocados, afinal, nas palavras de Bodin “a soberania é um poder *absoluto e perpétuo*”, e mais, “Nenhuma lei humana, nem as do próprio príncipe, nem as de seus predecessores, podem limitar o poder soberano” (Bodin, 1583 apud Dallari, 2001, pg.77).

Infelizmente, como já havíamos adiantado esta posição não é pacífica, e não bastasse à problemática relacionada às subscrições que outrora discutimos os populares ainda tem que enfrentar este equívoco de ordem material que restringe substancialmente seu campo de atuação.

Gilberto Bercovici aduz que a iniciativa popular não é limitada pelo poder de iniciativa do Executivo, pois não usurpa funções ou competências dos Poderes constituídos, pois o Povo não é um Poder do Estado em sentido orgânico, controlado e limitado pelos demais: “o Povo é o soberano no Estado Democrático”.

Para o jurista José Afonso da Silva o princípio que prevalece é o da *plenitude do gozo dos direitos políticos positivos*, que consistem no conjunto de normas que asseguram o direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais, abrangendo o direito de sufrágio e outros direitos de participação popular como, por exemplo, o de *iniciativa popular*. Mesmo a interpretação das normas relativas aos direitos políticos “deve tender à maior compreensão do princípio”, ao passo que “as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica”.

A hermenêutica segundo Vicente Ráo (1999:456 apud Guerra e Merçon, 2002:104):

“A hermenêutica tem por objetivo investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para o efeito de sua aplicação; a Interpretação, por meio de regras e processos especiais, procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a Aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos e assim interpretados, às situações de fato que lhes subordinam.”

Tal entendimento prevaleceu por ocasião da tramitação do projeto de lei que se converteu na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS, já referido acima.

Diante de alguns exemplos já mencionados talvez mais adequada seria a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que em seu artigo 68 de forma inovadora possibilita inclusive referendo popular quando da rejeição dos projetos de iniciativa popular:

“Art. 68 - A iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de:

I - projeto de lei;

II - proposta de emenda constitucional;

III - emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual, conforme disciplinado no art. 152, § 6º.

§ 1º - A iniciativa popular, nos casos dos incisos I e II, será tomada por, no mínimo, um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º - Recebido o requerimento, a Assembleia Legislativa verificará o cumprimento dos requisitos previstos no § 1º, dando-lhe tramitação idêntica à dos demais projetos.

§ 3º - Os projetos de iniciativa popular, quando rejeitados pela Assembléia Legislativa, serão submetidos a referendo popular se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer. sublinhamos
§ 4º - Os resultados das consultas referendárias serão promulgados pelo Presidente da Assembléia Legislativa.”

A última problemática a ser destacada é a falta de representatividade política, infelizmente pseudos representantes do povo ainda ocupam as cadeiras do nosso legislativo; isso compromete o atendimento das necessidades e vontades sociais vez a intervenção da sociedade não é interessante.

4. PROCEDIMENTO PARA PROPOSIÇÃO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL ATUALMENTE.

1. Verifique na legislação maior da esfera governamental de proposta da propositura se há reserva de iniciativa e quais são os campos de possíveis propostas de iniciativa popular de leis;

2. Retire na casa legislativa correspondente o formulário padrão para abaixo assinado ou elabore um visando à coleta de assinaturas de abaixo assinado com o mínimo e forma estabelecida nas legislações. Importante destacar que, só poderá subscrever abaixo assinado para lei de iniciativa popular cidadão, ou seja, aquele que está no exercício de seus direitos políticos, portanto o abaixo assinado deve conter obrigatoriamente o número do título de eleitor;

3. Elaboração da proposição conforme manuais e modelos disponíveis nas casas legislativas ou no Manual de Redação Oficial da Presidência da República, observada a redação oficial disposta na Lei Complementar Federal nº 96, de 26 de fevereiro de 1998;

4. Protocolo da proposição acompanhada do abaixo assinado no órgão competente: Congresso, Assembleia ou Câmara de Vereadores. O documento recebe um número que permite ao cidadão acompanhar o andamento do mesmo. A partir deste momento ele segue o processo legislativo normal;

Na atualidade, é importante, no momento da coleta de assinaturas, contar com o apoio das mídias sociais e do terceiro setor.

Como já citamos, uma vez dentro da casa legislativa, a proposição segue o mesmo caminho dos projetos apresentados pelo legislativo, executivo ou judiciário. Não há distinções entre eles, portanto o mesmo ficará sujeito a pareceres, deliberações, votação e sanção ou veto.

É importante ainda conhecer a Lei Federal nº 9.709/98, a mesma que regulamenta os plebiscitos e referendos, antes de propor uma lei de iniciativa popular.

5. CONCLUSÃO

Diante de tudo o que pudemos observar ao longo de nossa pesquisa, concluimos que o ideal seria adequar as constituições federal, estaduais e leis orgânicas a uma realidade plausível de ser atingida, tanto no campo geográfico e eleitoral como nos dos desejos sociais.

Entendemos que isso poderia ocorrer de três formas:

1. redução da quantidade de subscrições nas proposições de natureza popular;
2. redução da quantidade de estados para representação de pelo menos 3 (três) regiões administrativas distintas;
3. exclusão das reservas leis de iniciativa dos textos estaduais e municipais.

Oportuno destacar que no Estado de São Paulo uma iniciativa da deputada estadual Ana Perugini do Partido dos Trabalhadores – PT, propõe através da Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2011 a redução da quantidade de subscrições de cinco décimos para um décimo por cento do eleitorado, o que equivale dizer que as atuais mais 150.000 (cento e cinquenta mil) subscrições exigidas passariam a pouco mais de 30.000 (trinta mil), bem como a revogação do dispositivo que limita a abrangência da iniciativa popular de leis, assim como propomos nos itens 1 e 3 acima.

Para nossa frustração, e destacando a última problemática apontada, a falta de representatividade, esta importante medida já possui voto contrário do relator da proposta pela Comissão de Constituição Justiça e Redação, deputado Mauro Bragato do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Como se vê, a tarefa não é fácil, porem há de ser vitoriosa; o processo legislativo é um conjunto de procedimentos sistemáticos de elaboração de leis e assim deve ser acompanhado, questionado e conquistado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislação

BRASIL, Constituição Federal, artigos 1º, 14 e 61, § 1º.

BRASIL, Lei nº 9.709, de 18/11/1998.

BRASIL, Lei nº 11.124, de 16/06/2005.

BRASIL, Lei complementar nº 135, de 04/06/2010.

SÃO PAULO, Constituição Estadual, artigo 24.

MINAS GERAIS, Constituição Estadual, artigo 67.

RIO GRANDE DO SUL, Constituição Estadual, artigo 68.

Proposituras

BRASIL, Câmara dos Deputados, Projeto de lei nº 2710, de 1992

SÃO PAULO, Assembleia Legislativa, Projeto de lei nº 231, de 1995.

Doutrina – parecer

BERCOVICI, Gilberto. *Iniciativa Popular. Projeto de Lei de Iniciativa Popular. Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ausência de Vício de Iniciativa Legislativa. Constitucionalidade*. RDA 241/363.

SILVA, Glauco Marques da. *Iniciativa Popular de Leis: Impossibilidade de Limitações de Materiais pelo Constituinte Estadual. Estudo de Proposição*. Divisão de Proposições Legislativas da Alesp, 2011.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 4ª ed., Malheiros, São Paulo, 2007.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22ª ed., Saraiva, São Paulo, 2001.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Série Leituras - Direito Constitucional*. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2007.

GUERRA, Sidney; MERÇON.GUSTAVO. *Direito Constitucional aplicado à Função Legislativa*. América Jurídica, Rio de Janeiro, 2002.

CHAUÍ, Marilena; *Introdução à História da Filosofia 1 - Dos Pré-Socráticos a Aristóteles*. 2º ed., Companhia das Letras, São Paulo, 2002.

SCURO, Pedro Scuro; *Sociologia Geral e Jurídica*. 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2010.

TADEU, Eduardo; *Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas – Disciplina I*. Fundação Perseu Abramo/Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. São Paulo, 2013.