



---

## A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO DAS LEIS<sup>1</sup>

**Ana Cristina Alves**

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

E-mail: aalves@unir.br

**Adnilson de Almeida Silva**

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

E-mail: aalves@unir.br

### RESUMO

O objetivo consiste em analisar a iniciativa popular como instrumento político de participação popular na elaboração das leis do país, previstos no artigo 14, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A metodologia se alicerça na pesquisa bibliográfica com base em livros impressos e publicações eletrônicas nas áreas de Direito, Ciência Política e Teoria Geral do Estado sobre a iniciativa popular no Brasil. No período compreendido da promulgação da Constituição Federal até o ano de 2013, verifica-se que foram criadas quatro leis, oriundas da iniciativa popular nacional nas áreas de crime hediondo, recrudescimento da lei de crime hediondo, habitacional e eleitoral - Ficha limpa. E tendo por organização sociopolítica, a liderança da iniciativa por movimentos sociais, movimento pessoal e organismo religioso. Conclui-se que o país tem poucas leis geradas pela iniciativa popular nacional devido o pouco conhecimento da existência deste instrumento constitucional, a dificuldade de organizar politicamente a população a nível nacional e o cumprimento das exigências legais para a execução deste instrumento político.

**Palavras-Chave:** Iniciativa Popular – Participação Popular – Instrumento Político Constitucional – Democracia Direta

### ABSTRACT

---

<sup>1</sup> Este artigo foi parcialmente publicado em forma de resumo expandido no I Congresso Internacional UNINTER de Conhecimento, Inovação e Sustentabilidade, XII Encontro de Iniciação Científica, X Fórum Científico, II Seminário PIBID - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica, Curitiba, Paraná, 2015.



The objective is to analyze the popular initiative as a political instrument of popular participation in the elaboration of the laws of the country, foreseen in article 14, item III, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. The methodology is based on bibliographic research based on books printed and electronic publications in the areas of Law, Political Science and General Theory of the state on the popular initiative in Brazil. In the period from the enactment of the Federal Constitution to the year 2013, four laws were created, originating from the national popular initiative in the areas of heinous crime, hardening of the law of heinous crime, housing and electoral - Clean Sheet. And having as sociopolitical organization, the leadership of the initiative by social movements, personal movement and religious organism. It is concluded that the country has few laws generated by the national popular initiative due to the little knowledge of the existence of this constitutional instrument, the difficulty of politically organizing the population at national level and the fulfillment of the legal requirements for the execution of this political instrument.

**Keywords:** Popular Initiative - Popular Participation - Constitutional Political Instrument – Direct Democracy.

## INTRODUÇÃO

A partir de maio de 2013, diversas manifestações de rua eclodem por todo Brasil devido ao descontentamento inicial com o preço da tarifa do transporte rodoviário urbano. A primeira manifestação do povo na rua ocorre na cidade de São Paulo, cobrando do poder público e das empresas de transportes coletivos por ônibus a redução da tarifa. Nesta cidade sucessivas manifestações se sucedem diariamente. A imprensa escrita, falada e eletrônica, bem como a internet e as redes sociais, registraram as manifestações populares em São Paulo, as quais rapidamente tomam conta do país.

Essas manifestações de rua tem como os principais atores sociais os jovens secundaristas, universitários e demais escolares que pleiteiam o passe-livre do ônibus urbano.<sup>1</sup> Outros atores sociais se unem aos estudantes, nacionalmente. As



redes sociais como facebook, twitter e outros tem um papel importante de organizar os jovens.

As imprensas nacional e internacional divulgam as manifestações de rua, logo em seguida, processasse movimentos internacionais em apoio a causa dos manifestantes de rua do Brasil. Processa-se a globalização do movimento social de rua no país.

No decorrer das manifestações de rua no cotidiano do país, a bandeira de luta pela redução da tarifa de ônibus, desenvolve na luta popular outras dimensões que afetam a vida econômica e política do país.

A insatisfação popular, a nível nacional com a corrupção nos governos federal, estadual e municipal se distribui pelo país. Escândalos políticos como o mensalão, diversos casos de corrupção, a construção das obras faraônicas e desnecessárias com a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Os manifestantes se mostram indignados com tanta corrupção e gastos governamentais desnecessários, em contradição com a pobreza, o desemprego, o árduo cotidiano dos trabalhadores brasileiros e a farra política, assolando o país.

O levante popular no país, abala a imagem e questiona a ação dos governos, sobretudo no âmbito federal. Diante das manifestações de rua, a presidente da república, Dilma Rousseff se vê acuada e pressionada tanto no país como no exterior. E tem a sua imagem política arranhada, e por consequência despenca nas pesquisas quanto à insatisfação do seu governo.

Nesta conjuntura, a presidente toma uma decisão criar uma Constituinte com a participação do povo na elaboração das leis do país. Contudo, muda de idéia de um dia para outro, e decide convocar um plebiscito com consulta popular na formulação das leis da Constituição Federal; e realização de uma reforma política no Brasil.



O governo federal do Partido dos Trabalhadores encontra barreiras para a implantação da sua reforma política através do plebiscito, O grupo opositor deseja a reforma política, mas utilizando o referendo como instrumento político de mudança na vida do país. De acordo, com a oposição o referendo seria menos passível de manipulação e deturpação do seu fim por esse governo.

A discussão da reforma política traz à baila, um novo instrumento político de participação popular: a iniciativa popular, criada na Constituição Federal de 1988. Este instrumento também é passível de manipulação? Mas no que concerne a iniciativa popular?

A iniciativa popular enquanto instrumento político de democracia direta prevê a criação de leis ordinárias e complementares por qualquer pessoa, entidade de classe, organização não-governamental, comissões e outras formas de organização sociopolítica, nos âmbitos federal, estadual e municipal através de um abaixo-assinado com um número mínimo de eleitores, e apresentado por um parlamentar na Câmara ou

---

(<sup>1</sup>) “Em junho de 2013 o Governo Federal autorizou os Estados e os Municípios a elevarem as tarifas dos transportes públicos (metrô, trem e ônibus) em todo o País. O que se viu foi um levante contrário ao aumento protagonizado por toda a nação, e que foi capitaneado por um grupo de jovens denominados “Movimento do Passe Livre” que conseguiu mobilizar o povo que marchou pela bandeira de redução de tarifa, e ao término de alguns dias de protestos populares, conseguiram o que almejavam”. SILVA(2013, p. 1)

no Senado. Nesse sentido, configura-se como instrumento político de soberania popular no Brasil, originado e previsto no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Vale lembrar que a redemocratização do país após o período da ditadura militar de 1964-1985, culminou com a criação de uma nova Constituição Federal. Nesse bojo,



de luta e mobilização dos setores mais progressistas da sociedade nasceu a iniciativa popular como um dos instrumentos constitutivos do Estado Democrático de Direito no Brasil. Nesse ínterim, os princípios da constitucionalidade e da democracia, formadores do conceito de Estado Democrático de Direito no Brasil, concederam a supremacia da vontade popular e da democracia participativa na vida política do país.

Dentre os instrumentos políticos de formulação de leis emanadas da participação democrática da população brasileira citem-se o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, destacando-se o último como a representação mais próxima dos anseios do povo. O projeto de lei pode ser elaborado e proposto por qualquer cidadão, diferentemente do plebiscito e referendo que são elaborados por parlamentares.

Assim, o objeto de estudo deste trabalho será o instrumento político a iniciativa popular no Brasil. A abordagem deste objeto reflete a conjuntura das manifestações de rua ocorridas por todo o país no ano de 2013, as quais pressionavam o governo por mudanças, dentre elas a reforma política. Nesse quadro surge o seguinte questionamento: A iniciativa popular enquanto instrumento de participação popular na formulação das leis, complementares e ordinárias, vem sendo pouco proposta como projeto de lei pelo povo brasileiro?

Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar a iniciativa popular como instrumento político de participação popular na elaboração das leis do país, previstos no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

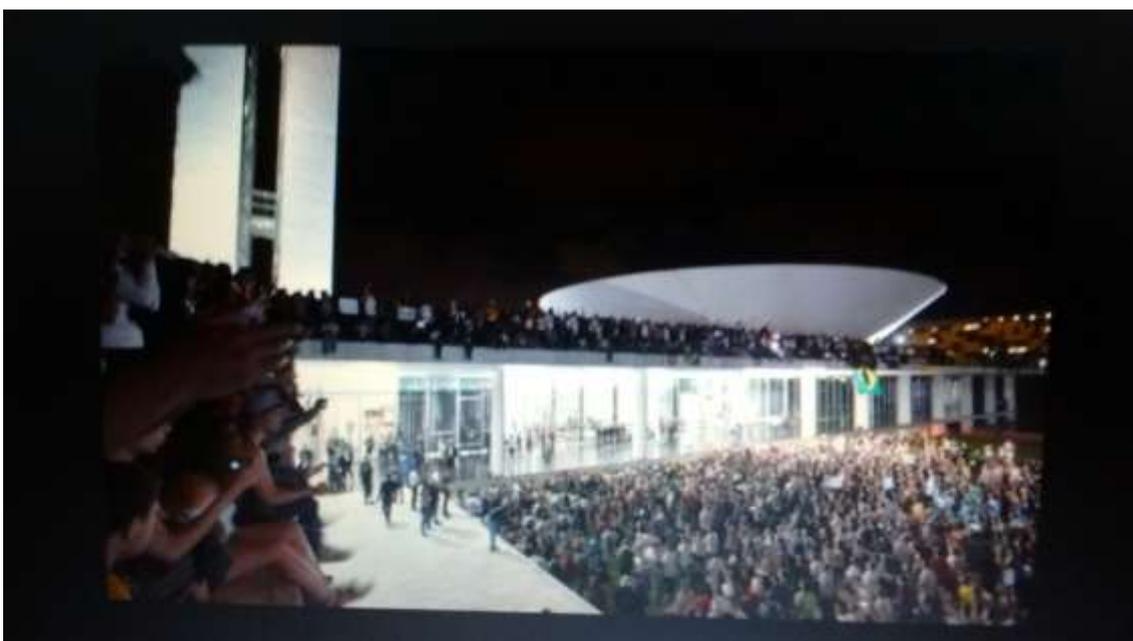
## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica em livros impressos ou em publicações eletrônicas, dentre elas artigos científicos e jornais, nas áreas de Direito, Ciência Política e Teoria Geral do Estado sobre a iniciativa popular no Brasil e no mundo, participação popular e democracia direta, Estado Democrático de Direito, mecanismos de participação popular e Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir de maio de 2013, diversas manifestações de rua eclodiram por todo o Brasil devido ao descontentamento inicial com o preço da tarifa do transporte rodoviário urbano. A primeira manifestação ocorreu na cidade de São Paulo, cobrando do poder público e das empresas de transporte coletivo por melhores veículos, bem como a redução da tarifa. As sucessivas manifestações se sucederam diariamente em São Paulo e se estenderam pelo restante do país, recebendo a cobertura da imprensa formal, além de diversas páginas na *internet* e nas redes sociais que garantiram o alcance global aos fatos noticiados, vide foto 1.

Foto 1 - Manifestação de rua em frente ao Congresso Nacional em Brasília, Distrito Federal, ano de 2013



Fonte: <http://www.rasheedsworld.com/wp/tag/economics/> (2017).



A insatisfação popular ocorre no nível das três esferas de governo e se distribui pelo país com os escândalos políticos como o mensalão, corrupção, PEC 37– Ministério Público<sup>2</sup> e obras desnecessárias com a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Neste contexto, a Presidente da República, Dilma Rousseff, tomou a decisão de criar uma Constituinte com a participação popular na elaboração das leis. Contudo, um dia após anunciado, decidiu convocar um plebiscito sobre a realização da reforma política no Brasil.

É importante observar que a discussão da reforma política trouxe à baila um novo instrumento político de participação popular: a iniciativa popular, criada na CF de 1988. De acordo com FERREIRA (1994), “A Constituição (...) confere iniciativa das leis complementares e leis ordinárias ao cidadão (art. 61)”. Além disso, XAVIER salienta “que somente as leis ordinárias e as leis complementares podem ser objeto de iniciativa popular do caput do art. 61.” Destarte, FERREIRA (1994) afirma que o “constituente deixou a lei a disciplina da iniciativa popular nos Estados (...) para os Municípios a competência de discipliná-la pela ... Lei Orgânica (...) a manifestação de cinco por cento do eleitorado municipal (art. 2º, XIII)”. Complementando essa perspectiva, SANTANA (2013) expõe os passos do procedimento da iniciativa popular, quais sejam:

- a) redação do texto;
- b) político que encampe o projeto (vereador, deputados federal e estadual, senador);
- c) grupo busca o formulário-padrão para abaixo-assinado na Câmara ou Assembléia.

Os projetos encaminhados pela iniciativa popular, geralmente são adotados por um deputado federal, um senador ou pelas comissões, que garante sua tramitação no Congresso Nacional, e assume a autoria do projeto da referida iniciativa.

Embora haja certa dificuldade e burocratização nesse processo, quatro Projetos de Lei de Iniciativa Popular já foram aprovados e se transformaram em leis

---

<sup>2</sup> O Movimento pela redução das tarifas só tomou força e visibilidade nacional porque a Polícia Militar de São Paulo, “filha de uma concepção” advinda da ditadura militar, utilizou de forma desmedida a força para reprimir uma manifestação popular livre e pacífica organizada pelas redes sociais que ocorreu no dia 13/06/2013 na Avenida Paulista. SILVA (2013, p. 1).

no Brasil. A primeira foi a Lei 8.930, de 7 de setembro de 1994<sup>3</sup>, tipificando novos crimes hediondos e o caso mais recente foi o projeto Ficha Limpa, ocorrido em 2010.

OLIVEIRA menciona que três foram os projetos de iniciativa popular foram "... acolhidos por deputados, dos quais dois viraram lei posteriormente. Outro foi "adotado" pelo Executivo e também se transformou em lei. No entanto, todos perderam a denominação de projeto de iniciativa popular. Veja a lista:

| Projeto | Iniciativa  | Autor oficial                           | Assunto  | Tramitação  |
|---------|---|---|--|---|
| 2710/92 | Movimento Popular de Moradia  | Deputado Nilmário Miranda (PT-MG)       | Cria o Fundo de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP) | Transformado na lei 11124/05  |
| 4146/93 | Gloria Perez (após o assassinato de sua filha Daniela Perez)          | Poder Executivo                         | Caracteriza chacina como crime hediondo  | Transformado na lei 8930/94   |
| 1517/99 | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)                      | Deputado Albérico Cordeiro (PTB-AL)     | Pune com cassação o candidato que tentar comprar votos                                 | Transformado na lei 9840/99   |
| 7053/06 | Movimento "Gabriela Sou da Paz" (criado após morte de adolescente por | Deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) | Torna mais rigorosa a pena do condenado por crime hediondo                             | Apensado ao PL 4911/05, do deputado Alberto Fraga, que reapresentou o |

<sup>3</sup> "Não à PEC 37" é o que o povo gritava continuamente, ou seja, pela não aprovação da PEC 37 que alterava a forma de se investigar delitos no Brasil e assim, muda os poderes do Ministério Público. Em 25/06/13, surpreendentemente, a proposta foi rejeitada pela Câmara dos deputados, por maioria absoluta dos votos, tudo ao som dos gritos do povo. O recado do povo foi que NÃO HÁ MAIS ESPAÇO PARA A CORRUPÇÃO, e que a única entidade – ao ver do povo - que ainda luta contra a impunidade e contra a corrupção no Brasil é o precário Ministério Público e seus órgãos. Silva (2013, p. 3).



|                               |  |                                  |
|-------------------------------|--|----------------------------------|
| bala perdida no metrô do Rio) |  | projeto em 16 de março deste ano |
|-------------------------------|--|----------------------------------|

Fonte: Iniciativa popular, wikipedia, 2013.

Neste trabalho, enfoca-se a iniciativa popular nacional. No entanto, cabe salientar que há três tipos de iniciativa popular no Brasil de acordo com o âmbito: nacional, estadual e municipal. Dentre essas três iniciativas populares, a iniciativa popular municipal tem maior eficácia e poder de mobilização de participação na formulação das leis devido o número de assinatura de eleitores ser menor, em comparação à iniciativa popular nacional..

Deve-se ainda observar que, segundo SILVA *apud* MARTINEZ (1991), o Estado Democrático de Direito é formado pelo princípio da constitucionalidade, que funda o Estado Democrático de Direito na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, dotada de supremacia e que vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, como a garantia de atuação livre de regras da jurisdição constitucional.

Além disso, o Estado Democrático de Direito radica-se no princípio democrático que, nos termos da Constituição Federal, deve constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º).

SILVA *apud* MARTINEZ (1991) ressalta ainda o sistema de direitos fundamentais que compreende os individuais, coletivos, sociais e culturais (tít. II, II e VIII); o princípio da justiça social referido no art. 170, caput, e no art. 193, como princípio da ordem econômica e da ordem social [...];

o princípio da igualdade (art 5º, caput, e I); f) princípio da divisão de poderes (art. 2º) e da independência do juiz (art. 95); g) princípio da legalidade (art. 5º, II); h) princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII) (Silva, 1991, p. 108).

A iniciativa popular consiste em um dos instrumentos de viabilização dos direitos políticos dos cidadãos para se conquistar uma soberania popular. Os "direitos

*Igarapé, v. 11, n. 2, 2018, p. 1-11*



políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular", conforme José Afonso da Silva apud SILVA, p.2

Aquela se conforma como um instrumento de luta social em busca da cidadania e democracia. Não há democracia enquanto o poder do povo não for completo e exercitável. Não basta o voto direto no atual sistema democrático brasileiro, o “povo quer mais”, a democracia precisa ser plenamente exercida, de acordo com SILVA (2013, p. 2)

No que se refere à localização geográfica da iniciativa popular, encontra-se na Alemanha, Suíça e Estados Unidos. No Brasil esse instrumento político de participação popular ainda está em aperfeiçoamento e, mesmo em conhecimento pela população. O aperfeiçoamento quanto ao mecanismo orgânico legislativo de funcionamento e a sua própria eficácia. A lei da “Ficha Limpa” na prática, é acionada em poucos casos. E o conhecimento desse instrumento político de participação popular é pouco divulgado no seio da sociedade civil, não somente pelo povo como pelas organizações sociopolíticas.

No tocante à manipulação da iniciativa popular por terceiros, pelo capital e pelo Estado há essa possibilidade de adequar aos seus interesses políticos e econômicos, cabendo a população se organizar e impedir a sua efetivação. A iniciativa popular pode ser “uma faca de dois cumes” , depende da vontade popular e organização sociopolítica em manter o seu objetivo originário, criado pela Constituição Federal de 1988.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil possui poucas leis de iniciativa popular desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – em nível federal são apenas quatro (04). Portanto, há a necessidade de maior esclarecimento e atenção do povo brasileiro na formulação das leis do país, na longa caminhada da democratização popular e consolidação do Estado Democrático de Direito.

*Igarapé, v. 11, n. 2, 2018, p. 1-11*



## REFERÊNCIAS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

Deputado quer encaminhamento de leis pela iniciativa popular via Internet.. Instituto Brasileiro de Direito da Informática. Acesso em 11 de março de 2009. (5)

Evolução do eleitorado nacional Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 12 de setembro de 2010. (3)

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. 35 ed., Lei 8.930, de 7 de setembro de 1994». Governo Federal. Acesso em 27 de abril de 2011.(4).

MARTINEZ, Vinicio C. **Definições de Estado**. Disponível em: <<http://goo.gl/CXyie5>>, acesso: em 25 de agosto de 2013.

SANTANA, Ana L. **Projeto de lei de iniciativa popular**. Revista Sorria. Ed. Mol, ano 3, 2013.

SILVA, Aarão M. da. A revolta dos 20 centavos e o poder no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, RS, 17 de junho de 2013. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13549](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13549). Acesso em: 2 de maio de 2017.

WIKIPEDIA. **Iniciativa popular**. Disponível em: < <http://goo.gl/3cNW>>, acesso em 10 de agosto de 2013.

XAVIER, L. **Dos direitos políticos**. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/.](http://www.jurisway.org.br/)>, acesso em 30 de agosto de 2013.

<http://www.rasheedsworld.com/wp/tag/economics/>. Fotografia da Manifestação de rua em frente ao Congresso Nacional, Brasília, Distrito Federal, 2013.