



AUTOR(ES): ANTONIO MAURÍCIO DA SILVA JÚNIOR
ORIENTADOR(A): WILSON MEDEIROS PEREIRA

A EFICÁCIA DOS PROJETOS DE INICIATIVA POPULAR: PEC 08/2016

Introdução

A democracia, no estágio em que se encontra, reclama, cada vez mais, uma participação do povo. E, nessa linha, instrumentos de democracia semidireta foram colocados à disposição dos cidadãos, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, por vezes revestidos de imperfeições que obstaculizam sua materialização no mundo fático, mas sempre passíveis de correções e regulamentações que viabilizem a efetiva participação popular.

A ordem constitucional inaugurada em 1988 trilhou esse mesmo caminho no que respeita aos instrumentos de participação direta, prevendo-os de modo expresso no texto constitucional e declinando a sua regulamentação à legislação infraconstitucional. Contudo, dentre os três instrumentos a que se aludiu anteriormente, as dificuldades de efetivação são sentidas, de modo especial, na iniciativa popular, especialmente no que se refere à força eventualmente oposta à Casa Legislativa receptora do projeto de lei apresentado.

Prevalece na doutrina a crítica quanto aos requisitos constitucionais para que uma proposta de lei seja considerada de iniciativa popular. Para alguns, tratar-se-ia de um instrumento figurativo, sem concretização no mundo dos fatos. Outros, porém, persistem na tentativa de atribuir a esse instrumento atributos capazes de torná-lo efetivo e merecedor de tratamento especial pelo Parlamento.

Em razão disso, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 08/2016, com o objetivo de fixar um prazo para que o Parlamento delibere sobre o pleito popular, sob a consequência de ver sobrestadas as demais deliberações da pauta legislativa, até que se ultime o debate quanto à proposta popular.

O objeto de estudo deste trabalho consiste, então, em analisar o desenvolvimento da participação popular no processo político do Estado e, sobretudo, verificar o impacto da PEC 08/2016 na confirmação da democracia participativa no Brasil.

Material e Métodos

Fez-se uso de doutrinas, artigos científicos, dispositivos legais e documentos que concorreram para se chegar à conclusão deste trabalho. Ainda, do método comparativo, tendo como parâmetro a legislação estrangeira, e o método dedutivo, pois se recorreu a premissas gerais fundamentais ao resultado obtido.

Resultados e Discussão

O desenvolvimento da política e da participação popular na administração do Estado atravessou, basicamente, três fases. Em um primeiro momento, viveu-se, na Grécia antiga, a democracia direta, em que os cidadãos deliberavam os assuntos públicos na Ágora, onde se reuniam para os debates públicos.

Em um segundo momento, surgiu a democracia representativa, ou indireta, elaborada como forma de permitir a necessária e indispensável participação popular nos extensos e populosos Estados nacionais, a qual, a rigor, dá-se no momento designado para a escolha dos representantes, detentores do mandato político.

Após críticas contundentes ao sistema representativo, abriu-se espaço à reaproximação entre a democracia direta e a democracia indireta, ou representativa, fenômeno materializado nos institutos de democracia semidireta, como o plebiscito, o referendo e, objeto deste trabalho, a iniciativa popular.

Os institutos da democracia semidireta, ou participativa foram contemplados pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), em seu art. 14, em capítulo destinado a regulamentar os direitos políticos.

Dentre tais institutos encontra-se a iniciativa popular, consistente no direito que possuem os cidadãos de propor um projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo. Contudo, esse instituto apresenta-se das mais variadas formas, sofrendo contornos distintos a depender do grau de valorização da soberania popular de cada país. (CAVALCANTI FILHO, 2016)



Sobreleva de importância a diferenciação existente quanto a sua eficácia contra o Poder Legislativo, do que decorrem os sistemas “semivinculante”, em que, após apresentada a proposição, impõe-se sua aprovação, e “não vinculante”, no qual a prerrogativa da aprovação é exclusiva do Parlamento.

O modelo de iniciativa popular semivinculante, próprio de Estados em que se radicaliza a opção pela democracia direta, gera um cenário no qual o Parlamento, antes de figurar como instância decisória, apresenta-se como intermediador (CAVALCANTI FILHO, 2016). Assim sucedeu na Alemanha, com a Constituição do Estado de Baden-Württemberg, na qual se prevê a possibilidade de 80 mil eleitores postularem a edição de uma lei, e, sendo tal pleito negado, há ao eleitorado a prerrogativa de proferir a decisão final por meio do referendo.

A Constituição Uruguaia igualmente prevê a iniciativa popular semivinculante ao estabelecer a sujeição do projeto de lei substitutivo àquele inicialmente apresentado por iniciativa popular ao crivo da população. De igual modo sucede com a Suíça, em que as propostas de iniciativa popular, como a de revisão total da Constituição têm força para, até mesmo, dissolver a Assembleia Federal, compô-la de novos membros e instá-la a aprovar a reforma pleiteada.

Não significa, porém, que a iniciativa de força semivinculante dá-se de forma irrestrita. Segundo Duarte Neto (2005), ao menos na Suíça as propostas de iniciativa popular formuladas estão submetidas ao princípio da unidade da matéria e da forma, isto é, devem estar limitadas a um só tema, não sendo permitido que contenha conteúdos distintos. Ainda, limita-se também a iniciativa popular quanto às deliberações sobre direito internacional. Entende-se que, nesse tocante, não há um verdadeiro interesse local na matéria a ponto de permitir que o povo decida.

Por outro lado, existe o modelo de iniciativa popular não vinculante, contemplado por vários Estados, dentre os quais a Argentina e a Espanha. Esse modelo de iniciativa, aponta Cavalcante Filho (2016) traduz uma provocação, uma exortação ao Poder Legislativo para que delibere a respeito de determinado tema, inexistindo qualquer tipo de vinculação.

E, nesse contexto do direito comparado, em que divisam a eficácia semivinculante e a não vinculante, encontra-se o Brasil, inegavelmente, entre aqueles que adotam a iniciativa de força não vinculante.

Assim, não há qualquer privilégio de tramitação ao projeto de lei de iniciativa popular, nem garantias de que será ele fatalmente aprovado, sendo a Constituição silente neste pormenor. Pertinente o expressado por Alexandre Sant’ana:

“(…) não há obrigatoriedade na aprovação, por parte dos parlamentares, do projeto apresentado pelo povo. O que existe é tão-somente o dever de apreciação. Todavia, quanto maior for o número de eleitores que assinar o ato, mais difícil será a rejeição do projeto pelos parlamentares.”

Tramita no Senado Federal, porém, Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 08/2016, de autoria do Senador Reguffe, cujo objeto é a inserção de §3º ao art. 61 da CRFB/1988, dirigido a estabelecer um prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que o projeto de lei de iniciativa popular seja apreciado. Caso não o seja, será imposto, segundo a proposta, um regime de urgência constitucional, do que decorrerá o sobrestamento da pauta legislativa, apenas permanecendo no seu curso normal as propostas cujos prazos são determinados pela própria Constituição.

Visa-se com essa PEC aperfeiçoar o sistema de participação no processo legislativo da iniciativa popular, conferindo-lhe mecanismos para que não seja meramente decorativo, mas, ao revés, instituto significativamente eficaz para refletir ao Parlamento a importância dos anseios populares, não obstante sua apresentação não importe, necessariamente, em aprovação.

Considerações finais

A CRFB/88, ao menos na origem, quedou-se em silêncio a respeito dos desdobramentos do projeto de iniciativa popular, prevendo apenas seus requisitos de apresentação. Por tal razão, impõe-se aos representantes, incumbidos de atender aos anseios explícitos e implícitos do constituinte originário, realizar uma efetiva democracia participativa, como se quer com a PEC 08/2016, que, de forma inédita, pretende criar novo dispositivo constitucional capaz de revigorar o instrumento da iniciativa popular de lei.

Embora a aprovação desse projeto de emenda não implique a adesão do Brasil à eficácia semivinculante da iniciativa popular, simboliza o reconhecimento da importância desse instrumento, que deve ser merecedor de digno tratamento pela Constituição, a qual, sobretudo, impõe a cidadania como um princípio fundante de sua ordem jurídica.

Referências



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>: Acesso em: 10/09/2019.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade. **Processo legislativo Constitucional**. Salvador (BA): Editora Juspodivm, 2016.

DUARTE NETO, José. A iniciativa popular na Constituição Federal. São Paulo (SP): Revista dos Tribunais, 2005..

PEDRA, Adriano Sant'anna. **Participação popular no processo legislativo**. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, n.27, ano 7, janeiro 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32.ed. São Paulo (SP): Editora Malheiros, 2015.