

O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

João Pedro Uchôa de Azevedo¹
Solon Henriques de Sá e Benevides²
Walter de Agra Júnior³

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a utilização da iniciativa popular no processo legislativo brasileiro nos últimos anos, sendo um dos institutos de exercício da soberania popular conforme o art. 14, III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). A justificativa da pesquisa reside, justamente, nas recentes transformações do processo legislativo brasileiro, em especial naquilo que tange à participação popular na elaboração de normas pelo Poder Legislativo, sendo imprescindível a análise formal e técnica das espécies normativas à luz da força normativa da Constituição. Como referencial teórico do presente artigo pode-se destacar a revisão bibliográfica de João Trindade de Cavalcante Filho e, também, de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. O estudo obedece ao método dialético, baseando-se, em uma pesquisa documental acerca das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a temática da iniciativa popular, bem como de projetos de lei oriundos do Congresso Nacional que nasceram a partir de clamores sociais, com o fito de analisar sua classificação pelo próprio Poder Legislativo, bem como suas respectivas

-
- 1 Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Monitor da disciplina de Direito Constitucional I da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: joaopedrouchoazevedo@hotmail.com
 - 2 Pós-Doutor em Direito Público pela Universidade de Santiago de Compostela. Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo. Doutorando em Direito Público pela Universidade de Marília (UNIMAR). Professor Adjunto IV da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: solonbenevides@gmail.com.
 - 3 Doutorando em Direito Público pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito Processual pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Professor Adjunto IV da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: walter@swadvogados.com.br.

evoluções de tramitação. O resultado do estudo indica a existência de barreiras formais para a utilização da iniciativa popular, sendo um dos principais agentes no baixo número de projetos de lei produzidos sob a égide desse instituto no ordenamento jurídico pátrio, de modo a impedir o exercício da soberania popular de modo pleno no Brasil. O estudo também indica que um caminho para a resolução da problemática abordada é a alteração normativa para garantir aos projetos de iniciativa popular a tramitação prioritária nas Casas Legislativas.

Palavras-chave: Constituição, Processo Constitucional, Processo Legislativo, Iniciativa Popular, Soberania Popular.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda as nuances acerca da iniciativa popular, um dos institutos de exercício da soberania popular previstos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), especificamente no art. 14, III, e, também, no art. 61, §2º.

O instituto se caracteriza como um “mecanismo político-constitucional de democracia semidireta” (Canotilho, 1998, p. 284) e seu exercício consiste, primordialmente, em permitir que os cidadãos provoquem o Congresso Nacional para apreciação de projeto de lei de autoria dos eleitores.

O art. 61, §2º, da CRFB/88 dispõe que o exercício da iniciativa popular se dará mediante a apresentação de projeto de lei endereçado à Câmara dos Deputados subscrito por, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Brasil, 1988).

A discussão surge a partir da recente experiência brasileira naquilo que tange ao instituto da iniciativa popular, tendo sido introduzido no ordenamento pátrio pela Carta de 1988 (Cavalcante Filho, 2024). Não obstante a pouca idade do mecanismo constitucional, os debates acerca da iniciativa popular se multiplicam, de modo que alguns doutrinadores apontam para uma suposta ausência de sua eficácia normativa (Ferreira Filho, 2007).

Desta feita, o princípio da soberania popular guarda relação direta com a iniciativa popular, especialmente a partir das pautas que os grupos políticos elegem para tomar a atenção das discussões internas do Parlamento brasileiro.

A pesquisa está baseada no método dialético, fundamentando-se, principalmente, em uma pesquisa documental que examina projetos de lei provenientes do Congresso Nacional, em especial a partir dos anais da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados. O objetivo central é analisar a classificação desses projetos pelo Poder Legislativo, observando suas respectivas trajetórias de tramitação e as implicações dessas classificações para a dinâmica legislativa e a efetivação da participação popular no processo legislativo. A pesquisa permite compreender as interações entre as reivindicações sociais e o tratamento conferido a elas pelas instituições políticas, destacando a relevância da iniciativa popular no contexto democrático brasileiro.

Como referencial teórico adotou-se uma revisão doutrinária dos trabalhos de João Trindade Cavalcante Filho; Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco; Adriano Sant’ana Pedra e, também, Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso, dentro outros.

O trabalho está segmentado em itens, com a finalidade de abranger todos os temas apresentados. O primeiro abordará sobre a iniciativa popular no âmbito do direito comparado, com ênfase nas características assumidas pelo instituto em outros sistemas constitucionais; o segundo item tratará sobre a relação da soberania popular com o princípio democrático. Por fim, o último terá como mote uma análise da experiência brasileira e as barreiras formais para implementação do instituto da soberania popular.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

1 A INICIATIVA POPULAR NO DIREITO COMPARADO

Ab initio, cumpre destacar que a iniciativa popular não é um instituto originalmente brasileiro, ao contrário, o método de deflagração do processo legislativo já poderia ser encontrado, desde o século passado, em outros sistemas constitucionais, em especial na Europa – a exemplo do modelo italiano e dos cantões suíços. Assim, torna-se uma necessidade para o jurista que busca estudar a iniciativa popular no caso brasileiro a investigação do modo de aplicação desse instituto por outros países.

João Trindade Cavalcante Filho (2024) leciona que existem duas espécies de iniciativa popular, a primeira que pode ser denominada “semivinculante”, destaca o professor que nesse primeiro caso:

Uma vez apresentado o projeto, o Legislativo fica a ele parcialmente vinculado. Ou deve submeter a matéria diretamente à população, ou, se rejeitar ou emendar a proposição, deve convocar referendo. Trata-se de uma opção que, como dissemos, radicaliza a opção pela democracia direta, uma vez que, nesse sistema, o Parlamento atua mais como instância intermediária do que propriamente decisória. (Cavalcante Filho, 2024, p. 95).

Já o modelo de iniciativa popular não vinculante pode ser considerado como uma mera sinalização por parte da população ao Parlamento de temáticas

que permeiam os debates sociais, de sorte que inexistente uma necessidade de acatamento do Poder Legislativo daquilo que foi posto pelos cidadãos (Cavalcante Filho, 2024), tendo ficado claro pela redação do art. 61, §2º, da CRFB/88 que este foi o modelo eleito pelo constituinte pátrio.

No sistema constitucional suíço, a iniciativa popular apareceu, pela primeira vez, na Constituição do Cantão de Vaud (Cavalcante Filho, 2024). O instituto permanece na atual Constituição, a qual reservou um capítulo inteiro para os artigos referentes à iniciativa popular (Suíça, 2003). O art. 78 da Constituição do Cantão de Vaud estabelece quatro hipóteses de utilização da iniciativa popular, dentre as quais vale destacar: a revisão total ou parcial da Constituição e a adoção, alteração ou revogação de uma lei (Suíça, 2003), o requisito formal de admissibilidade do instituto de participação popular para a propositura de novo projeto de lei ou alteração, ou revogação, de uma lei vigente é o endosso de, no mínimo, 12 mil eleitores, já na hipótese de alteração parcial ou total da Constituição, faz-se necessário o recolhimento de 18 mil eleitores (Suíça, 2003).

Ainda na Suíça, a Constituição Federal de 1999 consagra o instituto da iniciativa nos arts. 138-139b, “ela permite que 100.000 cidadãos suíços com direito a voto possam propor uma revisão parcial ou total da Constituição a ser submetida a referendo nacional” (Santos, 2022, p. 58). Em ambos os casos, o sistema vinculante acabou sendo adotado, de modo que o Poder Legislativo diante de rejeição ou alteração da proposta oriunda de iniciativa popular deve, obrigatoriamente, realizar uma consulta popular acerca de suas decisões (Cavalcante Filho, 2024).

Fora da Europa, também é possível observar a existência da iniciativa popular. Os Estados Unidos não possuem nenhuma disposição constitucional federal acerca do instituto, mas, ao analisar as constituições estaduais, encontra-se referência a essa forma de deflagração do processo legislativo. Atualmente, 26 dos 50 estados norte-americanos possuem legislação que autoriza o processo de iniciativa popular pelo seus eleitores, dentre esse número, 18 estados permitem a utilização da iniciativa popular para a emenda das constituições estaduais (Ballotpedia, 2025).

A Dakota do Sul, por exemplo, foi o estado estadunidense mais antigo em termos de legislação, tendo positivado o instituto em 1898, o art. 3.1 da Constituição Estadual da Dakota do Sul destaca que, a partir da iniciativa de 5% por cento do eleitorado estadual, o povo terá o direito de propor projetos de leis, bem como

o direito de exigir que qualquer lei que o Poder Legislativo estadual tenha promulgado seja submetido à apreciação dos eleitores, os quais deverão, antes do lei entrar em vigor, aprovar a norma em escrutínio público (Dakota do Sul, 2025).

2 DEMOCRACIA, SOBERANIA E INICIATIVA POPULAR

Kelsen alertava, há tempos, que o conceito de democracia seria um dos conceitos políticos mais mal utilizados ao longo das décadas, configurando-se, portanto, como uma crescente “impropriedade do linguajar político vulgar” (Kelsen, 2000, p. 25). Desta feita, o próprio jurista austríaco nos apresenta sua conceituação daquilo que denomina de fenômeno do poder político:

A democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido nessa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e o objeto de poder, governo do povo sobre o povo. (Kelsen, 2000, p. 35).

Nesse aspecto, Kelsen leciona que o conceito de democracia está intimamente ligado a outro: “povo”, o qual pode-se conceituar como uma “unidade em sentido normativo” (Kelsen, 2000, p. 36), ou seja, os indivíduos que estão, todos, em um mesmo plano de submissão em relação à norma jurídica. Desta feita, o povo seria, ao mesmo tempo, sujeito e objeto de poder. Entretanto, o autor destaca que os indivíduos só participam como sujeitos do poder a partir de sua “participação na criação da ordem estatal” (Kelsen, 2020, p. 37).

Ora, é justamente esse o *mens legis* da iniciativa popular, sendo um instituto de democracia indireta e, ao mesmo tempo, um direito político consagrado pelo texto constitucional ao lado do voto, do referendo e do plebiscito, de modo a permitir que os cidadãos brasileiros participem, de maneira direta, na construção do ordenamento jurídico pátrio, sendo uma forma de exercício da soberania do povo.

Kelsen (2020, p. 37) afirma que “a participação na formação da vontade geral é o conteúdo dos chamados direitos políticos”. Portanto, não se pode falar no instituto de iniciativa popular sem que exista uma clara ligação com o conceito de democracia.

É justamente para efetivar o exercício da soberania popular – um dos pilares das democracias contemporâneas – que nascem os institutos de democracia

semidireta, os quais podem ser conceituados, inicialmente, como meios de garantia de participação do povo nas tomadas de decisões do Estado (Bonavides, 2000).

Segundo Paulo Bonavides (2000, p. 373) “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”. A iniciativa popular se configura como um verdadeiro exercício da soberania dos cidadãos, enviando uma mensagem clara e indispensável aos agentes políticos, o povo informa ao Parlamento quais as pautas que lhe são caras.

Nesse sentido, a participação popular se configura como um verdadeiro pilar do Estado Democrático de Direito, estando intimamente ligado ao princípio democrático, de modo que deve ser efetivada em todas as esferas de poder.

Todavia, é importante destacar que é falsa a ideia constantemente difundida por alguns doutrinadores que na experiência brasileira a iniciativa popular seria uma forma de legislação por parte do povo. Ao contrário, “os cidadãos não legislam, mas fazem com que legislam” (Heras, 1992, p. 405 apud Bonavides, 2000), não existe qualquer disposição de que o povo atue diretamente sem a necessidade de intermediação de outros agentes públicos.

3 A INICIATIVA POPULAR NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A soberania popular no Brasil teve sua origem no ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o art. 14 da CRFB/88 elenca a iniciativa popular como um dos institutos de exercício de soberania popular, ao lado do referendo e do plebiscito. No plano infraconstitucional, a Lei n. 9709/1998 regulamenta a forma de exercício desses institutos, no caso da iniciativa popular, pode-se encontrar a sua referência a partir do art. 13 do referido diploma legal. Vide:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno. (Brasil, 1998).

Verifica-se, a partir de uma análise ainda superficial, que o legislador infra-constitucional só regulamentou a forma de exercício desses institutos após 10 anos de promulgação do texto constitucional, de modo que a soberania popular ficou relegada a segundo plano pelos dirigentes da República. Pode-se interpretar essa morosidade de vacância legislativa como um desinteresse por parte dos agentes políticos em efetivar o exercício do princípio democrático pelo povo.

A Constituição da República dispõe no art. 62, §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. (Brasil, 2024).

Inicialmente, a primeira grande dificuldade enfrentada pelos eleitores para a prática da iniciativa popular é o número mínimo exigido de assinaturas pela constituição para admissão do projeto de lei oriundo de iniciativa. João Trindade Cavalcante Filho (2024, p. 102) leciona que:

O principal empecilho à utilização cotidiana dessa prerrogativa popular é o número de assinaturas necessárias. Talvez espantados com a adesão dos cidadãos ao instituto da Emenda Popular, prevista no Regimento Interno da Constituinte, os elaboradores da Constituição acreditaram que toda aquela mobilização pudesse se refletir na prática constitucional posterior (Cavalcante Filho, 2024, p. 102).

Atualmente, o número de eleitores no Brasil é de 155.912.680 (Brasil, 2024), ou seja, cerca de 1.559.126 cidadãos devem subscrever a uma proposta de projeto de lei para ser admitida na Câmara dos Deputados. Tal número chega a ser ilógico na experiência eleitoral brasileira. Não é difícil obter conclusão diferente, basta analisar os resultados da eleição de 2022, onde o deputado federal mais votado do país obteve o montante de 1.492.047 (Brasil, 2024). Ora, o requisito constitucional

de admissibilidade do projeto de iniciativa popular supera, inclusive, o número de eleitores de certos estados membros da Federação, a exemplo de Rondônia, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá (Brasil, 2024).

Além disso, percebe-se que a tendência é que esse problema se perpetue ao longo do tempo, uma vez que o número de eleitores registrados no Brasil está em um crescimento gradual (Brasil, 2024), de forma que o total de assinaturas para que o projeto de iniciativa popular seja admitido também sofrerá uma mutação.

Essa conjuntura revela um erro cometido pelo constituinte, o qual estabeleceu como critério de admissibilidade um alto percentual de eleitores, e não um número fixo de cidadãos, a exemplo daquilo que ocorre no modelo suíço. A experiência brasileira demonstra que a ausência de alteração do texto constitucional para correção do critério numérico se torna um catalisador para que a iniciativa popular acabe se tornando um instituto inócuo, esvaziando a eficácia normativa do dispositivo constitucional.

Ainda, é possível observar que a Lei n. 9709/1998 foi extremamente sucinta ao tratar da iniciativa popular, pouco acrescentando às disposições constitucionais presentes no art. 61, §2º. Destaca-se que o diploma legal deixa de indicar a forma que se daria a verificação dos requisitos formais de admissibilidade do projeto de iniciativa popular, resumindo-se, tão somente, a conferir à Câmara dos Deputados a responsabilidade de deflagrar a tramitação do projeto de iniciativa popular.

Diante disso, cabe verificar as disposições presentes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) sobre a tramitação dos projetos de lei oriundos da iniciativa popular. O RICD trata diretamente sobre a iniciativa popular em seu Título VIII (Da Participação da Sociedade Civil), o art. 242 dispõe sobre vários aspectos formais que devem ser observados pelos projetos de lei oriundos da iniciativa popular, bem como acerca do processo legislativo desses projetos.

Importante diretriz foi normatizada pelo RICD, qual seja: o organismo responsável pela conferência do número de assinaturas dos projetos de iniciativa popular:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação; (Brasil, 2024).

Não obstante, ao analisar as atribuições funcionais desse órgão legislativo – de assessoramento técnico-legislativo da Mesa Diretora –, conclui-se que o RICD foi infeliz ao atribuir à Secretaria-Geral da Mesa tal responsabilidade. Ora, a Secretaria-Geral da Mesa não possui a estrutura tecnológica necessária para autenticar os dados dos cidadãos que subscrevem os projetos de iniciativa popular.

Pôde-se observar, na prática, a dificuldade dessa verificação quando o Pl n. 2710, de 1992, foi apresentado à Câmara dos Deputados, houve, à época, a provocação do Tribunal do Superior Eleitoral por parte do Poder Legislativo diante da impossibilidade de autenticação dos dados contidos no projeto de lei, o qual também não logrou êxito na verificação dos pressupostos de admissibilidade (Duarte Neto, 2005 apud Cavalcante Filho, 2024). Nesse aspecto, concordamos com Santos (2022, p. 82) que destacou em recente trabalho publicado: “dessa forma, mesmo que seja possível coletar o número de assinaturas exigido na Constituição, a iniciativa não possui condições de prosperar devido a um detalhe técnico”.

Traçando um comparativo com o direito suíço – possivelmente o ordenamento jurídico de maior avanço em termos de iniciativa popular – verificamos que o modelo adotado não confere ao Poder Legislativo a missão de conferir o número de assinaturas nos projetos de iniciativa popular, uma vez que a autenticação das subscrições é realizada por um órgão fora do Legislativo, qual seja: a Chancelaria Federal, parte do Poder Executivo (Santos, 2022).

Nesse cenário, vale a pena chamar atenção ao fato de que inexistente inserção na legislação pátria – seja na Constituição Federal de 1988, na Lei n. 9709/1998 ou no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – da utilização da Justiça Eleitoral em qualquer dos trâmites da iniciativa popular, diferente daquilo que dispõe própria Lei n. 9709/1998 sobre a utilização dessa justiça especializada no caso de plebiscito e referendo (Santos, 2022). Vide o art. 8 da norma alures:

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. (BRASIL, 1998).

Esse duplo empecilho, a necessidade de um alto número de eleitores para subscrever a proposta e a ausência de órgão especializado para garantir a autenticidade das assinaturas, gerou uma reação do Poder Legislativo. A Câmara dos Deputados criou uma comissão permanente específica para receber sugestões de leis dos cidadãos: a Comissão de Legislação Participativa (CLP), com previsão no art. 32, XII, do RICD, tendo como uma de suas principais funções o recebimento de “sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos” (Brasil, 2024, p. 32).

As dificuldades formais analisadas alhures que foram trazidas pelo constituinte pátrio acabam por causar um efeito prejudicial no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja: a ausência, quase que total, de projetos de lei que tenham sido deflagrados por iniciativa popular.

Nesse aspecto, faz-se importante destacar que, formalmente, o projeto de lei só pode ser considerado como oriundo da iniciativa popular se seguir os critérios estabelecidos no texto constitucional, na Lei n. 6709/98 e, ainda, a partir de sua tramitação legislativa conforme o art. 242 do RICD.

Não obstante, não é incomum verificar que dezenas de doutrinadores atribuem a certas leis a característica de terem sua origem na iniciativa popular. Entretanto, ao analisarmos o aspecto formal do processo legislativo dessas normas, verificamos que, atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro o único projeto de lei federal a receber tratamento de iniciativa popular na forma do RICD foi o PL n. 2710, de 1992. Nesse sentido, nos acostamos a Cavalcante Filho (2024, p. 105): “na experiência pós-1988, o único projeto de iniciativa popular a tramitar dessa forma, na esfera nacional, foi o que pretendia criar o Fundo Nacional de Moradia Popular”.

Outro doutrinador que compartilha da mesma visão é Virgílio Afonso da Silva, que ao dissertar sobre o instituto leciona que: “embora, algumas propostas de lei de iniciativa popular tenham sido apresentadas, elas foram sempre reapresentadas por algum membro do Congresso Nacional” (Silva, 2021, p. 305).

Assim, discordamos daqueles que lecionam que normas como a alteração na Lei de Crimes Hediondos e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010) sejam de iniciativa popular. É inegável, todavia, que essas leis tenham nascido a partir de anseios sociais, mas, sob o ponto de vista formal, não podemos denominá-las como de iniciativa popular (Cavalcante Filho, 2024). No caso da Lei de Crimes Hediondos, a iniciativa foi do Presidente da República, por intermédio da Mensagem nº 571, de 1993, encaminhada ao Poder Legislativo, logo não pode ser considerada como de iniciativa popular, pois o processo legislativo foi deflagrado pelo chefe do Poder Executivo (Cavalcante Filho, 2016)

Já a Lei da Ficha Limpa, apesar da temática ter tomado proporções nacionais – onde diversas instituições e associações mobilizaram os cidadãos para reivindicarem a existência de uma norma que exigisse restrições à elegibilidade de determinados agentes políticos – também não pode ser considerada como de iniciativa popular, uma vez que o projeto de lei “foi apresentado em nome de um Deputado (Antonio Carlos Biscaia – PT/RJ) e outros 21 Deputados (Projeto de Lei Complementar – PLP nº 518, de 2009), para não ser preciso conferir todas as assinaturas populares” (Cavalcante Filho, 2016, p. 23).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, é possível verificar que a iniciativa popular na experiência brasileira possui uma série de entraves e barreiras formais trazidos pelo próprio constituinte, a exemplo do coeficiente necessário para a admissão do projeto de lei como oriundo da iniciativa popular e, também, da inexistência de aptidão técnica para que a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados realize a autenticação das assinaturas dos eventuais projetos de lei deflagrados a partir da iniciativa popular.

Desta feita, o instituto da iniciativa popular, ora concebido como um instituto de democracia semidireta e forma de exercício da soberania popular, acaba se tornando, na prática, um instituto constitucional inócuo e sem eficácia normativa, pois, a partir de sua ausência de utilização, não existe o cumprimento de seu papel como meio de manifestação do princípio democrático.

Nesse sentido, entendemos que mudanças no texto constitucional se fazem mais do que necessárias para permitir que o instituto da iniciativa popular seja

realmente utilizado pelos cidadãos brasileiros. Assim, o caminho mais adequado para instalar um cenário de plena realização democrática é a elaboração de uma proposta de emenda à Constituição que vise alterar o art. 61, §2º, da CRFB/88, retirando o percentual mínimo exigido de 1% do eleitorado e, conseqüentemente, adicionando o quantitativo de 500 mil eleitores em seu lugar, de forma que exista uma dupla garantia de efetivação da participação popular e, ao mesmo tempo, de segurança política no cenário eleitoral pátrio.

Além mais, nos acostamos a João Trindade Cavalcante Filho (2016) que defende a inserção de um novo parágrafo ao art. 61 da CRFB/88 que garanta a tramitação no regime de urgência dos projetos de iniciativa popular, bem como que em caso de rejeição do projeto de iniciativa popular por parte do Congresso Nacional ou “ou o aprovar na forma de substitutivo, será convocado referendo obrigatório, a ser realizado no prazo de até seis meses, a fim de que o povo decida a questão” (Cavalcante Filho, 2016, p.37).

Recomenda-se, por fim, a inserção da Justiça Eleitoral como responsável pela realização da autenticação das assinaturas dos eleitores nos projetos de iniciativa popular, uma vez que esse braço do Poder Judiciário acaba possuindo amplo cabedal informacional e tecnológico para a efetivação dessa missão.

Logo, a partir das alterações sugeridas ao texto da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular pode ocupar seu papel definitivo enquanto instituto de exercício da soberania popular no Brasil.

REFERÊNCIAS

Ballotpedia. **Ballot initiative**. Middleton: Ballot, 2025. Disponível em: https://ballotpedia.org/Ballot_initiative. Acesso em: 12 jan. 2025;

Bonavides, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000;

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 jan. 2025;

Brasil. Lei n. ° 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em 12 jan. 2025;

Brasil. Resolução n. 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em 12 jan. 2025;

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=10979581027805>. Acesso em: 12 jan. 2025;

Canotilho, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003;

Cavalcante Filho, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024;

Cavalcante Filho, João Trindade. Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528737/Textos_para_discussao_223.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 12 jan. 2025;

Dakota do Sul. **Constitution of the State of South Dakota.** Pierre: South Dakota Legislature. Disponível em: <https://sdlegislature.gov/Constitution>. Acesso em: 12 jan. 2025;

Duarte Neto, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal.** Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005;

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007; Heras, Jorge Xifra. **Curso de Derecho Constitucional**. Barcelona: Bosch, 1957; Kelsen, Hans. **A Democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000;

Santos, Kauan Duarte Gondim dos. **Mecanismos de democracia direta: o contraste dos modelos brasileiro e suíço de iniciativa popular**. 2022. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/73228/1/2022_tcc_kdgsantos.pdf. Acesso em 12 jan. 2025;

Silva, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021;

Suíça. **Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**. Le Parlement suisse, 20. Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1136_fga/fr. Acesso em: 15 jan. 2025;

Suíça. **Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848**. Le Parlement suisse. Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1_1_1/en. Acesso em: 12 jan. 2025.