



A (In)Eficácia da Participação Popular Direta no Processo Legislativo Federal¹

The (In)Effectiveness of Direct Popular Participation in The Federal Legislative Process

ARK: 44123/multi.v5i10.1189

Recebido: 23/05/2024 | Aceito: 03/04/2024 | Publicado on-line: 04/07/2024

Lucas Queiroz Moreira²

<https://orcid.org/0009-0006-1007-673X>

<http://lattes.cnpq.br/9691489896699533>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: queiroz.lucas@outlook.com

Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “A (In)Eficácia da Participação Popular Direta no Processo Legislativo Federal” (GIANEZINI; BUZATTO, 2021). O artigo foi publicado na revista acadêmica “Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea”, no Volume 5, número 5, páginas 161-180, em 2021.

Palavras-chave: Participação popular, Processo legislativo, Iniciativa popular, Eficácia, Legislativo federal.

Abstract

This is a review of the article entitled "The (In)Effectiveness of Direct Popular Participation in The Federal Legislative Process", (GIANEZINI; BUZATTO, 2021). The article was published in the academic journal "Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea", Volume 5, number 5, pages 161-180, in the year 2021.

Keywords: *Popular participation, Legislative process, Popular initiative, Effectiveness, Federal legislative.*

Resenha

Esta é uma resenha do artigo intitulado "A (In)Eficácia da Participação Popular Direta no Processo Legislativo Federal", dos autores Tagliane Gianezini e Gustavo Buzatto, publicado na "Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea", no volume 5, número 5, páginas 161-180, no ano de 2021.

Quanto aos autores do artigo, conheçamos um pouco acerca do currículo de cada um deles. Muito do que compõe a formação ou a experiência de um autor contribui para a reflexão temática dos temas aos quais se propõe a escrever.

¹ Resenha de aproveitamento da disciplina TC (Trabalho de Curso), do curso *Bacharelado em Direito*, do Centro Universitário Processus – UniProcessus, sob a orientação dos professores *Jonas Rodrigo Gonçalves* e *Daniilo da Costa*. A revisão linguística foi realizada por *Roberta dos Anjos Matos Resende*.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Tagliane Gianezini é Bacharel em Direito pela URI Campus de Frederico Westphalen, RS, e atualmente é pós-graduanda em Ciências Criminais pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva/CERS. Além disso, atua como Assistente de Promotoria de Justiça no MPSC. Infelizmente, não foi possível encontrar informações específicas sobre seu currículo em bases de dados como o *Lattes* ou *Orcid*.

Gustavo Buzatto é Bacharel em Direito pela URI, Campus de Frederico Westphalen, RS, com especialização em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Além disso, possui mestrado em Direito pela UPF. Infelizmente, não foi possível encontrar informações específicas sobre seu currículo em bases de dados como o *Lattes* ou *Orcid*.

O artigo é organizado em 5 tópicos: Considerações Iniciais; Noções Gerais Acerca do Processo Legislativo Federal; Análise dos Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil (estruturado em três subtópicos de exemplos das normas em comento); A (In)Eficácia da Participação Popular pela Iniciativa Popular no Processo Legislativo Federal; e Considerações Finais, e ainda, das referências.

A seção inicial introduz a contradição entre o pouco uso da faculdade concedida aos cidadãos pela Constituição Federal de 1988, de propor diretamente normativos que atendam ao bem comum, não obstante o descontentamento da população acerca das as disfunções e omissões da forma representativa do processo legislativo em face das necessidades do povo.

Gianezini e Buzatto (2021, p. 161-162), em importante avaliação, evidenciam a necessidade de investigar as razões por trás da subutilização dos mecanismos de participação popular direta no processo legislativo, propondo a análise das disposições constitucionais, infraconstitucionais e doutrinárias relacionadas a esse instituto, os critérios impostos à sua operacionalização e interesses originários do legislador constituinte ao prever esta possibilidade, como meio de efetivar a soberania popular.

No tópico seguinte, os autores, resgatando fundamentos essenciais à compreensão da importância do instituto da participação direta do povo no processo legislativo e os limites impostos para ela, tratam da separação dos poderes como uma medida para promover a especialização da atuação estatal e fortalecer a democracia, mitigando as chances de despotismo, dado o controle que um poder exerce sobre o outro, evidenciando a prerrogativa do Legislativo de criar o ordenamento jurídico brasileiro e de fiscalizar o Poder Executivo (GIANEZINI, T.; BUZATTO, G. A).

Nesse ponto, o artigo aborda o processo legislativo como recurso do Poder Legislativo para o exercício de sua função de criar as leis, e, a iniciativa popular como meio de materializar o princípio da soberania popular, conforme previsto na Constituição Federal, Art. 14, III, (BRASIL, 1988) e na Lei 9.709/1998, Art. 1º, III (BRASIL, 1998).

Nesse mesmo ato, é recordada a previsão Constitucional, arts. 26, §4º; 29, XIII; e 61, §2º (BRASIL, 1988) dos critérios para apresentação de projeto de lei federal de iniciativa popular para a Câmara dos Deputados, quais sejam, de 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, deixando para as leis orgânicas dos estados a regulamentação da criação desse mesmo tipo de norma, nessa esfera administrativa, e, estabelecendo em cinco por cento do eleitorado do município como mínimo para proposição, no caso do processo legislativo das cidades ou de bairros.

Aponta ainda, as especificações acrescentadas pela Lei n.º 9.709:

Art. 13. [...] § 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).

Em análise desses dispositivos, deduz-se improvável alcançar o intento do legislador de conferir de fato ao povo a autoridade sobre a feitura das leis que sustentam a democracia, haja vista serem poucos os critérios estabelecidos para tal, sequer exigindo do povo o conhecimento do assunto a ser legislado.

Ainda sobre as limitações impostas para a iniciativa popular, com base em Martins (2020, *apud* GIANEZINI e BUZATTO, 2021, p. 165), o artigo destaca o fato desse tipo de projeto de lei seguir um trâmite idêntico ao das leis ordinárias do processo representativo, podendo sofrer alterações ou, simplesmente, ser excluído da consideração pelos parlamentares, sem prazo para tal, repercutindo que o andamento do processo dependa, em muito, da mobilização social, denotando a necessidade de aprimoramento da regulação existente.

Além disso, ressalta a dificuldade imposta às pesquisas sobre os projetos da iniciativa popular já apresentados à Câmara dos Deputados, tendo em vista que seus dados originais se perdem, assim como suas características próprias se desconfiguram quando há a sua adoção por parlamentares, os quais assumem o papel de “coautores” das matérias, transformando-as, basicamente, em outros projetos da representação indireta.

Tal situação é exemplificada pela análise de projetos de lei de iniciativa popular, aprovados no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a crítica ao tratamento dado a eles pelos legisladores.

Um dos casos descreve o Projeto de Lei n.º 4.146/1993 (BRASIL, 1994), conhecido como “Lei Daniella Perez”, proposto mediante o assassinato brutal da atriz de mesmo nome, por seu colega de cena e a esposa dele, com dezoito golpes, ampliando da lista de crimes, para incluir o homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente.

O projeto de lei foi impulsionado por Glória Perez, mãe da vítima, apresentado à Câmara dos Deputados, em setembro de 1993 e promulgado como Lei nº 8.930 de 06 de setembro de 1994 (BRASIL, 1994), nos seguintes termos:

Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados: I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2o, I, II, III, IV e V) [...] (BRASIL, 1994).

A despeito das críticas de juristas que avaliaram a lei Daniella Perez como o resultado da perigosa capacidade de mobilização da opinião pública pela mídia, a partir do medo e da falta de informação, e que foi, em si, um meio para a consecução da vingança privada, a vontade expressa do povo foi feita, de maneira ágil, resultando na primeira lei de iniciativa direta.

Outro exemplo dado é o Projeto de Lei n.º 1.517/1999 (BRASIL, 1999), que visava combater a corrupção eleitoral. Apresentado à Câmara dos Deputados Federais com mais de 950 mil assinaturas, aprovado rapidamente, e resultou na Lei n.º 9.840/99 (BRASIL, 1999), aplicada às eleições do ano 2000.

O artigo também menciona o Projeto de Lei n.º 2.710/1992 (BRASIL, 1992), que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Apresentado por mais de 800 mil eleitores, o projeto foi adotado pelo Deputado Federal Nilmario de Miranda, por meio do qual foi criada a Lei n.º 11.124/2005 (BRASIL, 2005).

Por fim, destaca-se o Projeto de Lei Complementar n.º 518/2009 (BRASIL, 2009), conhecido como “Lei da Ficha Limpa”, apresentado com mais de 1,6 milhão de assinaturas. Esse projeto teve o apoio de diversas entidades, gerando uma das maiores mobilizações sociais para promover mudanças na legislação eleitoral, demonstrando a força da participação popular no processo legislativo. O projeto deu origem a Lei Complementar n.º 135/2010 (BRASIL, 2010).

Além das grandes conquistas representadas pelas leis geradas a partir da iniciativa do povo, o artigo considera os desafios e as limitações enfrentados pela legislatura direta, como a exigência de um número expressivo de assinaturas, somado a uma distribuição geográfica específica, agregando dificuldade e complexidade inexistente para o caso do processo legislativo representativo. Além disso, os projetos de iniciativa popular não recebem um tratamento preferencial ou simplificado durante o processo legislativo, o que pode resultar em longas tramitações e até mesmo no não acolhimento dos projetos por parlamentares para evitar os obstáculos burocráticos.

Dessa maneira, apesar da previsão constitucional da iniciativa popular como um mecanismo de participação direta dos cidadãos no processo legislativo, sua eficácia é limitada por uma série de requisitos formais e procedimentais, que muitas vezes acabam por submeter os interesses populares à vontade dos representantes eleitos.

A pesquisa realizada revela que, em 33 anos, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram efetivamente submetidos ao Legislativo Federal. No entanto, mesmo nesses casos, a análise das assinaturas dos eleitores, um requisito fundamental para validar a iniciativa, nunca foi devidamente realizada, tanto por inviabilidades, quanto por falhas na condução dos trabalhos, ou ainda, à falta de integração entre os sistemas da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Além disso, os autores de maneira relevante, delineiam que o trâmite legislativo dispensado aos projetos de iniciativa popular muitas vezes é moroso e complexo, o que dificulta a concretização da vontade popular expressa nessas propostas. Enquanto alguns projetos de questões eleitorais foram aprovados rapidamente, outros enfrentaram longos anos de tramitação, mostrando a falta de um padrão claro e previsível para o tratamento dessas iniciativas.

A resenha aponta ainda para a complexidade dos requisitos formais exigidos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, incluindo o número significativo de assinaturas necessárias e sua distribuição geográfica específica. Esses requisitos tornam a coleta de assinaturas uma tarefa difícil e, em muitos casos, inviável para os cidadãos.

Por fim, é possível concluir que a ineficácia da participação popular direta no processo legislativo federal decorre não apenas das obstruções institucionais, mas da falta de priorização e atenção do próprio Legislativo. Diante desses desafios, a sociedade muitas vezes desiste de se organizar para buscar seus interesses

comuns, percebendo as dificuldades e as poucas chances de sucesso na utilização da iniciativa popular como um meio efetivo de influenciar a legislação.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.710, de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e o Conselho Nacional de Moradia - CNMP, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 08 abr. 1992. Seção 1, p. 6355. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.146, de 1993**. Dá nova redação ao art. Primeiro da lei 8072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. Quinto, inciso XLIII, da constituição federal, e determina outras providências. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 jun. 1994. Seção 1, p. 10132. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22JUN1994.pdf#page=100>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5o, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, 07 set. 1994. Seção 1, p. 13469. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8930.htm> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Lei nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 1998. Seção 1, p. 9. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/551585/publicacao/15652417>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.517-A, de 1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com emendas. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 15 set. 1999, p. 41595. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1, Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/06/2005&totalArquivos=96>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 518, de 2009**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 07 out. 2009, p. 55174. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT2009.pdf#page=82>> Acesso em: 27/04/2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jun. 2010. Seção 1, p. 1, Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=07/06/2010&pagina=1>> Acesso em: 25/04/2024.

GIANEZINI, T.; BUZATTO, G. **A (In)Eficácia da Participação Popular Direta no Processo Legislativo Federal**. Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea, v. 5, n. 5, p. 161-180, 2021. Disponível em: <https://revistas.fw.uri.br/index.php/rev_jur_direitoecidadania/article/viewFile/4064/3161> Acesso em: 27/04/2024.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 27/04/2024.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Ano II, Vol. II, n. 05, ago./dez., 2019. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 27/04/2024.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como escrever um artigo de revisão de literatura**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Ano II, Vol. II, n. 5, ago.-dez., 2019. Disponível em: <<http://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 27/04/2024.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em direito**. Revista Coleta Científica. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 27/04/2024.