



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**A INICIATIVA POPULAR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À CRISE
REPRESENTATIVA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

ORIENTANDO: EMANUELLE PEREIRA MACHADO
ORIENTADOR: PROF.: DR. FAUSTO MENDANHA GONZAGA

GOIÂNIA-GO
2023

EMANUELLE PEREIRA MACHADO

**A INICIATIVA POPULAR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À CRISE
REPRESENTATIVA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS).

Professor Orientador: Dr. Fausto Mendanha Gonzaga.

ATENÇÃO: O(a) aluno(a) orientando(a), autor do presente trabalho, declara que procedeu à sua revisão, para fins de detecção de plágio, assumindo, de forma exclusiva, a responsabilidade por eventual incorporação de textos de terceiros, sem a devida citação ou indicação de autoria.

GOIÂNIA
2023

EMANUELLE PEREIRA MACHADO

**A INICIATIVA POPULAR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À CRISE
REPRESENTATIVA**

Data de defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.: Dr. Fausto Mendanha Gonzaga

Nota

Orientador: Prof.: Me. Gabriela Pugliesi Furtado Calaça

Nota

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 INTRODUÇÃO AO REGIME POLÍTICO ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	5
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	5
1.2 ESPÉCIES DE REGIMES DEMOCRÁTICOS	8
1.2.1 Democracia direta.....	8
1.2.2 Democracia Semidireta	9
1.3 PREVISÃO LEGAL.....	10
2 ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA REPRESENTATIVO E SUA ATUAL CRISE	12
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	12
2.2 ELEMENTOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	13
2.3 TEORIAS DO MANDATO.....	15
2.4 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO.....	16
2.5 CRISE REPRESENTATIVA	17
3 A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO POR MEIO DA INICIATIVA POPULAR	20
3.1 PREVISÃO LEGAL.....	21
3.1.1 Constituição Federal de 1988.....	21
3.1.2 Regimento Interno da Câmara dos Deputados.....	22
3.1.2 Lei n.º 9.709/1998	24
3.2 CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE APLICAÇÃO DO INSTITUTO	24
3.3 EXPERIÊNCIAS COM A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	25
A. Lei nº 8.930/94	25
B. Lei nº 9.840/99	25
C. Lei n.º 11.124/2005.....	25
D. Lei Complementar n.º 135/2010.....	26
CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS	27

A INICIATIVA POPULAR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À CRISE REPRESENTATIVA

Emanuelle Pereira Machado¹

RESUMO

O objetivo do presente trabalho foi trazer uma análise do instituto da Iniciativa Popular, como meio de enfrentamento à crise representativa, tendo em vista os reflexos dessa sobre a democracia brasileira. Por meio de pesquisa bibliográfica e do método dedutivo, inicialmente, buscou-se recuperar, historicamente, a origem, conceituação e espécies de regimes democráticos. Posteriormente, foram trabalhados aspectos gerais do sistema representativo e sua atual crise, compreendendo sua origem histórica, elementos e formas de representação política, teorias do mandato e a crise de representatividade. Por fim, foi trabalhado o instituto da Iniciativa Popular, sua conceituação, previsão legal e principais experiências no Brasil.

Palavras-chave: democracia; representação; iniciativa; popular.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo o estudo da Iniciativa Popular, visando verificar sua prontidão no combate à crise representativa e, por conseguinte, manutenção do regime democrático.

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art 1º, parágrafo único, o povo como detentor único do poder político, podendo este ser exercido de maneira indireta, por meio do voto, ou direta, por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular, classificando nossa democracia como participativa, ou semidireta.

Historicamente, os primeiros vestígios da democracia não estiveram ligados à representação, mas a pequenas assembleias atenienses. A união da representação e da soberania popular somente viria a colidir alguns anos depois. Todavia, quando isso ocorreu, imaginou-se que aqueles que estivessem a cargo de representar teriam algum grau de identidade com os anseios do representado, mas as teorias não se desenvolveram dessa relação.

Presentemente, a democracia representativa é a regra, certamente devido à extensão territorial dos Estados, contudo, é necessário conciliar dois elementos que, no plano dos fatos, não parecem ocupar o mesmo lugar. Sendo assim, inicialmente, o presente trabalho aborda a origem histórica do regime democrático na *polis* ateniense, sua passagem pela Revolução Americana e Francesa, suas espécies e a previsão dentro do texto da CF/88.

Posteriormente, o foco do trabalho se dirige aos aspectos gerais do sistema representativo, trazendo à sua origem histórica o posicionamento de estudiosos importantes desse sistema, os elementos que compõem a representação política, com foco especial no mandato. Além disso, a forma como a representação política se apresenta, e já se apresentou ao longo da história.

Por fim, foi feito um estudo acerca da Iniciativa Popular e seu papel na efetivação do Princípio Democrático, abordando as regulamentações disponíveis sobre o instituto e considerações jurídicas sobre sua aplicação.

1 INTRODUÇÃO AO REGIME POLÍTICO ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os primeiros vestígios de um regime democrático se encontram dentro da sociedade ateniense, sendo seu regime considerado por muitos a razão de sua grandeza, sendo marcante, em sua organização política, a igualdade dos cidadãos perante a lei, e a liberdade para disputar a honra pública, sendo, ainda, acrescida de grande triunfo militar, já que possui abertura para a pluralidades de origens que havia em meio ao povo.

Mesmo em grande prosperidade, já existiam críticos ao sistema, porque, para muitos indivíduos, a realidade se mostrava de maneira diferente, considerando-se que escravos, mulheres e estrangeiros não gozavam de plena cidadania, ficando as margens das decisões políticas atenienses.

Xenofonte, conhecido como "Velho Oligarca", embora reconhecesse a coerência das bases que sustentavam aquele regime político, formulou críticas severas em relação à prática deste, já que observava, naquela sociedade, um grande fornecimento de poder aos excluídos às custas dos bem nascidos, referindo-se ao fato de aqueles comporem o poderio militar da cidade. (DUNN, p.45, 2016). Dessa forma, conforme DUNN:

diante de tal horizonte, a maioria mais pobre dos cidadãos de Atenas foi aconselhada sua oportunidade de participar da administração da cidade e seu direito de dirigir-se aos concidadãos quando bem entendesse e, em especial, a delegar cargos públicos dos quais a segurança da população dependia — isto é, os papéis de general ou comandante da cavalaria — não ao conjunto de cidadãos de modo geral e fortuito, mas, mediante eleição popular, aos mais bem preparados para ocupá-los (inevitavelmente, os mais ricos e poderosos) (DUNN, 2016).

O crítico oligarca acreditava que era uma forma de colocar os mais nobres sob o controle dos mais indignos, por meio do deslocamento da riqueza e do monopólio dos instrumentos de força.

Com base nessas perspectivas, surgiu o que, contemporaneamente, a história narra sobre a democracia ateniense, o que não se tratou de uma formação

consciente e pré-teorizada, mas de um conjunto de resoluções de entraves sociais que a foram moldando.

Sólon, pertencente à nobreza ateniense, performou em diversas reformas, no tocante ao crédito, às divisões sociais presentes naquela sociedade, à codificação das leis, questões relativas à propriedade e a condições daqueles que tinham sido escravizados em razão de dívidas. (DUNN, p. 50, 2016).

Posteriormente, Clístenes, importante político da época, também trouxe mudanças às configurações sociais e institucionais, assim como Sólon, buscando soluções para problemas que, ainda, ali vigoravam e, conseqüentemente, consolidando a construção de um regime que ficaria marcado na história daquela civilização. Como comenta o autor:

o que havia de diferente em sua solução residia no fato de a estrutura por ele estabelecida ser, desde o início, uma forma de organizar a escolha política conduzindo-a para fora do grupo dos bem-nascidos e relativamente ricos e consignando-a, clara e decididamente, a todo *demos* ateniense (DUNN, 2016).

De reforma em reforma, foi se propagando aquilo que ficaria conhecido naqueles tempos como *demokratia*, governo do povo, sendo este considerado, em sua integralidade, comuns e nobres.

Com o passar do tempo, a palavra democracia ganhou caráter marginalizado, ao contrário da percepção que temos hoje, e poucos eram os teóricos que mantinham suas convicções atreladas a ela.

Todavia, no século XVIII, por meio das revoluções Americana e Francesa, houve mudanças nas bases políticas de países da Europa e América.

Na revolução americana, buscou-se a consolidação da liberdade dos estadunidenses, para que estes não se submetessem mais à coroa britânica.

James Madison, quarto presidente dos Estados Unidos, teve protagonismo na estruturação da nação independente. Contudo, existiam entraves à aplicação de um governo popular, dentre elas a dificuldade de se assegurar, na mesma medida, a coisa pública e os direitos privados, que poderiam ser suprimidos por vontade da maioria. Para ele, a democracia guarda grandes males e estes podiam ser sanados com a fundação de uma República, onde, ao invés da interferência direta dos cidadãos nas decisões políticas, haveria a implantação de um sistema de representação. Dessa forma, comenta DUNN:

uma república, no sentido de Madison, diferia de uma democracia pura de várias formas. “Os dois grandes pontos de diferença entre uma

Democracia e uma República são, em primeiro lugar, a delegação do governo, no último caso, a um pequeno número de cidadãos”. A União dos estados norte-americanos cobria um vasto território e recebia uma imensa população. Isso requeria um sistema de governo que pudesse dar conta de ambos de modo que o “Governo Democrático” não conseguiria. Ela era compelida a escolher, portanto, um número relativamente pequeno de representantes para agir em nome de um número muito grande de cidadãos (DUNN, 2016, p. 117 APUD MADISON, p.65).

Nesse sentido, a vastidão do território americano e do número de cidadãos, considerando a pluralidade de interesses, implicou na implantação da república, o que diminuiria, aos olhos de MADISON, o risco das chamadas coalizões.

Nesse mesmo marco temporal, mas do outro lado do mundo, a Revolução Francesa ficou marcada na história, trazendo nova perspectiva sobre a forma como a nação seria formada, trazendo grande destaque ao seu lado “democrático”.

O estadista, e segundo marquês de D'Argenson, René-Louis de Voyer de Paulmy, foi um grande defensor da monarquia, todavia acreditou que esta precisava de reformas para que não entrasse em colapso, como ocorreu. Para DUNN:

o plano de D'Argenson era expressão claríssima da *thèse royale*- a perspectiva sobre o governo francês, a economia e a sociedade que via numa reforma monarquia esclarecida a melhor esperança para remodelar e racionalizar a França como Estado e sociedade, servindo aos interesses de todo seu povo (2016, p. 137).

Em relação aos seus planos, havia a implantação de instituições visando ao aperfeiçoamento do exercício do poder pelo monarca, todavia encontrava entraves, não em um possível conflito de interesses entre o rei e o povo, como seria lógico de se pensar, mas como localizar o chamado bem comum.

Desse impasse surgiu a ideia de que os recolhedores de impostos, nos distritos franceses, deveriam ser escolhidos por voto majoritário em uma urna secreta, sendo, ainda, necessário que o escolhido fosse residente daquele distrito. Esta foi a forma elencada para que a vontade do povo pudesse ser guardada e seus interesses alçados aos olhos do Estado Francês (DUNN, 2016).

Embora as acertadas pontuações de D'Argenson, sobre a situação política do país, a queda dos monarcas foi efetivada, não apenas pelas mãos do povo comum, mas da nobreza que havia se virado contra a coroa.

Na modernidade, os teóricos acreditavam que a democracia apenas poderia ser implementada em Estados de menor porte, pois esta, para ser

efetivamente praticada, necessitaria de uma proximidade maior do povo ao seu governo, assim como da população entre si (BOBBIO, p. 195, 1987).

Diante disso, a democracia representativa ganhou grande espaço na atual formação dos Estados, isto por ser considerada a mais apta para vigorar em Estados de grande escala. DUNN afirma que tal modalidade faz com que líderes políticos precisem, incessantemente, que seu eleitorado veja neles capacidade, confiabilidade e boas intenções (DUNN, p. 254, 2016)

Em resumo, diz-se que a democracia não tem ligação direta com qualquer tipo de governo, tampouco foi aclamada como ocorre atualmente. Críticos desse regime sempre existiram, em especial em relação ao contraste existente entre sua forma originária e como ela é praticada no século XXI. Esta carrega em si um fundamento racional que legitima aqueles que são elevados aos cargos de governo.

1.2 ESPÉCIES DE REGIMES DEMOCRÁTICOS

1.2.1 Democracia direta

A democracia, em sua modalidade direta, encontra sua origem nas *Ágoras* gregas, onde os cidadãos se reuniam para participar, sem qualquer tipo de intermediário, das decisões políticas de sua comunidade (BONAVIDES, p. 346, 2003).

Acredita-se, contudo, que nestas não se vislumbrava uma verdadeira democracia, devido à existência da escravidão, e esses escravos compunham a maioria do corpo social da época. Portanto, na ótica moderna, vigorava ali um sistema que a maioria se encontrava pelos desmandos da minoria. Como aborda BONAVIDES:

a escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de íntima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos. De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática o que evidentemente traduz um paradoxo. Ou democracia minoritária, como quer Nitti, reproduzindo aquele pensamento célebre de Hegel, em

que o filósofo compendiou, com luminosa clareza, o progresso qualitativo e quantitativo da civilização clássica, tocante à conquista da liberdade humana. Com efeito, disse Hegel que o Oriente fora a liberdade de um só, a Grécia e Roma a liberdade de alguns, e o mundo germânico, ou seja, o mundo moderno, a liberdade de todos (BONAVIDES p. 347,2003).

O autor afirma que a presença do sistema escravista permitia a dedicação exclusiva das classes mais altas às decisões de Estado, já que estes não tinham preocupações de cunho material. Todavia, a participação direta também vinha da necessidade de preservar o Estado contra forças externas (p. 348, 2003).

Nas cidades gregas, não havia distinção entre governantes e governados, já que não havia delegação de poder, tampouco qualquer intermediador entre a vontade do povo e o Estado. As decisões eram tomadas pelo povo, concentrando neste a manifestação de todos os poderes, a administração, típica do Poder Executivo, a solução de conflitos, ligado ao Judiciário e a edição de normas, atribuição do Poder Legislativo.

Hodiernamente, é possível vislumbrar traços da democracia direta nos Cantões Suíços. Especialmente, na região nordeste do país, no cantão de Appenzel e, mais ao centro, Glarus, ainda se mantém o chamado *Landsgeimeinde*, uma forma de manifestação direta nos momentos das decisões políticas. Anualmente, os cidadãos se reúnem nas praças e, por meio de gestos simbólicos de erguer as mãos, exercem, assim, seu poder. (HESS, 2016).

1.2.2 Democracia Semidireta

Democracia semidireta, ou participativa, não tem o objetivo de descredibilizar o sistema representativo, mas visa à aprimoração deste, permitindo uma aproximação maior entre representantes e representados. Todavia, concebe, em seu seio, a ideia da interferência direta do povo nos atos de governo. BIANCHINI, dessa forma, a conceitua:

em suma, temos por democracia participativa o conjunto de ações, mecanismos legais e judiciais que possibilitem ao cidadão apresentar e debater propostas concretas, bem como deliberar sobre estas, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas, além de formular cursos alternativos. fiscalizar de forma efetiva o uso ou o abuso de poder, assim como exigir a prestação de contas de seu representante eleito regularmente, inclusive, se possível, com a possibilidade de lhe cassar o mandato conferido (BIANCHINI, p. 172, 2014).

Trata-se do conjunto dos elementos da democracia representativa com a democracia direta. Em suma, se, por um lado, há indivíduos elevados à condição de representantes; por outro, há instrumentos constitucionalmente previstos para interferir nas ações destes.

Essa modalidade ganhou vasto espaço após a Primeira Guerra Mundial. Países como Alemanha, na Constituição de Weimar, e Suíça deram lugar a instrumentos de participação direta, conjugada com a participação de um congresso eleito.

1.3 PREVISÃO LEGAL

A Constituição Federal de 1988 consagra a democracia como regime político do Estado Brasileiro. Estando expresso esse valor desde seu preâmbulo. Sendo a soberania popular demonstrada de duas formas, com o voto, mediante o sufrágio universal e voto direto secreto, demonstrando seu caráter representativo, e também por meio dos instrumentos constitucionais de participação direta.

De acordo com LENZA, o sufrágio universal é considerado o núcleo de todos os direitos políticos, caracterizando-se pelo direito de votar, pela capacidade para ser eleitor, e pela alistabilidade, estes compondo a capacidade eleitoral ativa, existindo, ainda, a passiva, correspondendo à elegibilidade e ao direito de ser votado (p. 1129-1130, 2020).

A eleição de representantes, em nível federal, estadual e municipal, ocorre de forma direta, secreta, universal, já que, para o seu exercício, não se exige nenhuma qualificação especial por parte do eleitor, periódico, sendo a existência do mandato uma exigência para a configuração de democracia representativa, livre, personalíssima e igualitária.

O plebiscito consiste em uma consulta prévia feita à população sobre questões de relevância constitucional, política ou administrativa. Historicamente, vemos o seu nascimento na sociedade romana, devido à segregação da sociedade entre patrícios, representantes da aristocracia romana, e plebeus. Em razão dos benefícios tidos pelos aristocratas, a plebe passou a exigir novas formas para se manifestar politicamente, dando origem ao "Tribunato da Plebe" (AUAD, p.300).

A primeira vez que houve o instrumento plebiscitário previsto dentro do ordenamento jurídico brasileiro foi na Constituição Federal de 1937, durante a Era Vargas. Enquanto, atualmente, é de iniciativa do congresso sua convocação, durante sua primeira edição, foi usado como forma de fortalecer o Poder Executivo. De uso exclusivo do presidente da República, este utilizou dele para a aprovação de projetos de sua autoria, quando estes eram rejeitados pelo corpo de senadores e deputados da época.

O referendo possui um funcionamento semelhante ao plebiscito, mas sua convocação é posterior. Após a rejeição ou a aprovação, a população é convocada para ratificar ou não a espécie normativa votada por seus representantes.

Sua origem remete às participações populares ocorridas nas assembleias cantonais acontecidas na Suíça, embora haja sinais de suas bases teóricas sendo formadas na França.

A teorização do instituto deu-se na França, no final do século XVIII, fruto de debates acalorados entre defensores da democracia direta versus fautores do modelo representativo. Na metade do século XIX, no entanto, o povo francês começou a repudiar o referendo pelo fato de, muitas vezes, ter sido confundido com o plebiscito, e utilizado de forma desvirtuada por Napoleão Bonaparte com o intuito de legitimar suas decisões políticas. No século XX, o instituto expandiu-se pela América do Norte e Europa, as quais passaram a empregá-lo para ampliar a participação popular e, ao mesmo tempo, manter a estrutura da democracia representativa. Lentamente, diversos outros países ocidentais passaram a prever o referendo em suas Constituições; todavia, em muitos deles, tal figura jurídica restou esquecida no texto legal, sem qualquer expressão prática (AUAD, p.304).

O referendo surgiu no Brasil juntamente à promulgação da Constituição de 1988 e se encontra regulamentado juntamente ao plebiscito e à Iniciativa Popular, com base na Lei 9.709/98.

A Iniciativa Popular, tema de destaque do presente trabalho, permite aos cidadãos a iniciativa de leis, submetendo tais projetos ao Poder Legislativo, desde que obedecidas as previsões legais.

Sua primeira aplicação prática ocorreu em solo estadunidense, no Estado da Dakota do Sul e no Oregon. No Brasil, exige-se que o projeto seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, sendo essa porcentagem dividida por, pelo menos, cinco Estados, não sendo inferior a três décimos do eleitorado do Estado.

A democracia no Brasil é uma vitória inestimável, sendo esta reestabelecida pela Carta Magna de 1988. A história foi marcada por diversas rupturas institucionais, da proclamação da República, instituição do Estado Novo em 1937 e a ascensão dos militares em 1964. O regime político brasileiro se encontra em consolidação, bem como lições referentes à soberania do povo.

2 ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA REPRESENTATIVO E SUA ATUAL CRISE

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A representação política nem sempre esteve diretamente ligada à soberania popular, sendo sua primeira manifestação na contraposição dos interesses dos nobres ingleses contra a Coroa. A Magna Carta de 1215, hoje um grande marco na história do Direito Constitucional, foi um grande exemplo da representação como conhecemos atualmente, gravando-a em seu bojo liberdades civis, religiosas e outras conquistas, sendo formada por uma comissão composta por 25 barões responsáveis por zelar pelo seu comprimento (MALUF, 2013, p.185).

Reputa-se que a democracia representativa teria ganhado força no período pós-primeira guerra, sendo marcante a sua implementação na Inglaterra, em evidente contraste com sua tradição monárquica, já que o parlamento dividiria a atenção da população no enfrentamento às crises que, ainda, viriam.

Em contraposição ao que fora explanado sobre a democracia direta, nesta não se fala em concentração de funções no povo, mas sim na delegação da soberania, podendo esta ser total ou parcial.

O filósofo e cientista político Thomas Hobbes possuía pensamentos singulares sobre a questão aqui tratada. Embora visto modernamente como alguém defensor de ideias autoritárias, seu pensamento expressa a ideia de um poder absoluto, independentemente da forma como este se manifesta: se por meio de um rei, do povo ou parlamento.

Embora tenha enfrentado questões relativas à representação política, acreditava que a monarquia absolutista era a forma ideal, e menos onerosa, já que, em sua visão, seria impossível que o Estado não sofresse com a cobiça dos homens que o formavam.

Afirmou, ainda, que o único momento que a democracia se fez viva referiu-se ao momento da formação do contrato, em que todos abriram mão de sua soberania para delegar a outrem. Posteriormente, os indivíduos estariam destinados à consolidação de uma monarquia, como era de sua vontade, ou uma aristocracia. Nesse sentido, estes estariam, então, fadados a uma vida política contaminada por demagogos, oradores que formariam seus discursos voltados para a obtenção de benefícios próprios (TELES, p. 93. 2017).

De caráter igualmente contratualista, John Locke também levantou a representação como forma de exercitar o poder, mas, aos olhos deste, não haveria a possibilidade de o povo abrir mão completamente de sua soberania, esta abertura estaria condicionada à proteção de direitos e garantias fundamentais (BENOIST, 2011).

Todavia, embora a firmeza das colocações dos pensadores supracitados, há, também, o argumento de que a verdadeira soberania é indelegável, sendo as instituições e órgãos apenas mecanismos para o exercício desta. Assim conforme BONAVIDES:

na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos. O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa (BONAVIDES ,p.355, 2003).

Além disso, em um Estado Democrático, a divisão entre governantes e governados não seria possível, já que o povo, como governante, não teria poder para gerar uma auto-obrigação. E, considerando-se a impossibilidade teórica dessa dicotomia, qualquer menção dentro de uma democracia, que não seja a direta, referente à soberania do povo, estaria fadada à inaplicabilidade.

2.2 ELEMENTOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Para que se configure a Representação Política, é necessário a presença de três elementos: mandato, mandantes e mandatários.

De acordo com o regime político estabelecido na Constituição Federal de 1988, tem-se como mandante o povo pertencente à nacionalidade brasileira e, eventualmente, aqueles estrangeiros que passarem pelo processo de naturalização. Embora anunciado no artigo 14 do diploma constitucional vigente, o sufrágio universal como um direito estabelecido de pleno direito ao voto de todo o povo nacional, no plano dos fatos, é questionável, como assevera MALUF:

fala-se impropriamente em sufrágio universal, que encerra a ideia da universalidade dos habitantes de um país, mas esse termo deve ser entendido na acepção jurídica de universalidade das competências, como já foi exposto no ponto anterior. Só teoricamente, convencionalmente, é que se tem por mandante a totalidade do grupo nacional. Em verdade, a vontade nacional é manifestada por uma minoria, visto que o corpo eleitoral sempre se reduz a uma minoria em relação ao todo nacional. (MALUF, 2013, p. 187)

Isso porque questões etárias estabelecidas no texto Constitucional e até problemáticas de cunho social podem se apresentar como óbice ao exercício do voto.

O mandatário será aquele nomeado para exercer o poder de governo, seja para cargo de natureza executiva ou parlamentar. Tem obrigações e direitos, em geral, determinadas no texto constitucional, possuindo uma margem considerável de liberdade para atuação no exercício de seu cargo.

Curiosamente, embora o assunto tratado neste artigo contemple o Direito Público, os fundamentos do Mandato Político originaram-se do Direito Civil, mais especificamente, do mandato procuratório e da representação.

Dentro do direito privado, a representação será usada para que uma pessoa possa realizar atos em nome de outra. Poderá ser legal, quando a pessoa representada for acometida de alguma incapacidade, seja absoluta ou realidade, temporária ou permanente. A representação, também, poderá ter caráter convencional. Nesses casos derivar-se-á de contratos.

No direito brasileiro, o mandato possui papel muito importante no cenário eleitoral, diante mesmo da impossibilidade atual de uma candidatura avulsa. No período compreendido entre 2006 e 2007, o país passou por grandes escândalos de corrupção envolvendo os três Poderes, em que ficou evidente a necessidade de uma reforma política.

Diante de tal cenário, muitos membros investigados do legislativo renunciaram seus mandatos, ocorrendo mudanças partidárias sem qualquer tipo de

critério ou fundamentação. Tal questão foi enfrentada pelos tribunais superiores, os quais confirmaram a primazia dos partidos e a titularidade destes em relação ao mandato, sendo direito deles a preservação da vaga obtida via sistema proporcional.

2.3 TEORIAS DO MANDATO

A relação entre representantes e representados foi alvo de diversas teorias, sendo interessante observar a natureza que circunda esta relação, sobre isto GUSSI cita MALBERG:

segundo a opinião mais expressa, ou seja, segundo a que prevalece na grande massa do público e nos meios políticos, a relação que se estabelece entre eleitores e eleitos é mais uma relação de natureza contratual, análoga à que resulta do contrato civil do mandato. (GUSSI, 2009, p. 136 apud, MALBERG 2001, p. 922-923).

Esta é uma teoria liberal clássica, também chamada de Teoria do Mandado Imperativo. Assim como nos mandados do direito civil os representantes estariam limitados ao acordado e às regiões que foram votados, sob pena da perda de seu posto.

Na perspectiva da vontade geral, trabalhada na doutrina rousseauiana, tem-se a Teoria Clássica da Representação Política Nacional. Uma vez eleitos, os indivíduos serão responsáveis pelos anseios de toda a nação e não apenas pela pequena parcela que o elegeu, como aborda MALUF:

para esta escola clássica da soberania nacional, a nação é um ente coletivo, dotada de consciência e de vontade própria, una e indivisível. Logo, os seus representantes, embora eleitos por circunscrições eleitorais, ficam investidos do poder de soberania e passam a representar a nação integral. No Estado federativo, principalmente, o preceito é axiomático e inarredável; os Deputados Federais, eleitos pelos Estados-Membros, são representantes nacionais (MALUF, 2013, p. 188).

Por outra via, pavimentada por Hauriou, formulou a ideia que, de maneira alguma, existiria qualquer tipo de delegação da soberania, mas um ato de investidura, portanto, batizando-a de Teoria da Investidura. Trata-se de uma diferença meramente terminológica em comparação com a primeira tratada, defendendo esta que o poder estaria na função e não na pessoa do mandatário, tendo caráter impessoal (MALUF, 2010, p.188).

Os germânicos, buscando trazer assertividade à acirrada discussão, elaboraram a Teoria dos Órgãos de Representação, sob a ótica de Jellinek, o Estado

seria uma formado por órgãos e estes representam a vontade do povo. (MALUF, p. 189, 2013).

É notório que, com a evolução da sociedade e a crescente complexidade das relações entre povo e poder, inúmeras foram as teorias criadas para tentar compreender e, inclusive, pacificar alguns cenários, sendo estas as mais relevantes a respeito da Teoria Geral do Estado.

2.4 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

A representação política está relacionada com a relação entre a sociedade e o Poder. Esta pode ser encontrada de diferentes formas, e nem sempre em comunhão com a democracia.

É o caso de regimes monárquicos, embora não exista a legitimação popular, na percepção política externa, o rei representa aquele povo de maneira unitária, é o que costuma se chamar de representação pelo poder.

Representação perante o poder diz respeito à ascensão das vontades da sociedade perante os olhos dos governantes, sendo possível observar a criação de um princípio de confiança entre eleitores e candidatos.

A respeito da concepção contemporânea de governo representativo, considera-se uma representação no poder. Esta subdivide-se em duas etapas diferentes, iniciando-se com o estabelecimento de um regime, anteriormente idealizado por Aristóteles, que uniria ideais monárquicos, democráticos e aristocráticos. Dessa forma, CUNHA esclarece que:

a ideia abstratamente é simples: no topo da sociedade política está um Rei ou Chefe de Estado não coroado, mas que é sempre (na verdade) portador do princípio monárquico; e um senado aristocrático, ou câmara alta, ou corpo de nobres, ou uma qualquer evolução da *Curia Regia*, modera os ímpetus mais ventosos do povo, representado por seu turno numa Assembleia, num Parlamento. Ou então estes dois últimos elementos convivem em Cortes... (CUNHA, 2018, p. 162-163).

A representação da sociedade no Poder transcende a simples elevação das vontades do povo aos olhos do governo por seus representantes, como foi explorado em momento anterior. Povo e poder deixam de ser elementos separados, e se tornam indissolúveis, comprometendo, inclusive, o real significado da representação.

2.5 CRISE REPRESENTATIVA

Como já foi explorado anteriormente, a questão da representação envolve diversas construções históricas e contradições entre teoria e prática. Hodiernamente, observa-se que há um descompasso crescente entre a vontade dos representados e dos representantes. Como observa MALUF:

só no ato da eleição é que se manifesta a soberania do povo; depois essa soberania sofre um eclipse, isto é, transfere-se completamente ao representante, por um determinado período... O que ocorre generalizadamente, em verdade, é uma alarmante deturpação do sistema representativo no que ele tem de pureza doutrinária (MALUF. 2013, p.189).

Como é observado pelo autor supracitado, aquele que é o soberano político do país tem sido ceifado de suas prerrogativas, havendo uma clara sobreposição dos interesses privados sobre o público. Em suma, embora exista a previsão de um regime político democrático, o povo, em verdade, não governa. Isto porque a democracia representativa está amparada sobre o mito da identificação entre eleito e eleitor, como se a simples existência do voto fundamentasse para sempre a existência da democracia.

Similarmente, Hans Kelsen aborda que, para se alcançar verdadeira representação não basta o ato de eleição, sendo necessária a existência de uma vinculação jurídica, ligando as vontades de representantes e representados (KELSEN, p. 414, 2000).

Contudo, via de regra, inexistente tal responsabilização. A liberdade, não vinculação, é uma característica pós-revolução francesa, isto pela implantação da teoria de que o parlamento não está circunscrito aos seus votantes, mas seria ele representante do Estado inteiro. Para KELSEN:

a independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica. A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração. Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação. O fato de que um corpo eleito não tem chance, ou tem apenas uma chance reduzida, de ser reeleito caso a sua atividade não seja satisfatória pelos seus eleitores, constitui, na verdade, uma espécie de responsabilidade política. (KELSEN, 2000, p. 416).

Claramente, vislumbra-se, na obra supracitada, a adoção da Teoria do Mandato Imperativo, pouco utilizada historicamente.

Entende-se que uma possível solução para a desconfiguração surgida no regime político brasileiro seria a maior limitação do exercício do poder representativo em conjunto com mecanismos da democracia direta, como referendo, plebiscito, veto popular e, especialmente, a iniciativa popular.

Segundo a ótica de Rousseau, a soberania nacional não é passível de representação. O poder de decisão, este sim, é passível de delegação, mas a vontade não, pois esta pertence ao íntimo da natureza humana.

Verifica-se a subordinação da vontade geral aos desmandos de uma minoria, demonstrando, muitas vezes, a incapacidade do Estado de se sobrepor aos empecilhos e ir em busca daquilo que é o interesse coletivo. Como observa MUSTAFÁ:

(...) se percebe o declínio clarividente da democracia representativa: de um lado, os governantes clamam ser a voz do povo, atuar com o condão de beneficiar a todos, dar efetividade ao princípio democrático; de outro, encontra-se um povo apático, descrente e conformado, que não acredita nas instituições públicas, na política e que não percebe que, se todo poder emana do povo, é dele que há de sair a redenção. (MUSTAFÁ, 2019, p. 3 apud RICARTES, 2014, p. 1).

É possível notar que a crise tratada não se concentra, apenas, no Poder Legislativo, o descompasso se alastra por todos os poderes constituídos.

Dentro da Administração Pública, questões sobre o equilíbrio entre a discricionariedade e a busca pelo interesse público são importantes, demonstrando o vínculo entre o sufragado por voto majoritário e os interesses populares. Não se admite a ausência de interesse coletivo nas ações de um administrador público, mesmo se tratando de ato discricionário. A possibilidade dessa limitação trouxe mais segurança, embora o Poder Judiciário, ainda, tenha certa timidez para reprimir ilegalidades na representação estatal.

A deturpação do sistema representativo faz sobrevir sobre os três Poderes uma aura de ilegitimidade, sendo esta mais grave que a própria ilegalidade, pois seu conceito se assenta sobre os valores e princípios dominantes na sociedade. Nesse sentido, MUSTAFÁ traz o pensamento de TELLES "(...)a legitimidade da democracia depende da introdução da vontade dos governados nas decisões e nos atos dos governantes (...)" (MUSTAFÁ, 2019, p. 7 apud TELLES, 2002, p.2).

Nota-se, também, que, para além do comprometimento da via representativa, as vias diretas, também, possuem mecanismos pouco explorados ou

condicionados à provocação do Poder Público. Como MUSTAFÁ aponta, a respeito do pensamento de BONAVIDES:

sem instrumentos populares de intervenção governativa, ou seja, privado de mecanismos de qualidade democrática do referendo, do plebiscito, da iniciativa popular e o direito de revogação, o sistema partidário de sustentação da forma representativa entra em manifesta fase de decadência por perda da legitimidade, descrédito e corrupção de seus quadros, sendo de todo impotente para restaurar a normalidade do sistema e dar-lhe o grau de estabilidade e força de amparo indispensáveis ao legítimo funcionamento das instituições. (MUSTAFÁ, 2019, p. 8 apud BONAVIDES, 2012, p. 10).

Por conseguinte, há uma cidadania em estado atrofiado. O rompimento dos representantes com a vontade pública repercute no exercício da soberania daquele que, constitucionalmente, dela é dotada, o povo.

Perspectiva também interessante é a que relaciona este rompimento com a crescente complexidade das relações sociais e a forma como as estruturas institucionais não são capazes de acompanhar essas mudanças, sendo chamada por ROMAGNOLI e MELO de “crise do representado”. Os autores, assim, abordam:

pensar a crise da democracia representativa é retomar uma sociologia a respeito do pensamento social que habita os atores — representantes e representados — já que estes são os agentes de uma interação social e compartilhamento de uma mesma cultura, uma mesma visão de mundo. Quando dizemos que nosso foco está em pensar o representado, e não o representante, não significa que estamos separando o inseparável, já que os dois são atores compartilham dos melhores símbolos e são relacionáveis diretos em seu tipo de trocas sociais. Separamos e recortamos o representado nesta análise pelo de que é este quem está livre das amarras institucionais e burocratizadas que poderiam confundir a análise. Na verdade, é perceptível o fato de que quando tentamos analisar o representante, não podemos chegar diretamente à pessoa do representante, mas sim ao instituto do representante, à persona misturada à sua entidade institucional. (ROMAGNOLI; MELO 2013, p. 118).

Compreender a crise representativa tendo por base a visão que o cidadão tem da sociedade, possibilita constatar a existência de perspectivas antagônicas entre este e as instituições responsáveis por sua representação. Isto porque o representante, quando alçado a esse posto, também é responsável por representar a instituição e suas formalidades. A rigidez que reveste essas instituições não permite que elas venham a acompanhar o pensamento social, gerando a problemática aqui tratada.

Em relação às diversas concepções que se tem de democracia, nenhuma delas seria capaz de abraçar as diversas particularidades que a realidade apresenta, formando diversas fragilidades dentro do sistema representativo.

3 A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO POR MEIO DA INICIATIVA POPULAR

Uma democracia semidireta, assim como é classificada a brasileira, é caracterizada pelas influências dos cidadãos no exercício do poder político dos governantes, ocorrendo de duas formas: por meio da representação política, conforme abordado anteriormente, e também de mecanismos jurídicos constitucionalmente previstos para a participação direta; dentre estes, a iniciativa popular.

Todavia, embora também previstos, o plebiscito e o referendo não possuem mecanismos adequados para o enfrentamento à crise representativa, já que, para o seu exercício, é necessário que o próprio poder legislativo provoque a consulta popular. Logo, em um ambiente de descompasso entre representantes e representados, estes podem não se mostrar eficazes.

O instituto da Iniciativa Popular se apresenta como um instrumento constitucional com engrenagens mais maduras, pois não está condicionada à provocação, apenas ao *animus* do próprio povo. Embora nem sempre possa alcançar seu objetivo final, será capaz de introduzir, dentro do Parlamento, as pautas que são mais caras a população. Para BENEVIDES, citado por DRIGO:

o que deve ser enfatizado, no entanto, apesar de se constatar a supremacia dos projetos do Legislativo, é que a simples existência de projeto de iniciativa popular já obriga o Parlamento a tomar uma posição e, eventualmente, legislar sobre assunto sobre o qual era indiferente, omissivo ou francamente hostil. A iniciativa popular tem, portanto, o importante de pressionar o Legislativo, mesmo que não ganhe em todas as ocasiões (...) (DRIGO, 2014, p. 115 apud BENEVIDES, 1991, p.168).

A conceituação do presente instituto deve ter como premissas que este carregará, em seu bojo, a afirmação da vontade do soberano político nacional. Por assim dizer, o povo, e também fazer a reafirmação do regime político que era querido pelo legislador constituinte originário.

Destarte, pode-se conceituá-la como mecanismo típico das Democracias semidiretas, que reconhece ao povo um direito político, para que se possam apresentar temáticas que se tornem objeto de consideração entre os representantes e, se bem sucedida, se torne uma norma jurídica (DRIGO, 2014, p. 116).

Tal conceito pode sofrer variações entre os autores, dependendo do foco adotado por cada um, sendo o de DRIGO o mais adequado para o presente trabalho.

3.1 PREVISÃO LEGAL

3.1.1 Constituição Federal de 1988

A soberania popular está inaugurada na Carta Constitucional de 1988, no seu artigo 1º, parágrafo único, nele demonstrando que, em relação à extensão do poder político do povo, este não se limitaria, apenas, ao voto, à representação, mas cuidou o legislador de inaugurar, no referido dispositivo, à via direta de seu exercício.

Posteriormente no texto, o art. 14 inaugura novidades em relação às outras Constituições que já haviam vigorado no país, a Iniciativa Popular. Dessa forma, preceitua o artigo:

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:
(...)
III - iniciativa popular.

Embora a Constituição Federal de 1988, neste dispositivo, tenha anunciado o instituto como uma das formas de exercício da soberania popular, nele não expressou a forma de aplicação do instituto, seu rito, *quorum* de aprovação, limitação quanto à matéria ou forma etc. Desde já, ficou claro que ficaria à cargo do legislador infraconstitucional a regulamentação de tais questões, podendo ser categorizada como uma norma de eficácia limitada.

Embora o Poder Legislativo, atualmente, já tenha satisfeito a necessidade de complementação infraconstitucional ao art. 14, mesmo ele, em seu estado originário, não estava impedido de produzir efeitos jurídicos, onde poderia ter o seu conteúdo interpretado e aplicado pelo próprio Poder Judiciário. Como coloca DRIGO:

trata-se, então, de dispositivo constitucional cuja norma pode gerar efeitos materiais, mesmo que não tenha advindo a legislação integradora, o que faz com que não haja qualquer problema em interpretar o artigo 14 atribuindo-lhe normas e conteúdo específicos. E, além disso, ainda que já exista a referida legislação, como é o caso hoje, nada impede que outros efeitos sejam retirados da referida norma e que não tenham sido contemplados em sede infraconstitucional, conforme se verá adiante, em análise crítica da previsão normativa brasileira (DRIGO, 2014, p. 149).

Na Constituição Federal, a respeito do Título destinado à Organização dos Poderes, na Seção referente ao cuidado do Congresso Nacional, o artigo 61, destinado a regulamentar a iniciativa sobre a produção de leis complementares e leis ordinárias, elencou diversos sujeitos aptos a deflagrar o início da atividade legiferante, dentre estes, o cidadão. Como aduz o referido artigo:

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 (...)

§ 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.

Não obstante, o *quorum* de aprovação entre essas espécies legislativas será diferente. Sendo a lei ordinária aprovada pela maioria dos presentes, enquanto a lei complementar pela maioria absoluta (DRIGO, 2014, p. 150).

Aspectos formais relativos ao texto, forma de tramitação dentro da Câmara dos Deputados, procedimento em caso de alterações de grande escala no texto ou rejeição não foram explorados pelo legislador constituinte.

É característica do Brasil a autonomia administrativa dos entes da federação, prevendo a possibilidade dos Estados, desde que observado os princípios da Constituição Federal, produzirem suas próprias Constituições, aquele que é chamado de Poder Constituinte Derivado Decorrente. A Constituição delegou, em seu artigo 27, § 4º, a regulamentação da Iniciativa Popular a nível estadual.

No âmbito municipal, a regulamentação será guiada pela Lei Orgânica do Município, sendo suas disposições limitadas pela Constituição Federal e Estadual; a atuação do instituto poderá ser direcionada não apenas aos interesses dos municípios, como também poderá abarcar as demandas bairristas.

3.1.2 Regimento Interno da Câmara dos Deputados

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi o primeiro instrumento a regulamentar a Iniciativa Popular. Assim, reservou o Título VIII “Da Participação da Sociedade Civil”, e, dentre os capítulos deste, passou a regulamentá-lo em seu artigo 252. Dessa forma colocou o referido artigo:

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.

Especifica os incisos I, II e III que a assinatura de cada eleitor deverá estar acompanhada de seu nome completo, além de seu endereço e dados que identificam seu título de eleitor. A organização das listas ocorrerá por Município e por Estado, em formulários padronizados pela Mesa da Câmara dos Deputados. Sociedades civis também estarão aptas a apresentação de projeto de lei, inclusive se responsabilizando pela coleta das assinaturas.

Quanto ao protocolo do projeto, este deverá estar instruído com documento da Justiça Eleitoral referente ao contingente de eleitores de cada unidade federativa. Em seguida a protocolização será feita perante a Secretária-geral da Mesa, esta fará a verificação do cumprimento, ou não, dos requisitos constitucionais para a propositura do projeto.

Também é previsto que cada projeto deverá se ater a, apenas, um objeto, esta é regra estabelecida para a estruturação das leis brasileiras, mas via inciso VIII, do art. 252, embora seja preferível essa limitação, caso ocorra em contrário, não ensejará na rejeição do projeto, mas apenas no seu desmembramento em proposições autônomas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Também não será capaz de causar a rejeição do projeto os vícios formais de linguagem, lapsos, imperfeições de técnica legislativa, cabendo à comissão supracitada saná-lo desses vícios. Apesar de estar submetido ao rito comum de outros projetos, por força do inciso VI, este, como já demonstrado, está revestido de uma série de exceções, sendo uma delas a impossibilidade de arquivamento automático ao fim da legislatura (DRIGO, 2014, p. 157).

No referido Regimento, também está prevista a reversão do Plenário da Câmara em Comissão Geral, sob a Presidência do Presidente da Casa Legislativa, via art. 91, II e art. 252, V.

Por fim, destaca-se uma limitação de tempo e sujeitos aptos a se manifestar em defesa do projeto, sendo o tempo de uso da palavra de vinte minutos para o primeiro signatário ou aquele que estiver indicado para apresentação do projeto. Todavia, nos termos do art. 91, § 2º, ocorrerá a dilatação desse tempo para o prazo

de trinta minutos e a ampliação dos sujeitos para qualquer signatário do projeto ou Deputado indicado pelo autor deste.

3.1.2 Lei n.º 9.709/1998

Em 1991, os trabalhos foram iniciados dentro do Poder Legislativo com a intenção de atender ao chamado da Legislador Constituinte.

Sob a relatoria do Senador Fernando Henrique Cardoso, o Projeto de Lei n.º 5 foi apresentado à Mesa Diretora do Senado, todavia, outros projetos com mesmo objeto tramitaram concomitantemente a este. Por fim, todos estes foram descartados por um projeto aprovado pelas Comissões de Constituição e Justiça que os substituiu, sob a iniciativa do Deputado Federal Almino Afonso, a lei n.º 9.709/1998.

Para aqueles que esperavam grandes mudanças, receberam um grande golpe. A norma veio simples e em nada acrescentou a regulamentação da iniciativa popular. Como aduz DRIGO:

e, como se não bastasse a completa ausência de inovação no tratamento da matéria, a técnica de redação dos dispositivos trouxe ainda mais dúvidas sobre o instrumento da iniciativa popular. Basta observar que o texto legislativo, novamente, identifica a iniciativa popular integralmente com a apresentação de projeto de lei, o que, apesar de constar no REICD, não estar previsto na própria CF/88 (já que que o caput do artigo 61, por exemplo, explicita a possibilidade de apresentação da proposta de iniciativa popular ali descrita com leis ordinárias e complementares). (DRIGO, 2014, p. 161).

Tratou essa nova Lei de obscurecer ainda mais o caminho, não trazendo luz a questões pertinentes como sua incidência material e a possibilidade de desmembramento nos casos de projetos que versem sobre mais de um tema. Tais questões afetam a eficácia do mecanismo em sua concretude, embora sua simbologia, enquanto reafirmação da soberania popular, continue sendo robusta.

3.2 CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE APLICAÇÃO DO INSTITUTO

Considerando as lacunas deixadas pela legislação infraconstitucional e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, coube à doutrina esclarecer certos aspectos da Iniciativa Popular.

Em relação ao Projeto de Emenda à Constituição, embora não esteja expressamente prevista em seu texto, existe a possibilidade de propositura, se

considerada uma interpretação baseada na natureza principiológica no art. 1º, parágrafo único, que reconhece o exercício da soberania do povo por meio da Iniciativa Popular.

Contudo, ressalta-se que essa soberania não terá poder para ultrapassar as titularidades já previstas pelo legislador constituinte para outras normas, ou seja, prevendo a Constituição Federal iniciativa privativa para determinada espécie normativa, a Iniciativa Popular não terá o poder de revestir-se dela.

3.3 EXPERIÊNCIAS COM A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

Mesmo diante as dificuldades enfrentadas para a aplicação do instituto, este se mostrou exitoso quando posto em prática. Sendo os casos abaixo usados para ilustrar tal feito.

A. Lei nº 8.930/94

A famosa escritora de telenovelas, Glória Perez, teve sua filha, Daniela Perez, vítima de assassinato. Em razão de tal acontecimento, culminou na elaboração do Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez, visando à modificação da Lei de Crimes Hediondos.

B. Lei nº 9.840/99

Essa norma, amparada pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, buscou reprimir a compra de votos no país.

Quando o projeto havia sido entregue, faltaram algumas assinaturas para que fosse alcançado o mínimo constitucional previsto, sendo, posteriormente, subscrito por mais de 50 deputados e conseguindo sua aprovação.

C. Lei n.º 11.124/2005

Alcunhada de “Fundo Nacional para Moradia Popular”, foi o primeiro projeto de autoria popular, dispendo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Interesse Social.

Sua tramitação dentro da Câmara dos Deputados durou 13 anos, e questões relativas a vícios formais foram levantadas, mas não foram capazes de culminar em sua rejeição.

D. Lei Complementar n.º 135/2010

Embora não tenha sido concebida aos moldes do artigo 14 da CF/88, considera-se a Lei da “Ficha Limpa” na presente relação pela grande aceitabilidade social, tendo mais de 1,5 milhões de assinaturas.

CONCLUSÃO

O propósito do presente trabalho foi demonstrar a deturpação causada no regime jurídico previsto na Constituição Federal de 1988 pela crise representativa e trazer a Iniciativa Popular como um potencial meio de enfrentamento a este cenário.

Sendo a democracia um conceito histórico e repleto de complexidade, buscou-se recuperar as bases democráticas, trazendo um pouco de sua evolução histórica e os problemas que vem enfrentando, sobretudo em razão do descompasso flagrante entre a teoria e a prática da representação política. Pois, diante de tantas inconsistências teóricas, formam-se questionamentos se a vontade do legislador constituinte realmente vem sendo atendida.

Naquilo que se refere à crise representativa, percebe-se que esta se alastra por todos os poderes, não se restringindo, apenas, aos Legislativo, afetando toda legitimidade do Poder Público. A incapacidade de o Estado se vincular de maneira integral ao interesse público em seus atos, a rigidez das instituições frente às mudanças sociais e outras formas de sobreposição dos interesses privados sobre os públicos são algumas das faces da crise representativa que foram apresentadas neste trabalho.

A Iniciativa Popular, embora um instituto de regulamentação complexa, e, inclusive, precária, quando efetivamente aplicado tem se mostrado bastante exitoso, conforme as experiências trazidas no corpo do trabalho. Sendo estas a confirmação do seu potencial como instrumento de enfrentamento à crise representativa e fortalecimento das bases democráticas.

Dentre os mecanismos diretos de manifestação da soberania popular ofertados pelo legislador constituinte, a Iniciativa Popular é a única que não é dependente de qualquer provocação do Poder Legislativo. Sendo capaz de, mesmo não conseguindo lograr êxito na formação de uma nova norma jurídica, alçar aos olhos dos parlamentares os valores mais caros para a sociedade.

REFERÊNCIAS

AUAD, Denise et al. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 3, n. 1, p. 291-323, 2004.

BIANCHINI, Fernando Novelli. **Democracia Representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville/ Fernando Novelli Bianchini**– Campinas, SP: Millennium Editora, 2014.

BOBBIO, Norberto, 1909. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política/ Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira**.-- Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, PAULO. **Ciência Política**. 10ª edição. Malheiros Editores, 2003. BRASIL.

BRASIL. **RESOLUÇÃO N.º 17 DE 1989**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da->

[camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%201-2023.pdf](#). Acesso em: 24 de abril de 2023.

[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 nov. 2022.

DE BENOIST, Alain. **Democracia representativa y democracia participativa**. El manifiesto, 2016.

DRIGO, Leonardo Godoy et al. **A iniciativa popular como instrumento de efetivação do princípio democrático no Brasil**. São Paulo-SP, 2014.

DUNN, John, 1940 – **A história da Democracia/ John Dunn; tradução Bruno Gambarotto**. – São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005. Disponível em : <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/417/R166-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 30 nov. 2022.

HESS. Sthepane. **Folclore político ou verdadeira democracia?** swissinfo.ch. Disponível em : <https://www.swissinfo.ch/por/democraciadireta/o-teatro-da-democracia-su%C3%AD>. Acesso em: 02 de Março de 2023.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Martins Fontes: São Paulo, 2003.

J ROMAGNOLI, Alexandre; DE MELO, Martiniano Borges. **Os problemas da democracia representativa: a crise do representado**. Revista Húmus, v. 1, n. 3, 2013.

Lenza, Pedro. **Direito constitucional / Pedro Lenza**. – 25. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado/ Pedro Lenza** – 16.ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo Saraiva, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MALUSCHKE, G. **A soberania popular: enigma não-resolvido da democracia**. *Philosophos - Revista de Filosofia, Goiânia*, v. 5, n. 1, p. 61–80, 2010.

DOI: 10.5216/phi.v5i1.11324.

Disponível

em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/11324>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p. 123-140, 2003.

MUSTAFÁ FILHO, RICARDO MIGLIORINI. **A crise da democracia representativa: causas e consequências**. *ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498*, v. 15, n. 15, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ° Edição. Brasil. Malheiros Editores.2005.

TELES, Idete. **HOBBS E UMA DEFESA DA DEMOCRACIA?**. *Revista*

Teoria geral do direito e do estado / Hans Kelsen ; tradução Luís Carlos Borges.
Imprensa: São Paulo, Martins Fontes, 2000.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 191-228, 2006.