

UMA PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR

*PROPOSAL FOR CATEGORIZING THE LEGISLATIVE
PROCEDURE FOR POPULAR INITIATIVE*

*Bruna Bottero Corrêa*¹

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

*Daniel Lena Marchiori Neto*²

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

*Caroline Ferri*³

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Resumo

O presente artigo tem como tema a Iniciativa Popular Legislativa observada a partir do procedimento legislativo adotado para seu trâmite. O objetivo é problematizar os seus ritos, verificando em que medida eles a efetivam como meio de exercício da soberania popular. De maneira ensaística, a Iniciativa Popular Legislativa é apresentada em categorias, ilustradas com a ajuda de características procedimentais de modelos já praticados. A categorização geral obtida pode ter por fim enquadrar procedimentos já existentes, bem como oferecer um parâmetro de referência para a criação de novos modelos.

Palavras-chaves

Iniciativa Popular Legislativa. Procedimento. Categorização. Modelos.

¹Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: brunabotterocorrea@gmail.com

²Professor da Faculdade de Administração e de Turismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: danielmarchiorineto@gmail.com

³ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: carolineferri@gmail.com.

Abstract

The present article has as its theme the Popular Legislative Initiative observed from the legislative procedure adopted for its processing. The objective is to problematize their rites, verifying to what extent they perform it as a means of exercising popular sovereignty. In an essay, the Popular Legislative Initiative is presented in categories, illustrated with the help of procedural characteristics of models already practiced. The general categorization obtained may be aimed at framing existing procedures, as well as providing a benchmark for the creation of new models.

Keywords

Popular Legislative Initiative. Procedure. Categorization; Models.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca identificar de que maneira o instrumento de *Iniciativa Popular Legislativa* funciona e em que medida o seu desenho institucional influencia o desempenho dessa função. Estruturalmente é composto por duas partes.

Inicialmente, será depurado o conceito de *Iniciativa Popular*. O objetivo é esboçar uma definição, problematizando-a em relação a alguns pontos críticos da política contemporânea. Desse modo, a primeira seção tratará de introduzir uma breve noção conceitual, sem deixar de lado os aspectos políticos, especialmente as influências oriundas da Ciência Política. De cunho introdutório, facilitará o conhecimento do contexto histórico de surgimento da *Iniciativa*, além de sua relação com o regime democrático e a soberania popular.

A segunda seção apresentará a categorização geral para o procedimento da *Iniciativa Popular*. O intuito é classificá-la em potencial qualitativo na medida em que se verifica o quanto seu procedimento pode dar vazão ao que o povo pensa. Os modelos categóricos serão desenvolvidos a partir de características procedimentais de modelos existentes que irão sendo referidos ao longo da abordagem. Ao final, a definição de níveis maiores ou menores de funcionalidade em cada caso poderá enquadrar os procedimentos já existentes, como também servir de parâmetro a novos procedimentos.

1. O CONCEITO DE INICIATIVA POPULAR

A expressão *Iniciativa Popular* abrange mais de uma possibilidade de significação. Logo importa esclarecer que este artigo é dedicado à *Iniciativa Popular Legislativa*, ou seja, à manifestação popular voltada à produção de lei⁴.

No processo legislativo, a iniciativa legislativa pode ser dividida entre aquela oriunda do parlamento e a extraparlamentar. A iniciativa parlamentar de lei é tomada pelos membros do parlamento, enquanto a extraparlamentar advém de qualquer um dos outros legitimados reconhecidos legalmente na organização jurídico-legal do Estado.

No Brasil, a *iniciativa popular* (art. 14, inciso III, CRFB/88) está compreendida no campo da atividade ou iniciativa legislativa *extraparlamentar*, sendo o povo legítimo para propô-la. A *iniciativa* pode ser simplesmente *popular* ou *geral*, ou ainda, *geral plena*. A *iniciativa geral ou popular* corresponde à tomada da iniciativa legislativa pelo cidadão, caso em que não é *plena*, pois limitada pela iniciativa *privativa* e de *matéria reservada*. No caso da adoção da iniciativa geral ou popular *plena*, o cidadão pode propor leis sobre qualquer assunto e de qualquer natureza, cabendo, inclusive, para diferentes tipos legais, tanto para o tipo legislativo comum (visando a criação de projetos de lei) como para o extraordinário, tal como a emenda constitucional (para a criação de propostas de emenda constitucional). A *iniciativa popular* é plena porque não se aplicam exceções ao poder de legislar do povo quanto ao tema abordado ou tipo de norma.

⁴A expressão Iniciativa Popular “[...] designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular no exercício dos poderes Legislativo e Executivo – incluindo o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos – em termos estritos, ou iniciativa popular legislativa, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um Projeto de Lei, cumpridos certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo” (FLEURY, 2006, p. 94).

A criação de leis é uma das tarefas primordiais do Estado. *Governar é fazer leis*. Um dos dilemas do Estado Democrático é justamente reafirmar a vontade popular, fazer com que os eleitores, sintam-se representados. A falta de confiança nos eleitos é corrente. A indignação do povo origina-se da dificuldade do parlamento em ouvi-lo. Pior que esta circunstância, somente o completo descaso para com as demandas populares.

O acentuado *déficit democrático* (MENDES, 2007) se traduz na separação e no distanciamento entre o corpo político eleito pelas vias institucionais e os cidadãos. Isto leva ao descrédito dos eleitores no sistema partidário provocando um verdadeiro afastamento da vida política (ZHOURI, 2016). Essas questões polêmicas resultam na reconhecida *crise* vivenciada pelo sistema democrático-representativo (LEAL, 2011) derivada fundamentalmente da sua incapacidade de dar efetividade à soberania popular (SANSON, 2007).

O trabalho de recuo histórico filosófico-político, realizado por Vieira (2004, p. 21), na identificação do que chama de “impulso abstraidor”, realiza um pouco da retomada da problematização sobre o lugar do *político*. Uma das vertentes do *impulso abstraidor* é revelada quando da análise do conceito de *soberania*.

Ao longo dos trabalhos intelectuais dos pensadores políticos, especialmente os liberais clássicos, o conceito de soberania vai sendo esvaziado a ponto de ser abstraída toda a substância significativa do termo, quando da origem da sua designação conceitual. Ao tornar-se um *significante vazio* (BURITY, 2014, p. 70), a influência sobre seu significado passa a constituir a realidade. Com o tempo, isto vai ocorrendo, como demonstra o autor, com todas as noções fundantes da Ciência Política.

Um dos resultados desse acontecimento foi o deslocamento do *poder* para as mãos do legislador como algo lógico. O esvaziamento da noção de soberania alcança seu ápice com o sistema de *tripartição* dos poderes, “tornando-a, dessa maneira, inclusive supérflua” (VIEIRA, 2004, p. 40). Por isso, ela é mesmo considerada, por vezes uma *utopia* (MARÍN, 2014). Não mais um

único soberano ocupa o lugar de poder, o povo o ocupa, porém, o faz por meio de representantes eleitos. Nesse contexto, o poder é também um lugar vazio (FERRI, 2012). A vacuidade deste espaço, necessária ao regime democrático, induz igualmente à assertiva de que a soberania popular só pode existir enquanto modo de operar institucional. Juridicamente, a *Iniciativa Popular Legislativa* é um instrumento parte deste poder democrático. Ninguém deve deter o procedimento além do povo. Por isso, também é um espaço vago, ocupado apenas provisoriamente, quando manifestações expressas desse povo alcançam a materialização mediante propostas de legislação. Dessa maneira, o povo só se constitui através da *Iniciativa Popular Legislativa* operacionalizada e resultante em projeto de lei. **O povo soberano é ele próprio, a lei, quando a consegue inaugurar.** No regime que a democracia forja, só o consegue assim, e de modo provisório. Em termos gerais, o regime democrático permite transitar entre o mais próximo da liberdade política democrática e o mais perto que se pode chegar do controle desta, através da própria institucionalização.

As instituições representativas passaram a ser conhecidas após a Revolução Francesa (1789) quando afloram as experiências democráticas através das Assembleias. Em países como a Suíça, essas mudanças foram ocorrendo entre o final do século XVIII e início do século XIX, mas não sem certa resistência, já que a formação estatal suíça era dividida nos chamados *cantões*⁵, rurais e urbanos, estes últimos orientados pela cidade principal e

⁵Os chamados *Cantões* seriam “coletividades públicas descentralizadas e soberanas” (BARRIENTOS, 2012, p. 379). *Tradução livre de trecho da citação*: “una primera dimensión del federalismo suizo, más allá de los matices señalados, descansa en la afirmación de la autoridad cantonal frente al poder central. Los cantones son colectividades públicas descentralizadas y soberanas, según lo dispone el artículo 3 de la CFCS, no reconociendo más límite que los establecidos por ésta. El sistema suizo supone resguardar tanto la soberanía nacional como cantonal. El artículo 53 de la CFCS señala que para ser modificada la existencia o estatuto de cada cantón debe ser sujeto a una mediación constitucional (este artículo establecido en la reforma constitucional de 1999); se requiere una mayoría del pueblo suizo y también del cantón, sometiéndose luego a la aceptación de la Asamblea Federal bajo la forma de una resolución federal”.

famílias influentes. Nos rurais, era possível exercer certo modo de *democracia direta*, através de reuniões ou assembleias (em alemão *Landsgemeinde*). As casas legislativas não eram necessárias e as novas experiências trouxeram consigo o temor do abuso de autoridade. Aprovar ou não as leis foi o recurso que os suíços lançaram mão, o conhecido referendo (1874), para logo em seguida propô-las diretamente. A primeira manifestação positivada de iniciativa popular teria ocorrido especificamente no Cantão de Vaud (1845), expandindo-se aos demais até atingir o patamar constitucional (HAZELTINE, 1907).

Os suíços criaram um instrumento que, apesar de fazer parte dessas *instituições-modelo*, representava uma saída legal a esse mesmo sistema do qual faz parte (OLIVEIRA, 2010). A iniciativa popular legislativa permitiria ao povo o exercício de legislar. O povo não só *fala* através do peticionamento de um projeto de lei como pôde também, naquele cenário, aprová-lo. Evidente que esse sempre é um temor para qualquer elite política. Hazeltine (1907) remete que, historicamente, grupos de estadistas suíços defendiam que a democracia deveria repousar sobre uma base constitucional segura. Eles consideravam que o procedimento de iniciativa popular legislativa desestabilizava a ordem.

Uma iniciativa popular de lei pode ser o pesadelo de um parlamento, justamente por possibilitar, em certa medida, a criação de cenários políticos imprevisíveis e o deslocamento do poder finalmente para as mãos do povo, situação pouco desejável por quem o detém de maneira segura e quase absoluta. No cenário atual da política contemporânea, o controle político exercido é tão somente do parlamento sobre a vontade popular. O contrário dificilmente ocorre. A tarefa política da representação raramente é rediscutida nas instâncias de poder. A depender do modo como desenhada e desenvolvida, a Iniciativa Popular oportuniza que efetivamente o povo intervenha no processo legislativo, inalcançável no cotidiano, já que dominado pela política parlamentar. Nesse sentido, é interessante reavaliar o papel da representação, pois

[...] se a sociedade moderna, pós-convencional, caracterizada pela divergência, necessita de um direito legítimo que tenha o reconhecimento de seus destinatários deve pautar-se por um procedimento que aproxime os cidadãos substancialmente da produção das leis (MOREIRA, 2010, p. 76).

No fundo, o tocante é a questão da *legitimidade* da decisão política em um regime democrático, a “adequação entre estruturas decisórias e instituições democráticas” (BOLONHA, ZETTEL E RANGEL, 2014, p. 180). No entanto, mesmo em um cenário de crise institucional, ainda que a Iniciativa Popular seja vista por alguns com grande entusiasmo, culturalmente, especialmente na América Latina, as apostas tradicionais na representação e no *neopopulismo* (RODRÍGUEZ, 2011) são, de fato, ainda muito intensas.

De maneira geral, para o professor brasileiro de origem suíça Rauschenbach (2014, p. 208-9), “a avaliação sobre os processos de democracia direta dependerá sempre do contexto no qual eles estão sendo aplicados”, já que “o contexto institucional geral e os fatores socioeconômicos igualmente influenciam o desempenho dos processos de democracia direta”. A iniciativa popular nem sempre funcionará como um mecanismo de democracia direta. A depender de como ela é regulada pelo ordenamento e recebida pelo Poder Legislativo poderá até mesmo perder por completo o caráter da participação popular.

A base materialista, ou seja, as relações econômicas condicionantes da construção dos regimes democráticos, além da institucionalização por si só complicada, consistem em mais um dos aspectos capazes de influenciar o sucesso ou o fracasso de uma Iniciativa Popular. Evidente que a Iniciativa Popular, apesar de ser um avanço sobre a representação, e teoricamente, poder estar mais alinhada aos interesses sociais coletivos, enfrenta inúmeras resistências e está também à mercê da disputa econômica.

Baer e Ulrich (2012), ao explicarem a situação da utilização do procedimento da IPL no estado da Califórnia (EUA), revelam que

Embora, em princípio, qualquer pessoa habilitada a votar na Califórnia possa circular petições de iniciativa para assinatura, a vasta maioria das assinaturas é obtida por profissionais pagos para esse fim, que trabalham para empresas comerciais. Eles podem ir de porta em porta, solicitando aos eleitores registrados que assinem uma petição de iniciativa; ou, mais comumente, tais profissionais se instalam em mesas em frente a supermercados, lojas, cinemas e outros lugares que costumam ser frequentados pelos eleitores. (BAER; ULRICH, 2012, p. 35).

No caso descrito, a experiência californiana revela mais um dos motivos do porquê de algumas iniciativas terem mais sucesso do que outras, ou ainda, serem mais eficazes independentemente do procedimento, principalmente quando levado em conta o critério do investimento econômico. García (2009) ressalta que um dos riscos mais significativos que podem afetar a IPL é que ela pode se tornar uma ferramenta de grupos de interesse que procuram lucros de empresas, em detrimento de outras organizações sociais com menor capacidade de mobilização. Todavia, o problema relacionado aos riscos da predominância da influência econômica ou dos investimentos empresariais no sucesso das demandas e do pouco acesso por parte de organizações de fato populares, pode estar justamente ligado à questão procedimental, pois

Uma forma de se equilibrar a influência do poder econômico na habilitação de iniciativas populares poderia ser a de se permitir aos eleitores que assinassem petições em um computador e as transmitissem pela internet para que fossem computadas na averiguação do número total de assinaturas exigidas, desde que fossem seguidos

procedimentos de segurança e sua devida autenticação (BAER; ULRICH, 2012, p. 33).

Diante disso, a solução quanto à necessidade de maior ou menor investimento econômico pode depender significativamente do tipo de procedimento adotado. É o caso da forma utilizada para o registro das assinaturas, um problema instrumental-procedimental. A hipótese de facilitar essa fase do procedimento é viável, desde que não haja objeção ao uso de tecnologia para fins políticos (LUÑO, 2003).

Por outro lado, a estabilidade econômica fornece o equilíbrio, segurando as revoltas político-sociais. Nesse contexto, as questões político-econômicas podem ser o motivo para tornar vitais a mediação política dos conflitos através de canais institucionais como a Iniciativa Popular, que proporcionem uma aproximação com o ideal de emancipação política dos indivíduos (SALES JR, 2008).

O risco, entretanto, é idealizar esse instrumento como mecanismo de interação capaz de conduzir única e exclusivamente a resultados justos, benéficos e equilibrados em termos de justiça social. Essa expectativa não é plausível.

No tocante as experiências, a Suíça e sua tradição em termos de práticas democráticas de referendo e iniciativa popular institucionalizada, demonstram uma forte rejeição a medidas vanguardistas e radicais. Essa tendência de objeção às leis progressistas chegou mesmo a estender-se às leis trabalhistas e demais medidas, *e. g.*, destinadas à melhoria da condição das classes trabalhadoras. Segundo Lowell (1895), trata-se de um fato instrutivo, ao passo que preconiza que as pessoas podem ser realmente mais conservadoras do que seus representantes. De acordo com o mesmo autor, isso se deu em grande parte devido a influência que os proprietários das fábricas exerciam sobre o povo. Suponha-se que um ato que limitava as horas de trabalho nas fábricas fosse aprovado pelo Legislativo, e que essa demanda fosse submetida à votação pela sociedade. Então, hipoteticamente, os empregadores declaram que se a lei for aprovada, estarão obrigados

a reduzir os salários. Nesse caso, muitos dos operários se oporão a ela.

À luz da experiência suíça, segundo Rappard (1912), os intentos daqueles que enaltecem a iniciativa como sendo a condutora da revolução social são tão infundados quanto os temores daqueles que a vêm caminhando em direção contrária a todo o desenvolvimento cultural. Nesse caso, só a sociedade como um todo, pode efetivamente autorizar a Iniciativa Popular, aceitando a pedagogia desse acontecimento, os erros e acertos da sua contínua utilização, bem como seus efeitos (OLIVEIRA, 2010).

Portanto, a Iniciativa Popular Legislativa é, no mínimo, capaz de diminuir o abstracionismo dos conceitos e das próprias demandas sociais. É um direito político e constitucional e sua análise conceitual não pode estar dissociada do modo como é instrumentalizada. Uma vez desempenhada através de um procedimento favorecedor, movimenta a retomada da soberania política democrática popular, no limite da legalidade da produção das leis.

A questão crucial é avaliar se o procedimento legislativo de Iniciativa Popular é efetivo. Seu *procedimento* pode ser desenhado de modo mais favorável ou desfavorável ao seu propósito, ou seja, efetivar a manifestação popular em lei de maneira eficaz. Um procedimento funcional é o desafio no caminho institucional da Iniciativa Popular, consistindo na efetiva força que precisa ter para, de certa forma, *enfrentar* e *contrabalancear* a representatividade parlamentar. O segundo ponto primordial pode ser justamente a relação com o Congresso ou Parlamento.

A próxima seção tratará enfim, de apresentar o principal desafio deste estudo, qual seja a busca por uma categorização geral para o procedimento da Iniciativa Popular. Reservada alguma cautela, a categorização parte de critérios como a natureza política, forma de tramitação e recebimento no parlamento, como os representantes eleitos se posicionam frente a ela, além de outros fatores que constituirão um apanhado exemplificativo de algumas das principais características dos procedimentos destinados para o funcionamento da Iniciativa

Popular Legislativa em diferentes países. A sistematização abordada na próxima seção objetiva avaliar essa operacionalização, através de uma proposta de categorização do procedimento.

O *modus operandi* caracterizará determinado procedimento que será, por sua vez, analisado com base nos aspectos sobre o quanto a iniciativa pode ser enquadrada como um modelo de democracia *direta* ou *indireta*, e em que medida. Irremediável é o fato de que se encontrarão contextos em que o procedimento será mais ou menos favorecido, o que revelará sua efetividade. Contudo, a análise não tende a ser qualitativa de modo a classificá-la como em *boas* ou *más* condições procedimentais, mas apenas demonstrar uma possível dedução que possa tornar-se uma singela referência relativa aos procedimentos e suas consequências.

2. CATEGORIZANDO A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA

A literatura sobre a Iniciativa Popular é escassa. Maior ainda é a dificuldade de encontrar abordagens sobre o modo como a se opera. Uma das primeiras tentativas de categorização do procedimento legislativo de Iniciativa Popular está no trabalho da pesquisadora polonesa Grabowska (2014). Ela propõe uma sistematização na jovem Constituição da Polônia, legitimada em 1997, como um Estado Democrático de Direito, cumpridor dos princípios da *justiça social*. Os tipos de Iniciativa Popular Legislativa identificados pela autora na Constituição da Polônia se diferenciam por sua função: o primeiro destinado a levar propostas de lei ao parlamento, o segundo para requerer a realização de referendo e o terceiro, ainda que inexistente, destina-se a criar um tipo de IP para emendar ou revogar a própria Constituição.

A presente abordagem tenta, a partir de um trabalho de categorização semelhante ao da pesquisadora, identificar diferentes arranjos de Iniciativa Popular Legislativa. Busca-se reunir alguns critérios-parâmetro. O objetivo não é enquadrar *todas* as evidências empíricas em um determinado modelo, mas sim pensá-la

a partir de critérios e variáveis que impactam o procedimento a ponto de fornecer variáveis que possam vir a categorizá-la.

Categorizar tem por fim responder à questão sobre a efetividade, isto é, a ideia de tem o intuito de criar uma orientação para determinar quais formas de instrumentalização institucional a tornam mais funcional (ou não) para o seu propósito, como meio de exercício da soberania popular. Para dar início a essa sistematização, adotam-se três premissas de análise decorrentes do próprio espírito da Iniciativa Popular, que é justamente fazer com que a população possa *efetivamente participar do processo legislativo*, servindo essa iniciativa como criação legislativa, bem como contraponto ao Poder Legislativo representativo.

A **primeira** envolve enquadrar a **natureza política da Iniciativa Popular definida no procedimento**. Quanto à essa natureza são pré-estabelecidas duas hipóteses: que o procedimento pode favorecê-la como **instrumento de democracia direta** ou **indireta**. Assim sendo, o primeiro pressuposto é diferenciar modelos em que a Iniciativa Popular Legislativa corresponde a um mecanismo de participação democrática *direta* dos que o procedimento possibilita uma tradicional participação *indireta*.

A **segunda** implica em identificar a **forma como é tratada pelo Poder Legislativo**, seja como uma **simples sugestão** ou como uma **efetiva proposição** a ser analisada. Para tanto, o segundo passo é identificar quais condições fortalecem e quais enfraquecem a iniciativa do povo, no sentido de conservar sua vontade latente. Ou seja, em segundo plano, classificar esses mesmos modelos considerados *diretos* e *indiretos*, em níveis: *forte* e *fraco*.

O povo através da Iniciativa Popular Legislativa pode, de uma só vez, provocar e controlar o Parlamento. Porém, isto depende de **como é dada a atuação do Congresso frente a ela**. A depender da forma como for desenhado o instituto, pode ter papel meramente simbólico, confundindo-se com uma simples *sugestão* ao legislativo ou por outro lado, um instrumento forte o bastante para articular uma lei.

Os modelos *fortes*, em tese, devem manter o desempenho da política popular altamente funcional. A preservação da manifestação popular autêntica deve ser garantida pelo procedimento. Enquanto isso, nos modelos *fracos*, o procedimento é permissivo com relação a mudanças no projeto. O Parlamento trabalha sua matéria e não apenas sua forma.

Outro ponto crítico à representatividade, é o de que por um lado, o procedimento pode levar à manutenção do Parlamento como o detentor inequívoco da decisão final, mantendo o direito à Iniciativa Popular em um nível convencional, sem força diante do quadro político representativo. Situação contrária e favorável seria, se sua instrumentalização pudesse aproximá-la do rito, ainda que idealizado, da democracia direta.

É evidente que o Poder Legislativo jamais deixaria de ser o fórum mais adequado para se tratar de produção legislativa. Todavia, a Iniciativa Popular pode afastar a ideia de que o Parlamento é o único capaz de racionalizar o processo de criação da lei a ponto de resultar sempre no melhor juízo.

A **terceira** premissa engloba os aspectos relacionados à participação popular, as demais **variáveis que compõem o procedimento**, tais como o uso de tecnologias digitais e critérios mínimos para propositura. Estes seriam os contornos e variáveis periféricas, que favorecem ou desestimulam a participação popular, facilitam ou dificultam-na, e que podem aparecer em quaisquer modelos.

Vale salientar, como uma primeira ressalva, que o fato de o procedimento de Iniciativa Popular Legislativa em determinado caso propiciar o exercício de uma democracia mais direta, não significará porquanto, um instrumento mais *forte*. Do mesmo modo, um procedimento que mantém a participação popular indireta, não necessariamente será um modelo *fraco*. O conjunto de análise das premissas é que determinará o enquadramento do procedimento em um modelo de Iniciativa Popular Legislativa instrumento de democracia *direta*, tido como *fraco* ou *forte*. A análise de somente uma das premissas não é suficiente para enquadrar a IP num dos modelos propostos. Nesse

sentido, a diferenciação entre um modelo *fraco* ou *forte* será baseada, principalmente, **na vedação institucional quanto a modificações na proposição popular.**

Uma segunda ressalva é a de que os mecanismos ofertados a partir do advento da *era das constituições* (ISENSEE, 2005) fazem assegurar que não existem meios decisórios *puramente* diretos. Em nenhum caso, o procedimento de Iniciativa Popular Legislativa prescinde completamente da representação. Por uma rígida avaliação, todos os mecanismos serão de democracia *indireta*, sem exceção. Porém, esta pesquisa não busca resultar numa análise *pura*, e sim priorizar “uma maneira pela qual a sociedade possa claramente focar as questões reais que estão em jogo” (BOLONHA; ZETTEL; RANGEL, 2014, p. 179).

A terceira ressalva é com relação as variáveis da terceira premissa, consideradas *periféricas*. Elas são capazes de tornar um modelo *forte* ainda mais fortalecido, bem como enfraquecer ainda mais um modelo já *fraco*. O número de assinaturas exigido para a sua aceitação, *e. g.*, pode influenciar, mas não é critério relacionado com a atitude do Parlamento perante a iniciativa, ou com a relação entre povo e a sua votação final. As premissas *conceituais* fornecem as nuances próprias de cada modelo (democracia *direta* ou *indireta*, modelo *forte* ou *fraco*). Já as premissas *periféricas* são capazes de influenciar os modelos, mas não os conceituar. Aparentemente, um modelo categorizado como *direto*, por si só, é favorecido. No entanto, em que pese possa ser um modelo *direto* e *forte*, pode envolver inúmeras variáveis *periféricas* prejudiciais que tornam impossível essa efetividade. Nesse caso, um grande número de variáveis periféricas desfavoráveis pode inviabilizar esse modelo que o tornará, na prática, um modelo retórico, em vantagem somente no plano teórico.

Em suma, as premissas apresentadas são os critérios norteadores da tarefa de sistematizar o procedimento em modelos, necessárias para os fins de tornar possível uma categorização, sem ignorar toda a complexidade da Iniciativa Popular Legislativa, pois evidente que as experiências demonstram incontáveis elementos, desde sua iniciação até sua finalização. A consideração sobre os

modelos categóricos deve observar a cautela e as ressalvas mencionadas. Contudo, entende-se pertinente esboçar uma categorização geral, fins de ampliar a problematização do seu estudo no aspecto jurídico-procedimental, verificando se ela é efetivamente pensada para ser um meio de exercício da soberania popular.

Os dados coletados partem de experiências institucionais de diferentes países servirão de fio condutor da construção teórica. Para melhor compreensão dos tipos ou modelos de Iniciativa Popular Legislativa propostos, a seção será dividida em três tópicos. O primeiro será dedicado a descrever o modelo de Iniciativa Popular Legislativa instrumento de democracia *direta*, seguido do segundo, explorando o modelo de Iniciativa Popular Legislativa instrumento de democracia *indireta*. O terceiro e último tópico, a título de considerações finais trará uma síntese dos principais aspectos da categorização.

I – Iniciativa Popular instrumento de Democracia Direta

O texto da Constituição do estado da *Califórnia* (EUA), datado de 1976, menciona a iniciativa legislativa (*initiative measure*) na hipótese em que pode ser proposta pelos eleitores. O texto refere-se a ela como o poder dos eleitores para propor a legislação, estatutos e inclusive emendas à Constituição, além de decidir por adotá-los ou rejeitá-los.

Desse modo, resta claro que existem duas etapas: a de propositura do que pode ser considerada uma Iniciativa Popular Legislativa e a de decisão, na qual os eleitores votam pela aceitação ou rejeição da proposta. Nesse estado, o procedimento⁶ de

⁶“O processo de qualificação de uma iniciativa em todo o estado começa com a apresentação de um pedido (juntamente com \$2000) ao escritório do Procurador Geral (AG). Durante os primeiros 30 dias após a apresentação, o público pode fornecer comentários aos proponentes da iniciativa através de um *site* operado pela AG. Os proponentes podem alterar suas medidas a qualquer momento até

propositura se dá através da apresentação de uma petição ao Procurador-Geral do Estado, juntamente com determinado montante em dinheiro. Esta petição é publicizada virtualmente, podendo receber comentários no próprio site administrado pelo órgão público, onde ocorre sua publicação, pelo período de trinta dias. Após esse período, são abertos cinco dias para os proponentes modificarem a proposta.

O Procurador-Geral dirá sobre a admissibilidade quanto aos critérios básicos e, vez que atendidos, autorizará a coleta das assinaturas (BAER E ULRICH, 2012). O número de eleitores proponentes, segundo a Constituição, segue a regra de 5% dos eleitores para a proposta de estatuto e de 8% nos casos de emenda à Constituição, do total de votos para todos os candidatos a governador das últimas eleições (*item b*)⁷. A proposta não poderá abarcar mais de um assunto sob pena de não ser submetida aos eleitores (*item d*). Outra vedação é a de que uma iniciativa contenha disposições cumulativas ou alternativas que venham a se tornar lei, caso em que especificada determinada porcentagem de votos para cada opção. Essa hipótese é vedada (*item f*).

Quanto à matéria, a constituição estatal prevê a restrição de matérias visando incluir ou excluir a subdivisão política do estado (*item e*). O Secretário de Estado submeterá as iniciativas à votação geral, na eleição mais próxima. Porém, o Governador do Estado pode convocar uma eleição estatal especial para a votação da iniciativa (*item c*). A proposta é encaminhada diretamente para a cédula de votação (*ballot initiative*).

Segundo a classificação americana, esta seria a única forma direta de iniciativa (*direct initiative*). A votação decorrente desse tipo iniciativa é identificada como uma medida de tomada de voto (*ballot measure*) ou proposição (*proposition*). As *props*, como

cinco dias após esse período de comentários públicos”. Disponível em: <http://www.lao.ca.gov/BallotAnalysis>. Acesso em set. 2017.

⁷ Disponível em:

https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II. Acesso em 13 out. 2017.

passam a ser comumente chamadas, vão direto para votação. A proposta é submetida à aprovação ou rejeição popular, sem tramitar pelo legislativo (PEREIRA, 2016). Isto não significa que não passará pelo crivo dos órgãos de poder institucionais. Porém, a iniciativa é **proposta, votada e deliberada pelos eleitores**. O eleitorado decidirá se aceita ou não a iniciativa como lei, ou seja, a decisão final é popular.

O fator que a fortalece neste caso é o quanto ela não se mistura a atividade parlamentar. O procedimento favorece a manifestação do povo pelo próprio povo e não a manifestação do povo dada por um espaço institucional. A atuação parlamentar é mínima. O projeto não é alterado neste âmbito, pois sequer tramita.

Não se confunde com o referendo, que ocorre após a tramitação de projeto e por escolha do próprio Parlamento ou por obrigatoriedade legal, ou com o plebiscito, que em última análise trata-se de uma consulta popular. Tampouco, trata-se de petição ou projeto sem poder vinculativo. Ainda que possua um procedimento diferenciado, possui natureza efetiva de *Iniciativa Popular Legislativa*. Seu propósito é virar lei, já que “um grupo desenvolve uma proposta já em forma de legislação, recolhe o número necessário de assinaturas e leva a questão adiante”⁸.

A votação direta do povo **não permite uma intermediação representativa que permita modificar substancialmente a iniciativa**. No entanto, a Procuradoria do estado irá decidir pela admissibilidade ou não da proposta:

⁸ Trecho de notícia publicada em 06/11/2014 15h54: “As ‘props’ americanas se aproximam mais do que no Brasil ao que a Constituição define como Iniciativa Popular. Um grupo desenvolve uma proposta já em forma de legislação, recolhe o número necessário de assinaturas e leva a questão adiante. No Brasil, uma proposta dessas segue para aprovação do Poder Legislativo. Nos EUA, o mais comum é a iniciativa popular direta, ou seja, a proposta vai direto para as cédulas de votação. Esse modelo não é nem referendo, nem plebiscito. E existem variações que envolvem a adoção por um grupo de parlamentares ou alterações da iniciativa dentro do Congresso”. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/11/props-votadas-nos-eua-nao-sao-plebiscito-ou-referendo-entenda.html>. Acesso em set. 2017.

Os proponentes de uma iniciativa popular de lei ou emenda à Constituição estadual devem primeiramente submeter o texto tentativo da medida ao Procurador-Geral da Califórnia [*California Attorney General*]. O Procurador-Geral atribui então um título e um sumário para a iniciativa (o “sumário oficial”), que são enviados aos proponentes, à assembleia legislativa e ao Secretário de Estado [...] o Secretário de Estado assume a responsabilidade de determinar se a proposta de iniciativa será ou não habilitada para votação (BAER; ULRICH, 2012, p. 34).

Desse modo, não há como ser modificado pelo parlamento, mas tão somente pelos próprios proponentes que compõem o corpo eleitoral, no período de cinco dias após os trinta dias de publicação, que tornam a proposta suscetível a comentários públicos dos demais eleitores.

A intermediação institucional é de certa forma contida, cuidadosa no aspecto legal e não invasiva. Neste caso, **a atuação parlamentar é incapaz de incorrer no esvaziamento do propósito da Iniciativa Popular.**

Os estados de *Washington* e *Utah* (EUA) permitem tanto o que os norte-americanos consideram como iniciativa direta quanto a de tramitação parlamentar. Nos estados de *Massachusetts* e *Maine* (EUA) a iniciativa é votada pelo parlamento (PEREIRA, 2016). Na variação indireta (*indirect initiative*),

[...] elas são submetidas ao legislativo, que pode trabalhar a proposta. Em alguns estados norte-americanos, o projeto de iniciativa popular é submetido às urnas se o legislativo rejeita, promove alterações ou fica inerte. Em algumas localidades, legislativo pode submeter uma proposição alternativa que é submetida a referendo competindo com o projeto popular original (PEREIRA, 2016, 1748).

A votação, em regra, deverá respeitar a forma como foi apresentado o peticionamento da lei. Mas, nesta modalidade, a iniciativa tramita e pode sofrer alterações. Apesar do procedimento adotado ser a tramitação em que a iniciativa será apreciada pelos parlamentares, uma vez rejeitada, será submetida à decisão popular.

Ao final da tramitação, caso o projeto não seja aprovado pelos parlamentares, é submetido à votação popular. **O parlamento desenvolve uma relação mais aberta com o povo e assume que não decidirá o desfecho da Iniciativa Popular Legislativa.** Esta variação do procedimento americano aproxima-se do estabelecido pelo modelo suíço.

A Suíça é considerada o país onde, pela literatura, ocorreram as primeiras experiências em iniciativa popular. É frequentemente denominada o país da democracia, em virtude de seus institutos democráticos, que além da Iniciativa Popular Legislativa, incluem as espécies de referendo, obrigatório e facultativo. Neste país é dada grande ênfase para as iniciativas populares, tanto por parte dos representantes quanto pela própria Constituição, que não apresenta grandes restrições à Iniciativa Popular.

O modelo suíço, assim como o americano, adota um dinamismo não habitual. A Suíça contempla a Iniciativa Popular Legislativa com uma autonomia maior, que pode alcançar inclusive propostas de reforma da Constituição⁹ (VILLENNA, 2003). O que os diferencia é que no procedimento suíço, ela é sempre submetida à tramitação, ou seja, em regra o Legislativo intervém sempre. Não existe a proposta na forma da *ballot initiative* norte-americana.

A Constituição da Confederação Suíça, datada de 18 de abril de 1999, prevê não uma, mas três modalidades de Iniciativa Popular Legislativa. São elas: de revisão total ou parcial da Constituição e a chamada Iniciativa Popular Legislativa *geral*.

⁹O Uruguai, dentre os países da América do Sul, adota um procedimento em que reconhece o direito de modificação da Constituição por meio de IPL (GARCÍA, 2009).

A Iniciativa de revisão total da Constituição deve ser apresentada por meio de petição simples. Já a proposta de revisão parcial necessita de elaboração estruturada. Por fim, a iniciativa popular *geral* deve ser apresentada sob a forma de sugestão geral, para propor e aprovar, alterar ou mesmo anular uma lei, ou mesmo, uma prescrição constitucional.

As três modalidades de Iniciativa Popular Legislativa exigem a assinatura, após a publicação de sua propositura, de cem mil eleitores maiores de dezoito anos e capazes civilmente. Os requisitos formais para recebimento do projeto são examinados pela *Chancelaria Federal*¹⁰. Uma vez aprovado, poderá ser iniciada a coleta das assinaturas. Do mesmo modo que a iniciativa norte-americana, a iniciativa suíça será publicada, passando a contar o prazo de dezoito meses para que os cem mil eleitores a assinem.

Atendido o requisito, parte do Poder Legislativo, chamado de *Conselho Federal* poderá efetivá-la, ou estando em desacordo, rejeitá-la. Porém, essa rejeição pode ser revertida. A recusa do projeto pelo parlamento demanda, por lei, a submissão da iniciativa à votação popular. A votação só ocorre em caso de contrariedade do parlamento em relação a proposta popular.

Os poderes poderão apresentar projeto alternativo a ser votado simultaneamente. Quando um projeto institucional é sugerido em paralelo ao projeto popular, a votação será para a

¹⁰Trecho de notícia publicada em: 25/08/2010 15h47: “Esse texto acaba de ser aprovado pela Chancelaria Federal (órgão público encarregado de verificar a legalidade ou não dos projetos de Lei lançados através de uma iniciativa popular). Nesse estado são examinados apenas critérios formais, ou seja, as indicações do cantão e do distrito eleitoral onde o signatário tem o direito de voto, o título e o texto da iniciativa, a data da sua publicação, a cláusula de retirada, os nomes e endereços de, pelo menos, sete iniciadores. Com base nessa aprovação, a coleta de 100 mil assinaturas necessárias pode ser iniciada [...] É a partir da concretização dessa coleta que o Parlamento federal dirá se a iniciativa pode ou não ser submetida ao voto popular”. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/uma-iniciativa-para-lan%C3%A7ar-a-pena-de-morte-na-su%C3%AD%C3%A7a/26603810>. Acesso em set. 2017.

escolha de um deles¹¹. O projeto de lei é submetido a votação do povo e das comunidades tradicionais ou *cantões* suíços, consoante o disposto na Constituição Suíça.

O referendo e suas modalidades também legitimam as proposições legislativas. A legislação constitucional torna possível o requerimento popular para realização de referendo para a deliberação de leis em geral. Este método é, portanto, facultativo. Essa previsão existe e o referendo pode ocorrer desde que haja solicitação de cinquenta mil eleitores, metade do número exigido para a iniciativa de lei, ou quando solicitado por oito *cantões*.

O referendo será obrigatório, no entanto, em caso de iniciativas populares que proporem revisão total da Constituição. Se os Conselhos negarem a revisão total, esta situação também será decidida por referendo. Quando a iniciativa propor a revisão parcial da Constituição será submetida a referendo somente se rejeitada. Nestes casos, somente o povo vota, excluindo-se os *cantões*¹².

II – *Iniciativa Popular* instrumento de *Democracia Indireta*

Na Espanha, a *Iniciativa Popular Legislativa* é prevista desde a Constituição de 1978 (ESPAÑA, 1978). Aborda o que denomina *iniciativa legislativa popular* no momento em que passa a

¹¹Conforme trecho da notícia que segue, publicada em 03/09/2017: “Conselho Federal (Poder Executivo) e o Parlamento decidiram, portanto, enfrentar uma contraproposta direta à iniciativa, de que a preocupação/petição seja mais rigorosa e completa [...] Os iniciadores foram convencidos pela contraproposta e retiraram sua iniciativa. Por isso, no dia 24 de setembro será votada apenas a contraproposta”. Disponível em:

https://www.swissinfo.ch/por/democraciadireta/vota%C3%A7%C3%B5es-de-24-de-setembro-de-2017_su%C3%AD%C3%A7os-decidem-sobre-seguran%C3%A7a-alimentar/43458768. Acesso em: set. 2017.

¹²Em caso de modificações constitucionais e outras leis especificadas pela Constituição Suíça vigente, não promovidas por Iniciativa Popular Legislativa, povo e cantões votam.

tratar da iniciativa legislativa de modo geral, ou seja, o processo para a criação das leis. Inicia atribuindo esse poder, capacidade, titularidade, ou ainda legitimidade, ao Governo, Congresso e Senado. Na sequência, menciona as *Comunidades Autônomas* como capazes para propor projetos ao Governo Federal, a serem defendidos por número máximo de três membros das *Assembleias* dessas comunidades. Finalizando o artigo 87 da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 28), o terceiro e último ponto retoma finalmente a *iniciativa legislativa popular* (ILP).

A ILP é regulamentada por lei infraconstitucional, denominada lei orgânica (ESTADO, 2015). A *lei orgânica* pode ser considerada equivalente as *leis complementares* brasileiras, especialmente quando comparado o *quorum* de aprovação exigido (LOPES, 2011). No ano de 2006, a lei orgânica reguladora da ILP, datada de 1984, sofreu reforma, visando facilitar o procedimento destinado ao instrumento.

Segundo a Constituição, a proposição popular espanhola não poderá abordar matéria própria de lei orgânica, nem matéria de cunho internacional, tributário, ou ainda, acerca da “prerrogativa de gracia”¹³. Ainda segundo a letra maior, a ILP poderá ser requerida mediante quinhentas mil assinaturas ao projeto de lei.

No que tange ao histórico espanhol de propositura de leis de origem popular, desde a sua inclusão no texto constitucional, na Espanha, apenas dois projetos foram convertidos em lei. Os projetos deram origem à *Lei dos Despejos* e a *Lei da Tauromaquia*, ambas em 2013 (FONSECA, 2016).

A *Lei dos Despejos* é composta de seis capítulos e estabelece a suspensão dos despejos durante dois anos de famílias particularmente. A medida alterou o regulamento do mercado de hipotecas, limitando os juros exigidos pelas instituições de crédito (ESTADO, 2013a).

¹³Perdão por ato ilícito, equivalente ao *indulto* concedido pela Presidência da República, na forma do art. 84, XII, da CF.

Essa ILP foi lançada por grupos civis (pela PAHs – *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* e pelo *Observatori DESC – Derechos Económicos Sociales y Culturales*) em março de 2012 e teve seu período de coleta de assinaturas encerrado em 25 de janeiro de 2013 (CANO; ETXEZARRETA, 2014). A lei a que deu origem, ao entrar em vigor em janeiro de 2013, tornou-se um dos maiores marcos para a democracia representativa espanhola, por ser a primeira lei de *Iniciativa Popular* do país.

A segunda, regulou a *Tauromaquia* como patrimônio cultural espanhol. O projeto conseguiu grande apelo popular e foi aprovado em novembro de 2013, dando origem à *Lei Orgânica 18* (ESTADO, 2013b). O texto da lei é composto por cinco artigos responsáveis por conceituar a *Tauromaquia*, defini-la como patrimônio histórico espanhol e assegurar a participação e colaboração da administração pública no evento.

A *Tauromaquia*, ou seja, a arte da corrida de touros, a partir do advento da lei passou a fazer parte do patrimônio histórico e cultural da Espanha, trazendo consigo não apenas as corridas, mas também um conjunto de tradições e festas populares vinculadas a esse espetáculo. Devido à aceitação majoritária do seu caráter histórico e tradicional, considerada parte essencial do patrimônio artístico e cultural da Espanha, tornou-se de responsabilidade dos poderes públicos assegurar o desenvolvimento dessa expressão artística.

As duas leis de origem popular impactaram a realidade dos espanhóis e parecem ter sido favorecidas devido a reforma de 2006 (MALLOL, 2009). A reforma da lei regulamentadora facilitou a utilização do instrumento. Todavia, com relação a primeira, o Parlamento aceitou o projeto para processamento, mas o texto final, que culminou na Lei 1, de 14 de maio de 2013, segundo Cano e Etxezarreta (2014), não incluiu as principais solicitações dos grupos organizadores.

Pesquisadores do procedimento espanhol concordam que o paradigma está na titularidade do poder e na intervenção da representação (CAMPOS, 1985), pois o poder de decisão ainda é

do Congresso (LLÓRENTE, 1986). O procedimento mantém a autonomia do Congresso sobre a IPL (PUNSET, 1982).

Embora a titularidade seja dos cidadãos, estes não decidem (CAMPOS, 1987). Somado a isto, existe o fator enraizado de que os partidos possuem poder excessivo (RAMIREZ, 1992).

Um exemplo claro de instrumento de *Iniciativa Popular* enfraquecido pelo Parlamento é o caso Argentino. De acordo com notícia publicada em 2012, nos últimos 28 anos, o Congresso teria rejeitado 66 das proposições de lei apresentadas por meio dos cidadãos¹⁴.

Na Espanha, a *Lei Orgânica 3*, regulamentadora da ILP, originária de 1984 (ESTADO, 2015) trata de esmiuçar o procedimento para além dos pressupostos já estabelecidos pela Constituição. A lei é composta de quinze artigos que formam uma legislação inteiramente dedicada à *iniciativa legislativa popular*.

Conforme o *artículo 1*, a ILP pode ser exercida por todos os espanhóis maiores, inscritos na Junta Eleitoral. O *artículo 3* remete novamente à Constituição, reproduzindo o número de assinaturas que devem obrigatoriamente possuir, na quantidade de quinhentos mil eleitores. Ainda segundo a lei, o projeto deverá ser articulado em artigos e parágrafos e ser precedido de uma exposição de motivos.

De acordo com a Constituição, o projeto deverá ser defendido por três membros. O texto deverá informá-los e a seus dados pessoais.

Além da Constituição, a Lei Orgânica também irá especificar quais matérias estão vedadas (*artículo 2. 5*). Além de

¹⁴“Los ciudadanos han presentado 66 iniciativas legislativas populares (ILP) en el Congreso de los Diputados para trasladar a los parlamentarios proposiciones de ley suscritas por al menos 500.000 personas. Ninguna de ellas ha sido aprobada, en la mayoría de los casos porque fueron inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso, lo que imposibilitó su debate. Cinco más están pendientes del resultado de la tramitación.” Trecho de notícia publicada em *El Confidencial*, Disponível em: www.elconfidencial.com/espana/2012-10-03/el-congreso-ha-rechazado-las-66-proposiciones-de-ley-presentadas-por-ciudadanos-en-28-anos. Acesso em: 08 ago 2017.

repreisar as já elencadas constitucionalmente, acresce-lhes as que seriam de competência exclusiva do Governo, dispostas no *art. 134. 1*, e do Estado, para propor projetos de planejamento econômico, consoante o disposto no *art. 131*, ambos da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 37-8).

O início do processo ocorre com a entrega do projeto à Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados, junto com a documentação exigida¹⁵. Para iniciar o trâmite de admissão da iniciativa, a Mesa do Congresso espanhol se pronunciará sobre a documentação recebida, em um prazo máximo de quinze dias, respondendo sobre sua admissibilidade ou não. O projeto não será admitido se: ter por objeto matéria imprópria ou se não atender algum dos requisitos formais (e neste caso, o Congresso o devolverá aos proponentes para correção no prazo de um mês).

Quanto ao quesito formal, será inadmitido o projeto que conter matérias desconexas e carecer de homogeneidade. Também haverá recusa se já existir projeto em tramitação em fase avançada – de recebimento de emendas ou posterior –, versando sobre mesma matéria. Igualmente, não será admitido projeto que reproduzir ou mesmo ter conteúdo substancialmente aproximado de outra *Iniciativa* já apresentada na mesma legislatura (*artículo 5 da Lei Orgânica 3*).

Uma vez admitida a proposição do projeto, o Congresso espanhol comunica à *Junta Electoral Central* que garantirá o regular procedimento de coleta das assinaturas. A Junta deverá então notificar a Comissão Promotora da *Iniciativa* da admissão da proposta, para demandar as devidas assinaturas do eleitorado (*artículo 7. 1 e 2*).

A Lei Orgânica espanhola autoriza a coleta das assinaturas na forma eletrônica, usando o termo *firma electrónica*, na forma disposta em legislação própria ou correspondente (*artículo 7. 4*). A coleta tem prazo máximo de nove meses para ocorrer, a contar da notificação inicial da Junta. Em virtude de causa maior, a ser considerada pela Mesa do Congresso, pode ser requerida a

¹⁵ *Artículo 5 da Lei Orgânica.*

ampliação desse prazo. Porém, se findar e o total das assinaturas exigidas não for entregue, a *Iniciativa* expirará.

Outra previsão bastante inovadora trazida pela reforma de 2006 é a disposição que trata da indenização estatal referente às despesas comprovadamente oriundas do ativismo em torno da iniciativa, desde que ela alcance a chegada ao Parlamento. A indenização é prevista no orçamento estatal do ano seguinte, lançada como uma destinação financeira compensatória para aquelas *Iniciativas* que alcançaram o trâmite parlamentar, consoante disposto no *artículo 15. 1 e 2 da Lei Orgânica 3*.

O procedimento de coleta termina com a entrega das assinaturas na Junta Eleitoral. Após serem coletadas, a Junta procederá com o processo de reconhecimento, selecionando as assinaturas que estejam de acordo com os requisitos necessários para sua aprovação e declarando inválidas as que não os atendam, descartando-as da contagem.

Comprovado o cumprimento dos requisitos exigidos para a validação, a Junta submete-as a certificação do Congresso, consoante o *artículo 12*. Comprovado que o número necessário de assinaturas foi reunido, a Mesa deve ordenar a publicação da proposição.

A sua inclusão na agenda do Plenário deverá ocorrer no prazo máximo de seis meses, para a sua *toma em consideración* (*artículo 13. 1*). Estar sujeito a “tomada de consideração” é, na forma do artigo 127 da Constituição espanhola, a permissão que o Congresso tem para deliberar e ainda, fazer alguma modificação no projeto, servindo como mais um filtro, antes da aprovação ou rejeição final. Por fim, essa votação final do projeto de *Iniciativa Popular* é dada pela via *indireta*.

Na Espanha, ao ser aprovado um projeto de lei, pelos deputados, o Presidente da Câmara comunicará imediatamente o Presidente do Senado, casa esta que por sua vez será responsável pelo novo processo de tramitação do projeto. Durante esse processo, o Senado, em um prazo máximo de dois meses, a partir da data da recepção do texto, poderá vetar ou introduzir emendas

que modifiquem o projeto, de acordo com a previsão constitucional estabelecida no *art. 90, §2º* (ESPAÑA, 1978, p. 29).

O período máximo estabelecido de dois meses para o Senado vetar ou alterar o projeto de lei poderá ser reduzido para vinte dias, desde que seja declarado urgente, pelo governo ou deputados, de acordo com o disposto no *art. 90, §3º*, da Constituição (ESPAÑA, 1978, p. 29). No decorrer da tramitação do projeto no Senado, caso haja a intenção de veto, este ocorrerá somente por votação da maioria absoluta dos membros.

Do mesmo modo, a aprovação deverá ser pela maioria absoluta. Poderá ser por maioria simples, nos casos em que o texto não for alterado. Após estes procedimentos, o projeto poderá ser apresentado ao Rei para sanção.

O fato da coleta de assinaturas iniciar somente após a aceitação da iniciativa é uma medida que merece ser elogiada, pois tende a assegurar a preservação do projeto original. Quando fixado o projeto pronto e o povo “vota” por meio da assinatura, a possibilidade de o Legislativo desvirtuar a iniciativa é quase nula. É possível que uma ou outra emenda seja inserida, mas quando o povo vota no projeto pronto, o controle tende a ser muito maior. As chances de ele ser desfigurado são menores.

Os prazos máximos de deliberação e expiração são importantes para tornar mais célere seu trâmite. O prazo de expiração para coleta das assinaturas evita que o projeto perca por muito tempo no aguardo das assinaturas necessárias. Na Polônia, bem como no Brasil, *e. g.*, o Parlamento não tem obrigação de trabalhar a proposta em prazo definido por lei (GILAS, 2010), o que pode travar o instrumento.

Portanto, da observação dos modelos apresentados é possível deduzir algumas categorias que podem orientar padrões de procedimento e a forma como eles impactam o instrumento. A alusão a essas categorias é ensaística e baseada nas premissas apontadas na primeira seção. O quadro a seguir sistematiza a categorização deduzida a partir da observação dos diferentes procedimentos institucionais, representados em modelos.

Quadro: Proposta de categorização geral da Iniciativa Popular

Legislativa

CATEGORIZAÇÃO	TRAMITAÇÃO NO PARLAMENTO	INTERFERÊNCIA PARLAMENTAR	REFERÊNCIA
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRETA (MODELO FORTE)	Não tramita no Parlamento. Uma vez coletadas as assinaturas exigidas, é posto diretamente em votação.	O projeto não pode ser modificado pelo Parlamento.	Alguns estados norte-americanos.
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRETA (MODELO FRACO)	O Parlamento aceita o projeto ou o coloca em votação.	O projeto pode ser modificado. Pode ser apresentado projeto em paralelo ao original, escolhendo-se um dos dois por votação.	Suíça
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA (MODELO FORTE)	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto não pode ser modificado pelo Parlamento.	Nenhum exemplo identificado.
INICIATIVA POPULAR INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA INDIRETA (MODELO FRACO)	A votação ou decisão final após a tramitação é do Parlamento.	O projeto pode ser modificado pelo Parlamento.	Espanha e alguns Estados norte-americanos.

Fonte: a autora.

A categorização não tem por fim insinuar que o modelo em que a *Iniciativa Popular Legislativa* é um instrumento de *democracia direta* é melhor ou o único passível de ter um procedimento mais *forte*. Os modelos diretos também podem ser *fracos*, na medida em que não conservam exatamente a proposta

apresentada pelo povo, em que pese o procedimento contenha uma série de momentos e recursos que permitem uma maior troca argumentativa entre o povo e a instituição, até o momento final de decisão.

Do mesmo modo, os modelos indiretos também podem ser *fortes*, desde que respeitados os projetos na forma em que propostos, ainda que a decisão ou votação final seja parlamentar. O modelo *indireto forte* exige a vedação do uso de emendas parlamentares para a realização de alterações substanciais, ainda que a votação final seja parlamentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A categorização final permite visualizar o impacto da interferência do parlamento no projeto de iniciativa popular, mais do que propriamente o oriundo de variáveis periféricas, tais como o número de assinaturas exigido. Outro ponto fundamental é o estabelecimento de qual poder, seja ele popular ou parlamentar, decide pela aprovação ou rejeição da *Iniciativa*, e se permitido o recebimento de emendas ou não.

As alterações substanciais definem se a iniciativa possui um padrão procedimental *fraco* ou forte, bem como a votação final popular ou parlamentar, define seu enquadramento como instrumento de democracia direta ou indireta. A *Iniciativa* é enfraquecida quando submetida a alterações sem o consentimento ou sanção final do eleitorado. A *Iniciativa* é fortalecida quando vedadas alterações substanciais, embora esse modelo não tenha sido ilustrado por nenhuma experiência. Já os modelos *fracos* estão sujeitos a alterações e votação final parlamentar. Em contrapartida, será possível encontrar modelos em que a votação final é popular (*democracia direta*), porém o projeto original sofre influência e alterações parlamentares, o que torna o procedimento fraco, pois pode resultar em uma lei que não representa de forma fidedigna a intenção popular quando do projeto inicial.

Os modelos em que o projeto não recebe alterações e é votado diretamente pelo povo (*democracia direta*) é tido como um

procedimento *forte*. Contudo, é possível o procedimento votado pelos parlamentares (*indireto*) e que estabelece vedação a alterações promovidas por parlamentares, seria igualmente *forte*, embora não tenha sido ilustrado por nenhuma experiência.

REFERÊNCIAS

BAER, Walter S.; ULRICH, Roy. Votação online para iniciativas populares na Califórnia: coleta eletrônica de assinaturas. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília: GETEL/UnB. n. 4, p. 31-50, 2012.

BARRIENTOS, Francisco Soto. La democracia como forma de estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución suiza. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 10, n. 1, p. 373-402, 2012.

BOLONHA, C.; ZETTEL, B.; RANGEL, H. O constitucionalismo popular em uma leitura rawlsiana. **SCIENTIA IURIS**, Londrina, v.18, n.2, p.171-187, 2014.

BURITY, Joanildo Albuquerque. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In.: Org. MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

CAMPOS, Paloma Biglino. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 7, n. 19, 1987.

CAMPOS, Paloma Biglino. La iniciativa legislativa popular En los ordenamientos jurídicos Regionales. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Núms. 46-47. Julio-Octubre, 1985.

CANO, Gala; ETXEZARRETA, Aitziber. La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. **Revista de Economía Crítica**, País Vasco, v. 17, p.44-57, 2014.

ESPAÑA. Constitución Española – 1978. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-112, 27 dez. 1978.

ESTADO, Jefatura del. Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-26, 15 Maio. 2013a.

ESTADO, Jefatura del. Regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-4, 12 nov. 2013b.

ESTADO, Jefatura del. Reguladora de la iniciativa legislativa popular (com as alterações previstas pela Lei Orgânica 4/2006). **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, p.1-6, 26 mar. 1984. Última modificación: 31 de marzo de 2015.

FERRI, C. A (in) **compreensão do paradoxo da soberania popular na democracia contemporânea**. [tese] / Caroline Ferri; orientador, Sergio Urquhart de Cademartori – Florianópolis, SC, 2012. 239 p.

FLEURY, S. Participação e Opinião pública: iniciativa popular. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FONSECA, Carlos. **Sólo 2 de las 94 iniciativas legislativas populares presentadas desde 1983 se han convertido en ley**. 2016. Disponível em: http://www.vozpopuli.com/espana/ILP-Iniciativa_popular-Congresos-Partido_Socialista_Obrero_Espanol_PSOE-Ciudadanos-Iniciativa_legislativa_popular-Congreso-PSOE_0_893310704.html. Acesso em: 24 jul. 2017.

GARCÍA, Carmela Mallaina. Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. **Estudios de progreso**. Fundación alternativas. N. 45, 2009.

GILAS, Karolina Monika. Calidad de la democracia y representación en España, México y Polonia. **Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública**. Vol. 3, n. 5, 2010.

GRABOWSKA, Sabina. Democracia direta na Polônia: o instituto da iniciativa popular – comentários *de lege ferenda*. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba: n. 10, vol. 6, p. 10-42, Jan.- Jun., 2014.

HAZELTINE, M. W. The Referendum and Initiative in Switzerland. **The North American Review**, vol. 185, n. 615, p. 202-213, Maio. 1907.

ISENSEE, Josef. El pueblo fundamento de la Constitución. Anuario de Derechos Humanos. **Nueva Época**, v. 6, p. 335-453, 2005.

LEAL, Pedro Henrique Peixoto. **Participação popular na política**: aspectos controversos em face da crise da democracia representativa. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LOPES, Anselmo Henrique Cordeiro. Leis ordinárias e leis orgânicas no sistema constitucional espanhol. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do Conhecimento, E-Gov UFSC**, 2011.

LLÓRENTE, Francisco Rubio. El procedimiento legislativo en España: El lugar de la ley entre las fuentes del derecho. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 6. Núm. 16. Enero-Abril, 1986.

LOWELL, A. Lawrence. The Referendum, and Initiative: Their Relation to the Interests of Labor in Switzerland and in America. **International Journal of Ethics**, vol. 6, n. 1 p. 51-63, Out. 1895.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Democracia directa y democracia representativa em el sistema constitucional español**. Sevilla, p. 1-17, 2003.

MALLOL, Vicente Cabedo. La iniciativa legislativa popular em las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 24, p. 455-476, 2009.

MARÍN, Yezid Gaitán. **La utopía de la soberanía popular. Reflexiones sobre la efectividad del Referendo Constitucional de Iniciativa Popular**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional de Colombia.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dez. 2007.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Iniciativa popular de lei: democracia participativa e legitimidade do direito**. 2010. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo o exercício da cidadania ativa e o discurso do estado democrático de direito no Brasil**. 2010. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, UERJ, vol. 08, n° 4, pp. 1707- 1756, nov. 2016.

PUNSET, Ramon. La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. **Revista de Derecho Político**, Núm. 14. Verano, 1982.

RAMÍREZ, Manuel. El reforzamiento de la participación política. **Revista de Derecho Político**, núm. 36, 1992, pp. 27-45.

RAPPARD, William. The Initiative and the Referendum in Switzerland. **The American Political Science Review**, vol. 6, n. 3, p. 345-366, Ago. 1912.

RAPPARD, William. The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, p. 110-145, Set. 1912.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, Mar. 2014.

RODRÍGUEZ, Ricardo Veléz. Patrimonialismo, democracia direta e neopopulismo na américa latina. **Diálogos Latinoamericanos**, n. 18, p. 1-20, 2011.

SALES JÚNIOR, Fernando Antônio Castelo Branco. **No alvorecer do século XXI, a encruzilhada da democracia liberal representativa na Argentina e no Brasil. (2001 – 2005)**. 2008. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa.** 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

VIEIRA, Luiz Vicente. **Os movimentos sociais e o espaço autônomo do “político”: o resgate de um conceito a partir de Rousseau e Carl Schmitt.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular em Espanha. **UNED. Teoría y Realidad Constitucional**, n. 10-11, p. 273-321.

ZHOURI, Priscila Rainato. **Déficit democrático e crise da representatividade: a educação cívica enquanto catalisador da participação popular.** In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; BEÇAK, Rubens. Teorias da democracia e direitos políticos. Florianópolis: CONPEDI, 2016.