

SEÇÃO V – DIREITO PÚBLICO

SUBSEÇÃO I – DIREITO PÚBLICO CONSTITUCIONAL

1. ARTIGOS

1.1 A NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO QUÓRUM EXIGIDO PARA FORMALIZAÇÃO DO PROJETO POPULAR DE LEI

MARCELO DUMONT PIRES

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

RESUMO: O tema principal do artigo diz respeito ao instituto jurídico-constitucional da apresentação de projeto de lei ao Parlamento brasileiro por cidadãos comuns. Com previsão no artigo 14, inciso III, e 61, §2º, ambos da Constituição de 1988, tem sido pouco utilizado no Brasil, especialmente pelo rigor exigido pela Carta Fundamental quanto aos requisitos necessários ao desenvolvimento regular do projeto popular de lei, de modo que merece ser criticado, ao mesmo tempo em que ganha uma sugestão de aprimoramento. O artigo faz, ainda, uma análise dos regimes políticos existentes, aprofundando-se no tratamento da democracia, espécie adotada pelo ordenamento jurídico nacional, com análise de suas classificações, até atingir sua face participativa, a fim de, daí então, proceder ao estudo do assunto central.

PALAVRAS-CHAVE: projeto popular de lei; democracia; ordenamento jurídico.

ABSTRACT: The main topic of the present article concerns the juridical-constitutional institute of the submission of law projects to the Brazilian Parliament by ordinary citizens. The article 14, section III and 61, paragraph 2nd from the Brazilian Constitution of 1988 have been scarcely used in Brazil, specially due to the demands of the Constitution regarding the necessary requisites to the regular development of a popular bill, therefore, one aims to criticize and also make some suggestions for the overall improvement of this institute. The article also analyzes the existing political regimes, specially democracy, an species adopted by the national legal system, with a deep analysis of its classifications until one reaches its participative nature with an aim to proceed to the central topic of the article.

KEY WORDS: popular bill; democracy; legal system.

A formação política da sociedade, desenvolvida desde os tempos mais distantes da Grécia antiga, passando pelo incremento das instituições romanas, até a distribuição dos feudos e reinos e, atualmente, dos *Estados-países* nos quais estamos inseridos, utiliza-se, em graus diversos, de escolhas para elaboração de preceitos a serem impostos, como definição dos rumos sociais. De fato, o regime político poderia ser encontrado no conjunto das instituições políticas em dada sociedade, servindo de fundamento e fonte da autoridade, do poder, separando-se os mandantes e os mandatários, “[...] aparecendo, assim, como um conjunto de respostas a quatro problemas fundamentais relativos à: (a) autoridade dos governantes e sua obediência; (b) escolha dos governantes; (c) estrutura dos governantes; (d) limitação dos governantes, o que envolve, como se percebe, toda a problemática constitucional”, como quer Duverger (apud SILVA, 2000, p. 128):

O regime político não tem encontrado conceituação uniforme na doutrina. [...] regime político, antes de tudo, pressupõe a existência de um conjunto de instituições e princípios fundamentais que informam determinada concepção política do Estado e da sociedade, mas é também um conceito ativo, pois, ao fato estrutural há que superpor o elemento funcional, que implica uma atividade e um fim, supondo dinamismo, sem redução a uma simples atividade de governo, para concluir que o regime é um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico.

A opção especial dos regimes políticos, ou seja, do uso do poder estatal de controle social, variou durante a nossa história, alternando entre aquele que reforça a participação de todos os indivíduos socializados e o outro no qual homens *qualificados* detinham a condução dos caminhos da sociedade em suas mãos. Assim, imperou em alguns momentos a democracia, certas vezes na sua forma mais aprofundada, como se dá nos Estados Unidos da América e na maioria dos países europeus ocidentais, em outras nem tanto, como na Grécia antiga; mas, em outras épocas, a autocracia figurou como o regime prevalecente. As monarquias européias dos séculos XVI e seguintes e o império brasileiro do século XIX, como diversos outros regimes de governo autocrático, marcaram tempos não muito distantes dessa primazia.

Vale aqui fazer uma distinção resumida dos regimes políticos, que são as regras e princípios que guiam o poder sobre a tomada de decisões estatais ou governamentais. A democracia, numa perspectiva moderna, é definida como o regime pelo qual o controle do poder estatal encontra-se enfeixado nas escolhas da maioria, desde que constitucionalmente limitadas pela necessidade da observância da dignidade da

pessoa humana, tolerância à diferença (respeito às minorias), possibilidade a todos os indivíduos de se *capacitarem*, pluralismo político e constituição de princípios e regras jurídico-elementares (direitos e garantias fundamentais).

Na definição de Britto (2006, p. 183): “Democracia, pois, é o nome que assenta para o fenômeno da subida do povo ao podium das decisões coletivas de caráter imperativo, a simbolizar que ele mesmo é quem escreve a sua história de vida político-jurídica e assim toma as rédeas do seu próprio destino”. Ou então, naquela clássica conceituação de Silva (2000, p. 130):

[...] a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes.

Já a autocracia, ao contrário, separa o controle do poder político e o entrega àqueles que preenchem certos requisitos discriminatórios; o controle está centrado sob o comando de poucos. Ao longo do tempo, restou consubstanciada em inúmeras facetas: totalitarismos, ditaduras, *etc.* A distinção é relevante: a democracia pode até mesmo eleger critérios para que o indivíduo seja considerado politicamente capaz, mas tais aspectos são justificadamente realizados, inexistindo qualquer *privilégio* ao sufrágio e segregação em função da raça, gênero ou religião, presente, ao contrário, uma correlação lógica entre o fator de *discrimine* e o direito concedido. Já na autocracia, são eleitos critérios diferenciadores conforme o interesse do detentor do poder, a classe dominante.

De volta à democracia, ela deve ser considerada, como de fato o é por alguns, como princípio central do conjunto constitucional. Esse princípio-referência teria a função elementar de conferir fundamento jurídico a todos os outros adotados num ordenamento jurídico, com vistas à realização harmônica do sistema. “Se o princípio por excelência é o que mais repassa a sua materialidade para os outros, o que mais se faz

presente na ontologia dos demais princípios, *esse megaprincípio é o da democracia*”¹ (BRITTO, 2006, p. 183). Escolhida pelo nosso povo através da Assembleia Nacional Constituinte como regime político de maneira expressa e difusamente por princípios e regras constitucionais, como se vê do Preâmbulo da Constituição de 1988, bem como de inúmeras passagens (artigo 1º, incisos I a V, parágrafo único, artigo 5º, artigo 14, I, II e III, dentre tantos outros), é possível sua divisão, meramente classificatória-processualista em três: a democracia direta, a semidireta e, por fim, a indireta.

Antes mesmo de falar sobre elas, é importante frisar as diversas *faces* da democracia, pois pode ser concebida pelo aspecto *formal*, *material* e *processual*. Formalmente falando, a democracia nada mais é que o regime no qual o povo elege seus governantes e compartilha o poder político de criar o Direito; finalmente, acompanha a consecução das normas. Materialmente, atinge legitimidade no conteúdo da regra criada, ou seja, “[...] enquanto fim ou objetivo de toda norma jurídico-primária mesma (democracia substancial), incorpora a positivação de valores que se marquem por uma densa vertente popular (tanto no campo institucional como na área das franquias individuais e dos direitos sociais)” (BRITTO, 2006, p. 185). Por fim, a democracia, em sua feição procedimental dispõe sobre o *modus* participativo popular, define a maneira pela qual o povo faz valer o poder político de que é titular, em outras palavras, exercita a *soberania popular*. É nesse último parâmetro diferenciador que se fala em democracia direta, semidireta e indireta.

A democracia direta transforma a participação popular em criação de princípios e regras positivas sem, contudo, uma intermediação, confirmando a vontade dos *atores sociais* na fixação de parâmetros jurídicos, celebrando a responsabilidade cívica de forma intensa. Apesar dessa definição que a apresenta de maneira esplendorosa, a democracia direta ainda constitui um objetivo a ser alcançado, diante de uma formação social complexa e totalmente dispersa, inoperante até mesmo pelas limitações tecnológicas e estruturais. Como figura oposta, chegamos àquela forma processual de democracia

¹ Nesse ponto, Britto (2006, p. 190) faz uma consideração pertinente, quando anota que: “Publicistas brasileiros de justificada fama, como JUAREZ FREITAS E CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, fazem da dignidade da pessoa humana o valor constitucional por excelência. A corda que puxa a caçamba da Democracia, para nos expressarmos em linguagem quicá abusivamente coloquial. Arriscamo-nos a dissentar de tão qualificada opinião, porque o próprio conceito de dignidade da pessoa humana nos parece tributário da plena vivência da Democracia. O mais arejado clima de liberdade pessoal e coletiva que se respira na Democracia é que possibilita a fixação dos próprios contornos da dignidade da pessoa humana, essencialmente históricos ou empíricos. A Democracia opera como o fórum ideal para a discussão dela própria e de tudo mais, porque somente nela o que quer que seja pode ser dito por quem quer que seja. Daí a primazia que lhe atribuímos sobre todos os outros valores constitucionais, inclusive o valor da dignidade da pessoa humana, pois temos como certo que não se fixa o tamanho da Democracia pelo metro da dignidade da pessoa humana, mas justo o contrário: o tamanho da dignidade da pessoa humana é que se fixa pelo metro da Democracia. Quanto maior o avanço democrático, mais e mais aspectos da dignidade da pessoa humana ganham a possibilidade de se positivar como norma jurídica, e, uma vez positivados, ainda se tornam suscetíveis do benefício da interpretação chamada de extensiva”.

mais antiquada: a indireta. Nela, a formação da vontade popular majoritária limitada constitucionalmente dá-se apenas mediante escolha de representantes, mediadores do cidadão e as ações estatais. A cargo desses representantes eleitos está todo o arcabouço para dispor sobre as leis inovadoras do país, salvo limitações do próprio poder constituinte originário.

Em outro aspecto, a democracia aparece em caráter semidireto. Há formação de uma representação legitimada é verdade, mas se mantém a capacidade de decisão em certos momentos franqueada ao titular do poder, o povo, que age procedimentalmente de modo ativo. Esse formato foi adotado pela Constituição da República brasileira: são eleitos os mandatários, seja para a criação das obrigações gerais e abstratas, Poder Legislativo, seja na execução dessas leis (governos federal, estaduais e municipais), deixando, no Brasil, os membros do Poder Judiciário (monopólio estatal da jurisdição) e do Ministério Público nomeados através do sistema meritório (artigos 93, inciso I, 129, § 3º, da CF/88), como exceções ao método eleitoral.

Desse modo, existem mecanismos democráticos que permitem a participação popular na formação das normas, não diretamente na sua concretização, mas porque conjugam sua vontade com a dos representantes eleitos, para que entrem em vigor e produzam regulares efeitos. Tais meios participativos podem ser agrupados em três institutos constitucionais: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular das leis, todos previstos no artigo 14, incisos I, II e III, da nossa Lei Fundamental. A Constituição considera o uso de tais formas democráticas insertas no artigo 14 exercício da soberania popular; tal soberania vem espelhada, em contrapartida, com o direito de voto, uma vez que a *elegibilidade ativa* é requisito fundamental para o exercício de qualquer uma delas.

O plebiscito representa o instituto pelo qual uma norma jurídica positiva poderá ser adotada sobre determinada matéria pelos representantes políticos mediante o poder a eles concedidos em editar e proclamar leis *lato sensu*, após uma consulta popular com resultado majoritário favorável. Nos dizeres de Nery Júnior e Nery (2006, p. 190), a respeito do assunto na nossa atual *Carta Fundamental*: “Plebiscito: Forma de consulta popular, feita por determinação exclusiva do Congresso Nacional (CF 49 XV), sobre tema específico e determinado que antecede os trabalhos do Congresso Nacional na edição de lei. Caso a matéria seja aprovada pelo povo no plebiscito, aí sim será editada lei regulamentando a material”. Em contrapartida, o referendo reflete a capacidade da norma, já aprovada quando submetida ao crivo dos representantes eleitos, de entrar em vigor e produzir eficácia com a concordância dos cidadãos na sua validade e, igualmente, na sua legitimidade.

Referendo: Forma de consulta popular, feita por determinação exclusiva do Congresso Nacional (CF 49 XV), sobre tema específico e determinado já aprovado por lei, mas que só

entrará em vigor se for ratificado pelo referendun popular. No referendo, o Congresso Nacional aprova a lei e a submete à ratificação popular, perguntando-lhe se a lei deve ou não entrar em vigor. (NERY JUNIOR; NERY, 2006, p. 190).

Finalmente, a iniciativa popular de lei representa instituto legítimo de alcance dos cidadãos, em um momento de regular funcionamento das instituições políticas, à fase inaugural do processo legislativo, a fim de provocar o Poder Legislativo a discutir uma matéria como futura norma jurídica, ou seja, para que esse Poder estatal avalie a legalidade, a conveniência e a oportunidade em editar uma regra abstrata e geral e torná-la jurídica, de modo que todos a ela prestem obediência. Assim, em outros termos, certa parcela popular trata de provocar *sponte propria* o Poder Legislativo a apreciar projeto de lei sobre determinado assunto, a fim de exigir dos demais indivíduos o cumprimento daquele imperativo geral, caso aprovada a lei, numa afirmação da democracia *participativa*.

No Brasil, a Constituição da República cria mecanismo qualitativo e quantitativo para ensejar a apresentação de um projeto de lei de origem popular a ser discutido na casa legislativa, salvo quando a matéria em debate desrespeita os limites materiais previstos pela própria Carta (artigo 60, § 4º, cujo óbice é encontrado na expressão *não será objeto de deliberação*), quando proclama o seguinte:

Art. 61. [...]

§ 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.

Outra regra constitucional de suma importância é aquela prevista no § 4º do seu artigo 27, que impõe aos Estados membros a necessária fixação do mesmo instituto jurídico em seus âmbitos, fato que ressalta a essencialidade da iniciativa popular de lei como exercício da soberania popular. Assim, a possibilidade de formular projeto de lei por meio de uma iniciativa dos representados passa pela dificuldade em conseguir um por cento da assinatura de todos os cidadãos (capacidade eletiva), em cinco diferentes Estados membros, por não menos que três décimos por cento em cada um deles. Impende mencionar, outrossim, a anotação que Silva faz sobre o tema: “Aqui, no processo legislativo, é reconhecida a iniciativa popular, independentemente de regulamentação legal, porque o próprio texto constitucional (art. 61, § 2º) já estabelece os requisitos necessários e suficientes para o seu exercício imediato”.

De fato, basta observar o conteúdo da norma constitucional para ficar claro que o

quórum exigido é extremamente rigoroso e, portanto, pernicioso à própria realização da democracia substancial. É impossível creditar a diminuta participação do nosso povo na formação de leis somente a uma inércia por mera *indiferença*, criando-se um preconceito e uma descrença à capacidade de desenvolvimento da nossa democracia participativa, numa visão simplificadora do problema. A verdade é que, além do desconhecimento amplo desse instituto jurídico, aqueles aspiradores da iniciativa esbarram e ficam acuados pelo rigor da Constituição. Em outras palavras, a vontade democrática em formular um projeto de lei com fonte no próprio eleitor topa na *muralha* procedimental, numa tecnocracia desarrazoada, para não dizer numa *freada democrática na sua própria fonte e no seu próprio destinatário*.

Daí é válido dizer que a democracia material, descrita como o encontro da validade da norma com a sua legitimidade (vislumbrar na regra positiva valores e aspirações coletivas), perde espaço para o ostracismo (cujo substantivo masculino, aliás, significa o desterro, por dez anos, a que eram condenados os atenienses por crimes políticos e, por extensão, a exclusão especialmente da governação pública) do procedimento. Em verdade, o instituto já nasceu quase que obsoleto, transparecendo, inicialmente, sua beleza como *arma popular* e exercício de soberania (artigo 14, III), porém, desfigura-se alguns artigos para frente (artigo 61, § 2º), dando a impressão de que a nossa democracia tem lá sua feição retórica. Como já registrou em oportuna passagem, Lopes (2006, p. 25) assevera para o aspecto moderno da cidadania:

A cidadania deve ser concebida como um direito, sendo que, simultânea e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres. [...] A visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade.

É nessa direção, de fato, que se torna essencial a alteração da forma, do meio constitutivo da formalização de um projeto de lei quando originário do próprio eleitor, o detentor do poder. Como tal, não deve ser considerado legitimado ativo *comum*, nem pode ter sua capacidade tolhida por norma que, mesmo sendo formalmente constitucional, desmotiva e inviabiliza o interesse maior da própria lei fundamental: a plenitude da soberania popular. Assim, ao cabo da crítica, deve-se anotar que, apesar do quórum ter fonte no poder constituinte originário, não está suficientemente elaborado. Aliás, frise-se ser impossível que se atribua a essa norma (artigo 61, § 2º) a pecha da inconstitucionalidade, pelo entendimento há muito esculpido pelos doutrinadores e, principalmente, pelo Supremo Tribunal Federal, da impossibilidade de normas

originárias serem confrontadas com outras de mesma fonte e estatura, num reforço ao princípio da *unidade da Constituição*.

Todavia, impõe-se seja dito que tal quórum pode ser alterado mediante Emenda à Constituição, desde que a deliberação não seja no sentido de torná-lo ainda mais rigoroso, pois senão estar-se-ia batendo de frente com a limitação material ao poder de reforma, numa tendência à abolição de um direito fundamental, a soberania popular. Por isso e por tudo que já foi escrito nesse artigo, defende-se um abrandamento do *quórum* para a efetividade da iniciativa popular, bem como uma tramitação diferenciada do projeto dela oriundo.

Assim sendo, quantitativamente, a sugestão seria pela exigência modulada segundo um raciocínio simples, mas fundamentado: ora, se cada membro do parlamento é capacitado, juridicamente, a propor um projeto de lei, bastaria que o número mínimo de eleitores capaz de eleger um membro à Casa Legislativa subscrevesse o projeto. Ou seja: seria necessário apenas recolher as assinaturas de tantos eleitores quantos foram necessários no último certame eleitoral para eleger um membro à Casa Legislativa na qual se procura apresentar o projeto (Câmara dos Deputados), para que ele seja por ela apreciado.

É claro, contudo, que tal método prejudicaria os eleitores dos Estados membros que em todos os pleitos exigem maior número daqueles para eleição de um único membro do parlamento, como acontece com São Paulo ou Minas Gerais, por exemplo, em comparação com os Estados do Acre e Amapá. Mas tal *perturbação do sistema* decorre da nossa tão combatida regra *proporcional*, passível de correção por uma eventual reforma política para um sistema *distrital*.

Desse modo, a sugestão aqui lançada tem como intuito promover a participação mais intensa do povo no exercício da sua soberania, aperfeiçoando a democracia *participativa*, quando então os representantes eleitos tomariam conhecimento direto das demandas mais pujantes do eleitorado, ao intensificar a discussão política e aprimorar a democracia, momento em que a população reconheceria no debate político as suas preocupações e anseios (*legitimidade*).

Noutro aspecto, também o processo legislativo de tramitação de tais projetos deveria ser diferenciado, concedendo-lhes certa prioridade, sem perder de vista a obrigatória avaliação jurídica (constitucionalidade) e política (interesse público) a ser dimanada nas comissões específicas. Por fim, deixe-se registrado o momento atual da nossa democracia: apesar de jovem e inexperiente, tem-se solidificado mediante a liberdade de expressão, o respeito ao pluralismo e a busca dos valores sociais. Todavia, a insegurança jurídica, a falta de oportunidades e o descaso por certa classe política burocrática pelos assuntos mais relevantes a respeito do nosso crescimento como nação, desejosa da manutenção do *status quo*, põem em xeque a fundamental regra da representação política e abalam as

instituições democráticas.

A mudança das regras do *jogo* legislativo, quando beneficiam o titular único do poder, somente pode provocar superação de paradigmas, ampliação do debate daquilo que é capital a um país da nossa magnitude e importância, bem como a edição de leis mais legítimas, aproximando o cidadão do exercício de um domínio que é seu, constitucionalmente. Arreda, de certa maneira, um enorme tropeço na democracia, naquilo que Bonavides (2003, p. 88) descreveu como *crise constituinte*:

Já os países subdesenvolvidos se acham, pela fragilidade de seus mecanismos econômicos, mais sujeitos a se verem vítimas da crise constituinte, em virtude da inadequação do sistema político e da ordem jurídica ao atendimento de necessidades básicas da ordem social, as quais permanecem insatisfeitas ou postergadas.

A crise constituinte, sendo portanto um processo, não se exaure nem na outorga nem na promulgação de uma Constituição. Ela de todo se manifesta pelo antagonismo da nova Constituição com as realidades sociais mais aprofundadas. E ocorre naturalmente quando as instituições políticas recém-criadas por obra do braço soberano não alicerçam um poder legítimo, fazendo, ao contrário, perdurar em toda a sociedade o dissenso sobre o consenso. Nesse caso a instabilidade prossegue e a Constituição, desprovida de um substrato básico de aprovação popular, perde eficácia, a juridicidade, a normatividade.

Referências bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES et al. *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.