

A iniciativa popular e o projeto de lei 4718 2004: entraves à sua efetivação

*The relation between legislative and executive and the interference in
the effectiveness of popular initiative*

Roberta Laena Costa Jucá

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Bolsista CAPES/PROSUP. Advogada. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/CE. Gerente de atividades sócio-culturais do Instituto de Mediação e Arbitragem do Ceará. e-mail: robertalaena@hotmail.com

Resumo

Pretende-se confrontar a teoria rousseauiana e os dispositivos constitucionais acerca da participação do povo na vontade política do Estado com o projeto de lei, elaborado pela Ordem dos Advogados do Brasil, que regulamenta o instituto da iniciativa popular. Para tanto, faz-se uma análise da relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros para, ao final, demonstrar de que modo os vícios do processo legislativo pátrio influenciam na efetividade da norma que dispõe sobre a iniciativa popular.

Palavras-chave: *Participação Popular. Iniciativa Popular de lei. Campanha da Ordem dos Advogados do Brasil. Poderes Executivo e Legislativo. Processo Legislativo.*

Abstract

The objective of this paper is confront the Theory of Rousseau with constitutional norms about the popular participation in the State policy, discussing a bill offered by Bar Association, which regulate the popular initiative. This paper also analyses the relation between Executive and Legislative in Brazil, showing how the bad habits in the legislative proceedings influences in the norm effectiveness.

Keywords: *Popular participation. Popular initiative to propose laws. Brazilian Bar Association. Executive and Legislative. Legislative proceeding.*

Introdução

Ao teorizar sobre a soberania popular, Jean-Jacques Rousseau defende a democracia direta. Na teoria rousseauiana, predominam as idéias de participação popular no governo do Estado, especialmente na elaboração das leis, que, segundo ele, são instrumentos de concretização da vontade geral do povo.

Na mesma linha, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, consagra a democracia participativa. O Ordenamento Jurídico pátrio possibilita aos cidadãos brasileiros o direito à participação nas decisões de cunho político.

Especialmente no que concerne ao poder decisório junto ao Poder Legislativo, a Carta de 1988

prevê, em seu art. 14, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Todos esses institutos asseguram, de alguma forma, a participação efetiva do povo no processo legislativo.

Sendo norma de eficácia limitada, o mencionado dispositivo demanda regulamentação infraconstitucional, o que se pode encontrar na Lei nº 9.708, de 1998. Contudo, sua total ineficiência e inaplicabilidade fizeram ecoar manifestos em prol de uma nova regulamentação.

Assim, em novembro de 2004, a Ordem dos Advogados do Brasil lançou nacionalmente uma campanha em defesa da República e da Democracia, com a apresentação de um projeto de lei regulamentando novamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

Diante desse apelo nacional, verificou-se a necessidade de demonstrar alguns aspectos relevantes que podem interferir negativamente no êxito de tal movimento, notadamente no que se refere à iniciativa popular.

Trata-se da influência que o Poder Executivo exerce em relação ao Poder Legislativo, conforme demonstrado pela pesquisa de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. A título de exemplificação, tem-se a determinação da ordem do dia e da agenda pelo colégio de líderes do Legislativo, a prioridade de tramitação e votação aos projetos do Executivo etc.

Dessa forma, pretende-se mostrar que o instituto constitucional da iniciativa popular, cuja regulamentação vem sendo defendida na campanha da Ordem dos Advogados do Brasil, não depende apenas da edição de uma lei detalhando sua aplicação, muito menos de vontade política do povo. Ao revés, a iniciativa popular de lei, como qualquer outra prática participativa, depende de uma reforma das normas regimentais dos poderes da República, de modo a reformular o funcionamento e a cultura de cada estrutura de poder.

Neste trabalho, faz-se, primeiramente, uma rápida demonstração da teoria de Rousseau e da previsão constitucional da democracia participativa. Em seguida, é feita uma análise do instituto da iniciativa popular, bem como do projeto de lei oriundo da Campanha da Ordem dos Advogados.

Ao final, o objeto de estudo passa a ser a pesquisa já citada, na tentativa de demonstrar as minúcias do processo legislativo pátrio, bem como sua influência na efetivação da iniciativa popular.

1 A Soberania Popular em Rousseau

Em 1757, Jean-Jacques Rousseau já afirmava a inalienabilidade e a indivisibilidade da soberania popular. Para ele, o povo é totalmente soberano, pelo que sua vontade, a vontade geral, deve prevalecer sempre, não sendo transmitida nem dividida.

Para o filósofo, não se pode admitir que a soberania não seja exercida pelo povo. Somente o povo, corpo moral e coletivo, oriundo de um pacto social, é titular da vontade geral que deve comandar o Estado e definir o seu futuro.

Segundo Rousseau, apenas a vontade geral, ou seja, a vontade do povo dirigida ao bem comum,

deve fundamentar as decisões do Estado. E “para que haja pois a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado sociedade parcial e que cada cidadão manifeste seu próprio parecer”².

Como meio de exercício dessa soberania, Rousseau aponta a lei. Para ele, a lei é a forma de dar vida a vontade geral do povo e efetivar a soberania. Por essa razão, as leis deveriam ser aprovadas pelo povo, e estar sempre de acordo com os interesses do povo.

Nas palavras do próprio Rousseau³: “Pelo pacto social, demos existência e vida ao corpo político; trata-se agora de, com a legislação, lhe dar movimento e vontade...”.

E ainda:

...elas [as leis] são atos da vontade geral, nem se o príncipe é superior às leis, pois ele é membro do Estado, nem se a lei pode ser injusta, pois que ninguém é injusto para si, nem como somos livres, e submetidos às leis, não sendo elas senão o registro de nossas vontades.⁴

Por fim, ao tratar dos representantes do povo, Rousseau atribui a eles a qualidade de meros comissários. Sem poder ou soberania, os deputados ou representantes devem estar adstritos à vontade geral, não podendo, em hipótese alguma, contrariá-la.

Nas palavras de Bobbio⁵, ao comentar a exigência de uma democracia representativa acompanhada de uma democracia direta, ou mesmo substituída por esta: “...tal exigência não é nova, já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que ‘a democracia não pode ser representada’...”.

Assim, se apenas o povo é soberano, e se a vontade geral não pode ser representada, as leis não podem ser feitas em oposição a essa vontade geral, ou melhor, não podem ser elaboradas sem a participação do povo.

Nesse momento, afirma o autor que, apesar de feitas pelo legislador, as leis devem ter a aprovação do povo para existirem: “**É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não retifica**”.⁶ (Grifou-se).

Pode-se dizer, pois, que a teoria de Rousseau fortaleceu a tese da democracia exercida diretamente pelo povo. Ademais, suas idéias formam a base teórica de instrumentos participativos, que permitem aos cidadãos a interferência ativa e constante nas decisões públicas, através de meios como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. p. 42.

³ *Ibid.*, p. 47.

⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 41.

⁶ *Ibid.*, p. 92.

2 A Democracia Participativa na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto inúmeros mecanismos de participação política dos cidadãos na gestão pública. Com base no princípio segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), os dispositivos mencionados garantem ao povo o direito de intervir, de alguma forma, na criação de políticas públicas, no planejamento, na fiscalização e na organização administrativa do Estado, sempre com a finalidade de concretizar práticas participativas e legitimar a democracia.

Assim, os cidadãos brasileiros têm o direito fundamental à participação. Qualquer pessoa tem o direito de participar ativamente das decisões de interesse público, de planejar e construir políticas públicas e de fiscalizar a atuação dos representantes eleitos para o exercício do poder.

Nas palavras de Paulo Bonavides⁷

No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação...

Com efeito, essa democracia (...) já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular.

Mas, ao contrário do que se pensa, a participação popular não está adstrita aos institutos preconizados no art. 14 da Constituição (referendo, plebiscito e iniciativa popular). Além desses, há várias outras formas de participação popular consagradas na Carta Magna.

A título de exemplificação, tem-se os artigos 14 (sufrágio universal, voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular), 31, § 3º (possibilidade de exame, apreciação e questionamento das contas municipais por qualquer pessoa), 37, § 3º (participação do usuário na administração pública direta e indireta...), 61 *caput* e § 2 (iniciativa das leis complementares e ordinárias por qualquer cidadão), 89, VI (participação de 6 cidadãos comuns na composição do Conselho da República), 98, III (participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde), 204, II (participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no

controle das ações em todos os níveis), 206 (gestão democrática do ensino público), dentre outros.

Todavia, apesar da vasta previsão constitucional, o enfoque deste trabalho estará voltado para o instituto da iniciativa popular legislativa, como será adiante demonstrado.

2.1 Iniciativa Popular

Iniciativa popular consiste na propositura de projetos de lei por parte do povo, desde que cumpridos os requisitos constitucionais. Assim, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição, havendo a assinatura de pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos em, no mínimo, 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3 % (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles, pode ser apresentado projeto de lei elaborado pelo povo à Câmara dos Deputados

Nas palavras de Maria Victoria Benevides⁸

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (...) até a votação de uma proposta, passando por várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.

A iniciativa popular de lei é, portanto, um meio de permitir ao povo a participação efetiva na feitura das leis. Instrumento de concretização da democracia participativa, a iniciativa popular é também importante fator de inclusão social, na medida em que proporciona o sentimento de cidadania.

Ressalte-se, ainda, que a norma constitucional que trata da iniciativa popular (arts. 14, 27, IV, 29, XI e 61, § 2º da Constituição) é de eficácia limitada, e requer regulamentação para ter aplicação prática.

3 O Manifesto da Ordem dos Advogados do Brasil e o Projeto de Lei 4718/2004

Em novembro de 2004, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil lançou uma campanha nacional em defesa da República e da Democracia. Sob a coordenação de Fábio Konder Comparato, o movimento objetiva incentivar a participação popular em decisões importantes de âmbito federal, por meio dos instrumentos constitucionais iniciativa popular, plebiscito e referendo.

No dia 22 do mês referido, foi apresentada uma proposta de projeto de lei regulamentado o art. 14

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 41

⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular* p. 33.

da Constituição Federal à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. A proposta visa também a suprir a deficiência da Lei 9.709/98, que já regulamenta as formas de participação do povo nas decisões políticas.

Paulo Bonavides⁹, em artigo sobre a inconstitucionalidade por omissão referente à ausência de norma regulamentadora do art. 14, ressalta a importância dessa regulamentação:

Desenha-se, portanto, em nossa ordem jurídica, uma aguda e grosseira crise de inconstitucionalidade material (...) provocado, em grande parte, pela omissão de quantos, silenciando a voz de comando do art. 14, se obstinam em impedir que se levante uma das colunas da democracia constitucional – sem dúvida, a mais importante de todas –, que é o povo investido diretamente no exercício da soberania através da iniciativa, do plebiscito e do referendo; o povo, por igual, fazendo as suas leis, tomando as suas decisões (...) o povo, enfim, senhor de seu próprio destino (...) colocado naquela faixa onde a Constituição lhe concedeu um espaço de soberania que ele nunca pôde ocupar por descumprimento dos preceitos vazados nos arts. 1º e 14 do Texto Supremo.

Por sua vez, o atual Presidente da OAB Ceará, Hélio Leitão¹⁰, manifestou-se sobre a campanha em artigo recente:

É com tais objetivos que, nos 115 anos de comemoração da proclamação da República, a Ordem dos Advogados do Brasil, com apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, promove a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia. A campanha tem por meta a propositura de um projeto de lei que regulamente de forma efetiva o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular em nosso País. E diz-se de forma efetiva porque a atual regulamentação legal destes instrumentos democráticos – a Lei 9.709/98 – na verdade obstruiu seu emprego, por preverem formas praticamente impossíveis de efetivação de tais notáveis meios democráticos.

Tal projeto de lei, que a Ordem dos Advogados do Brasil tem a honra de encampar, em bandeira a ser desfraldada em todo o País, fará o jogo democrático adquirir contornos inéditos em nossa Federação, vez que colocará o povo, em de mero coadjuvante, como ator principal de nossa Política. Está na hora de tomarmos as rédeas do nosso próprio destino.

Como se pode depreender, a Campanha da Ordem tem excelentes objetivos. Além de incentivar a participação popular, ajudando a solidificar uma cultura participativa, a Campanha mostra que há vontade política de transformação da realidade e

garantia de direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros.

Após a entrega feita pela Ordem dos Advogados do Brasil, por meio da SUG 84/2004 CLP, a proposta se transformou no projeto de lei nº 4718/2004 da Câmara dos Deputados.

Logo no início, em seus artigos 1º e 2º, o projeto explicita sua intenção: regulamentar os mecanismos de exercício da soberania popular, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Dentre os principais dispositivos, merecem destaque os que tratam da iniciativa popular, a saber, arts. 13 a 15, *verbis*:

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

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

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Como se percebe, o Projeto em análise repete as exigências constitucionais e especifica novas regras para a realização da Iniciativa popular. Porém, impende ressaltar a regra referente à sua tramitação.

Preconiza o art. 14 que o projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade em sua tramitação tanto na Câmara como no Senado Federal sobre todos os demais projetos de lei não apresentados nos regimes de urgência ou urgência urgentíssima. Ou seja, os projetos de iniciativa do povo devem ser votados antes dos demais projetos de lei, salvo se houver projetos tramitando no regime de urgência.

Em suma, o projeto de lei 4718/2004, oriundo da Campanha da Ordem dos Advogados do Brasil,

⁹ BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 140.

¹⁰ LEITÃO, Hélio. *Democracia sem intermediários, on line.*

detalha as regras para a efetivação dos instrumentos de participação popular previstos no art. 14 da Constituição.

Sem dúvidas, um movimento recorrente e necessário ao aperfeiçoamento da democracia, que, todavia, necessita de aperfeiçoamento para conseguir atingir sua meta. É o que se verá adiante.

4 Poder Executivo X Poder Legislativo: uma Relação de Subordinação

Nos termos da Carta de 1988, os poderes da República são harmônicos e independentes entre si. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são, em tese, autônomos e estão no mesmo patamar. Nenhum pode ser mais do que o outro. Nenhum deve ser mais do que o outro. Eis a teoria.

Todavia, os fatos reais demonstram que a teoria está longe de se efetivar na prática. Pelo senso comum, o Executivo é o verdadeiro poder, o mais importante, sendo até chamado de “Governo”, como se os demais não pudessem ser assim denominados. E, especialmente em relação ao Legislativo, sabe-se que o Executivo exerce forte influência sobre a atividade parlamentar, inexistindo a independência aclamada pela Constituição.

Nesse sentido, afirma Nelson Saldanha¹¹

Em realidade, a atitude do Legislativo tem servido, no Brasil dos últimos tempos, de espelho onde se refletem as situações mais típicas: do adesismo oportunista e do conservadorismo mais rústico até posições fascistas propriamente ditas...

Posto por debaixo do peso de um Poder Executivo onipotente e autocrático, sempre pronto a invocar a segurança nacional e as razões de Estado, o Legislativo termina por se reduzir a uma agência de tramitações normativas, destinadas a coonestar decisões governamentais do Executivo...

Na mesma linha, a pesquisa científica realizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, na obra *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, demonstra que o Poder Executivo comanda o processo legislativo e, em consequência, o próprio Poder Legislativo, contrariando, dessa forma, o princípio constitucional retromencionado.

Para os referidos autores, a Constituição de 1988 priorizou a atuação do Poder Executivo. Apesar de ter previsto formas de fortalecer o Legislativo, a Carta Magna manteve todo o poder que o Executivo

detinha na Ditadura Militar, com destaque para o poder de legislar. Com efeito, o art. 62 e seguintes da Constituição de 1988 prevê a edição de medidas provisórias pelo chefe do Poder Executivo, o que se compara ao poder que o Presidente da República tinha de editar decretos-leis.

Nas palavras de Figueiredo e Limongi¹²: “... é inegável a existência de uma continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória. Sobretudo porque o Executivo não depende do Legislativo para que os atos legislativos de sua autoria entrem em vigor...”.

Mas a grande problemática em relação às medidas provisórias é o seu desvirtuamento. Isto porque, apesar de a norma constitucional estabelecer a edição de medidas provisórias apenas para casos de relevância e urgência, há, na prática, o uso abusivo deste instrumento normativo. Ou seja, o Presidente da República edita MPs ordinariamente, em grande número, arrogando para si a função legislativa.

Contudo, o uso indevido das medidas provisórias está longe de ser a verdadeira cauda do enfraquecimento do Poder Legislativo. Como ressaltam os autores mencionados, o Poder Executivo possui outras formas de comandar o Poder Legislativo, com destaque para a atuação do colégio de líderes e para o estabelecimento da agenda legislativa, no caso da Câmara dos Deputados¹³.

Na verdade, as próprias normas regimentais das Casas legislativas proporcionam esse controle. É o caso do colégio de líderes da Câmara dos Deputados, que tem por finalidade auxiliar a Mesa Diretora e organizar os trabalhos legislativos, sendo formado pelo presidente da Câmara, líderes da maioria, líderes da minoria, líderes dos partidos e de blocos parlamentares.

O colégio de líderes, utilizando-se de institutos de tramitação, como a urgência e a urgência urgentíssima, tem o chamado poder de agenda. Assim, se o colégio de líderes requer tramitação urgente para um determinado projeto de lei, este será colocado na ordem do dia para votação imediata. Dessa maneira, as pautas a serem votadas prioritariamente acabam sendo determinadas pelo colégio de líderes.

Como explica Figueiredo e Limongi:¹⁴

A influência decisiva do colégio de líderes na determinação da agenda decisória se dá, em geral, por intermédio do instituto da tramitação urgente. De acordo com o art. 151 do Regimento Interno, o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para especial (...).

¹¹ SALDANHA, Nelson. *O que é Poder Legislativo*, p. 88.

¹² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, p.44.

¹³ Os autores ora mencionados abordam diversos aspectos que demonstram o comando do Poder Executivo sobre o Legislativo. Neste trabalho, porém, serão tratados apenas a atuação do colégio de líderes e a fixação da agenda do Poder Legislativo pelo Executivo.

¹⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, *op. cit.*, p. 47-48.

Há dois tipos de tramitação especial que precisam ser distinguidos: a urgência e a urgência urgentíssima. Enquanto a primeira implica a inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte, a urgência urgentíssima implica 'a inclusão automática na ordem do dia para discussão e votação imediata ainda que iniciada a sessão' (...). Na prática, a urgência tende a ser deliberada pelo colégio de líderes. Os líderes submetem a plenário o requerimento e, havendo acordo entre eles, conseguem aprova-lo mediante votação simbólica.

Portanto, é incontestável o controle exercido pelo colégio de líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos.

A pesquisa dos referidos autores demonstrou que a maior parte dos projetos de interesse do Poder Executivo tramita no Legislativo sob regime de urgência ou urgência urgentíssima¹⁵. Ou seja: "Embora previsto como recurso a ser utilizado, extraordinariamente, em matérias de relevância e urgência, não é assim que vem sendo utilizado o mecanismo da urgência na Câmara dos Deputados"¹⁶.

Assim, o colégio de líderes estabelece a agenda legislativa, ditando as matérias que devem ser votadas com prioridade. Isso significa que o plenário não tem, na prática, a soberania de decidir as matérias que julgar relevantes. Da mesma forma, há o esvaziamento das comissões permanentes que, como se sabe, tem a finalidade de filtrar os projetos de lei por meio de pareceres técnicos especializados, tendo o poder, inclusive, de aprova-los definitivamente.

Até aqui, sabe-se que a pauta legislativa é ditada por uma minoria de parlamentares, denominada colégio de líderes. O fato agravante constatado na pesquisa em tela é que os líderes parlamentares atendem aos interesses do Poder Executivo. Assim, a fixação da pauta legislativa pelo colégio de líderes favorece aos projetos do Poder Executivo.

A pesquisa apurou que 85% das leis sancionadas de 1989 a 1994 foram de iniciativas do Poder Executivo: "O Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-constituinte", afirma os autores.

E explicam:

Essa preponderância do Executivo decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa, seja diretamente, pela definição de prazos de apreciação, seja

indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas.¹⁷

Também foi constatado que os projetos do Executivo têm tramitação mais rápida e são mais facilmente aprovados que os demais. Das 1259 leis sancionadas de 1989 a 1994, 997 eram provenientes do Executivo, sendo apenas 11 o número de projetos rejeitados na Câmara ou no Senado, diferentemente das leis oriundas do próprio legislativo, das quais apenas 176 foram sancionadas, sendo de 158 o número de rejeições.

Ora, evidencia-se que os projetos de origem do Poder Executivo têm privilégios. E, sendo a agenda legislativa fixada pelo colégio de líderes, forçoso concluir que o colégio de líderes, por alguma razão, beneficia as propostas do Executivo.

Nas palavras de Figueiredo e Limongi¹⁸:

Tudo indica que a ação do colégio de líderes, através do pedido de urgência, funciona como garantia de que esses projetos não só serão votados, como o serão no prazo requerido. Através de recurso excepcional, o colégio de líderes deve cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas. (...) O estabelecimento de um calendário consensual mobiliza na Câmara dos Deputados um órgão que reúne as lideranças para o cumprimento das tarefas requeridas pela rotina da administração pública, em detrimento das funções de negociação mais atinentes à sua natureza partidária.

Portanto, tem-se hoje, em nível federal, um processo legislativo dominado por um restrito grupo de parlamentares, o colégio de líderes, desvirtuando a ação parlamentar do Poder Legislativo. Ademais, esse grupo tende a defender os interesses do poder Executivo, contribuindo, desse modo, para a falta de autonomia do Legislativo para reger suas próprias atividades.

Para concluir:

O modo como os trabalhos estão organizados favorece o Executivo. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar – o colégio de líderes -, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. O Executivo passa a relacionar-se diretamente com o colégio de líderes, ao qual também interessa, para firmar sua liderança institucional, reduzir as incertezas do conflito político.¹⁹

Pelo exposto, percebe-se que o Poder Legislativo não controla o processo legislativo, sendo do colégio

¹⁵ Os autores informam que, de 1989 a 1994, 55% das leis aprovadas na Câmara dos Deputados tramitaram sob regime de urgência.

¹⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, *op. cit.*, p. 56.

¹⁷ *Id. Ibid.*, p. 51.

¹⁸ *Id. Ibid.*, p. 64.

¹⁹ *Id. Ibid.*, p. 68.

de líderes o poder de agenda. Como constatou a pesquisa feita por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, os projetos de leis oriundos do Executivo têm uma série de privilégios, sendo os mais aprovados e em tempo mais curto no período delimitado.

Conclusão

Viu-se que a Constituição Federal de 1988, efetivando a teoria rousseauiana, prevê em seu texto formas de participação direta do povo nas decisões políticas do País. Por isso, foi abordado o art. 14 da Carta Magna, dispositivo que prevê a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, e demanda regulamentação por lei.

Diante disso, analisou-se a Campanha da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo objetivo é a regulamentação do art. 14 da Carta Magna. Sob o argumento de concretizar a democracia participativa e o exercício da soberania pelo povo, a OAB apresentou projeto de lei que dispõe sobre a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

Não se pode deixar de concordar com a importância de tal projeto. De fato, a campanha em defesa da Democracia e da República tem o mérito de trazer à baila o debate em torno da questão, sem falar na enorme contribuição para a formação de uma cultura participativa. Defender a participação popular é incentivar a cidadania, é estimular o povo a deixar o costume da acomodação e da passividade. É mostrar aos cidadãos que o poder é deles e que a luta pela prevalência da vontade do povo deve ser uma constante, mesmo que os fatos os desencorajem.

Assim, não se questiona a relevância da Campanha. Entretanto, não se pode deixar de analisar criticamente um ponto essencial da proposta, em especial no que se refere à iniciativa popular, objeto deste trabalho: a tramitação dos projetos oriundos de iniciativa popular nas Casas Legislativas federais.

Como se viu, o art. 14 do Projeto 4718/2004 prevê a prioridade de tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, com exceção dos projetos que tramitam sob o regime de urgência. Ou seja, a prioridade continua sendo dos projetos com pedido de urgência ou urgência urgentíssima.

Ora, mas restou demonstrado que o regime de urgência é o que predomina no processo legislativo federal pátrio. A pesquisa de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi verificou que quase todos os projetos de interesse do Poder Executivo tramitam em regime de urgência, sendo, pois, votados antes de todos os outros.

Da mesma forma, constatou-se a tendência do Legislativo de privilegiar os projetos oriundos do Poder Executivo. Viu-se a enorme influência do colégio

de líderes na fixação da agenda do Legislativo, através dos pedidos de tramitação urgente, o que desvirtua a própria lógica do processo legislativo, além de retirar a autonomia dos parlamentares.

Assim, sendo o colégio de líderes os legitimados a requerer a tramitação urgente, e possuindo este órgão estreitas ligações com o Poder Executivo, percebeu-se que os projetos de interesse do Executivo sempre tramitam com prioridade, sendo aprovados em maior número e mais rapidamente.

A consequência imediata dessa subversão é a tramitação capenga de outros projetos que não os do Executivo. Sempre em segundo plano, esperando os que tramitam em regime de urgência serem votados, tais projetos têm um procedimento mais longo e menor adesão dos parlamentares, sendo mais facilmente rejeitados.

Isso inclui os projetos de iniciativa popular. Apesar de possuírem prioridade em relação aos demais projetos de lei, os projetos elaborados pelo povo ainda devem aguardar a votação dos projetos sob regime de urgência. Ou seja: devem aguardar a maior parte deles! Do mesmo modo, como não são oriundos do Poder Executivo, os projetos de lei de iniciativa popular tendem a demorar mais nas Casas legislativas, bem como tendem a ser rejeitados.

Diante desse cenário, indaga-se: de que adianta uma lei regulamentando a iniciativa popular se os projetos de lei assim nascidos terão que esperar os projetos de interesse do Poder Executivo, que tramitam em sua maioria em regime de urgência? De que adianta possibilitar a iniciativa popular de leis, se o processo legislativo brasileiro é totalmente viciado, com parlamentares que apenas corroboram a vontade de uma minoria de líderes? De que adianta iludir o povo com promessas de participação ativa se a realidade do Poder Legislativo não permite a concretização desses instrumentos?

A reformulação das normas regimentais acerca do processo legislativo deve ser o primeiro passo. Antes de qualquer campanha em prol da garantia de direitos, mister uma análise apurada da realidade dos Poderes brasileiros, a fim de se vislumbrar a melhor maneira de sanar os vícios que permeiam o aparato público. Porque o modelo que funciona na atualidade está longe de resguardar os anseios populares e de respeitar os princípios constitucionais.

Ao invés de Poderes equilibrados e harmônicos, tem-se hoje no Brasil um Poder Executivo dominando o Poder Legislativo, notadamente no que concerne ao processo de elaboração das leis. Com a maior parte dos representantes do povo pouco influenciando na aprovação das leis, e sendo a agenda do Legislativo fixada pelo colégio de líderes, tem-se o total desvirtuamento das normas constitucionais e dos princípios republicanos e democráticos.

Com isso, fica claro que o projeto de lei apresentado pela Ordem dos Advogados não resolve o problema da tramitação dos projetos, principal entrave do processo legislativo brasileiro atual. Assim, apesar das boas intenções, o projeto de lei 4718/2004 não é suficiente para dar efetividade a instrumentos constitucionais como a iniciativa popular.

Na verdade, enquanto não se reformularem as próprias normas regimentais das Casas Legislativas, de modo a se garantir maior independência ao Poder Legislativo, nenhum mecanismo de participação popular na elaboração de leis terá êxito. E todo e qualquer apelo em defesa de tais mecanismos não será mais do que esperança e ilusão.

Referências

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Mallheiros, 2001.

DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Org.). *Democracia*. Traduzido por Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LEITÃO, Hélio. *Democracia sem intermediários*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=3279&arg=iniciativa%20popular>>. Acesso em: 15 jan. 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Traduzido por Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SALDANHA, Nelson. *O que é poder legislativo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.