

## A POSSIBILIDADE DE INICIATIVA POPULAR DE LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA<sup>1</sup>

Rodrigo Costa Buarque<sup>2</sup>

Adriano Sant'Ana Pedra<sup>3</sup>

---

*Fecha de publicación: 01/10/2015*

**SUMÁRIO:** Introdução; **1** A evolução da hermenêutica constitucional: do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito; **2** A democracia participativa no Estado Democrático de Direito; **3** A finalidade da divisão dos poderes do Estado; **4** A possibilidade de apresentação, por iniciativa popular, de projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República; **5** Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** Objetiva-se, nas considerações que seguem, demonstrar as razões pelas quais se defende que a iniciativa popular de lei pode ser utilizada nas hipóteses de leis destinadas constitucionalmente à iniciativa privativa do Presidente da República. No caso, entende-se que a Constituição brasileira deve ser lida sob o ponto de vista de uma nova hermenêutica, condizente com o Estado Democrático de Direito, que valoriza a soberania popular, a democracia participativa e o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, como titular do poder

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito para aprovação na disciplina “Direitos Políticos, Teorias Democráticas e Cidadania”, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) da Faculdade de Direito de Vitória/ES ([www.fdv.br](http://www.fdv.br)), ministrada pelo segundo coautor.

<sup>2</sup> Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais (FDV). Pós Graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Procurador Federal - Advocacia Geral da União. E-mail: [rodrigo.buarque@oi.com.br](mailto:rodrigo.buarque@oi.com.br)

<sup>3</sup> Doutor em Direito Constitucional (PUC/SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). Professor do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV. Procurador Federal. E-mail: [adrianopedra@fdv.br](mailto:adrianopedra@fdv.br)

constituente. A participação popular nos destinos políticos do país não pode ser resumida ao comparecimento do cidadão às urnas, em dia de eleição. Assim, a iniciativa popular de leis é um instrumento fundamental para o exercício da soberania popular. Em relação à previsão constitucional de matérias objeto de leis de iniciativa privativa do Presidente da República, busca-se demonstrar que ela decorre da necessidade de se evitar intromissões indevidas dos outros poderes do Estado, mas que não impede a iniciativa legislativa do próprio povo.

**Palavras-chave:** Soberania popular. Democracia participativa. Iniciativa popular. Iniciativa privativa do Presidente da República. Hermenêutica.

## INTRODUÇÃO

A hermenêutica é essencial para a atividade jurídica e para a interpretação dos preceitos constitucionais. Ocorre que o seu conceito não permaneceu estanque, atrelado apenas à extração de um sentido que supostamente estaria na própria norma.

Em relação à interpretação constitucional contemporânea, rompe-se com o paradigma do Estado Liberal para suplantar o pensamento dogmático do Direito, instaurando novos rumos interpretativos.

Assim, o desenvolvimento da teoria interpretativa da Constituição deve ter sempre em vista a realização do Estado Democrático de Direito, que, por sua vez, serve como um dos fundamentos para o estudo da iniciativa popular de leis.

Desse modo, faz-se uma análise e uma releitura das hipóteses de iniciativa popular, como instrumento de exercício da soberania popular, a fim de defender a possibilidade de sua utilização mesmo nas matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, o que, de acordo com a doutrina tradicional, excluiria a participação popular. No entanto, demonstrar-se-á que esta conclusão doutrinária decorre de uma leitura literal e clássica do texto constitucional, não condizente com a atual hermenêutica constitucional.

Isso porque se deve valorizar a democracia participativa, uma vez que a participação popular é fundamento da República Federativa do Brasil. Definida como o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, a democracia almeja que este não esteja alheio ao exercício do poder, não se resumindo a sua participação ao mero comparecimento às urnas em dia de eleição.

Questiona-se, então, se a iniciativa popular poderia ser utilizada para a apresentação de projetos de lei referentes às matérias cujo texto constitucional atribuiu à iniciativa privativa do Presidente da República. Entende-se que sim.

Para tanto, analisam-se o instrumento da iniciativa popular, a previsão constitucional de leis de iniciativa privativa do Presidente da República, a finalidade do princípio da separação dos poderes, a evolução da hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito e o enfoque dado à soberania popular e à democracia direta, tendo o povo como o titular do poder constituinte.

# 1 A EVOLUÇÃO DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL: DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A hermenêutica, entendida inicialmente como ferramenta utilizada para se descobrir o sentido e o alcance de uma norma, nunca permaneceu estanque, com um sentido unívoco.

Em relação à hermenêutica constitucional, entende-se que a mesma atravessou um momento evolutivo que lhe deu nova roupagem de acordo com as fases perpassadas pelo Estado. Há, assim, a necessidade de suplantar o pensamento dogmático do Direito, que “continua acreditando na ideia de que o intérprete extrai o sentido da norma, como se este estivesse contido no próprio texto da norma, enfim, como se fosse possível extrair o sentido-em-si-mesmo”<sup>4</sup>.

No Estado Liberal, procurou-se atribuir ao Poder Judiciário a função de mero reproduzidor da norma legislativa, período no qual o magistrado ficou conhecido como o “boca da lei”, segundo a máxima de Montesquieu<sup>5</sup>.

No ambiente liberal-positivista, a interpretação voltava-se para a norma jurídica a ser aplicada ao caso concreto, acreditando-se na objetividade da atividade interpretativa e, especialmente, na neutralidade do intérprete.

Tal propositura, no entanto, não se adequa quando se refere à interpretação constitucional contemporânea, na qual a norma jurídica apenas fornece um início de solução, pois abstratamente não contém todos os elementos para dela se extrair o verdadeiro sentido. Outrossim, passou-se a entender que a norma é produto da interação entre texto e realidade, diferindo do enunciado normativo, mero texto do dispositivo<sup>6</sup>.

Não por outro motivo é que as formas de interpretação foram sendo aperfeiçoadas ao longo dos anos, especialmente no que diz respeito ao estudo das normas constitucionais. Neste sentido

---

<sup>4</sup> STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica, constituição, autonomia do Direito e o Direito Fundamental a obter respostas adequadas (corretas). In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010. p.222.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. Novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010. p.162-163.

[...] a vontade do legislador (*mens legislatoris*, que preponderou de certa forma no paradigma do Estado Liberal do final do séc. 18 e no séc. 19) não poderia ser adequada para a aplicação do Direito e nem mesmo a vontade da lei (*mens legis* que preponderou no paradigma do Estado Social e no “constitucionalismo” social inicial”).

[...] A conclusão é que o querer do legislador é **viciado** (não traz certeza alguma e nem segurança!) e o querer da norma, visado através de métodos como, por exemplo, o teleológico, também é **viciado**, pois qualquer método não pode ser desenvolvido e escolhido e aplicado fora do horizonte histórico no qual o aplicador (do método!) **está inserido**<sup>7</sup>. (grifos no original)

Para Daniel Sarmiento<sup>8</sup>

Muita coisa mudou no Brasil nos últimos 20 anos no campo da interpretação constitucional. Se, no cenário pretérito, em que a Constituição era pouco mais do que a “folha de papel” de Lassale, o tema não tinha maior relevância prática, ele assume uma importância central no atual ambiente institucional brasileiro, que é marcado por diversos fenômenos relevantes e interrelacionados, como a constitucionalização do Direito, a judicialização da política e a progressiva incorporação à prática judicial de métodos e “estilos” hermenêuticos mais dinâmicos e flexíveis.

Nesse aspecto interpretativo, entra em cena, por exemplo, a pertinência do estudo da mutação constitucional, que “consiste na alteração do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais, por meio da interpretação ou das práticas constitucionais, sem tocar na letra do texto constitucional”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> FERNANDES, B. G. A. Os passos da hermenêutica: da hermenêutica à hermenêutica filosófica, da hermenêutica jurídica à hermenêutica constitucional e da hermenêutica constitucional à hermenêutica constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010. p.33-34.

<sup>8</sup> SARMENTO, Daniel. Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades institucionais do intérprete. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010. p.141.

<sup>9</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. *Mutação Constitucional: Interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p.99

Portanto, é necessário o desenvolvimento de uma teoria interpretativa da Constituição que esteja em sintonia com o paradigma atual, qual seja o do Estado Democrático de Direito<sup>10</sup>, especialmente quando se abordam questões que envolvem a soberania popular e a necessidade de incentivo a uma democracia participativa.

## **2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Em um dos seus mais importantes e famosos discursos, proferido por ocasião da inauguração do Cemitério Nacional de Gettysburg, em homenagem aos mortos da respectiva batalha, Abraham Lincoln, décimo sexto presidente dos Estados Unidos (1861-1865), definiu a democracia como o “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

A democracia, portanto, pode ser delineada como o regime político no qual o poder repousa na vontade do povo, onde o “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta e indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”<sup>11</sup>.

Não por outra razão o parágrafo único do artigo 1º da Constituição brasileira<sup>12</sup> prevê a participação popular como fundamento da República Federativa do Brasil, constituída esta em Estado Democrático de Direito.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

---

<sup>10</sup> FERNANDES, B. G. A. Os passos da hermenêutica: da hermenêutica à hermenêutica filosófica, da hermenêutica jurídica à hermenêutica constitucional e da hermenêutica constitucional à hermenêutica constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010. p.51.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.126.

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O povo, no Estado Democrático de Direito, não pode estar alheio ao exercício do poder. Faz-se necessária, conseqüentemente, a sua participação permanente no processo político e na ação governamental, especialmente por meio de institutos de democracia direta, o que apenas não seria permitido se houvesse a possibilidade de a participação popular gerar uma influência antidemocrática<sup>13</sup>.

Assim, entende-se que a democracia direta deve ser fomentada, já que não se pode dizer que, atualmente, na democracia indireta, haja a total identidade entre a vontade do povo e a do representante eleito. Neste caso, havendo uma maior participação popular nos atos de governo, será possível dar novos rumos ao país, diante do controle exercido pela sociedade civil organizada na administração de seus respectivos governos eleitos.

Na Constituição Brasileira, o art.14, ao prever alguns instrumentos de exercício da soberania popular, dispõe que

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

De acordo com o art. 2o da Lei n.9.709/98<sup>14</sup>, o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, diferenciando-se pelo fato de que o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, visando a sua eventual aprovação, enquanto o referendo é convocado posteriormente a tais atos, visando a sua ratificação.

---

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.136-137.

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

A iniciativa popular, por sua vez, de acordo com o §2º do art.61 da Constituição Federal, consiste na

[...] 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.

Verifica-se, assim, que o texto constitucional prevê relevantes instrumentos de exercício da soberania popular. Ocorre que, especificamente em relação à iniciativa popular, a doutrina tradicional entende que não poderia ser exercida em relação às matérias estipuladas pela Constituição cujo projeto de lei seria de iniciativa privativa do Presidente da República.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Desse modo, a doutrina tradicional, em interpretação literal do dispositivo constitucional, entende que a iniciativa popular estaria vedada na hipótese do § 1º, acima referido.

No entanto, seria essa interpretação clássica compatível com a nova hermenêutica constitucional, que ressalta a importância da soberania popular e da democracia direta? Trata-se de problema que será abordado nos capítulos que seguem.

### 3 A FINALIDADE DA DIVISÃO DOS PODERES DO ESTADO

Com a Revolução Francesa, em 1789, institucionalizou-se o Estado Liberal e a doutrina da divisão de poderes, instituída por Montesquieu.

O sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) preconiza a harmonia e a independência entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art.2º da CRFB).

Erigido à cláusula pétrea pela Constituição (art.60, §4º, III), o princípio de separação de poderes tem como finalidade evitar a interferência entre os poderes e também entre as suas respectivas autoridades. Para Ubergue Ribeiro Junior<sup>15</sup>.

Esse destaque é importante porque todo o sistema de reservas, iniciativas, competências e atribuições de que trata a Constituição é relacionado a instâncias de poder oficialmente constituídas, ou seja, todas as distinções são feitas em relação a poderes e autoridades. Esta é a regra. E assim é com a intervenção federal (art.36, incisos I a IV), com o sistema de distribuição de competências (arts.21 a 24), com a emenda constitucional (art.60, incisos I, II e III), com as ações declaratórias de inconstitucionalidade (art.103, incisos I a VI) e constitucionalidade (art.103, §4º), e por que não dizer também, com a iniciativa das leis (art.61).

---

<sup>15</sup> RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. p.8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2015.

A interferência que se busca evitar com a separação de poderes é, portanto, aquela que pode ocorrer entre os próprios poderes estatais, entre si.

Desse modo, defende-se que a previsão do §1º do art.61 da Constituição, a respeito da iniciativa privativa do Presidente da República na legislação sobre determinadas matérias, teve o intuito de prevenir intromissões dos demais poderes da República no Executivo.

Defende-se que não foi intenção da norma excluir, em relação ao cidadão, titular do poder constituinte, a iniciativa popular de leis a respeito das mesmas matérias (de iniciativa privativa do Presidente da República).

Em relação ao referido problema, Ubergue Ribeiro Júnior destaca que

[...] o que não pode ser olvidado é que o art.61, caput, e por consequência, o seu §2º, contém um dado novo, uma singularidade, uma exceção que nenhum desses citados dispositivos contém: o cidadão, e com ele, a possibilidade de exercício de um instrumento de soberania popular<sup>16</sup>.

Ora, com o surgimento do Estado Democrático de Direito, rompendo-se os paradigmas do Estado de Direito e do Estado Social, a origem e o fundamento do poder residem no povo, sendo que a própria terminologia “democracia” ou “governo do povo” não enseja dúvidas a respeito.

Na democracia, a forma pela qual o Estado exerce o poder soberano é em observância a sua origem e seu fundamento, o povo, prevendo-se, a própria Constituição, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art.1º, parágrafo único).

Objetiva-se, assim, no presente trabalho, demonstrar a possibilidade de que a iniciativa popular de projetos de leis seja exercida mesmo em relação às matérias elencadas no §1º do art.61 da Constituição (iniciativa privativa do Presidente da República), conforme as razões expostas a seguir.

---

<sup>16</sup> RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. p.8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2015.

#### **4 A POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO, POR INICIATIVA POPULAR, DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.**

Com base na importância conferida à democracia direta, busca-se aqui defender a possibilidade de a iniciativa popular, prevista no §2º do art.61 da Constituição Federal, ser utilizada na apresentação de projetos de leis de iniciativa privativa do Presidente da República, ou seja, nos casos do §1º do mesmo dispositivo constitucional.

A defesa de tal entendimento baseia-se no fato de que a iniciativa popular nestes casos vai ao encontro do princípio da soberania popular, valorizando-se a democracia direta e enaltecendo o povo como verdadeiro titular do poder constituinte.

Fomenta-se, assim, que a participação popular direta não se restrinja, como ocorre atualmente, ao mero comparecimento do eleitor nas urnas, em dia de eleição.

A soberania popular, exercida nesse contexto mais amplo, possibilita ao cidadão intervir em assuntos relevantes na condução do Estado Democrático de Direito, e que por vezes não são eficazmente disciplinados por quem a Constituição atribuiu tal responsabilidade, no caso o Presidente da República.

Como dito, a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. O titular do poder é o povo, que o delega a representantes (democracia indireta ou representativa), muito embora o exercício deste poder tenha como destinatário o próprio povo.

O poder, então, embora delegado, não é retirado do seu titular. Para Adriano Sant'Ana Pedra<sup>17</sup>

O atributo da inalienabilidade destaca que, quando o povo delega o exercício do poder constituinte aos seus representantes, ele não aliena, entretanto, o poder constituinte, dele não se despoja, não abre mão dele em forma definitiva, não sendo suscetível de traspasse, alienação, absorção ou consumação.

Dessarte, não se mostra crível que o povo possa até mesmo instituir, por revolução, uma nova Constituição (exercício do poder constituinte originário), mas não tenha legitimidade para tomar a iniciativa de propor uma lei a respeito de assunto que, constitucionalmente, foi destinado à iniciativa privativa do Presidente da República, especialmente quando este

---

<sup>17</sup> PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p.2.

se mostrar omissa no seu mister ou atuar visivelmente em descompasso com a vontade popular.

Caso o povo não mais se identifique com o seu representante, haverá uma crise de representatividade, o que denota a necessidade premente de o povo agir diretamente (democracia direta), a fim de satisfazer os seus anseios.

Aliás, conforme já exposto, a iniciativa privativa, determinada pelo povo por meio do poder constituinte originário, decorre do princípio da separação de poderes, ou seja, a iniciativa pertence ao Presidente da República como forma de evitar intromissões dos demais poderes, ou seja, do Judiciário ou do Legislativo, mas não do próprio povo.

Ao povo, portanto, em interpretação sistemática e consentânea com o Estado Democrático de Direito, não seria vedada a iniciativa popular nas matérias indicadas no §1º do art.61 da Constituição e destinadas à iniciativa do Presidente da República. Corroborando tal entendimento, Ubergue Ribeiro Júnior destaca que<sup>18</sup>:

Dessa forma, se o art.61, que de um modo geral é uma norma típica do sistema de freios e contrapesos (§1º), traz (no caput e no §2º) uma hipótese excepcional de legitimação (iniciativa popular), fugindo, portanto, à regra adotada no bojo de toda a Constituição – que ao estabelecer o sistema de reservas, iniciativas, competências e atribuições, leva sempre em conta o equilíbrio entre os poderes e autoridades a eles pertencentes – fica mais do que comprovada a tese segundo a qual os cidadãos, dentro do referido dispositivo (art.61), possuem um *status* constitucional diferenciado, como um verdadeiro *plus* ao sistema geral, não podendo, conseqüentemente, receber o mesmo tratamento e as mesmas restrições das demais autoridades co-legitimadas em relação às matérias reservadas à iniciativa do Presidente da República.

Com tudo isso, vai ficando clara a ideia de que a ressalva contida no §1º do art.61 da Constituição deve ser interpretada apenas em relação às autoridades constituídas, e não aos cidadãos, quando reunidos nos termos do §2º do mesmo artigo.

---

<sup>18</sup> RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. p.8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2015.

A Constituição, ademais, no seu art. 14, III, não estipula qualquer restrição à iniciativa popular, apenas prevendo que ela será uma das formas de exercício da soberania popular, nos termos da lei. No caso, a lei é a de n.9.709/98 que, ao disciplinar a iniciativa popular, também não fixou vedações materiais, conforme redação abaixo transcrita:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1o O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

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

Há, no entanto, um alerta muito bem esboçado por Ubergue Ribeiro Júnior<sup>19</sup>, no sentido de que

É preciso não perder de vista que no contexto de toda essa construção jurídica não vai haver nenhum desrespeito aos poderes do Presidente da República. O §1º do art.61, além de sua inegável acuidade ao sistema de freios e contrapesos, tem o sentido de dar ao Presidente todas as condições de utilização de seu poder discricionário, para que o mesmo, avaliando a conveniência e a oportunidade, possa finalmente decidir qual o melhor momento para enviar à Câmara dos Deputados um projeto de lei de sua iniciativa privativa. Em verdade, não vai ser necessário que o Presidente da República passe doravante a medir forças com os cidadãos. Essa "medição de forças", ou melhor, esse "jogo de poder para quem pode ou não pode" tem que estar restrito tão-somente às autoridades constantes do caput do art.61, e não aos cidadãos.

---

<sup>19</sup> RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. p.9. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2015.

A iniciativa popular, pois, não é vedada ainda que para disciplinar as matérias destinadas à iniciativa privativa do Presidente da República (§1º do art.61).

É preciso, no entanto, ressaltar que a iniciativa popular não será tarefa fácil, afinal, no Brasil, a previsão do §2º do art.61 da Constituição estabeleceu verdadeiros entraves ao seu exercício.

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.

Portanto, o que se vê na prática são requisitos que dificultam a utilização do instituto constitucional acima referido. Tais limitações englobam o piso mínimo de assinaturas, a ausência de efeito vinculativo - pois o projeto pelo ser rejeitado pela Câmara dos Deputados, bem como a inexistência de prazo deliberativo do projeto de lei.

Não é a toa que poucas foram as leis brasileiras que derivaram de iniciativa popular. Um dos exemplos é projeto de lei 00036/2004 que tramitou no Senado Federal e que acarretou na edição da Lei n. 11.124, de 16 de junho 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor<sup>20</sup>.

Nesse caso, visando à consecução de um direito fundamental (moradia), foi proposta a criação de um órgão público para concretizar este direito que, em análise literal do art.61, §1º, da Constituição, seria matéria atinente à lei de iniciativa privativa do Presidente da República, o que culminaria na inconstitucionalidade do projeto, por vício de iniciativa, se adotado o raciocínio da interpretação literal da Constituição.

Entretanto, tal inconstitucionalidade foi corretamente afastada, para o bem das organizações e dos movimentos populares urbanos.

A esse respeito, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico elaborou manifesto em apoio à constitucionalidade do projeto de lei<sup>21</sup>, justamente sob o argumento de que

---

<sup>20</sup> BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

<sup>21</sup> Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Manifesto em apoio à constitucionalidade do projeto de lei de iniciativa popular que cria o fundo nacional de habitação de interesse social*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1249/1249.pdf>>. Acesso em: 20 jun 2015.

A Constituição Brasileira de 1988 ao tratar da iniciativa popular na seção do processo legislativo no Capítulo do Poder Legislativo, através do § 2º do artigo 61 e demais dispositivos não estabeleceu nenhuma restrição referente as matérias que podem ser de iniciativa deste instrumento constitucional de participação popular.

Isso foi o que também defendeu Ubergue Ribeiro Júnior<sup>22</sup>, pois para ele

[...] qual interpretação estaria mais associada aos princípios, valores e fundamentos constitucionais? A que condena um projeto de lei de estirpe tão nobre, apenas porque há a previsão reflexa de um órgão público, e que por tal fato, o projeto seria inconstitucional tendo em vista o disposto no art.61, §1º, inciso II, alínea "a", ou a que conjuga esse mesmo dispositivo dentro de seu espectro maior, reduzindo tal restrição à exata medida que ela merece? De acrescer, se o sistema constitucional reconhece uma série de princípios, valores e fundamentos, e mais, se garante aos cidadãos o direito fundamental de morar com dignidade, pergunta-se: qual dessas interpretações estaria mais conforme a Constituição?

De acordo com Paulo Bonavides,

Nada, porém, mais falso e errôneo, e infenso aos progressos da Hermenêutica constitucional de nosso tempo e, ao mesmo passo, nada mais hostil e desrespeitoso à Constituição do que decretar uma inconstitucionalidade onde, na verdade, o que existe é a legítima e fundamental observância do mais preclaro princípio da nossa ordem jurídica, a saber, o princípio da soberania popular<sup>23</sup>.

Assim sendo, verifica-se que interpretação constitucional que encontra fundamento no princípio constitucional da soberania popular e da democracia direta é a que enseja a possibilidade, defendida neste trabalho,

---

<sup>22</sup> RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. p.12. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2015.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.125.

no sentido de que a iniciativa popular de projetos de leis possa abranger as matérias previstas no art.61, §1º da Constituição Federal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A hermenêutica constitucional suplanta o pensamento dogmático do Direito, oriundo do Estado Liberal, e baseado na ideia de que o intérprete extrairia o sentido da norma como se este estivesse contido no próprio texto.

Rompe-se, portanto, com o paradigma no qual o juiz seria o mero reproduzidor da lei, o “boca da lei”, nas palavras de Montesquieu. Isto porque, na interpretação constitucional contemporânea, passou-se a entender que a norma é produto da interação entre texto e realidade.

Nesse aspecto, abordam-se atualmente, dentro da nova hermenêutica, os institutos da constitucionalização do Direito, da judicialização da política e da mutação constitucional. A teoria interpretativa da constituição, atenta ao novo paradigma do Estado Democrático de Direito, torna apta a releitura de questões que envolvam a soberania popular e a necessidade de incentivo à uma democracia participativa.

O povo, no Estado Democrático de Direito, não pode mais estar alheio ao exercício do poder. Deste modo, deve-se fomentar a democracia direta, especialmente em período em que se vivencia uma crise de representatividade do governo, ou seja, a ausência, em determinados casos, de identidade entre a vontade do povo e a do representante eleito.

No tocante à iniciativa popular de projetos de leis, demonstrou-se que, muito embora a doutrina tradicional, mediante interpretação puramente literal da Constituição, entenda que esta não poderia ser exercida em relação às matérias estipuladas pela Constituição como de iniciativa privativa do Presidente da República, este não é o entendimento mais condizente com a hermenêutica constitucional do Estado Democrático de Direito, onde se valoriza a soberania popular e a democracia participativa, tendo o povo como o titular do poder constituinte.

A iniciativa privativa de leis pelo Presidente da República foi determinada pelo povo por meio do poder constituinte originário. Ela encontra fundamento no princípio da separação de poderes, na necessidade de se prevenir intromissões dos demais poderes, ou seja, do Judiciário ou do Legislativo no Executivo, mas não do próprio povo, atribuindo-se ao Presidente da República a iniciativa de projetos de leis sobre determinadas matérias, mas sem retirar do povo a possibilidade de também fazê-lo.

Essas foram, portanto, as razões pelas quais se entende possível a utilização da iniciativa popular de projetos de leis mesmo em hipóteses

constitucionalmente previstas à iniciativa privativa do Presidente da República.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do*. Congresso Nacional, Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocomplado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocomplado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FERNANDES, B. G. A. Novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves (Org.). *Interpretação constitucional: reflexões sobre (a nova) hermenêutica*. Salvador: JusPodvim, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. *Manifesto em apoio à constitucionalidade do projeto de lei de iniciativa popular que cria o fundo nacional de habitação de interesse social*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1249/1249.pdf>>. Acesso em: 20 jun 2015.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *Mutação Constitucional: Interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. *Revista Jurídica*.

Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35, maio 2005. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/PDF/Ubergue\\_Rev72.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Ubergue_Rev72.pdf). Acesso em: 20 jul 2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.