

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

RODRIGO RIBEIRO DA SILVA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INICIATIVA POPULAR: EMENDA
CONSTITUCIONAL COMO OBJETO.
POSSIBILIDADES**

Rio de Janeiro
1º semestre / 2019

RODRIGO RIBEIRO DA SILVA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INICIATIVA POPULAR: EMENDA
CONSTITUCIONAL COMO OBJETO.
POSSIBILIDADES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof^o Dr^a Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Rio de Janeiro

1º semestre / 2019

AGRADECIMENTOS

A Deus pela saúde e pelos elementos além de minha compreensão que possam ter contribuído para que eu concluísse mais esta etapa de minha jornada terrena.

À minha família por suportar ao meu lado o peso carregado durante este período transformador, apoiando incondicionalmente, e não deixando de manifestar seu amor mesmo diante de minhas ausências ao longo destes cinco anos.

À minha orientadora pelo carinho e grande dedicação em cada etapa deste trabalho.

Ao venerável corpo docente da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, assim como a todos os outros funcionários que me receberam de braços abertos e que levarei em minhas lembranças.

A todas as professoras e professores que tive em minha vida colaborando para que um dia eu desfrutasse desta oportunidade.

À turma que me orgulha pela união, trilhando a graduação como robusta falange de altruísmo e compaixão.

E a todos os outros que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta realização.

RESUMO

O permanente aprimoramento da democracia participativa é elemento crucial para a concretização do Princípio da Soberania Popular, instituído como fundamento da República Federativa do Brasil de acordo com parágrafo único do artigo primeiro da Constituição de 1988. Tendo em vista que o povo é a fonte de todo o Poder Estatal, o que ressalta a importância da constante evolução de todos os mecanismos participativos, o presente trabalho pretende elucidar a controvérsia acerca da possibilidade de se admitir uma Emenda Constitucional decorrente de iniciativa popular, atendendo a uma demanda natural da sociedade civil, e contribuindo diretamente para uma democracia mais legítima e efetiva. Através do estudo da democracia e seus diferentes modelos sob a ótica doutrinária, com o devido destaque ao modelo previsto pela Carta brasileira, e dos diferentes mecanismos participativos definidos e disciplinados pelo Texto maior, busca-se compreender os verdadeiros motivos por trás da omissão por parte do constituinte, bem como a lógica que fundamenta os diferentes entendimentos acerca do tema.

Palavras-chave: Soberania Popular, democracia participativa, Emenda Constitucional, iniciativa popular

ABSTRACT

The permanent improvement of participatory democracy is a crucial element for the realization of the Principle of Popular Sovereignty, established as the foundation of the Federative Republic of Brazil in accordance with the single paragraph of the first article of the 1988 Constitution. In view of people are the source of all State Power, which underlines the importance of the constant evolution of all participatory mechanisms, the present work intends to elucidate the controversy about the possibility of admitting a Constitutional Amendment resulting from popular initiative, meeting a natural demand of civil society, and contributing directly to a more legitimate and effective democracy. Through the study of democracy and its different models from the doctrinal point of view, with due emphasis on the model provided for in the Brazilian Charter, and the different participatory mechanisms defined and disciplined by the larger Text, seeks to understand the real reasons behind the omission on by the constituent, as well as the logic that substantiate the different understandings about the topic.

Keywords: Popular Sovereignty, participatory democracy, Constitutional Amendment, popular initiative

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1	A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O MODELO DE DEMOCRACIA	9
1.1	<u>Democracia e seus modelos: um olhar no panorama doutrinário</u>	9
1.2	<u>A Constituição brasileira e o modelo eleito</u>	12
1.3	<u>A evolução da legislação participativa na realidade brasileira</u>	13
2	A INICIATIVA POPULAR COMO FERRAMENTA PARTICIPATIVA	16
2.1	<u>Histórico Constitucional</u>	16
2.2	<u>A iniciativa popular no atual Texto constitucional</u>	20
2.3	<u>Momentos da iniciativa popular na realidade fática brasileira - pós 1988</u>	21
3	EMENDA CONSTITUCIONAL E INICIATIVA POPULAR: ESTUDO DE CASOS E VIABILIDADE	24
3.1	<u>Emenda constitucional e sua arquitetura constitucional</u>	24
3.2	<u>Estudo de caso</u>	25
3.3	<u>Viabilidade no âmbito federal</u>	28
	CONCLUSÃO	32
	REFERÊNCIAS	34
	Bibliográficas	34
	Documentos eletrônicos	35
	Legislação	36

1 - INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil exalta a soberania popular como um dos fundamentos da Federação (COMPARATO, 2004)¹, prevendo no parágrafo único, do artigo 1º, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição". Com o intuito de promover a redemocratização das instituições, o Texto maior figurou como marco, rompendo de modo manifesto com o modelo político anterior, e inovando, ao deixar também para trás a ideia simples de democracia representativa (SILVA, 2014)².

Além do arcabouço principiológico, o Texto prevê institutos de participação direta no artigo 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".

O artigo 61 do mesmo Texto garante ao cidadão a iniciativa quanto às leis ordinárias e complementares, e o parágrafo 2º, disciplina a iniciativa popular instituindo a necessidade 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". Apesar do avanço que o Texto representa, como ponto de partida rumo à instituição de uma moderna e refinada democracia, uma análise mais cautelosa pode gerar a sensação de que nossa federação, apesar de caminhar a passos largos rumo ao ideal democrático, se depara com um abismo, tendo em vista a grande dificuldade imposta pelo próprio Texto para a instituição de uma lei decorrente da iniciativa popular.

Nos trinta anos de vigência da Constituição, só cinco projetos oriundos de iniciativa popular chegaram ao Congresso Nacional, e destes, somente quatro foram aprovados pelos

¹ Além da importância atribuída pelo Texto Constitucional, a Soberania Popular figura em destaque para doutrinadores, como, por exemplo, o jurista e professor Fábio Konder Comparato: "A essência de uma democracia é a soberania popular. O poder democrático se estrutura basicamente em dois níveis. Há um fundamental, que é o das grandes decisões. A isso chamo soberania, que não deve ser confundido com o nível de governo. Governo é simplesmente o desenvolvimento daquelas diretrizes fundamentais que foram fixadas pelo soberano".

² Esta, fortemente questionada pela doutrina, como expressa o doutrinador José Afonso da Silva, no livro *Curso de Direito Constitucional Positivo*: "A representação é montada sobre o mito da identidade entre o povo e representante popular que tende a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que o segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo; (...) que, em tal situação, o povo se autogoverna, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos; o povo, destinatário das decisões, e o representante, autor, autoridade, que decide para o povo".

congressistas. O mais estarrecedor é que nenhum destes conseguiu comprovar que atendia aos requisitos impostos pela Constituição, somente seguindo adiante em função de algum parlamentar ter se apropriado como se fosse seu e, como era de se esperar, promovendo mudanças relevantes, na maioria dos casos.

O Brasil foi definido como um Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, que deu origem a um novo modo de gerir o Estado, com o incentivo à participação popular, que figura como o exercício pleno da cidadania, atribuindo nova posição ao indivíduo, ampliando as possibilidades de atuação como cidadão, no momento em que o exercício da Soberania Popular passa a ter relação direta com os Direitos Humanos (HABERMAS, apud. Luiz Repa, 2013)³.

Desenvolve-se debate na doutrina sobre o que seria a renovação democrática, e a insatisfação da população com o sistema representativo, além do afastamento gradual do povo em relação ao poder público, expôs a tendência natural de que, em harmonia com ideal previsto no próprio Texto Constitucional, ocorresse o fortalecimento da democracia participativa, surgindo, inclusive, a impressão de que a democracia representativa deixou de atender ao significado, em sentido amplo, do princípio democrático (BONAVIDES, 2003)⁴.

No âmbito doutrinário há quem defenda a possibilidade pleiteada no presente trabalho como algo que sequer deveria ser discutido, de modo que o vazio deixado pelo legislador constituinte não poderia ser interpretado como uma negativa à possibilidade de que os cidadãos editassem diretamente a Carta Constitucional, sem desferir golpe contundente na alma da mesma, contrariando seu significado (BONAVIDES, 2008)⁵.

A presente pesquisa busca verificar a possibilidade de utilização do instituto de participação - iniciativa popular - de forma mais elástica, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa, atendendo a uma demanda natural da sociedade civil.

³ O filósofo e sociólogo Jürgen Habermas entende que "o exercício da soberania popular assegura ao mesmo tempo os direitos humanos".

⁴ Entendimento manifesto pelo jurista e cientista político Paulo Bonavides: "O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis".

⁵ "O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte. Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional".

Em relação à metodologia empregada e quanto aos objetivos, a pesquisa realizada enquadra-se na classificação das pesquisas exploratórias, tendo em vista que se propõe a oferecer informações que fundamentem a hipótese do estudo. No que se refere à abordagem, caracteriza-se como uma pesquisa quantitativa, utilizando instrumentos formais e estruturados para a coleta de dados. Desta forma, os dados aplicados decorreram, principalmente, da análise da Constituição Federal, da jurisprudência vigente e da doutrina, encontrados em livros, periódicos e sites especializados. A reflexão acerca dos dados, pode enriquecer e amadurecer o entendimento acerca das principais questões em torno da possibilidade pleiteada e de sua funcionalidade.

A pesquisa abordará, em seu primeiro capítulo, a democracia e seus diferentes modelos sob a ótica doutrinária, com destaque ao modelo instituído pela atual Constituição brasileira. Na sequência abordará as ferramentas de participação popular definidas e disciplinadas no Texto maior, além do funcionamento das mesmas na realidade brasileira, com atenção especial ao desenvolvimento da legalidade, ao perfil participativo constitucional e à legislação específica, sendo contextualizada a iniciativa popular como ferramenta participativa. Em seguida um estudo de caso para corroborar à tese aqui levantada.

Durante todo o trabalho estará presente a investigação detalhada sobre as origens do constitucionalismo e a evolução legislativa, principalmente em decorrência das transformações sociais, e de estudo em relação à arquitetura das Emendas Constitucionais e da iniciativa popular, além de caso envolvendo os institutos, o que contribuirá para o entendimento acerca da viabilidade da edição Constitucional, por via do instituto participativo, em âmbito federal.

1 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O MODELO DE DEMOCRACIA

No ano de 1987 Assembleia Nacional Constituinte inovou ao proporcionar ao povo brasileiro uma oportunidade ímpar no que se refere participação política. Ainda em 1986, antes da própria Assembleia ser implantada, foi lançado o “Constituição – a voz do cidadão”, projeto que buscou a mobilização social, e disponibilizou formulários para envio de sugestões aos constituintes, nas agências dos correios de todos o Brasil.

A iniciativa contou com grande adesão por parte da sociedade, tanto individual, como coletivamente, com a participação dos diferentes grupos sociais, havendo mais de setenta e duas mil cartas recebidas. Além de extenso, o processo foi dotado de alta complexidade técnica, para garantir a eficácia da iniciativa, contando com canais institucionalizados como, por exemplo, espaço para sugestões, audiências públicas e emendas populares⁶. Para o debate acerca de temas sensíveis, como saúde, educação e habitação, fóruns para debate foram criados por setores da própria sociedade civil.

Além de definir com clareza o modelo a ser implementado, o texto constitucional brasileiro inovou ao oferecer parâmetros norteadores para as políticas públicas, verticalizando a abordagem acerca de mecanismos possíveis na implementação dos projetos, funcionando, em determinados momentos, como um manual a ser seguido por um governo garantidor de direitos, facilitando o cumprimento de metas e o alcance dos objetivos da nação, com atenção especial ao desenvolvimento social, e ao respeito à dignidade da pessoa humana.

1.1 Democracia e seus modelos: um olhar no panorama doutrinário

Impressionante como a democracia, assumindo o protagonismo na ceara política do século XX, conseguiu enfraquecer no final desse período. O século visto por diversos doutrinadores como "o século da democracia" exaltou a efemeridade do modelo, tendo em vista a quantidade de nações em manifesta involução, além da emergência de Estados totalitários durante o período, decorrentes de modelos democráticos.

Os diferentes entendimentos referentes ao modelo democrático centralizaram o debate político neste período dividido pelos principais autores em três momentos, de modo a facilitar

⁶ As “emendas populares”, que figuram em destaque no processo constituinte, precisavam ser propostas por, ao menos, três entidades, além de conseguir as assinaturas de, no mínimo, trinta mil eleitores.

a compreensão de todos os vetores incidentes na contramão da evolução destes sistemas, que culminaram em uma expansão democrática meramente formal, tendo em vista aumento do abismo entre ricos e pobres, a falência do sistema partidário, o afastamento gradual por parte do povo em relação à política, e o aumento da exclusão social em Estados democráticos consolidados.

Durante a primeira metade do último século XX, a questão central foi o quanto a democracia seria desejável como sistema de governo, ainda com resquícios do século XIX, quando a democracia era vista com desconfiança, e não fazia muito sentido imaginar um modelo democrático representativo (BONAVIDES, 1970)⁷. No período pós-guerra, o debate gira em torno das condições estruturais para a instauração de um regime democrático, momento em que também é questionada a compatibilidade entre democracia e capitalismo (SANTOS, 2002)⁸. Já no fim da guerra fria, a democracia ganha projeção como ideologia em todo o mundo, impulsionada pelo avanço da globalização.

O fundamento da concepção hegemônica a partir de então, apesar de seguir rumo distinto, e até contrário em alguns momentos, do conceito de democracia, não satisfaz como justificativa à proporção da crise decorrente da expansão do modelo representativo, mas os principais elementos (SANTOS; AVRITZER, 2002)⁹ auxiliam na compreensão do que seria uma "dupla patologia", envolvendo a representação e a participação.

⁷ Nas palavras do escritor eclesiástico e político Emmanuel Joseph Sieyès "se os cidadãos ditassem sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático".

O filósofo e matemático francês Marquês de Condorcet, durante a Convenção Nacional, acompanha o entendimento de que o representante deve atuar com plena autonomia: "Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me ele expor minhas idéias, não as suas: a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo".

Em um de seus discursos o Conde de Mirabeau, jornalista e escritor político, aborda a ideia de subordinação do parlamentar ao povo em tom jocoso: "Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvéssemos às nossas casas".

⁸ O professor Boaventura Souza Santos lembra que tal questão já fora levantada por Rousseau: "Este debate, como de resto quase todos os outros sobre a democracia, tinha sido antecipado por Rousseau quando afirmava no contrato social que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém".

⁹ Os principais elementos seriam a "contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de disputa entre as elites e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade". Boaventura Souza Santos e Leonardo Avritzer ressaltam que "A expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram".

Apesar de assumir a ideia central do pensamento político moderno com a consolidação do chamado "elitismo democrático"¹⁰, com a extensão do modelo liberal-representativo encontrado no hemisfério norte sem o devido cuidado em relação às discussões oriundas do hemisfério sul, a representação não cumpriu o papel esperado e, figurando a ideia predominante de democracia como mecanismo de legitimação de governos, naturalmente surgem alternativas entendidas como contra-hegemônicas. No entendimento de Santos e Avritzer, a mesma questão está presente na origem das duas concepções, residindo a grande diferença nas respostas encontradas por cada uma (SANTOS, AVRITZER; 2002)¹¹.

Segundo o filósofo e historiador político Norberto Bobbio, a parcela de pessoas - sem distinção de "raça", religião, condição econômica e sexo - com direito de participar das decisões políticas de um Estado e a efetividade da democracia vigente no mesmo, como grandezas diretamente proporcionais. Apesar desta convicção, para o filósofo, as complexas organizações sociais são incompatíveis com a democracia direta, restando à representação a única alternativa viável (BOBBIO, 1986)¹². Haveria, entretanto uma degradação gradual, tendo em vista que este modelo formal de democracia, não cumpriu as "promessas"¹³ determinantes para a manutenção e evolução resultando em democracias cada vez mais efetivas.

Partindo do pressuposto que a democracia seria "uma gramática de organização das relações entre Estado e sociedade" (AVRITZER, 2002), pode-se compreender a importância de não entender democracia como algo acidental ou como um singelo arranjo institucional, destarte, definições estruturais não atenderiam ao esperado salvo estabelecidas com ciência do

¹⁰ O elitismo democrático defende a existência de uma classe dirigente e outra classe dirigida, entendendo a desigualdade como necessária em qualquer sociedade, contrapondo-se às teorias fundamentadas na premissa democrática de igualdade entre os indivíduos. Os elitistas clássicos, considerados os fundadores da teoria, são Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, mas a teoria conta com outros nomes de destaque como Joseph Schumpeter e Robert Dahl, por exemplo.

¹¹ "É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica mas que recebeu uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções subjetivas da razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana."

¹² "É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade."

¹³ "Indivíduo soberano, sociedade pluralista, afastamento das oligarquias do poder, democracia além da política (chegando a todos os espaços e indivíduos), educação voltada e atrelada ao exercício da cidadania, e o fim do chamado poder indivisível".

caráter permanentemente dinâmico da sociedade, tal qual da vulnerabilidade de qualquer cânone incapaz de enquadrar-se neste aspecto.

Apesar do estabelecimento, fortalecimento, e expansão do modelo participativo terem fluído por meio de processos distintos, e em diferentes nações, eles possuem como elemento comum o amadurecimento reativo a modelos coloniais, no caso de Índia, África do Sul e Moçambique, ou totalitários, como no Brasil, em Portugal e em na Colômbia. A previsão constitucional de dispositivos de participação popular, como plebiscitos, referendos e iniciativa normativa, a aproximação dos setores populares do centro decisório, não somente em relação à quantidade, mas à diversidade, o fomento associativo, entre outros fatores encontrados nestes Estados, não figuram como elementos garantidores de que o poder político estará sempre submetido ao debate público entre cidadãos livres e em caráter de igualdade. Segundo Avritzer, há três elementos cruciais para o fortalecimento da democracia participativa, são eles: o fortalecimento da demodiversidade¹⁴, o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global¹⁵; e a ampliação do experimentalismo democrático¹⁶ (AVRITZER, 2002).

1.2 A Constituição brasileira e o modelo eleito

O Estado Democrático brasileiro tem na própria Constituição o instrumento norteador das práticas políticas a serem implementadas, garantindo, como nunca antes, a gradual evolução da participação popular nas decisões. O constituinte inovou ao fazer uso do próprio Texto para desenhar um arcabouço que estabelece o dinamismo necessário para atender a pluralidade social, um dos elementos fundamentais para que um Estado Democrático não se afaste dos princípios basilares, como visto no tradicional modelo representativo. Para melhor

¹⁴ "Essa tese implica em reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recente de participação, apontam no sentido da deliberação pública ampliada e para o adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia".

¹⁵ "Novas experiências democráticas precisam do apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Panchayats na Índia precisam se expandir para se apresentarem como alternativas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa."

¹⁶ "(...) as novas experiências bem sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente é necessário para a pluralização cultural, racial, e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções. "

compreender tal estrutura, o professor Paulo Bonavides salienta a importância do estudo histórico e doutrinário anterior à promulgação do Documento (BONAVIDES, 2003)¹⁷.

Além da instituição dos Princípios fundamentais, com destaque para a soberania popular e para a dignidade da pessoa humana, o Texto maior ofereceu mecanismos participativos, além de possibilitar o surgimento de cada vez mais instrumentos neste intuito, e isso, somado ao êxito do fomento à participação popular, possibilitou o término da ficção vivenciada nas democracias meramente formais, momento em que a eficácia democrática assume maior importância em detrimento da obsessão legalista de outrora.

A escolha dos representantes ocorre através do sufrágio, mas o exercício da cidadania não se resume a isso, tendo o cidadão à sua disposição instrumentos democráticos semi-diretos, como o referendo, o plebiscito, e a iniciativa popular, e diversas possibilidades de participação direta¹⁸, promovendo a aproximação entre o cidadão e as decisões estatais, podendo o modelo estabelecido pela Constituição brasileira, apesar dos vetores contrários à proposta, visto como uma democracia participativa.

1.3 A evolução da legislação participativa na realidade brasileira

Compreendendo a democracia como "uma gramática de organização das relações entre Estado e sociedade" (AVRITZER, 2002), pode-se entender a importância de não enxergá-la como algo acidental ou um singelo arranjo institucional, destarte, definições estruturais não atenderiam ao esperado salvo estabelecidas com ciência do caráter permanentemente dinâmico da sociedade, tal qual da vulnerabilidade de qualquer cânone incapaz de enquadrar-se neste aspecto. Deste modo, não haveria como entregar os resultados esperados de um Estado que exalte o cidadão como agente ativo e transformador, sem um sistema dinâmico e sensível às novas demandas sociais, além de atento à garantia das já conquistadas.

¹⁷ "Traçando a evolução constitucional do Brasil devemos concentrar todo o interesse indagativo e toda diligência elucidativa numa sequência de peculiaridades, de ordem histórica e doutrinária, que acompanharam e caracterizaram o perfil das instituições examinadas, designadamente com respeito à concretização formal e material da estrutura de poder e da tábua de direitos cujo conjunto faz a ordenação normativa básica de um Estado de poderes limitados".

¹⁸ O cidadão tem a possibilidade de participação nos colegiados de órgãos públicos que tenham relação com seus interesses profissionais ou previdenciários, no estabelecimento de políticas agrícolas, na proteção do patrimônio cultural e do meio ambiente, no controle judicial dos atos administrativos por meio de ação popular, provocação do controle externo diante de irregularidades nas contas públicas entre outras formas previstas na Carta Constitucional.

O princípio da soberania popular é instituído e concretizado no próprio Texto, que além de contar com os institutos participativos semi-diretos, como plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁹, prevê diversos dispositivos em harmonia com o parágrafo único, do artigo primeiro, que preconiza que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Diante do fundamento principiológico e dos alicerces estabelecidos pelo constituinte, a demanda pela ampliação e desenvolvimento do arcabouço participativo foi atendida gradualmente pela legislação, e contrariando concepções anteriores, ao exaltar que "podem conviver em harmonia, na tomada das principais decisões públicas, os representantes eleitos e a vontade popular direta e necessária para legitimar as decisões políticas" (AMARAL, 2015). Como destaque legislativo figura o Estatuto da Cidade, Lei de número 10.257 de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República²⁰, estabelecendo no parágrafo único, do seu artigo 1º, "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Dentre as diversas formas de participação social, figura e destaque o Orçamento Participativo²¹, surgido em 1989, em Porto Alegre, como um instrumento reivindicatório comunitário, tornando-se um importante instrumento de controle por parte da sociedade local,

¹⁹ "Artigo 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." (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 1988)

²⁰ "Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião."

²¹ Nas palavras da Professora e pesquisadora Cláudia Gurgel do Amaral, o Orçamento Participativo pode ser compreendido como um "instrumento financeiro canalizador das demandas sociais votadas em arenas públicas".

além de oferecer ao cidadão a oportunidade de deliberação política em sentido amplo, tendo o modelo de Porto Alegre servido de inspiração para diversas outras regiões no Brasil²² e no mundo.

Cabe ao legislativo, em harmonia com a diretriz estabelecida pela Carta, a busca incessante por expandir e fortalecer o caráter participativo, contribuindo cada vez mais, nas palavras de Amaral, para o fortalecimento da "legitimidade da governança ao fazer da sociedade ator em cooperação e coadministração, ou seja, um agente das transformações sociais esperadas".

Outro destaque relacionado à participação social é a iniciativa popular, instrumento de democracia semi direta previsto no inciso III, do artigo 14 da Constituição Federal: "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". O instituto oferece a possibilidade de deflagração do processo legislativo por parte do cidadão, desde que sejam cumpridos os pressupostos legais.

A dificuldade que um cidadão, ou grupo de cidadãos, encontra para atender aos requisitos impostos pelo parágrafo 2º, do artigo 61, da Constituição²³, afasta a eficácia do instrumento, este que foi regulado somente dez anos após seu estabelecimento, através da lei de número 9.709 de 1998, que veda a rejeição de um projeto de lei por iniciativa popular em razão de vício de forma, além de limitar o teor do projeto à um assunto²⁴.

²² De acordo com a Rede Brasileira de OP, mais de 350 municípios brasileiros já fazem uso da ferramenta.

²³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

²⁴ "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. Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno."

2 A INICIATIVA POPULAR COMO FERRAMENTA PARTICIPATIVA

2.1 Histórico Constitucional

O Texto constitucional brasileiro impressiona pela robustez e contundência com a qual aborda os temas mais sensíveis, figurando como uma verdadeira reflexão acerca dos outros momentos históricos do país e suas Constituições. Tendo em vista a relevância destes elementos para a melhor compreensão da atualidade, verificaremos em Cartas anteriores as questões mais relevantes para nosso estudo.

Com a promessa de “organizar um regime democrático que assegura à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”, como consta em seu próprio preâmbulo, a Constituição de 1934 foi a primeira a contemplar os direitos sociais, com manifesta inspiração na Constituição de Weimar, de 1919. O Texto também preocupou-se em garantir direitos como a liberdade, a segurança individual e a propriedade, entre outros de natureza liberal, consagrados desde 1891, mas o fez em harmonia com o viés social, resultando em que elementos como a propriedade, por exemplo, não recebessem garantia plena, havendo a possibilidade de desapropriação em razão de questões sociais.

Foi a Carta constitucional brasileira que menos vigeu, e apesar de não admitir projetos legislativos oriundos de iniciativa popular, inaugurou outros elementos fundamentais para a eficácia democrática, como o voto feminino e o voto secreto, além de prezar pela proteção das famílias, oferecer apoio à maternidade, e exaltar a educação como direito fundamental, instituindo a gratuidade no ensino básico, e estabelecendo a reserva de um percentual mínimo do capital arrecadado para ser aplicado na educação.

O impacto foi contundente também na esfera trabalhista, com a regulamentação do trabalho de mulheres e menores de idade, vedação ao trabalho efetivo para os menores de doze anos, previsão de férias, descanso semanal, indenização na demissão sem que houvesse justa causa, entre outros direitos e garantias. O serviço público também foi regulado com intensidade, com destaque para a instituição da estabilidade para os servidores e de concursos públicos para o ingresso nas carreiras.

Segundo Paulo Bonavides²⁵, o caldeirão ideológico carente da necessária densidade legitimante teria contribuído para a efemeridade de projeto político tão virtuoso. Além disso, a instauração de um governo revolucionário dependeria do antagonismo principiológico ou, ao menos, da diferenciação deste em relação ao sistema anterior, o que não ocorreu plenamente. Apesar de mantida a tripartição, houve ampliação progressiva do Executivo, aliada à atenção especial voltada para a segurança nacional, resultando em grande discricionariedade atribuída a este Poder, o que pode ter colocado nas mãos do chefe do Executivo demasiados instrumentos de natureza fascista que culminaram na instauração do chamado Estado Novo, regulamentado pela próxima Constituição, no ano de 1937, chamada de Polaca²⁶, com a centralização das principais funções do Estado.

Como era de se esperar em momento de forte centralização do Poder, não houve referência à iniciativa popular, não tendo o povo a possibilidade de deflagrar o processo legislativo. Por outro lado para manter a popularidade junto aos setores sociais, Getúlio Vargas manteve os direitos instituídos na Carta anterior, além de empreender algumas concessões, em especial na seara trabalhista, e inaugurando o chamado “populismo” no Brasil, apesar de ter apresentado manifesto retrocesso em relação a determinadas garantias fundamentais. O governo era, formalmente, tripartido, mas, na prática, concentrado no Poder no Executivo, figurando o Presidente como arbitrário legislador através de decretos-leis, muitos possuindo mais força jurídica que o próprio Texto constitucional vigente. O artigo 187 da Carta previa que a mesma deveria passar por um plebiscito, o que nunca ocorreu, o que também contribuiu para a ilegitimidade reconhecida pelo próprio autor no dia 3 de março de 1945, em entrevista ao Correio da Manhã, segundo André Ramos Tavares e Walter Costa Porto²⁷.

A Carta de 1946, apesar de acompanhar uma “onda” constitucional-democrática que encerrava regimes autoritários em diversos outros países, como Polônia, Itália, e Alemanha,

25 "a Constituição de 1934 inaugurou a Segunda República. Teve ela contudo breve e precária existência porquanto promanara de uma ambiência política marcada por mutilações participativas, crises, desafios, suspeitas, incertezas, contestações e ressentimentos".

26 O Ministro da Justiça Francisco Luís da Silva Campos, responsável por escrevê-la, inseriu elementos da carta polonesa de Pilsudski, extremamente autoritária.

²⁷ Campos, após o rompimento com Vargas, exalta em entrevista que a Polaca não poderia figurar como experiência, por não ter vigorado de fato: “Acontece, porém, o que é mais grave, que a Constituição de 1937 não tem mais vigência. É um documento de valor puramente histórico. Entrou para o imenso material que, tendo sido ou podendo ter sido jurídico, deixou de o ser ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência.” (CAMPOS, apud. TAVARES, 2017; e apud. PORTO, 2012)

entre outros, e de concretizar inegáveis avanços nas searas econômica e jurídica²⁸, não resultou na aproximação do cidadão do centro de Poder decisório com, por exemplo, a possibilidade de originar o processo legislativo, nem no avanço social esperado, predominando no Brasil a natureza liberal conservadora. Pode ter faltado atenção por parte do legislador à grande necessidade de se trabalhar para afastar o caráter autoritário estabelecido em âmbito institucional em decorrência do modelo anterior, em desarmonia com a nova realidade fática da nação (Silva, 2014)²⁹. Apesar de imitado aos termos programáticos de justiça social, não logrando êxito em diversos elementos exarados para a relação entre capital e trabalho, o Texto era equilibrado e feito com bom senso, nas palavras de Bonavides, o que pode ter contribuído para manter latente o colapso que se anunciava nas inúmeras crises ao longo dos quase vinte anos de sua vigência (BONAVIDES, 2003)³⁰.

Após os militares assumirem o poder, no ano de 1964, revogaram quase toda a Constituição de 1946 com o chamado Ato Institucional 1(AI-1), e com mais Atos dessa natureza continuaram aluindo direitos protegidos no Texto vigente, e não seria em ambiente tão árido que, enfim, floresceria a iniciativa popular. O Marechal Humberto Alencar Castello Branco, no fim de seu mandato, encarregou o legislativo de analisar e votar um anteprojeto para nova Carta, de autoria do advogado Carlos Medeiros Filho, que passaria a valer do modo que estava prevista, se não fosse apreciada dentro do prazo estabelecido. Há autores que entendem o Texto como promulgado por ter sido votado nos termos do Ato Institucional 4 de 1966³¹. O modo autoritário como foi implantado pelo Comando Militar, não tendo os legisladores liberdade de deliberar e alterar substancialmente o modo como seria instaurado o novo Estado, explica o fato de boa parte da doutrina entender que a Carta de 1967, na

28 A inafastabilidade da Jurisdição, o contraditório e a individualização da pena, são exemplos de Princípios oriundos deste período.

29 "(...) às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal."

30 "As pressões ideológicas da década já não eram contudo tão fortes e os constituintes de 46 lograram escrever uma Constituição com pontos significativamente positivos. Constituição que traduzia equilíbrio e bom senso para as circunstâncias da época, pôde ela atenuar e fazer latente e adormecida durante largos anos de sua vigência o vulcão da crise constituinte, cujas erupções não vieram tão imediatas e de súbito como as que implodiram a Constituição de 1934.

Sem revogar o Estado social do texto efêmero da primeira reconstitucionalização, a Carta de 46 ficou limitada aos termos programáticos de justiça social, não podendo concretizar cláusulas como aquelas que determinavam a participação do trabalhador nos lucros da empresa nem tantas outras exaradas na esfera das relações do capital com o trabalho."

31 "Art. 1º - É convocado o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967. § 1º - O objeto da convocação extraordinária é a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República."

realidade, foi outorgada. Apesar de existir formalmente, pode se dizer, que a Constituição de 1946 foi suplantada em 1964 (LENZA, 2017), passando o país a ser governado pelos Atos Institucionais e Complementares³².

O anteprojeto, manifestamente influenciado pela antiga Polaca, conseguiu superá-la deixando de lado os direitos e garantias fundamentais, já que o autor acreditava serem temas desnecessários para uma Constituição, sendo o bastante discipliná-los por lei ordinária ou complementar. O máximo que o Congresso conseguiu foi a inserção de direitos individuais, entretanto, que poderiam ser suspensos diante de determinados pressupostos. O artigo 1º do Texto de 1967 prevê uma República Federativa, mais um elemento de caráter meramente formal, da mesma forma que figura a tripartição de Poderes, segundo o doutrinador Celso Ribeiro Bastos³³.

No ano de 1969 é editada a Emenda Constitucional de número 1, considerada por muitos doutrinadores como uma Constituição. Nas palavras do Ministro Celso de Mello, foi "uma Carta Constitucional envergonhada de si própria, imposta de maneira não democrática e representando a expressão da vontade autoritária dos curadores do regime". Oficialmente, entretanto, a Emenda Constitucional 1 de 1969 é entendida somente como a reinterpretação do texto de 1967, decretada, após o falecimento do presidente Costa e Silva, pela Junta Militar que governava o Brasil, permanecendo o cidadão afastado da possibilidade de iniciar o processo legislativo, o que não surpreende tendo em vista o regime que ainda vigorava.

Além da aprovação da chamada Lei da Anistia, durante o mandato do último governante militar, o General João Figueiredo, a rejeição da Emenda Constitucional com o intuito de retornar com as eleições diretas, fez com que o processo de reabertura ganhasse força, tornando-se questão de tempo. No dia cinco de outubro de 1988 promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1987, Carta cidadã consolidou a transição do Regime Militar para a República.

A Constituição de 1988, além de destacar-se pelo seu Título II, sobre os direitos e garantias fundamentais, buscou aproximar o povo das decisões político-administrativas do Estado, atribuindo o papel de protagonista ao cidadão, com o fundamento na Soberania

³² Antes da Promulgação da Carta de 1967, já haviam incidido sobre a Constituição de 1946 vinte e uma emendas constitucionais, quatro Atos Institucionais e trinta e sete Atos Complementares.

³³ No Curso de Direito Constitucional, o Celso Ribeiro Bastos afirma que, apesar de prevista tripartição de Poderes de Montesquieu, na realidade, "existia um só, que era o Executivo, visto que a situação reinante tornava por demais mesquinhas as competências tanto do Legislativo quanto do Judiciário..."

Popular instituída como princípio no parágrafo único do artigo primeiro. O princípio materializa-se por meio de diversos institutos previstos expressamente no Texto e, dentre eles, figura a iniciativa popular no inciso III, do artigo 14, permitindo, pela primeira vez, que o cidadão possa protagonizar o processo legislativo com a edição de leis ordinárias e complementares.

Para melhor compreender a Carta cidadã de 1988 é de suma relevância o conhecimento histórico constitucional brasileiro, este que exalta, na maior parte dos momentos, uma sociedade centrífuga³⁴, com um povo "coartado pela intermediação e infidelidade de governantes habituados ao poder sem freio e sem limitações" (BONAVIDES; ANDRADE, 1991). Deste modo, o estudo dos Textos anteriores ressalta ainda mais o marco representado pela Constituição de 1988 em relação à participação popular.

2.2 A iniciativa popular no atual Texto constitucional

Com a instituição da iniciativa popular, o legislador constituinte inovou ao oferecer a possibilidade de um grupo de cidadãos apresentar projetos legislativos, em relação a leis federais, estaduais e municipais. Além da previsão do mecanismo no inciso III, do artigo 14, a Carta institui como requisitos para a aplicação do instituto a 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", por meio do parágrafo 2º do artigo 61.

Após as linhas gerais traçadas pelo Texto constitucional para o exercício da iniciativa popular, restou ao legislador infraconstitucional disciplinar o assunto, o que foi feito somente em dezoito de novembro de 1998, por meio da lei ordinária de número 9.709, chamada de lei Almino Afonso, que regulamentou o exercício do instituto. Seu artigo primeiro somente reproduz a previsão do inciso III do artigo 14 da Constituição Federal. O artigo 13 conceitua sutilmente a iniciativa popular e o modo como ela deve assumir para a aplicação, com o parágrafo 1º, limitando a um só assunto a utilização do dispositivo. O § 2º do mesmo artigo, veda a rejeição do projeto de iniciativa popular em razão de quaisquer vícios de forma, inclusive os que não respeitem a técnica legislativa ou de redação. O última menção ao

³⁴ Nas palavras de Norberto Bobbio, existe uma sociedade centrífuga quando o povo distancia-se do centro de Poder decisório.

instituto cabe ao artigo 14 que somente prevê que, atendidas as exigências do artigo anterior e seus respectivos parágrafos, a Câmara dos Deputados dará seguimento ao projeto.

Embora a Constituição de 1988 tenha se aprofundado em diversas searas buscando nortear a atuação governamental, a iniciativa popular, instituto de suma relevância para a concretização de uma vertente de seu arcabouço principiológico, foi tratada de modo encastrado. Outro fato notório, mas não surpreendente, é a falta de interesse por parte do legislador derivado quanto à efetivação do instituto, o que fortaleceria o caráter participativo da democracia brasileira.

Sendo assim o modelo normativo brasileiro adotado para a iniciativa popular, tanto por parte do constituinte, quanto do legislador infraconstitucional, resultou no predomínio da supremacia parlamentar, restringindo a eficácia da participação popular no processo legislativo, quase por tornar o instituto, meramente "decorativo" (FERREIRA FILHO, 1995)³⁵.

A questão carece de aprofundamento não pertinente a este trabalho que almeja articular o instituto mesmo nos moldes em que se encontra, tendo em vista que, apesar das dificuldades, há exemplos na legislação de sua concretização, estes que serão abordados a seguir.

2.3 Momentos da iniciativa popular na realidade fática brasileira - pós 1988

Com trinta e um anos de vigência da Carta cidadã, somente quatro projetos oriundos de iniciativa popular foram aprovados pelo congresso. O mais perturbador é perceber que, esta ínfima amostragem existente para se estudar a funcionalidade do dispositivo, justifica pesares em relação à eficácia do mesmo, tendo em vista que, além da enorme dificuldade em alcançar o montante mínimo de eleitores previsto no parágrafo 2º, do artigo 61 da Constituição³⁶, depender da aprovação por parte do Congresso, e principalmente, sem a

³⁵ O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende a dificuldade em efetivar a participação por meio da iniciativa popular resultar em um instituto decorativo.

³⁶ "Artigo 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."

Tendo em vista que o eleitorado nacional, de acordo com o portal do Tribunal Superior Eleitoral, é de 147.415.053 eleitores, além dos critérios distributivos, haveria a necessidade da subscrição de, no mínimo, 1.474.151 pessoas.

descaracterização do projeto, é desanimador até para os mais otimistas. A seguir, estão os exemplos:

1º caso:

A partir de 1990, a Lei de Crimes Hediondos, de número 8.072, disciplinou os crimes de maior gravidade, mas a mesma não trazia em seu rol taxativo o homicídio qualificado³⁷.

Em dezembro de 1992, a atriz Daniella Perez foi assassinada pelo ator Guilherme de Pádua e sua esposa Paula Thomaz. Diante da grande repercussão e comoção em relação ao ocorrido, em decorrência da fama da vítima, e do modo brutal como tudo ocorreu, Glória Perez, autora de telenovelas e mãe da atriz, conseguiu mais de um milhão e trezentas mil assinaturas, por meio de uma campanha com o intuito de incluir o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos previsto na lei 8.072.

Apesar de tudo que contribuiu para o alcance dos requisitos estabelecidos em lei, o projeto acabou sendo encaminhado pelo presidente da república em 1993, então a Lei de número 8.930, de 1994, figura como oriunda do Executivo, pelo que consta no site do Senado federal.

2º caso:

De modo que a Justiça Eleitoral conseguisse mais eficiência no combate ao crime de compra de votos, em fevereiro de 1997 foi lançado o projeto chamado "Combatendo a corrupção eleitoral", oriundo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, contando com o apoio de mais de 60 entidades por todo o Brasil.

Tendo em vista a aproximação das eleições do ano de 2000, da quantidade significativa de assinaturas que faltavam, bem como os possíveis entraves em relação à validação das mesmas pela Câmara, o projeto foi subscrito por sessenta parlamentares,

³⁷ "Artigo 121. Matar alguém: (...) Homicídio qualificado § 2º Se o homicídio é cometido: I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; II - por motivo fútil; III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum; IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido; V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime: (...)"

sendo aprovado em menos de dois meses, de modo a poder ser aplicado nas eleições a Lei de número 9.840 de 1999.

3º caso:

Demorou até 2005 para que fosse sancionada a lei de número 11.124, decorrente de iniciativa popular e cujo projeto foi encaminhado à Câmara em 1992, e aprovado por unanimidade em 2001. O objetivo era a atuação dos Municípios, Estados e da União, com os respectivos recursos em harmonia, para oferecer o acesso a terras urbanizadas para famílias hipossuficientes. A lei deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de criar um Conselho Gestor para o mesmo.

4º caso:

A Lei da Ficha Limpa, de número 135 de 2010, buscou o cumprimento do parágrafo 9º, do artigo 14 da Constituição Federal³⁸, estabelecendo quais seriam os casos nos quais alguém se tornaria inelegível para um mandato político.

O projeto originário do executivo, desde 1993, foi encaminhado por diversos parlamentares em 2009, submetido à subscrição de mais de um milhão e setecentos mil eleitores para que tramitasse como projeto de iniciativa popular, destarte, apesar da ampla aceitação, não é de genuinamente popular.

Diante desse breve estudo de caso, é compreensível que haja algum pessimismo ao abordar o instituto, tendo em vista que, embora sacramentado no Texto Constitucional, o que sugere passos largos rumo ao ideal fundamentado na soberania popular, mantém-se diante de um abismo que impossibilita a eficácia plena do instituto que contribuiria tanto para a concretização do Princípio.

³⁸ "Artigo 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: (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

3 - EMENDA CONSTITUCIONAL E INICIATIVA POPULAR: ESTUDO DE CASOS E VIABILIDADE

A Emenda Constitucional se destaca dentre os outros atos do Poder Legislativo por ser o único a permitir que a Carta maior acompanhe as transformações do plano fático, de modo a manter-se em harmonia com a realidade social.

3.1 Emenda constitucional e sua arquitetura constitucional

Apesar de ser classificada como rígida pela doutrina, em razão da dificuldade em alcançar os requisitos para sua edição, a Constituição brasileira de 1988 sofreu a incidência de cento e três Emendas, o que exalta a usualidade do dispositivo. Apesar de impressionar à primeira vista, o número extenso de Emendas pode resultar da extensão e do caráter analítico do Texto maior, disciplinando matérias que poderiam ser abordadas por lei ordinária ou complementar, e que acabam originando Emenda pela ausência de alternativas. A tendência, à luz dos informativos oficiais do Congresso, é que o número, que já é extenso, aumente muito, já que constam mais de mil e setecentas propostas de Emenda tramitando atualmente.

O artigo 60 da Constituição³⁹ prevê os requisitos e legitimados para a propositura de supressões, acréscimos ou modificações em trechos da mesma, por meio do chamado Poder Constituinte derivado reformador, ou Poder Constituído, que atua condicionado, ou limitado expressa ou implicitamente.

Com o intuito de proteger o extenso conteúdo da Carta constitucional, decorrente de complexo contexto histórico e de grande mobilização, o constituinte

³⁹ "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa."

estabeleceu processo dificultoso, necessitando de três quintos dos votos em dois turnos em cada casa legislativa.

O processo tem início com a apresentação de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional), sob autoria de um dos legitimados de acordo com o rol previsto no artigo 60 da Constituição, e da Câmara dos Deputados ela segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJ). Não sendo identificadas irregularidades no projeto, a emenda é novamente analisada por uma Comissão Especial. Aprovada pelas duas comissões, a PEC é submetida à votação pelos deputados, e depois, o mesmo processo acontece no Senado Federal, desta vez, sob a análise de somente a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) antes da votação. Sendo aprovado o projeto, a Constituição sofre a incidência de sua disposição, esta que, à luz do parágrafo 4º e seus incisos, não poderá aluir a forma federativa do Estado, as características básicas do sufrágio, a tripartição e os direitos e garantias individuais, sob pena de que a proposta sequer seja analisada.

3.2 Estudo de caso

A constitucionalidade dos artigos 103 e 110 da Constituição do Estado do Amapá foi questionada por meio de ação ajuizada pelo governo do próprio Estado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de número 825. Os dispositivos versam sobre a possibilidade de Emendas à Constituição do Estado decorrentes de iniciativa popular, e figuram na ação ao lado de outros não relevantes para o presente estudo.

Em vinte e cinco de outubro de 2018, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgou constitucional a possibilidade de emendar a Carta estadual como previsto pelos dispositivos.

O Ministro Edson Fachim entende a ação improcedente exaltando que "na democracia participativa também há mecanismos de participação direta, e a constituição do estado prever, não está obstado nem pelo princípio da reserva nem por assimetria em relação à CF". O mesmo ainda recorre à doutrina exaltando a posição favorável à possibilidade tratada nos dispositivos por parte dos professores José Reinaldo de Lima Lopes e Paulo

Bonavides, além de citar a Constituição do Estado de São Paulo que segue a mesma direção à luz de seu artigo 22.

A Ministra Rosa Weber acompanha o Ministro Fachim defendendo a constitucionalidade dos dispositivos, exaltando que "a iniciativa popular em matéria de EC representa importantíssimo mecanismo para implantação de uma democracia participativa no Brasil".

Com o mesmo entendimento, o Ministro Luiz Fux ressalta que "consoante doutrina, o princípio democrático conspira em prol da possibilidade de a iniciativa popular promover emendas constitucionais". Em outro momento, ele chama a atenção para o fato de que a doutrina é dividida em relação ao tema, mas que a majoritária chancela a possibilidade citando o professor Fábio Konder Comparato⁴⁰ e professora Jane Reis⁴¹.

Acompanhando o entendimento, o Ministro Ricardo Lewandowski acentuou que "em matéria de direitos fundamentais, os estados podem ampliá-los com relação à CF". Completou destacando a soberania e a cidadania como "valores máximos abrigados na Constituição Federal relativamente aos fundamentos do Estado Democrático de Direito".

Abordando o tema como um suposto conflito entre regra e princípio, a Ministra Carmen Lúcia também decide pela improcedência da ação:

"Pela interpretação sistemática da Constituição, que atribui aos princípios o cumprimento obrigatório, mas assim não às regras, que são de processo, tenho que é legitimado ao constituinte estadual, como fez nesse caso, como foi feito até por Emenda Constitucional em outras constituições, a possibilidade de os cidadãos poderem iniciar, terem iniciativa para Emenda Constitucional." (ADI 825, 2018)

A Ministra Carmen Lúcia ainda faz referência à Constituição do Estado do Ceará, que também admite Emendas decorrentes de iniciativa popular, ao concretizar projeto de Paulo

⁴⁰ "em decorrência do princípio democrático a iniciativa popular ou a participação do povo - e a democracia é governo do povo, pelo povo, e para o povo - não se limita a voto, referendo,..."

⁴¹ "Importante ressaltar que, mesmo que não houvesse previsão específica no texto constitucional quanto à aplicação da iniciativa nas esferas estadual e municipal os ordenamentos destas unidades não poderiam deixar de contemplá-lo, primeiro porque, assim como os demais instrumentos da democracia semi-direta, é um direito político fundamental, cuja aplicação não pode ser diferenciada segundo a esfera de governo, aplicando-se indistintamente a todas as unidades da federação, e principalmente porque a iniciativa é parte do processo legislativo das normas gerais aplicáveis a todos os entes da federação."

Bonavides. Sem estender-se, o Ministro Dias Toffoli também acompanha o voto do Ministro Fachim.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, vencido ao lado dos ministros Marco Aurélio, Celso de Melo, e Gilmar Mendes, vota pela procedência da ação, acreditando que não ha vácuo legislativo, não havendo também a concessão de liberalidade, porque o artigo 25 caput, exige q as constituições adotem os princípios desta Constituição, principalmente em relação ao processo legislativos. Acredita que o processo para a criação de uma Emenda Constitucional decorre de um processo especial, mais dificultoso, com normas expressamente previstas.

Acompanhando o relator, o Ministro Marco Aurélio entende que "a Constituição foi expressa ao não cogitar Emenda Constitucional e cogitar lei ordinária". Ele acredita ser o bastante para considerar procedente a ação.

O Ministro Celso de Melo, apesar de concordar que, nas palavras de Paulo Bonavides, "o povo tem a chave do regime político instituído entre nós", acredita que, por outro lado, a lei fundamental da República, ao consagrar os instrumentos de participação popular no exercício do poder, e na participação no processo governamental destaca, ao lado do plebiscito e do referendo, a iniciativa popular, sendo Carta federal muito clara ao limitar o alcance da iniciativa popular como resulta do parágrafo 2º do artigo 61 da mesma. Ele ainda exalta que a iniciativa popular para lei já representou grande avanço. Lembra também que foi apresentada pelo Senador Rodrigo Roldenberg, na PEC 3 de 2011, buscando sacramentar tal entendimento no Texto maior, mas que não teve seguimento no Congresso⁴². Em face do direito constituído, do sistema de direito positivo consagrado na Constituição, lhe parece que, a edição constitucional por via popular, no momento, torna-se inviável, citando ainda Raul Machado Horta, que assevera: "é na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do poder constituinte do Estado membro". Citou também o artigo 125 da Carta constitucional.

Em relação aos artigos 103, inciso IV, e 110, a ação direta foi julgada, por maioria, improcedente, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Relator, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello.

⁴² A PEC 3/11 originou a PEC 286/13, que visava a admissão de Emenda Constitucional por meio de iniciativa popular, além da redução do eleitorado subscritor, foi inadmitida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania com a provação do parecer do Deputado Luiz Philippe Orleans e Bragança do PSL de São Paulo, com o argumento de que uma proposta que viola os limites implícitos estabelecidos pela Carta Constitucional.

3.3 Viabilidade no âmbito federal

A discussão acerca da viabilidade de edição da Constituição Federal por meio de iniciativa popular exige que, além do esforço no intuito de compreender a real intenção do constituinte ao não prever expressamente a iniciativa popular no rol do artigo 60, que figura para alguns como negação, busque-se o entendimento da racionalidade por trás do extenso Texto maior como um todo, articulando as palavras do legislador originário em cada ponto desta robusta construção com os princípios fundadores do Estado democrático de direito que se buscou estabelecer. Partindo deste pressuposto, vale destacar o parágrafo único do artigo 1º, quando ressalta que "todo o poder emana do povo", instituindo a soberania popular como fundamento da República. Ilustrando o entendimento, figura a doutrina de Paulo Bonavides:

"Em verdade, o reconhecimento da supremacia popular advém das cláusulas do pacto social e dos princípios que a Constituição mesma, pela mão do legislador constituinte, estampou nas primeiras linhas do texto constitucional. Sobre tais princípios se levanta o edifício de todas as democracias dignas desse nome." (BONAVIDES, 2008)

Ao todo, são dezessete os Estados brasileiros que admitem alterações em suas Constituições por meio de iniciativa popular, somente divergindo entre si com relação aos requisitos para a utilização da ferramenta.

ESTADO	ELEITORADO ESTADUAL	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	ELEITORADO EM CADA MUNICÍPIO SUBSCRITOR	TURNOS	QUORUM
AMAPÁ	1%	5	2%	2	3/5
ACRE	1%	5	3%	2	3/5
ALAGOAS	1%	1/5	1%	2	3/5
AMAZONAS	1%	25%	2,5%	2	3/5
BAHIA	1%	-	-	2	3/5
CEARÁ	1%	5	0,3%	2	3/5
ESPÍRITO SANTO	1%	5	2%	2	3/5
GOIÁS	1%	20	-	2	3/5

SERGIPE	1%	-	-	2	3/5
SANTA CATARINA	2,5%	40	1%	2	3/5
RORAIMA	5%	-	-	2	3/5
RIO GRANDE DO SUL	1% *	1/10	0,5%	2	3/5
PERNAMBUCO	1%	1/5	0,3%	2	3/5
PARAÍBA	1%	1/10	1%	2	3/5
PARÁ	0,5%	10	0,3%	2	3/5
DF	1%	3**	0,3%	2	2/3
SÃO PAULO	1%	-	-	2	3/5

* O percentual não incide sobre todos os eleitores, mas sobre os votantes nas últimas eleições estaduais;

** Zonas eleitorais.

É notável que mesmo entre os estados da federação nos quais menos se exige em relação aos requisitos, não haja grande quantidade de mudanças nas Constituições, ressaltando que, mesmo nestes casos, há grande dificuldade em alcançar o estabelecido, além de que o instituto é de natureza semi-direta, carecendo da apreciação do legislativo, mesmo após a subscrição do eleitorado mínimo.

Elementos como estes, exaltam a permanência da rigidez tida como salutar para os Textos, o que também ocorreria em relação à Constituição Federal. Mesmo diante da ciência de que o exercício da soberania pode ocorrer de modo indireto, ainda à luz do parágrafo único da Carta Federal, a necessidade de apreciação por parte do congresso já atenderia a este modo de exercício, figurando possibilidade de propor uma Emenda Constitucional como forma de atender aos princípios basilares da República, e legitimar o ordenamento jurídico vigente.

"O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte. Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional." (BONAVIDES, 2008)

O entendimento de que uma Emenda à Constituição deve decorrer de processo especial e mais dificultoso, defendido pelo Ministro Alexandre de Moraes, e acompanhado pelos outros três ministros vencidos no julgamento da ADI 825, estudada no capítulo anterior, também não justifica inviabilizar que a iniciativa popular possa propor uma Emenda, tendo em vista a grande dificuldade encontrada para a aplicação do instituto, que em mais de trinta anos da Carta cidadã só teve quatro projetos exitosos.

O fato de uma Emenda constitucional decorrer de iniciativa popular não figura somente como possibilidade na doutrina, mas é majoritário que seja imprescindível para a concretização da democracia participativa brasileira, como entende Bonavides:

“Se não for promulgada essa primeira emenda à Constituição por iniciativa popular, abolindo aquela exclusividade de competência do Congresso, jamais chegaremos neste País à preponderância da democracia participativa sobre a democracia representativa de feição clássica.” (BONAVIDES, 2008)

Determinados autores, com devido destaque para os professores Fábio Konder Comparato e José Afonso da Silva (2014)⁴³, ressaltam não ser taxativo o rol previsto no artigo 60 do Texto constitucional, o que possibilitaria uma interpretação sistemática da Carta, culminando na possibilidade de edição constitucional decorrente de iniciativa popular mesmo sem a necessidade de edição anterior que autorize expressamente tal manuseio do instituto.

⁴³ “A Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do §2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Não está, porém, excluída a aplicação desses institutos de participação popular nessa matéria. Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativa populares (art. 14, I, II, III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. Vale dizer, pois, que o uso desses institutos em matéria de emenda constitucional vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais. (...) Pelo citado art. 60, I, II, III, vê-se que a Constituição poderá ser emendada por propostas de iniciativa: (1) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (2) do Presidente da República; (3) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, retomando, aqui, uma regra que vinha desde a Constituição de 1891, suprimida pela de 1969, regra que não teve uma única aplicação nesses cem anos de República; (4) popular, aceita a interpretação sistemática referida acima, caso em que as percentagens previstas no §2º do art. 61 serão invocáveis, ou seja, a proposta de emenda terá de ser subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles. Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, §2º).”

Comparato entende a vedação como submissão da soberania popular ao caráter representativo:

Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retomarmos a classificação proposta por Jorge Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresse e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. (COMPARATO, 1996)

Havendo expressa negação por parte do Texto constitucional, como sugere o Ministro Alexandre de Moraes, ainda haveria discussão em razão do conflito entre regra e princípio. No caso em questão, entretanto, não há vedação expressa, sendo uma lacuna deixada pelo Constituinte, interpretada como vedação, esta que estaria em manifesta desarmonia com o arcabouço principiológico estabelecido pelo Texto maior.

Diante da vasta doutrina favorável, da análise da legislação e do próprio Texto constitucional, além da carência e fragilidade dos argumentos por parte dos opositores, torna-se fácil considerar viabilidade do uso da iniciativa popular como proposto neste trabalho, o que seria somente mais um passo rumo à concretização do ideal democrático, contribuindo para a maior efetividade da democracia brasileira.

CONCLUSÃO

O Constituinte instituiu como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana, atribuindo ao cidadão o papel de protagonista, nunca experimentado anteriormente. A inclusão na Carta cidadã dos institutos de democracia semi-direta ressalta a importância dada à participação da civil brasileira nas questões de interesse comum, culminando na concretização de grandes conquistas por parte do povo.

A iniciativa popular figura como um modo para que a sociedade civil, organizada e pacificamente, participe exercendo sua soberania. O cidadão assume uma posição ativa participando diretamente da fase inicial do processo legislativo, deixando para trás o lugar de mero espectador do que fora decidido pelos representantes eleitos. Além da criação ou edição de norma, a iniciativa popular tem a importância de aproximar o povo da discussão, fomentando o aspecto deliberativo tão prolífero para qualquer ato legislativo.

Através da interpretação sistemática dos princípios constitucionais sugerida na doutrina, mesmo sem previsão expressa na Constituição, seria possível que uma emenda constitucional resultasse de iniciativa popular, fortalecendo o pacto social e democratizando e legitimando cada vez mais o processo legislativo brasileiro, além de contribuir para a preservação do princípio da unidade da Constituição.

Mesmo diante da ausência de previsão expressa como uma lacuna, onde caberia analogia fundamentada no arcabouço principiológico do Texto, considerar o vazio como uma vedação a algo em harmonia com os fundamentos da República não parece adequado. E mesmo acreditando-se que tenha havido a real intenção de afastar a possibilidade por parte do constituinte, em razão da preocupação com a rigidez da Carta, é notório que o amadurecimento da sociedade, o fortalecimento do caráter participativo, e a clara demonstração, nestes mais de trinta anos, de que os requisitos para a aplicação da iniciativa popular, assim com a apreciação do Congresso, seriam o bastante para dificultar o processo legislativo, como também seriam na edição, não resta dúvida de que figura adequada utilização do instituto no intuito para editar a Carta cidadã.

Importante ressaltar que, ao contrário do que alguns defendem, não há limitação constitucional explícita ou implícita que quanto à inclusão de um quarto inciso no artigo 60, figurando estas supostas limitações como derradeiro argumento no árido terreno de onde

buscam justificar uma postura demasiadamente conservadora que, em relação ao presente tema, só pode atrapalhar a concretização da vontade popular que deve ser o parâmetro para as decisões do Estado democrático.

Deste modo, afastar do povo, fonte do Poder Estatal, a legitimidade para edição do documento que formaliza a relação entre o mesmo e o Estado, é postura em manifesta desarmonia com os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

Bibliográficas

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais. **Revista de Direito da Cidade**. 2018, vol.10, n. 1.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia e participação na gestão pública: conquistas da cidadania brasileira nos 27 anos de Constituição. A cidade como início. **Revista de Direito da Cidade**. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil**. Ciclo de seminários - Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte: Ibase, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova: **Revista de cultura e política**. 2000, n. 50.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

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

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, 2008, v. 45, nº 179.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito Público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

COMPARATO, Fábio konder apud Müller, Friederich. **Quem é o Povo**. A questão Fundamental da Democracia. 3ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2003.

DIMOULIS, Dimitri. *et al.* **Curso de Processo Constitucional**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

MACHADO, Arthur Paupério. **Teoria Democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988**. Minas Gerais: Fórum, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. Em: Santos B. S. (organização) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª ed., revisada e atualizada (até a Emenda Constitucional n.71, de 29.11.2012). São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed., revisada e atualizada - São Paulo: Saraiva, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Livro 1. Leis e costumes. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

Documentos eletrônicos

BONAVIDES, Paulo. O sistema representativo. **Revista de informação legislativa**. Abril de 1970, v. 7, n.26. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180895>>. Acesso: 26 de outubro de 2019

COMPARATO, Fábio Konder. Entrevista com Fábio Konder Comparato. **Petróleo e Política**. 10 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/noticias/pagina/2255>>. Acesso em: 7 de julho de 2019.

REPA, Luiz. A cooriginariedade entre direitos humanos e soberania popular: a crítica de Habermas a Kant e Rousseau. **Tras/Form/Ação**. 2013 vol.36. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732013000400008>. Acesso em: 7 de julho de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 825. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8NUo_qks6b4. Acesso em 30 de março de 2019.

Legislação

ACRE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Acre**: de 3 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf. Acesso em: 7 de maio de 2019.

ALAGOAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Alagoas**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estado-de-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**: de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_44.pdf?se-quence=11. Acesso em: 7 de maio de 2019.

AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Amazonas**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/CEAM-Atualizada-ate-EC-96-de-2017.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_14128604_CONSTITUICAO_DO_ESTADO_DA_BAHIA.aspx. Acesso em: 7 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho de 2019.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 9 de outubro de 2019.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 9 de outubro de 2019.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 9 de outubro de 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 24 de janeiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 9 de outubro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Distrito Federal). **ADI 825**, 2018. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ: 25/10/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=393827>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993). **Lei Orgânica do Distrito Federal**: 8 de junho de 1993. Disponível em: <[>. Acesso em: 8 de maio de 2019.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.)

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

BRASIL. Lei de número 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2019.

GOIÁS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Goiás**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: < <http://www.legispara.pa.gov.br/constituicao-do-estado>>. Acesso em: 8 de maio de 2019.

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: < <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>>. Acesso em: 8 de maio de 2019.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_PE_EC_32.pdf?sequence=2>. Acesso em: 8 de maio de 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**: 3 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 8 de maio de 2019.

RORAIMA. Constituição (1991). **Constituição do Estado de Roraima**: 31 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em: 9 de maio de 2019.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.ale.sc.gov.br/sites/default/files/CE%202015%20%2069%20e%2070%20emds_0.pdf>. Acesso em: 9 de maio de 2019.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Sergipe**: 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE_SE_EC_47.pdf?sequence=12&isAllowed=y>. Acesso em: 15 de maio de 2019.