UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
***Campus* de Jacarezinho**

EMPODERAMENTO SOCIAL E A BUSCA PELA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

LAERTY MORELIN BERNARDINO

JACAREZINHO
2017

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
***Campus* de Jacarezinho**

EMPODERAMENTO SOCIAL E A BUSCA PELA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

Dissertação apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná, *campus* de Jacarezinho, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração:
Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão.

Orientador:
Prof. Dr. Eduardo Augusto Salomão Cambi.

JACAREZINHO
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total e parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte

B34e

BERNARDINO, Laerty Morelin
Empoderamento Social e a Busca pela Efetiva Participação Popular no Processo Legislativo/
Laerty Morelin Bernardino -- Jacarezinho, 2017.
127 f.

Orientador: Eduardo Augusto Salomão Cambi.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, *campus* Jacarezinho,
Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2017.

1. Processo Legislativo. 2. Participação Popular. 3. Democracia. I. CAMBI, Eduardo Augusto Salomão, orient. II. Título.

LAERTY MORELIN BERNARDINO

EMPODERAMENTO SOCIAL E A BUSCA PELA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na Área de Concentração: "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão" e na Linha de Pesquisa: "Estado e Responsabilidades: Questões Críticas".

Banca Examinadora

Professor Dr. Eduardo Augusto Salomão Cambi Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. Fernando de Brito Alves Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. Marcelo Miguel Conrado Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Dedico o presente trabalho aos meus pais, Lourenço e Aparecida, bem como a minha noiva Giovanna, as pessoas mais fundamentais da minha vida, sem os quais esse momento não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, pretendo quebrar o protocolo e agradecer não uma pessoa natural em si, não uma pessoa física. Homenageio aqui uma instituição que mais me serviu do que eu a ela, a Faculdade de Direito de Jacarezinho, seja a saudosa FUNDINOPI, seja na condição de UENP. Dos bancos da única faculdade em que prestei vestibular em Direito, dada a minha insistência em lá estudar, saio um homem mais preparado, profissionalmente e academicamente, a encarar as mazelas humanas. Assim, deixo consignado nesse árduo trabalho, na pessoa de seu representante, o amigo e Professor Luiz Fernando Kazmierczak, os meus agradecimentos.

Ratifico formalmente meu agradecimento ao Professor Dr. Eduardo Augusto Salomão Cambi por acreditar no tema e consequentemente em mim.

Externo ainda minhas homenagens aos professores e servidores dessa casa, desde os da graduação até o Mestrado. Faço menção aqui às queridas Izalina e Maria Natalina Costa, esta última por, a despeito de sua intensa responsabilidade à frente da secretaria da Pós-graduação, ser objetiva sem nunca ter perdido a ternura no trato com os alunos e professores.

Agradeço, em seguida, aos meus pais, Lourenço e Aparecida, pelo apoio, carinho e dedicação que sempre me devotaram, em todas as etapas dessa caminhada. Sob essa perspectiva, agradeço à Maria Cristina e Jaziel, sempre devotando a mim o maior carinho possível.

Depois de me integrar à XII Turma do Mestrado, compreendo o poetinha Vinicius de Moraes ao enaltecer que “a gente não faz amigos, reconhece-os”. Agradeço então aos amigos pela harmonia e solidariedade em nossa relação, que espero, sejam para toda a vida. Em especial agradeço aos amigos-irmãos Bruno Gofman, João Eder Furlan Ferreira de Souza e Rodrigo Orlandini Volpato, sempre dispostos a ouvirem minhas lamúrias ao longo dessa empreitada. Desde um bom “game” no Piúca até nas noites mais tenebrosas no afã de terminar a redação do trabalho acadêmico que ora se comemora.

Agradeço ainda às valorosas contribuições dos professores integrantes da banca de qualificação, Professor Dr. Vladimir Brega Filho e Professor Dr. Fernando de Brito Alves, este último que já acreditava no projeto antes mesmo do processo de seleção.

Externo também meus agradecimentos à única experiência acadêmica além da UENP, o curso de Pós-graduação *latu sensu* PROJURIS/FIO, essencial para o amadurecimento acadêmico e profissional para se vislumbrar a aprovação junto ao processo de seleção de Mestrado na UENP. Aos coordenadores, professores, funcionários e colegas de turma, meu muito obrigado!

Por fim, agradeço à doce e amada Giovanna, minha noiva, pela parceria em todo esse tempo, sendo inclusive minha inspiração diária para melhor produzir. Em que pese nossas áreas científicas serem tão diferentes, sempre se mostrou entusiasmada com meus projetos acadêmicos e nunca me deixou esmorecer quando de qualquer dificuldade, cuidando da minha saúde da alma e do corpo. Meu amor e admiração eterna!

Que a presente dissertação possa fomentar de algum modo a produção acadêmica do tema, saindo das pilastras da faculdade para uma implementação efetiva, resultando em uma maior sinergia entre teoria e prática.

O que chamamos democracia
começa a assemelhar-se
tristemente ao pano solene que
cobre a urna onde já está
apodrecendo o cadáver.
Reinventemos, pois, a
democracia antes que seja
demasiado tarde.

José Saramago

RESUMO

BERNARDINO, Laerty Morelin. **Empoderamento social e a busca pela efetiva participação popular no processo legislativo**. 127 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná. 2017

O presente trabalho vislumbra efetuar uma revisão histórica e crítica do processo legislativo como garantia democrática, sobretudo diante do evidente empoderamento das classes sociais, bem como questionar os desafios jurídico-políticos para a efetiva participação popular no processo legislativo, seja por meio dos mecanismos ordinários consignados na Constituição Cidadã, assim como por meio de leis, em seu sentido *latu*, que possam ser editadas com o desiderato de aprofundar a busca pela efetiva participação daqueles que detêm, por direito, o poder. Tal reflexão se projeta na discussão acerca da ampliação da participação popular junto ao processo legislativo, uma vez que, na forma atual, prepondera o receio de que interesses particulares sejam sobrepostos aos interesses da coletividade no âmbito da edição das leis, receio este originado da crise de representação e de legitimidade das instituições. Para tanto, vislumbra-se contextualizar o discurso da legalidade com o princípio da soberania popular, no afã de aproximar a formação da lei (Estado de Direito), de acordo com a vontade dos legislados (Estado Democrático). Busca-se, com isso, instrumentos para que seja devolvido ao parlamento, por meio da participação popular, a autoridade que vem sendo destituída por interesses de grupos econômicos e empresariais ao longo dos anos. Assim, em que pese as fragilidades em sua estrutura, repousa sob a própria democracia a mais benéfica e coerente forma de organização do Estado, notadamente o regime político plenamente capaz de assegurar o exercício do poder pelo povo, enaltecendo ainda as possibilidades e limites para a promoção da participação social e política. A metodologia aplicada é a revisão bibliográfica, revelando-se por método indutivo, notadamente ao explorar casos particulares para se chegar a conclusões gerais sobre o assunto, a necessária sinergia entre o sistema representativo e os processos de democracia direta. Com isso, conclui-se pelo aprofundamento dos estandartes de participação democrática, com vistas a dar efetividade à soberania popular, bem como à participação popular, direito fundamental este tão profanado em dias atuais.

Palavras-chave: processo legislativo; participação popular; democracia.

ABSTRACT

BERNARDINO, Laerty Morelin. **Social empowerment and the search for effective popular participation in the legislative process**. 127 p. MSc thesis (Master degree). North Paraná State University. 2017

The present work aims at a historical and critical revision of the legislative process as a democratic guarantee in face of the empowerment of social classes, as well as questioning the legal and political challenges to effective popular participation in the legislative process, either through the ordinary mechanisms present In the Citizen Constitution, or by laws, in a broad sense, so that they can be edited in order to deepen the search for the effective participation of those who hold, by right, the power. Such reflection is projected in the discussion about the increasing of popular participation in the legislative process, since there is a distrust that particular interests are imposed over interests of the community in the context of the edition of laws - a fear that comes from the crisis of representation and legitimacy of institutions. In order to do so, the objective was to contextualize the discourse of legality with the principle of popular sovereignty, in the effort to approximate the construction of the law (State of Law, *Rechtsstaat*) to the will of the legislated (Democratic State). Tools were sought for parliament to regain authority that has been deprived by the interests of economic and business groups over the years, through popular participation. Despite the weaknesses of its structure, the most beneficial and coherent form of state organization rests under the democracy itself, notably along with a political regime fully capable of ensuring the exercise of power by the people, exalting possibilities and limits for the promotion of social and political participation. The applied methodology was a bibliographical review by inductive method, exploring particular cases to arrive at general conclusions about the subject: the necessary synergy between the representative system and the processes of direct democracy. Therefore, it is possible to conclude about the importance of deepening the standards of democratic participation, aiming at making popular sovereignty effective, as well as popular participation, a fundamental right so desecrated nowadays..

Keywords: Legislative process; popular participation; democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1 O PROCESSO LEGISLATIVO 15

1.1 O Império da Lei e a Separação de Poderes 18
1.2 Da Contemporaneidade do Processo Legislativo 20
1.3 O Processo Legislativo como Processo Político 21
1.4 Histórico do Processo Legislativo 23
1.5 O Processo Legislativo e a Constituição Cidadã 25
1.6 Atos e Objeto do Processo Legislativo 29
1.7 O Processo Legislativo nos Estados e Municípios 31
1.8 A crítica ao Poder Legislativo 33

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL 37

2.1 Entre as duas "redemocratizações": de 1945 à 1984 42
2.2 A Participação Popular e a Constituição Cidadã 44
2.3 Os Direitos Fundamentais e sua conceituação 49
2.4 A Participação Popular como um Direito Fundamental 52
2.5 Das Classificações e Espécies 57
2.6 A Natureza da Participação Popular e Finalidade da Participação Popular 58
2.7 A Participação Popular e a Ordem Internacional 58
2.8 A Participação Popular e a Democracia Deliberativa 60
2.9 As Ruas e a Democracia – Junho/2013 64

3 ABORDAGEM POLÍTICO-JURÍDICA DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA INDIRETA 68

3.1 A Regulamentação do *Lobby* no Brasil 74
3.2 O Veto Popular e a ADPF 385 76
3.3 O *Recall* no Brasil 80
3.4 Referendo 84
3.5 O Plebiscito 88
3.6 A Iniciativa Popular 90

CONCLUSÃO 108

REFERÊNCIAS 111

ANEXOS 122

INTRODUÇÃO

A presente dissertação vislumbra efetuar uma revisitação histórica e crítica acerca do processo legislativo, visto este como garantia democrática, sobretudo diante do empoderamento das classes sociais, bem como questionar os desafios jurídico-políticos para uma efetiva participação popular no bojo do processo legislativo, seja por meio dos mecanismos consignados no ordenamento constitucional brasileiro, assim como de Propostas de Emendas à Constituição, tanto à Federal, assim como as Estaduais, tudo isso com o desiderato de aprofundar a busca pela efetiva participação daqueles que detêm, por direito, o poder.

A discussão ora levantada se faz necessária na medida em que é forçoso reconhecer uma conscientização coletiva que fora proclamada em meio às manifestações populares que tomaram conta do País em meados de 2013, estas que, além de traduzirem uma conquista de emancipação individual e também da consciência coletiva para a superação da dependência política pelos legislados, pulverizou uma série de reivindicações das mais variadas espécies direcionadas aqueles que exercem o poder em uma democracia representativa da qual o Brasil é adepto.

A relevância do estudo acerca do descrédito na democracia representativa no Brasil e a consequente falta de participação popular se justificam para compreender e analisar os entraves que permeiam essa exclusão política da sociedade.

Revela-se uma separação entre a elite dirigente e o cidadão comum, corroborando, assim, com o afastamento das decisões juntos aos debates políticos. Assim, não há partilhamento das decisões políticas, resultando em uma crise de legitimidade, especialmente no Poder Legislativo.

Inicialmente, é preciso realizar o corte metodológico do presente trabalho, não sem antes ressaltar que o termo “empoderamento” entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas neste novo milênio. Tal empoderamento, intrinsecamente relacionado ao sentido de autonomia, tem ocorrido sem articulações políticas mais amplas, divorciado, portanto, das formas ordinárias de articulações, como associações e partidos políticos, surgindo assim espaço para as plataformas digitais, tal como as redes sociais.

Tal processo de empoderamento vai ao encontro da otimização dos

estandartes de participação popular no processo legislativo que será defendido no presente trabalho, de modo a buscar o aprofundamento da democracia mediante ampliação da cultura política e da participação cidadã.

Tal reflexão se projeta na discussão acerca da ampliação da participação popular junto ao processo legislativo, uma vez que, na forma atual, prepondera o receio de que interesses particulares sejam sobrepostos aos interesses da coletividade no âmbito da edição das leis, receio este originado da crise de representação e de legitimidade das instituições.

Para tanto, há que se perquirir acerca do atabalhoado e burocrático processo legislativo brasileiro, área esta bastante escassa de princípios próprios, no qual a população se vê completamente alijada dessa arena política.

Nessa vereda, vislumbra-se contextualizar o discurso da legalidade com o princípio da soberania popular, no afã de aproximar a formação da lei (Estado de Direito), de acordo com a vontade dos legislados (Estado Democrático). Busca-se, com isso, instrumentos para que seja devolvido ao parlamento, por meio da participação popular, a autoridade que vem sendo destituída por interesses de grupos econômicos e empresariais ao longo dos anos.

Assim, em que pese as fragilidades em sua estrutura, repousa sob a própria democracia a forma mais benéfica e coerente forma de organização do Estado, notadamente o regime político plenamente capaz de assegurar o exercício do poder pelo povo, enaltecendo ainda as possibilidades e limites para a promoção da participação social e política.

Ao revés, é consabido a inviabilidade de se implantar uma verdadeira democracia direta, tal qual aquela vivenciada na democracia grega, mormente Atenas, onde o povo reunido na Ágora transformava a praça pública no local em que se deliberavam com ardor as questões políticas do Estado.

Em tempos atuais, não se vislumbra a ideia de cidadãos reunidos na praça dos três poderes em Brasília para decidir os rumos do Estado Brasileiro, sobretudo nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse público muito frequentes, exigindo uma intensa atividade legislativa.

O referido modelo de democracia representativa, a despeito de todo esse romantismo exacerbado, não consegue viabilizar a transitividade entre as preferências individuais e a atuação dos representantes, um dos motivos que levam

a descrença no sistema representativo atual, ocasionando, por consequência, toda essa crise de legitimidade.

Em consequência, a identificação atual da democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, passa pela democracia representativa, devendo, com esteio no princípio da soberania popular, fomentar a sinergia com os institutos da democracia semidireta, dando ênfase assim aos instrumentos do poder popular de decisão.

Sobre o tema, forçoso reconhecer que na democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente, uma vez que, partindo-se do princípio que a soberania está com o povo, pertence a este o direito de intervenção, garantindo-lhe assim o poder de decisão em última instância.

Por essa razão, impera a importância de alguns institutos da democracia semidireta, quais sejam, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, assim como outros estandartes de participação que serão pormenorizadamente consignados ao longo da presente dissertação.

Por fim, diante dos supracitados institutos, há que se analisar os desafios jurídico-políticos com vistas à maximização dessas técnicas, haja vista a necessidade de dar vez e voz à população, que, inevitavelmente, se vê alijada do processo legislativo brasileiro, muitas vezes um processo legislativo atabalhoado e marcado por interesses de grupos econômicos e políticos.

E nesse sentido, com os meios disponibilizados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, somado à elaboração de leis ordinárias e em meio à decisões judiciais e eventuais projetos elaborados pelo poder público, há que se estabelecer a análise e a possibilidade de otimização dos institutos atinentes à matéria, oferecendo assim a possibilidade de contribuição da cidadania e a redução das desigualdades sociais que impera neste país de dimensão continental.

Assim, ao constatar a participação popular como fundamento dos direitos fundamentais e como direito fundamental em sentido estrito, a temática proposta ao presente trabalho tem como justificativa a busca pelo aprofundamento acerca do processo legislativo brasileiro e os meios garantidores da participação popular, especialmente as peculiaridades que possam contribuir decisivamente para que os anseios das ruas possam ser efetivamente atendidos pelo legislador pátrio, buscando democratizar a própria democracia.

A temática proposta ao presente tem como justificativa a busca pelo

aprofundamento acerca do processo legislativo brasileiro e os meios garantidores da participação popular, especialmente as peculiaridades que possam contribuir decisivamente para que os anseios das ruas possam ser efetivamente atendidos pelo legislador pátrio.

Nessa vereda, há a necessidade de alargar a brecha constitucional das técnicas do sistema democrático direto, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, bem como potencializá-los, uma vez que a aplicação destes é limitada e de aplicação restrita.

Não obstante os avanços em viabilizar a participação da sociedade no processo de elaboração normativa, tal como a criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, é estreme de dúvida que o povo, em nível municipal inclusive, enfrenta um processo legislativo atabalhoado, sendo que ao mesmo tempo, tal processo é marcado por uma linguagem técnica e de rigor excessivo, dificultando sobremaneira a assimilação pelos legislados acerca das matérias que afetam diretamente os seus interesses, dificultando, por conseguinte, o processo de emancipação social.

Por fim, cabe ressaltar que o intento anteriormente proposto era de limitar a busca de técnicas de participação em um plano local. Entretanto, há que maximizar essa busca, uma vez que se vislumbra que tal mudança de paradigma seja proposto de “cima” para “baixo”, sendo inconteste a “irrelevância” do legislativo municipal frente a um universo normativo amplíssimo dominado pelo bicameralismo federal, irradiando efeitos diversos e servindo de parâmetro para o legislativo estadual e municipal, sobretudo em razão do princípio da simetria.

A metodologia aplicada ao presente estudo é a revisão bibliográfica, que leva em consideração publicações com um viés normativo ou teórico, como também empírico. Busca-se, assim, ao explorar casos particulares para se chegar a conclusões gerais sobre o assunto, a necessária sinergia entre o sistema representativo e os processos de democracia direta.

À academia caberá criar e debater argumentos que permitam aos legisladores a elaboração de normas jurídicas que possam diminuir esse déficit democrático do sistema representativo. Como modesta contribuição e com esta finalidade em vista é que se julga oportuna a elaboração da dissertação aqui apresentada.

Depreende-se, portanto, que a futura abordagem venha a instigar a

comunidade jurídica na busca de uma contribuição significativa para o tema, sobretudo diante da iminência da tão propagada Reforma Política em nosso ordenamento, esta merecedora de profunda e detida reflexão.

1 O PROCESSO LEGISLATIVO

Em que pese a redundância, é importante enfatizar o papel da lei no Estado de Direito, nos moldes em que fora vislumbrada nas Revoluções Liberais do Séc. XVIII, no afã de afastar as arbitrariedades das monarquias absolutistas, afirmando daí que ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Nessa vereda, certamente os homens de 1789 jamais supuseram que a Revolução Francesa pudesse servir à instauração da supremacia incontrastada da vontade do legislador. Mesmo porque seria um verdadeiro contrassenso, na medida em que vislumbravam o governo de leis como recusa ao arbítrio dos homens, jamais o arbítrio dos homens por intermédio das leis. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 59).

Repousa justamente na ênfase na soberania nacional (e não popular) a maioria das polêmicas sobre representação e exercício direto da democracia. Maria Victória de Mesquita Benevides indaga que se a nação é representada pelo Parlamento, a ele, e exclusivamente a ele, caberia a representação política. A soberania parlamentar assim substituiria, portanto, a soberania popular. (BENEVIDES, 1991, p. 54).

Com isso, a tão propagada defesa da liberdade individual só poderia ser estabelecida com um mínimo de equilíbrio político, revelando-se valiosa a contribuição da teoria da separação de poderes à moda de Montesquieu, em sua obra paradigmática “Do Espírito das Leis”.

Como bem lembra Paulo Bonavides, já havia precursores dessa técnica de salvaguarda de liberdade mesmo na Antiguidade e inclusive na Idade Média:

> Distinguira Aristóteles a assembleia-geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário; Marsílio de Pádua no *Defensor Pacis* já percebera a natureza das distintas funções estatais e, por fim, a Escola de Direito Natural e das Gentes, com Grotius, Wolf e Puffendorf, ao falar em *partes potentiales summi imperii,* se aproxima bastante da distinção estabelecida por Montesquieu.
> Em Bodin, Swiifte Bolingbroke a concepção de poderes que se contrabalançam no interior do ordenamento estatal já se acha presente, mostrando quão próximo estiveram de uma teorização definida a esse respeito.
> Locke, menos afamado que Montesquieu, é quase tão moderno quanto este, no tocante à separação de poderes. (BONAVIDES, 2014, p. 146-147)

De qualquer maneira, é graças a esse arranjo institucional consubstanciado na separação entre os órgãos incumbidos de cada uma das funções do Estado que resultou o sistema de freios e contrapesos, essencial para a defesa da liberdade individual e até mesmo para a consolidação da democracia.

Assim, quando o executivo faz uso do poder de veto em determinada medida legislativa, este não o faz com a faculdade de estatuir, mas como faculdade de impedir, umas das faculdades que se enquadram no mecanismo de controle recíproco da ação dos poderes. (BONAVIDES, 2014, p. 150).

Não sem razão o filósofo alemão Emmanuel Kant abordou os três poderes numa esfera de valoração ética, conforme consignado por Paulo Bonavides:

> A *trias política* de Kant reproduz a de Montesquieu: poder legislativo soberano (*potestas legislatoria*), poder executivo (*potestas rectoria*) e poder judiciário (*potestas iudiciaria*).
> Estabeleceu Kant um silogismo da ordem estatal em que o legislador se apresenta como a premissa maior, o executivo, a premissa menor e o judiciário, a conclusão. (BONAVIDES, 2014, p. 151)

Visto dessa forma, o Poder Legislativo afigura-se como primordial, para não dizer soberano, haja vista que o Poder Legislativo não repousa sobre pessoas consideradas individualmente, mas notadamente em assembleias. Não sem razão é que Jeremy Waldron ressaltava que o valor político que melhor se associa com o parlamento moderno e com a autoridade do seu produto é a democracia. (WALDRON, 1999, p. 66).

Ao revés, em um nítido sinal de enfraquecimento do princípio da separação de poderes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera uma crise da lei relacionada à “falência” dos Parlamentos como legisladores. Para tanto, preleciona:

> É notório que os Parlamentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo e a hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão necessitam.
> Ora, a incapacidade dos Parlamentos conduz à sua abdicação. Cá e lá, a delegação do Poder Legislativo, ostensiva ou disfarçada, torna-se a regra comum, apesar das proibições constitucionais. A imaginação dos constitucionalistas desvela-se em encontrar caminhos para que o Executivo possa legislar enquanto os magistrados olham para outro lado a fim de não verem as violações à Constituição. Mais ainda, desistindo de remar contra a corrente, Constituições recentes, como a francesa de 1958, a brasileira de 1967, dão ao Executivo verdadeiro poder legislativo autônomo. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 31)

Esse quadro, aliás, mostra-se bastante atual, dada a incessante utilização de medidas provisórias utilizadas como subterfúgio ao processo legislativo usual, contrapondo-se substancialmente à separação de poderes.

Essa relação conflituosa quanto ao processo legislativo não está polarizada tão somente entre Legislativo e Executivo. Frequentemente juízes são acusados de subvertem a clássica separação de poderes, levando assim à indistinção e preponderância de um poder sobre os outros, conforme destacado por Fernando de Brito Alves. (2014, p. 501).

Viceja grande discussão o embate entre os poderes legislativo e judiciário, tal como ocorrera quando do julgamento da Reclamação nº 4.335-5/AC, no sentido de excluir a participação do Senado em sede de controle difuso de constitucionalidade, evidenciado o que se convencionou chamar de "mutação constitucional".

Não sem razão a crítica de Streck, Oliveira e Lima:

> Mas o modelo de participação democrática no controle difuso também se dá, de forma indireta, *pela atribuição constitucional deixada ao Senado Federal*. Excluir a competência do Senado Federal – ou conferir-lhe apenas um caráter de tornar público o entendimento do Supremo Tribunal Federal – significa reduzir as atribuições do Senado Federal à de uma secretaria de divulgação intra-legislativa das decisões do Supremo Tribunal Federal; *significa, por fim, retirar do processo de controle difuso qualquer possibilidade de chancela dos representantes do povo deste referido processo*, o que não parece sequer sugerido pela Constituição da República de 1988. (STRECK; OLIVEIRA; LIMA, 2007, p. 50).

Com muita acuidade, Oscar Vilhena Vieira (2008) já alertara acerca do crescimento político do STF nos últimos anos, denominando-o como uma espécie de "Supremocracia". Sob esta perspectiva, assevera o autor que o Tribunal vem exercendo, ainda que subsidiariamente, o papel de criador de regras, acumulando a autoridade de interprete da Constituição com o exercício de Poder Legislativo. (VIEIRA, 2008, p. 441).

Essa atuação política do judiciário, muitas vezes orbitando entre o interpretacionismo e o não-interpretacionismo, pode acarretar em uma concepção acrítica de democracia, incessantemente contestada por Zagrebelsky. (2011, p. 135). Tudo isso no afã de se buscar o máximo de legitimidade moral, consistente no máximo de participação (pluralismo) e na proteção dos grupos minoritários.

O recorte metodológico é importante, uma vez que, ao se constatar

uma crise da lei ligada à “falência” dos Parlamentos como legisladores, e com isso consequentemente uma crise da democracia representativa, vislumbra-se a potencialização de institutos da democracia direta, conforme demonstrado no introito do presente trabalho. Busca-se com isso, contextualizar o discurso da legalidade com o princípio da soberania popular, no afã de aproximar a formação da lei (Estado de Direito), de acordo com a vontade dos legislados (Estado Democrático), possibilitando assim uma visão maximalista de democracia.

1.1 O Império da Lei e a Separação de Poderes

Inicialmente, ao adentrar em tema que coincidentemente encontra-se tão controvertido, especialmente em relação à desarmonia que impera entre os três poderes em nossa República, há que se fazer um corte metodológico. Deve-se, por isso, ter em mente que o contexto do presente estudo é o regime constitucional pluralista, isso também por uma razão pragmática e outra de ordem científica.

A razão pragmática está alinhada no fato de se encontrar no Brasil os elementos caracterizadores de um regime constitucional pluralista, notadamente garantida por uma Constituição que regula tanto o exercício do poder, como os direitos e garantias individuais.

Por sua vez, a razão científica repousa justamente na Lei, ou sua supremacia, como indispensável à estruturação de um regime constitucional pluralista.

Sobre essa questão, importante lembrar que a História e a Ciência Política comprovam que não existe vácuo de poder. Assim, em tempos de crises institucionais, quando a competição pelo poder existe tanto entre partidos ou grupos, bem como entre instituições propriamente ditas, há necessariamente que ser regulada, para que esta não se degenere em uma guerra de todos contra todos.

Assim, os regimes constitucionais pluralistas concebem um estado em que os poderes públicos são regulados por normais gerais e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam. Trata-se da doutrina da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens.

Por sua vez, o simples apego aos próprios comandos do legislador, no caso às Leis, já serviu de fundamento para atrocidades cometidas, tal como ocorrera

no holocausto, bem como no triste e polêmico período da ditadura militar no Brasil.

Não passa desapercebido que até mesmo o “apego ao povo” na construção legislativa já servira de fundamento para movimentos totalitários, imperialistas e demagógicos. Nesse sentido, Maria Victória de Mesquita Benevides enaltece o “horror ao plebiscito” que surgiu e se desenvolveu na França, ao lembrar que referendos foram desnaturados em consultas que visavam exclusivamente a apoiar o projeto de poder pessoal (Bonaparte e Luís Napoleão) ou, ainda, como teste do prestígio do Presidente De Gaulle (V República). (BENEVIDES, 1991, p. 58).

Por sua vez, importante consignar que qualquer decisão popular colocada desta forma pessoal, exclusivista e rígida – ou eu ou o caos – deixa de expressar um poder decisório e torna-se, concretamente, um “direito de veto”. (BENEVIDES, 1991, p. 61).

Assim, vislumbra-se a perversão do instituto, consubstanciada em uma chantagem que em nada se amolda ao conceito de soberania popular consagrado em regimes democráticos.

Com isso, pela ótica democrática, o primado da lei é inspirado pela ideia do primado do Direito, ou seja, do justo, como tal considerado em um dado momento por determinada comunidade.

Sobre o tema, importante é o escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> A supremacia do Direito, ou seja, a primazia do justo sobre os próprios comando do legislador, as leis, é ideia profundamente arraigada no pensamento ocidental. De longínquas origens, esse primado, de uma forma de outra expresso, vem pelo menos dos gregos antigos até nossos dias. (...) De fato, a lei aparece nelas definida pelo processo de elaboração, independentemente do caráter justo ou injusto de suas disposições. O respeito à lei pode ser então o desrespeito ao direito. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 29)

Nessa vereda, é bastante oportuna a lição de Dirlei da Cunha Junior, ao consignar que:

> (...) a soberania do Legislativo foi substituída pela soberania e supremacia da Constituição, em face da qual o Legislativo é um Poder constituído e vinculado pelas normais constitucionais, e o dogma da separação de Poderes foi superado pela prevalência dos direitos fundamentais ante o Estado. (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 45).

Portanto, da passagem do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito, “parece bem evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária. Democracia (...) significa também participação, tolerância e liberdade” (CAPELLETTI, 1999, p. 55).

Assim, José Joaquim Gomes Canotilho define o processo legislativo como “[...] um complexo de actos, qualitativa e funcionalmente heterógenos e autonónomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento”. (CANOTILHO, 1998, p. 765).

Vislumbra-se, portanto, a necessária sinergia entre o império da lei (estado de direito) com o ideário de justiça (estado democrático), prevalecendo assim valores como a dignidade da pessoa humana e da soberania popular.

1.2 Da Contemporaneidade do Processo Legislativo

Como fora delineado, em que pese o direito vigente estar relacionado com a norma jurídica, cabendo-lhe regrar atributivamente e coativamente o agir coletivo do grupo social a que se destina, a doutrina jurídica atual consagra sobremaneira a participação popular, relacionando-a ao consenso dos cidadãos na edição da norma positiva. Com isso, a expressão absoluta da criação de normas jurídicas está vinculada historicamente ao processo legislativo, com a importante ressalva que a sociedade pugna cada vez mais pela sua intensa participação (ROSSET, 2008, p. 84).

Maria Garcia (1995, p. 52-53) assevera em que além dos vários fatores que devem ser considerados nesse processo, sejam de natureza externas, sejam inerentes ao próprio processo legislativo, há que se consignar dois pontos de referências básicos: o primeiro está relacionado à “qualidade do processo legislativo”, notadamente adstrito à presença de um vigoroso e eficiente funcionamento do órgão legislativo, independentemente do nome do supracitado órgão: Congresso ou Parlamento. Para tanto, realça-se a figura e as atribuições das Comissões internas e legislativas, dotadas de um poder capaz de conduzir para um real discernimento das bases de uma propositura.

O segundo ponto a ser consignado dá primazia justamente à participação da sociedade no processo legislativo, enaltecendo, portanto, o exercício

da cidadania na tarefa de elaboração das leis. Sobre o tema, já não bastasse o atabalhoado e burocrático processo legislativo brasileiro, marcado ainda pela ausência de manifestação popular no uso de um direito constitucional, nos termos do art. 61, §2º da Constituição Federal (CF), há que sobrelevar as manifestações dando conta da "necessidade de resgatar a presença popular no processo de elaboração da lei (...) uma das formas de devolver-lhe a autoridade que vem sendo destituída..." (GARCIA, 1995, p. 53).

Nessa vereda, é evidente que as próprias comissões internas podem viabilizar a participação da sociedade no processo legislativo, sobretudo diante de inovações regimentais que, paulatinamente, buscam dar guarida à soberania popular.

1.3 O Processo Legislativo como Processo Político

O processo legislativo, aquele marcado pelo conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos (SILVA, 2013, p. 528), é um processo eminentemente político.

Nessa vereda, é consabida a característica da imprevisibilidade e transitoriedade das relações de poder junto ao denominado "Jogo Parlamentar". Imprevisibilidade esta que deixou importantes marcas até mesmo na Constituição Cidadã de 1988, conforme ácida crítica de José Afonso da Silva ao tratar da Medida Provisória, veja-se, pois:

> As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88. (SILVA, 2013, p. 529).

Assim, dada a impossibilidade de uma democracia direta em nossa República, notadamente pela inviabilidade de uma Ágora na Praça Três Poderes em Brasília ou em qualquer outro espaço físico de deliberação, cabe ao legislativo, via de regra, responder às aspirações do povo, realizando por meio de normas

subconstitucionais as grandes metas e fins almejados pela Constituição, com os limites que esta mesma impõe ao Estado em benefício do cidadão.

Essa primazia do fator político está intimamente relacionada à maior liberdade que o processo legislativo deixa para a determinação da matéria dos atos legislativos, até por se tratar de um processo de elaboração dinâmica e de contato direto com o fato social, obviamente mais estático e presumível nos demais atos, sejam os judiciais, sejam os administrativos, em que o Estado atua.

Outro fator importante a ser considerado nesse processo dinâmico é o que se costuma chamar no Brasil de “presidencialismo de coalisão”. Este consagra um arranjo político que viabiliza a governança mediante a composição de bases parlamentares de apoio aos governos. Com o intuito de lograrem êxito na aprovação de seus projetos, o governo busca incessantemente as coalizões partidárias. (NOGUEIRA, 2013, p. 131).

Não sem ressaltar o aspecto problemático desse arranjo, Paulo Ricardo Schier traça as linhas mestras desse instituto tão polêmico em nosso presidencialismo:

> Por um lado, a combinação de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição gera composições parlamentares fragmentadas. Em democracias consolidadas que adotam esta combinação os partidos políticos, em geral, não conseguem obter mais do que 20% das vagas do Poder Legislativo. Por outro lado, o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas. Mas, em face de um legislativo fragmentado, as ralações tendem a ser conflituosas. A combinação desses elementos determina desde o início a emergência de uma relação potencialmente tensional entre os poderes. (SCHIER, 2016, p. 255)

Sobre o tema, importante lembrar o recorte de Bernardo Gonçalves Fernandes, quando assevera que vivenciamos uma sociedade de risco, nos dizeres de Ulrich Beck, sociedade esta insatisfeita consigo mesma, onde permanentemente, segundo Boaventura de Souza Santos, há um desassossego no ar (FERNANDES, 2011, p. 04).

Tais fatores estão sobremaneira relacionados à globalização dos dias atuais, necessitando consequentemente de uma maior celeridade no processo de elaboração das leis, tudo isso com o objetivo de atender aos anseios da população. Por outro lado, tal celeridade restaria fadada ao insucesso com a prática de uma democracia direta.

Quanto à evolução política do processo legislativo, é o escólio da lavra de Fábio Almeida Lopes:

> Partindo de iniciativas ousadas e pontuais da Antiguidade, passando pelos embates das eras Medieval e Moderna, até alcançar seu molde representativo contemporâneo, ressalvados os momentos históricos de autoritarismo extremado (como o Entre-Guerras do século XX), o Parlamento aperfeiçoa-se e estabelece-se como espaço decisório do embate legítimo para o aprimoramento do ordenamento social. Neste sistema, o Processo Legislativo é o componente capaz de receber *inputs* e responder *outputs* para promoção da autoregulação. (LOPES, 2009, p. 24)

Essa preponderância do aspecto político também pode ser facilmente constatada na dificuldade em que as minorias têm em pautar suas reivindicações. Por outro lado, projetos de iniciativa popular quando bem trabalhados com a população demonstram a força da participação popular, pautando projetos que dificilmente seriam deflagrados diretamente por parlamentares, como é o caso da Lei da Ficha Limpa, em que pese ter sido esta formalmente autuada como projeto de autoria parlamentar, não fazendo qualquer referência à sua inspiração popular, tampouco contendo justificativa[1].

A dificuldade na análise acadêmica do tema também é enaltecida pela doutrina, corroborado pela evidente escassez de construção de conhecimento teórico a respeito do Processo Legislativo, seja pela dificuldade inerente aos estudos interdisciplinares, seja em razão de ser sobremaneira encarada como parte de um fenômeno social e raramente como objeto de estudo independente.

1.4 Histórico do Processo Legislativo

Não obstante a conhecida citação atribuída ao Chanceler Otto Von Bismarck (1815-1898) ao cunhar a frase “Leis são como salsichas; é melhor não saber como são feitas”, é imperioso realizar uma breve avaliação histórica do tema.

Para tanto, demonstrando o grau de aperfeiçoamento social daquele povo, a Lei produzida de modo racional e coletivo é uma invenção grega. Em que pese poucos registros tenham sobrevivido, foi em Atenas – posteriormente em Roma – que se operacionalizou o Processo Legislativo, ainda que existente a

1 http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009.

conexão entre crença e lei, reconhecida a necessidade desta última ser modificada e inovada. Aliás, inicia-se naquele instante o exame de admissibilidade e o estudo aprofundado em comissões. (LOPES, 2009, 22).

Ao revés, o Processo Legislativo caiu na obscuridade juntamente com a Idade Média, ora sendo substituído por uma lei universalizada invariavelmente estabelecida pelo poder da Igreja, ora a cargo exclusivo dos reis absolutistas. Disso decorre que é manifesto o caráter individual do legislador, certamente assessorado por um conjunto de conselheiros mais ou menos esclarecidos, detentor único, porém, da palavra final sobre a lei. Isso pode ser facilmente exemplificado pelo absolutista Luís XIV, conhecido por cunhar a célebre frase "O Estado sou eu". (LOPES, 2009, p. 23).

Como se sabe, após tal período de retrocesso em vários campos do saber humano, as ideias clássicas chegaram ao ocidente medieval e motivaram o Renascimento, cuja conformação na Idade Moderna culminaria com o Iluminismo e a retomada da defesa de uma democracia.

O Processo Legislativo ressurge com a iniciativa que marca o surgimento do Constitucionalismo quando, em 1215, os barões da Inglaterra obrigaram o Rei João Sem Terra a assinar a Magna Carta, jurando obedecê-la e aceitando a limitação de seus poderes. Assim, por meio de sucessivos confrontos entre reis e nobreza, são garantidos direitos naturais individuais. Somado ainda à *Bill of Rights*, de 1689, consagrando sobremaneira a supremacia do Parlamento como órgão legislativo. Com isso tudo se chega bem próximo na ideia de que o Estado deve ter "um governo de leis, não de homens". (DALLARI, 2003, p. 198).

Por sua vez, as origens históricas distintas levaram à práticas variantes para o mesmo fenômeno de produção de leis, como assevera Lopes:

> O costume britânico conformou seu Processo Legislativo ao direito da common law: regimentos sintéticos, decisões convertidas em jurisprudências: Sua contraparte francesa estruturou-se como o direito romano-germânico: regras analíticas e expressas, atuação limitada. Ambas as tradições foram reproduzidas em outros países, a inglesa notadamente na Commonwealth (BOURINOT, 1971) e nos Estados Unidos da América, a francesa no Continente Europeu e nas ex-colônias latino-americanas. (LOPES, 2009, p. 23).

Atualmente, em que pese a pluralidade de formas de Estados e de Governos, bem como seus respectivos sistemas partidário e eleitoral, a ampla maioria dos Estados apresenta uma forma coordenada de proposta e elaboração de

leis garantida ao povo e a seus representantes.

1.5 O Processo Legislativo e a Constituição Cidadã

A conceituação de Estado de Direito, especialmente após o surgimento do Constitucionalismo, define a ideia de limitação do poder do Estado contra o arbítrio.

Convém lembrar que o Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, especialmente com a afirmação dos direitos naturais da pessoa humana, o que posteriormente daria ensejo à teoria dos Direitos Fundamentais. (DALLARI, 2003, p. 147).

É nesse contexto que se concebem os princípios que sintetizam e norteiam os Estados Democráticos, quais sejam: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

Assim, a Constituição Cidadã, como a própria alcunha assevera, está alinhada não só as limitações impostas pela Lei, mas também à princípios éticos de liberdade, justiça, democracia e dignidade da pessoa humana, proclamando um verdadeiro Estado Democrático de Direito, nos moldes do preâmbulo e expressamente consignado no artigo 1º da Carta Magna.

Sob a compreensão de uma sociedade pluralista e democrática, o constituinte de 1988 proclamou valores como a cidadania e pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme consignado expressamente nos incisos II e V do artigo que inaugura nossa Carta Política.

O apreço à democracia é exaltado ainda no parágrafo único do supracitado artigo, isso ao ilustrar a origem do poder soberano e as formas de seu exercício através da clássica concepção rousseauniana de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Se levarmos em consideração o período nefasto alcançado pelo Regime Ditatorial, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 fora o ponto alto do movimento de redemocratização iniciado nas Eleições para Governadores de 1982, tomando-se as ruas com o movimento das “Diretas Já”.

Assim, a Constituição de 1988 estabelece que é o povo o titular da soberania ou de todo o Poder (MAGALHÃES, 2002, p.124), e é o povo quem detém uma legitimação democrática efetiva para o exercício do poder, por meio de uma participação democrática nas decisões políticas que afetem certos direitos fundamentais. Nessa vereda, Fabio Konder Comparato arremata que "ninguém jamais pôs em dúvida que, nas democracias, o titular da soberania é um só: o povo, entendido como o conjunto de cidadãos, isto é, dos sujeitos de direitos cívicos ou políticos" (1996, p. 42).

Nessa vereda, é pertinente a indagação de Fernando de Brito Alves (2003, p. 291) ao estimular a indagação de Friedrich Muller: "quem é o povo?". O conceito de povo é evidentemente assaz, uma vez que não é meramente descritivo, apresentando feições evidentemente operacionais.

Dito de outro modo, isso significa que a legitimação de uma Constituição é um processo perene e nunca pode ser tomado como grandeza absoluta (ALVES, 2013, p. 291), especialmente ao levarmos em conta o pluralismo político proclamado em nossa Carta Magna.

Sobre a importância, bem como o que representou a promulgação da Constituição Federal de 1988, oportuna é a lição de José Afonso da Silva:

> Assim se fez. Mas ao convocar os membros da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal, a rigor, o que se fez foi convocar, não uma Assembléia Nacional Constituinte, mas um Congresso Constituinte. Deve-se, no entanto, reconhecer que a Constituição por ele produzida constitui um texto razoavelmente avançado. É um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral. (SILVA, 2013, p. 91).

Feito esse antecedente histórico, é preciso ressaltar então que o Estado Brasileiro adotou o modelo de democracia representativa como forma ou meio para que o povo possa externar sua vontade, bem como diretamente nos termos da própria Constituição, conforme pormenorizado adiante.

A inviabilidade da utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta tornaram inevitável a preponderância ao recurso à democracia representativa, a despeito também de todas as dificuldades para a sua efetivação. (DALLARI, 2003, p. 155).

Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para que estes os represente, vindo a externarem a vontade popular e tomarem decisões em seus nomes, como se o próprio povo estivesse governando.

A despeito da intransitividade entre os anseios do povo com o que é definitivamente deliberado por estes representantes, é por meio do mandato político que esse processo se aperfeiçoa.

Como o foco do presente estudo é o processo legislativo, há que se discutir sobre mandato político outorgado para os cargos do legislativo, representantes, portanto, do Poder Legislativo.

A nossa Constituição, em seu Título IV – que cuida da Organização dos Poderes –, dispõe no seu Capítulo I sobre a composição e as respectivas funções do Poder Legislativo. Nesse, há nove seções e três subseções, dando conta da competência, funcionamento, processo legislativo, controle da gestão contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial. Disso tudo, como é consabido, infere-se que ao Legislativo cabem as funções precípuas de legislar e de fiscalizar.

Obviamente que as fontes do direito relacionadas ao Poder Legislativo não estão consignadas tão somente na Constituição Federal. Para tanto, o Poder Legislativo é regido por um Direito Parlamentar, este que contém todo o conjunto de normas jurídicas referentes às Casas Legislativas e aos seus membros.

A esse respeito, tem-se que a sua fonte, além da própria Constituição, são os diplomas legislativos esparsos, comumente denominados de normas conexas ao regimento interno, como as que versam sobre a responsabilização das autoridades executivas por atos definidos por crime (Lei Federal nº 1.079/50), ou sobre a competência e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito (Lei Federal nº 1.579 de 18/03/52), bem como sobre técnica legislativa (Lei Complementar nº 95 de 26/02/98).

Mas isso não é tudo, uma vez que os Regimentos Internos das Casas Legislativas traduzem verdadeiros códigos de procedimentos operacionais e que têm como finalidade complementar a organização, explicitar as competências e disciplinar as atividades. Tudo isso com vistas ao cumprimento das suas funções institucionais. (SPROESSER, 2000, p. 15).

Nessa vereda, é importante enaltecer os dispositivos constitucionais que conferem a competência ao Legislativo, ao Congresso e às Câmaras para elaborarem os seus respectivos regimentos internos, dispondo sobre sua

organização e funcionamento, nos termos dos artigos 51, III e IV; artigo 52, XII e XIII e artigo 57, §3º, III.

Por sua vez, é importante lembrar que o "jogo parlamentar" adstrito ao Poder Legislativo atua também como instrumento de controle de governo, isso quando exerce sua outra função precípua, qual seja, a de fiscalizar os atos do Poder Executivo, conforme delineado pelo artigo 49, X, da CF/88. O resultado desse famigerado "jogo" é a constituição de uma coalisão de partidos associados, cuja estabilidade do governo passa a depender do seu equilíbrio. As alianças, para tanto, são muitas vezes emblemáticas, surgindo dissidências e enfrentamento nas antecâmaras do Parlamento, na reorganização das forças políticas, objetivando por um fim às combinações anteriores ao substituí-las por novas. (ROSSET, 2008, p. 86).

Assim, desde sua origem, com a instituição do regime de separação de poderes[2] inspirado em Montesquieu, coube exclusivamente ao Poder Legislativo a função precípua de editar as leis no atendimento das demandas da sociedade. Vincularam-se normas gerais, às quais passaram a organizar a vida coletiva. Teoricamente, graças a essa universalização e abstração, a teoria da separação de poderes se incorporou ao constitucionalismo, pela qual fora concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos. (ROSSET, 2008, p. 86).

Por sua vez, o que se quer ressaltar é que a partir da tão festejada Constituição Cidadã de 1988, a atividade legiferante deve guardar sintonia com o rol de direitos fundamentais consignados da Carta Política, com a edição de normas que possam dar guarida e viabilidade aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa.

Nesse contexto, a participação popular, ao ser consubstanciado em um verdadeiro direito fundamental, deve ser encarado sob duas perspectivas: sendo o próprio direito fundamental e ao mesmo tempo viabilizando a concretização de outros direitos fundamentais, sempre no auxílio à função legiferante do Estado, muitas das vezes tão atabalhoada e contrária aos interesses da sociedade.

---

2 Embora seja clássica a expressão separação de poderes, que alguns autores desvirtuaram para divisão de poderes, é ponto pacífico que o poder do Estado é uno indivisível. (DALLARI, 2003, p. 215).

1.6 Atos e Objeto do Processo Legislativo

Depreende-se, inicialmente, que o processo legislativo é o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.

Incumbido dessa função precípua, isto é, de legislar, tem-se o Poder Legislativo, este que é regido por um Direito Parlamentar que contém todo o conjunto de normas jurídicas referentes às Casas Legislativas e a seus membros. Como ressaltado, suas fontes, além da Constituição Federal, são os textos esparsos, como os que versam sobre a responsabilização das autoridades executivas por atos definidos como crime, a Lei Federal nº 1.079/50, ou sobre a competência e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, a Lei nº 1.579/52, ou ainda sobre técnica legislativa, a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98. Ainda tem como sua fonte principal os Regimentos Internos, estes que são verdadeiros códigos de procedimentos operacionais e que têm como finalidade complementar a organização, explicitar as competências e disciplinar as atividades, com vistas ao cumprimento das suas funções institucionais (ROSSET, p.85-86). Tem, pois, por objeto, nos termos do art. 59 da CF/88, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Tais atos estão consubstanciados em iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, dentre outros. Aliás, poder-se-ia elencar facilmente a justificativa como um ato dos mais importantes no bojo de um projeto de lei, havendo autores inclusive que a coloca como um direito fundamental, tal como Ana Paula de Barcellos (2016), restando assim comprovado o grau de sua importância.

No contexto do presente estudo, a compreensão da iniciativa legislativa é demasiadamente importante. Nas palavras de José Afonso da Silva, iniciativa é a “faculdade que atribui a alguém ou a algum órgão em apresentar projetos de lei ao Legislativo”. (SILVA, 2013, p. 529). Como se sabe, é conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão. Porém, em casos expressos, é outorgada em exclusividade a um deles apenas. Como exemplo temos a iniciativa concorrente para Projetos de Emenda à Constituição, cabendo tanto a um terço dos membros da Câmara dos Deputados, a um terço dos membros do Senado, ao Presidente da República e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da

Federação, isso conforme previsão do artigo 60 da Carta Magna.

Ao revés, tanto a Constituição Federal como as Constituições Estaduais, somado até mesmo às Leis Orgânicas dos Municípios, opõem muitas exceções em relação à iniciativa concorrente para determinadas matérias, estatuindo sobremaneira competência exclusiva à alguns legitimados para deflagrar determinado projeto de lei.

É nessa vereda que analisar-se-á a iniciativa popular, importante instrumento de participação direta do cidadão na formação da legislação pátria, somado a outros institutos de democracia participativa insculpidos no artigo 14 da Constituição Federal. Por ora, as balizas da iniciativa popular são aquelas do art. 61, §2º da CF/88, pelo qual resta consignado sobre 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.

Outro importante ato no bojo do processo legislativo são as emendas, consubstanciadas em proposições apresentadas como acessórias ao Projeto de Lei originário. O direito de propor emendas é uma faculdade dos membros ou órgãos de cada uma das Casas do Congresso Nacional sugerirem modificações no texto que fora apresentado à deliberação. (SILVA, 2013, p. 531).

Não obstante um significativo avanço em propor emendas em relação ao regime constitucional anterior, prevalece ainda severas restrições à apresentação de emendas em determinados assuntos, tal qual no Projeto de Lei do Orçamento Anual, o que obsta a apresentação de emendas especialmente por vereadores, muitas vezes por falta de conhecimento ou assessoria técnica a respeito do orçamento público.

Outrossim, merece maior análise acerca de emendas por parlamentares em Projetos de Iniciativa Popular, muitas vezes inteiramente transmudado quando de sua deliberação em plenário, tal qual a famigerada Lei das 10 Medidas contra a Corrupção, esta que apresentou emendas que destoaram daquilo que fora objeto de apoio por mais de dois milhões de eleitores em todo o País.

Em seguida, sucedem-se atos como a própria votação, seja por maioria simples ou absoluta, seja até mesmo por maioria de três quintos dos membros das Casas do Congresso, quórum esse exigido para a aprovação de emendas constitucionais, conforme exigência do artigo 60, §2, da CF/88.

Posteriormente, ressalta-se a sanção e veto para os atos legislativos que dependam da chancela ou não do Chefe do Poder Executivo, bem como a respectiva promulgação e publicação da lei, atos estes que não exigem maiores digressões pelo corte metodológico do presente trabalho.

Logo, diante da variedade de procedimentos, etapas e regras, podem escapar os fios que os amarram e fazem deles um todo coeso e lógico. É por essa razão a importância da identificação de princípios do Processo Legislativo, isso tudo para estabelecer as causalidades e a coerência, distinguindo o acessório do fundamental, o obrigatório do eventual. (LOPES, 2009, p. 75).

Por fim, consignadas as linhas mestras do complexo e atabalhoado processo legislativo que impera no país, área esta bastante escassa de princípios próprios como ressaltado alhures, é imperioso ressaltar a necessidade de uma maior transitividade com os anseios da população, pelo qual há que prevalecer institutos que possam viabilizar essa cidadania política.

1.7 O Processo Legislativo nos Estados e Municípios

A legislação, encarada como o conjunto de normas reconhecidas e escritas, podem ser editadas não só no âmbito da União, como também dos Estados ou Municípios, de acordo com a competência, privativa ou não, de cada ente federado.

Se por um lado restou consignado no art. 200 da Emenda nº 1/69 que se incorporava ao Direito Constitucional estadual, naquilo que coubesse, as disposições constantes da Lei Magna Federal, por outro, as regras estabelecidas para o processo legislativo no plano federal já não são estritamente obrigatórias para os Estados federados. Um dos pontos dessa incorporação cabia justamente ao processo legislativo, sob o pálio do art. 13, III, da Emenda nº 1/69. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 312).

No ordenamento constitucional vigente, notadamente por força do art. 25 da Constituição de 1988, impera o princípio da simetria, uma vez que manda os Estados, ao se organizarem, observar os princípios do ordenamento federal.

Por sua vez é incontroverso que os Estados gozam de autonomia, sendo bastante restritivas as exceções. Assim, não se atina com a razão de ser a

cópia do processo legislativo federal um “princípio” obrigatório para os Estados, não merecendo, portanto, que os Estados fiquem presos ao modelo federal.

O tema, à primeira vista, não parece merecer tamanha importância. Ocorre que, como será abaixo pormenorizado, discute-se a possibilidade de emendas à constituição por meio de projetos de iniciativa popular. Assim, não obstante a não previsão em sede de Constituição Federal, alguns Estados já preveem essa possibilidade, sem que isso afronte o famigerado princípio da simetria proclamado no art. 25. Para tanto, fora realizado um levantamento acerca de quais Estados adotam essa possibilidade, bem como seus requisitos e peculiaridades, conforme quadro sinóptico em anexo.

Não é outro o entendimento consagrado aos Municípios, uma vez que o art. 29, *caput,* assevera que estes gozam de auto-organização, respeitados os princípios da Constituição Federal e Estadual. Pela lógica acima assinalada, o Município disciplinaria, segundo os seus interesses, o processo legislativo. Por sua vez, como já ressaltado, o princípio da simetria se coloca como corolário desse arranjo institucional. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 312).

Vislumbra-se ainda uma importante diferenciação entre os Estados e Municípios quanto às diretrizes da iniciativa popular na Constituição Federal. Isso é facilmente identificado na medida em que fica consignado no art. 29, XIII, que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município necessitam de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, ao passo que para os Estados o art. 27, §4º, só assevera que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, o que explica requisitos tão dissonantes na esfera estadual.

Por sua vez, cientistas políticos asseveram que a política, decisivamente, acontece no plano municipal, dada a proximidade entre o cidadão e as políticas públicas implementadas. Diante disso, uma maior participação dos cidadãos nas esferas legislativas poderia mais facilmente serem implementadas nesse plano municipal, ficando a cargo das assembleias e câmaras municipais fomentar essa prática por meios de suas constituições e leis orgânicas, respectivamente.

1.8 A crítica ao Poder Legislativo

É forçoso constatar que paira um verdadeiro descrédito nos poderes instituídos da República, especialmente no Poder Legislativo, *locus* tradicional de discussão e produção de regras jurídicas, composto por parlamentares envolvidos em casos emblemáticos de corrupção, muitos destes eleitos por meio do recebimento de propinas de grandes grupos empresariais, para que assim defendessem os interesses desses grupos no Congresso Nacional.[3]

Essa espúria relação que alcança grande parte dos partidos políticos no Brasil, tem despertado uma severa insatisfação da população, o que se constata desde os movimentos populares de meados de 2013, quando foram então invocados os valores da cidadania e de uma maior abertura dos canais democráticos.

Como fora esposado, o arranjo político-partidário comumente chamado de "presidencialismo de coalisão", supostamente indispensável para que o partido vitorioso nas eleições para o Poder Executivo obtenha maioria no Poder Legislativo, acarreta a pulverização e fragmentação das siglas partidárias, somado ao desmensurado apetite por cargos e recursos de poder. (NOGUEIRA, 2013, p. 132). Sobre o tema, o autor da obra "As Ruas e a Democracia", Marco Aurélio Nogueira, assim preleciona:

> Em nome da exigência de governabilidade, o Poder Executivo termina por deixar espaço aberto para a afirmação de atitudes predatórias, interesses espúrios e ações partidárias parlamentares que não colaboram para emprestar racionalidade e coerência às ações governamentais. (NOGUEIRA, 2013, p. 132)

A consequência desse (des)arranjo se verifica no descrédito do Poder Legislativo, muitas vezes distante dos verdadeiros anseios da população.

Sobre a situação delicada do Poder Legislativo frente aos outros Poderes, assim preleciona Rafael Freitas dos Santos:

> A literatura tem enfatizado a perda das prerrogativas dos Legislativos, o que cria a imagem de um Congresso Nacional refém do Executivo. (...) A principal evidência da fraqueza das legislaturas seria o fato de os Legislativos estarem cada vez mais reagindo às políticas advindas do Executivo, ao invés de se conformar como

3 Sobre o tema, ver mais em <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/origens-da-crise-do-poder-legislativo-2v59370q1b4amtasyjteqs6ry> Acesso em 23 jun. 2017.

> órgão propositor de legislação. Os governos seriam regidos pelos Executivos e pelas burocracias, e as decisões política seriam tomadas em lugares outros que não o Parlamento. (SANTOS, 2010, p.11-12)

Outro fator de embate e consequente desequilíbrio é o uso das Medidas Provisórias (MPs), uma vez que é visto como instrumento de usurpação do Executivo das funções legislativas do Poder Legislativo (MONTEIRO, 2000).

Seu uso depende muito do contexto político vigente, uma vez que pode ser utilizado por presidentes apoiados por uma base minoritária com vistas a contrariar uma base parlamentar majoritária, bem como por um governo apoiado por base parlamentar majoritária, que por sua vez delegam ao Executivo essa atividade legislativa com vistas a reduzirem os custos de informação. (SANTOS, 2010, p. 13).

Diante disso, é pertinente quando Maria Garcia (2011, p. 51-52), sobre a liberdade de elaboração das leis de convivência social, questiona se a lei expressa a "ideia de direito" assente na sociedade brasileira e se esse processo representa um sistema aberto à participação da própria sociedade.

Nesse mesmo sentido já se preocupava Francesco Carnelutti, que na década de 1950 afirmara existir "a crise da lei, a crise do Direito", mais tarde renomada por ele de "a morte do Direito". Naquela ocasião, o Mestre Italiano introduziu a expressão "inflação legislativa" ao afirmar que a produção de leis, como a produção de mercadorias em séries, resulta em um descuido quanto à elaboração, tirando assim a certeza do direito e, como consequência, fomenta a desvalorização da crença na Lei. (CARNELUTTI Apud ROSSET, 2008, p. 88).

Diante desse contexto, a primeira observação é a "perda da autoridade da lei", esta que se desdobra em razão de duas causas: seja em razão do excesso na produção de textos normativos, seja em razão da elaboração destes por tecno-burocratas, motivando um descrédito à autoridade da lei. (ROSSET, 2008, p. 88).

Outra constatação importante diz respeito aos próprios tecnocratas, uma vez que a intervenção destes profissionais de outras áreas no processo legislativo tem produzido "monstrengos teratológicos" de confusão verbal. (ROSSET, 2008, p. 88).

E, por fim, a terceira constatação diz respeito à atividade dos parlamentares, estes que têm cada vez mais editados leis planejadas à curto prazo e negociadas comumente no conflito de grupos, contrapostos de interesses,

predominando nesses casos a utilidade e a finalidade política. (ROSSET, 2008, p. 88).

Isso vai ao encontro ao escólio de Rafl Dahrendorf ao asseverar que a anomia não é o único perigo social, mas também a hipernomia, uma vez que esse crescente desordenado de normas, sanções e instituições que mais confundem do que esclarecem, trazendo cada vez mais incertezas do que certezas e diminuindo, portanto, a confiança nas normais legais. (DAHRENDORF apud MACIEL, 2007).

A crítica à "artificialidade das leis" continua bastante atual, especialmente ao denunciar que o processo representativo não é automaticamente conversível em soberania popular. Sobre o tema, Renato Janine Ribeiro denuncia que a mais grave ameaça à democratização decorre de que o povo brasileiro espera da política apenas uma forma a mais de redenção, ao passo que os próprios representantes vislumbram manter a despolitização popular. (RIBEIRO, 1987, p. 31).

Por tais razões, é inconteste que no âmbito do Poder Legislativo a atividade legiferante deve guardar sintonia com o sistema de proteção dos direitos fundamentais.

Convém lembrar que nem sempre foi assim, especialmente no contexto de racionalidade instrumental, incapaz de garantir por completo a justiça das leis, pois consagrava apenas os valores como a certeza do Direito e a relativa igualdade jurídica de seus destinatários, ambos indispensáveis para o desenvolvimento daquele modelo de sociedade: a liberal e burguesa. (PRIETO SANCHÍS, 1998, p. 09).

Esse modelo legalista servira inclusive para justificar atrocidades e crimes contra a humanidade, motivo pelo qual a assertiva de Otto Bachof deve ser destacada:

> A resposta não é difícil: a relação com a lei mudou totalmente. Isto está marcado atualmente através de um sentimento muito generalizado de profundo mal-estar e, ainda, de radical desconfiança; de uma desconfiança que, salvo para uma minoria, não se apoia verdadeiramente em um conhecimento racional das causas, senão na impressão dominante, imprecisa, mas não por isso falsa, de que a lei, em outro tempo escudo da liberdade e do Direito, se converteu hoje precisamente em uma ameaça para estes bens. (BACHOF, 1987, p. 48).

Não sem razão é que Fernando de Brito Alves assevera que o legislador deve resignar-se ao ver suas leis consideradas partes do direito e não

todo o direito. Sobre o tema, acrescenta ainda a incumbência dos juízes em garantirem a complexidade estrutural do direito no Estado Constitucional, e isso permite a coexistência maleável da lei, do direito e da justiça. (ALVES, 2014, p. 505).

Busca-se com isso a necessária sinergia entre o Estado de Direito (legalidade) com o Estado Democrático, enaltecendo assim processos de democracia direta com vistas a diminuir esse famigerado *déficit* democrático.

Em razão disso, a opção do Constituinte em alçar a República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito, pautando as ações do Poder Legislativo sob o manto dos direitos fundamentais, deve ser enaltecida. Por sua vez, tal legitimidade só será materialmente alcançada quando da concretização dos princípios da soberania e participação popular, bem como na garantia, no ordenamento jurídico, da dignidade da pessoa humana, temas tão caros atualmente.

O ideário imaginado é o de valorizar a governabilidade em termos de participação popular e negociação entre os atores em torno das políticas públicas, resgatando inclusive a importância do Legislativo como ator fundamental nesse processo de participação popular na elaboração da lei.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Inicialmente, ressalta-se que é incontroversa a polissemia do termo central “participar”, podendo resultar em diferentes acepções: 1 - comunicar, fazer saber, informar; 2 - ter ou tomar parte em; 3 - associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; solidarizar-se; 4 - ter natureza ou qualidades de; e 5 - comunicar-se com. (POLITO, 2004).

Assim, em que pese a palavra participação ter diferentes significados políticos, em um sentido mais estreito costuma-se restringi-la à participação eleitoral, ao passo que em um sentido mais amplo pressupõe alguma forma estável de conexão com a tomada de decisões políticas.

Por sua vez, infere-se que a melhor definição para o verbo - bem como o substantivo derivado deste, participação - estejam alinhados com a segunda definição, denotando-se, assim, o sentido de fazer parte de algo. Dito de outro modo, pode-se concluir que a participação ora estudada é a ocorrida no âmbito do exercício dos poderes estatais, traduzindo-se em participação na esfera política. (AUGUSTO, 2015, p. 61).

Nessa vereda, cabe mencionar que a participação política pode ser concretizada de maneiras diversas, tal como Norberto Bobbio enfatiza em seu dicionário de política, ao classificar três formas ou níveis de participação política: 1 – presença: por esse tipo de participação, o indivíduo se coloca em posição meramente passiva, como por exemplo, estando presente em reuniões ou como espectador de mensagens políticas; 2 - ativação: neste caso, o indivíduo passa a ser atuante, seja como membro de uma organização política, ou até mesmo independente dessa estrutura, exercendo atividades que lhe foram delegadas ou que, por decisão própria, assumiu para si, como por exemplo, quando participa de protesto e de campanhas eleitorais; 3 - participação em sentido estrito: o indivíduo participa – direta ou indiretamente – de uma decisão política (1998, p. 888).

Maria Victoria de Mesquita Benevides lembra que no Brasil também prevalecera uma ambiguidade do termo, intensificada especialmente a partir do processo de transição do autoritarismo. Nessa vereda, a autora reafirma que “participação popular” passou a ser palavra-chave (ou mágica) que supostamente sustenta uma proposta de democratização, mas – devido a essa abrangência e

indefinição – acaba muitas vezes sendo encarada como figura de retórica. Isso é facilmente explicado em razão da utilização do termo como publicidade por Governos e partidos políticos, muitas vezes colocando o real sentido do termo em descrédito perante a sociedade. (BENEVIDES, 1991, p. 17).

Resta evidenciado que o escopo do presente trabalho é assegurar, quanto mais, a participação em sentido estrito. Pedro Jacobi (2002, p. 25) define a noção de participação como um novo "partilhar" do processo decisório, especificamente a participação citadina, vislumbrado assim maiores possibilidades e alternativas criadas pela engenharia institucional pública, enquanto portadores de interesses sociais, isso tudo a partir de duas dimensões: a social e a política.

Carole Pateman analisa as teorias de Rousseau, Stuart Mill e G.D.H Cole com o intuito de delinear os contornos da democracia participativa em que a participação é tida como a tomada de decisões em todas as áreas, desde que assegure a "igualdade de poder na determinação das consequências das decisões" (PATEMAN, 1992, p.62), dando ênfase à democratização do sistema político.

Para Pedro Demo, a participação popular há que ser encarada como um processo que tem por objetivo a autopromoção como forma de superação da situação assistencialista, a realização da cidadania e o exercício democrático. Por meio desse processo que se aprende "a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade" (DEMO, 1988, p. 71).

Por sua vez, Elenaldo Teixeira aborda a participação como a tomada de parte em um ato ou um processo, em uma atividade política e coletiva. Veja-se, pois:

> Considera-se participação política desde comparecer às reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios" (TEIXEIRA, 2001, p. 25).

Apesar da discussão teórica que se trava em relação às modalidades de participação, é preciso ressaltar que as várias formas de participação estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos. Assim, rechaçam-se as teorias elitistas de participação política de Sartori e Schumpeter, consideradas como próprias de

pequenos grupos e como ameaça à governabilidade caso fosse possível generalizá-las. (TEIXEIRA, 2001, p. 26).

Depreende-se que o autor apresenta a prática do diálogo entre a sociedade civil e Estado, bem como enaltece a conscientização do povo e a solidificação de uma cultura democrática, assim como a existência de mecanismos que lhes ofereça uma condição de permanência e regularidade (TEIXEIRA, 2001, p. 27-29).

Com maior ou menor grau de posição ativa, as definições aqui lançadas consideram a participação popular comum um processo pelo qual o povo, de forma livre e consciente, participa das principais decisões políticas do Estado, a despeito do escopo do trabalho realizar o corte metodológico com a participação da atividade legiferante.

Ao contextualizar a legitimação democrática sob o ponto de vista material, Fernando de Brito Alves dá ênfase à reserva de poder pelo povo, rechaçando assim a recorrente redução da soberania a um papel meramente simbólico nos Estados constitucionais modernos. Dessa forma, fica evidenciado que para a realização de projetos contemporâneos de democracia, é imprescindível que haja uma reserva clara de poder do povo, de onde se conclui que se este é alijado pelas perversas dinâmicas de exploração do capitalismo, a aporia da democracia desnatura-se em devaneios metafísicos. (ALVES, 2013, p. 289 – 293).

Outrossim, o grau de participação da população na política é um dos critérios usados para valorar qualitativamente as democracias existentes. Tal critério pode ser avaliado sob diferentes aspectos, como o grau de interesse individual por questões debatidas no âmbito dos poderes legislativos e executivo, ou até mesmo o debate sobre sistema eleitoral. Outro importante critério é a existência de instrumentos diretos institucionalizados que possam dar guarida à participação ativa do cidadão. (O'DONNELL, 2007).

Sobre as formas de se avaliar a qualidade das democracias no continente latino americano, assim ressaltou o autor:

> Ao nível de regime, um alto grau de gozo dos direitos e liberdades incluídos no mesmo, junto a medidas que aumentam, por um lado, as possibilidades de participação dos cidadãos e, por outro, a transparência e *accountability* dos governantes, justificam julgamentos acerca do maior ou menor grau de democratização de

cada caso (O'DONNELL, 2007, p. 81)[4]

Em recente estudo divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)[5] sobre a qualidade das democracias, infere-se que nos países com menor tradição democrática, o simples exercício do voto é visto como um ato que concretiza a participação, uma vez que permite expressar uma posição crítica em relação a velhas estruturas patrimonialistas. Em compensação, nas democracias mais estáveis, o exercício do voto é visto como algo habitual, quase não considerado no momento de avaliar o nível de participação, uma vez que nesses países a participação implica formas mais ativas de exercer os direitos dos cidadãos.

Não sem razão é que José Afonso da Silva elege a participação do povo no poder como uma das vigas mestras da democracia:

> A democracia, em verdade, repousa, sobre dois princípios básicos fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular. (SILVA, 2013, p. 133).

Nessa vereda, em que pese a predominância da participação indireta do cidadão, notadamente através do voto em eleições periódicas, a falta de transitividade entre a vontade dos cidadãos com as dos representantes tem potencializado as discussões acerca da participação direta dos cidadãos, aumentando paulatinamente, portanto, a qualidade de nossa democracia.

Cabe lembrar que os tempos já foram mais sombrios quantos aos institutos de participação popular nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934 e 1946, não havendo nelas qualquer menção expressa às formas de participação

---

4 Do original em espanhol: "Al nivel del régimen, um alto grado de vigência de los derechos y libertades incluídos em el mismo, junto com medidas que aumentan, por um lado, las posibilidades de participación de los (as) ciudadanos (as) y, por el outro, la transparencia y accountabilty de los governantes, justifican juicios acerca del mayor o menor grado de democratización de caso". Tradução livre.

5 A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos/preparado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; tradução Mônica Hirts – Santana do Parnaiba, SP: LM&X, 2004.

popular.

A Carta de 1937 – Constituição do Estado Novo de Getúlio Vargas – exaltou o plebiscito como instituto de participação popular, conforme art. 187 das Disposições Transitórias, este que ressaltava: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”. A despeito de sua inédita previsão, tal inclusão tão somente disfarçava o intuito de atribuir caráter popular ao texto outorgado. (GALANTE, 2004, p. 435).

Contudo, tal plebiscito jamais fora realizado, exaltando, portanto, sua essência autoritária e centralista, prevendo inclusive retrocessos em termos de democracia e direitos humanos.

Sobre o tema, segue auspiciosa lição de Waldemar Martins Ferreira:

> Não chegou a carta de 1937, em verdade, a adquirir fatos constitucionais. Não os alcançou por faltar-lhe o alento que somente lhe poderia ter vindo de ter sido elaborada pelo povo brasileiro. Não resultou da observância e aprimoramento dos princípios constitucionais pelos quais ele sempre se orientou e se regeu. Não surgiu dele, exprimindo-lhe as aspirações e sentimentos nítida e tradicionalmente democráticos. (FERREIRA, 2003, p. 108-109).

Assim, mais do que a vanguardista técnica plebiscitária, a Constituição de 1937 visava com as propostas era o despistamento para facilitar o jogo de poder. (BONAVIDES, 2002, p. 346).

Sucedeu-se a Constituição de 1946 em que fora previsto o plebiscito geopolítico, permitindo-se a subdivisão e o desmembramento dos Estados. Por razões óbvias, a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 tão somente consignaram disposições acerca do plebiscito geopolítico.

Não se pode olvidar, por sua vez, do histórico plebiscito que restabeleceu o sistema presidencialista em detrimento do parlamentarismo, isso em razão da convocação pela Lei Complementar nº 2 de 16 de setembro de 1962 que impunha à submissão popular a escolha do sistema de governo.

Partindo-se da premissa que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, a soberania e a participação social são fundamentos elementares de governos que se qualifiquem como democráticos (SILVA, 2003, p 4-5).

Diante desse contexto, a experiência de participação democrática na

esfera do poder quando do restabelecimento do sistema presidencialista, somado à repressão do período ditatorial, certamente resultou no clima propício para as reivindicações que resultaram nas manifestações exigindo “diretas já”, tudo isso em busca de um Estado Democrático de Direito.

2.1 Entre as duas “redemocratizações”: de 1945 a 1984

Em 1945 se inaugurou uma nova fase da democracia brasileira, a despeito desta privilegiar sobremaneira a democracia representativa, com a ampliação da participação eleitoral da população, isso tudo em detrimento dos institutos de democracia semidireta.

Maria Victoria de Mesquita Benevides observa que os ventos democratizantes de 1945, notadamente com a queda da ditadura Vargas, não dirigiram propostas inovadoras no campo da participação política. A autora complementa que os institutos de democracia semidireta, tal como o plebiscito, permaneceram contaminadas pela lembrança do ditador (Getúlio Vargas), bem como da doutrina francesa sobre o cesarismo. Esse contexto veio a resultar no predomínio da democracia representativa “pura”, repudiando-se qualquer veleidade de mandato imperativo ou até mesmo de *recall*. (BENEVIDES, 1991, p. 118).

Essa primazia da democracia representativa restou ainda mais evidenciada quando o Presidente da República expediu a Lei Constitucional nº 9, de 28.2.45, em que dentre outras alterações de vários artigos da Carta então vigente, suprimiu o plebiscito por considerar que “o voto plebiscitário implicitamente tolheria o Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”.

José Afonso da Silva assevera que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.46, ao contrário das outras, não foi elaborada com base em um projeto preordenado, que inclusive se oferecesse à discussão da Assembleia Constituinte. Um dos seus maiores erros, ao voltar-se às fontes formais do passado, as Constituições de 1891 e 1934, fez com que nascesse de costas para o futuro. (SILVA, 2013, p. 87).

Esse contexto, especialmente ao assentar com nitidez os princípios cardeais do regime representativo, explica o fato daquela Constituição ter albergado tão somente o plebiscito geopolítico, conforme consignado em seu art. 2º.

Diante disso, é evidente que a realização do plebiscito de 1963 não encontraria respaldo jurídico no texto constitucional, notadamente por se tratar de matéria sobre sistema de governo. Sobre o assunto, é importante o escólio de Maria Victoria de Mesquita Benevides:

> O plebiscito tornou-se possível após intensa batalha parlamentar, iniciada logo em seguida à renúncia do presidente Jânio Quadros e à edição da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, instituindo o parlamentarismo. A organização do novo sistema seria completada "mediante leis votadas nas duas casas do Congresso Nacional", que poderia igualmente dispor "sobre realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial". (art. 25). (BENEVIDES, 1991, p. 119).

Em que pese a aparente contradição devido à especial conjuntura após o golpe militar de 64, este período pré-constituinte propiciou debates e propostas que incluíam a participação popular, nenhuma delas sendo viabilizada na Constituição de 1967, tampouco na Emenda nº 1 de 1969, estas que nem utilizam o termo "plebiscito".

Se o fim do Estado Novo marcou a consagração do sistema representativo em detrimento de mecanismos de democracia semidireta, no Regime Militar não mais prevalece tampouco a pluralidade partidária.

A Constituição de 1967, no inciso VII do artigo 149, ressaltava a "exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem como dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores".

Evidentemente, como assevera Paulo Bonavides, que a inédita técnica constitucional de percentuais mínimos fora concebida com o propósito de criar, de modo artificial, um sistema bipartidário. (BONAVIDES, 2014, p. 416).

Assim, o nefasto período fora marcado pela existência de duas agremiações políticas que atuavam no parlamento: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), esta que agrupava as correntes de oposição, ao realizar uma "oposição consentida" ao regime ditatorial.

Nesse contexto, o Congresso Nacional foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas,

tornaram-se estritamente atribuições do Poder Executivo. O processo de tomadas de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizadas. Andreia Cristina de Jesus Oliveira elenca tais fatores como preponderantes para o desenvolvimento do *Lobb*y no Brasil. (OLIVEIRA, 2005, p. 34).

Por conseguinte, a repressão daquele nefasto período não só inviabilizou as técnicas de democracia semidireta, mas sobretudo da democracia propriamente dita, não obstante manifestações populares que acabaram resultando no clima propício das "Diretas Já", e mais posteriormente na discussão da convocação da nova Constituinte.

2.2 A Participação Popular e a Constituição Cidadã

É quase que incontroverso que o exercício da cidadania política passou ao largo da sociedade na nossa República, não havendo qualquer espaço para que os cidadãos exercessem de forma institucional suas reivindicações.

Obviamente que isso ocorreu de forma mais acentuada em um período ou outro. No regime militar, por exemplo, o obstáculo ao direito à cidadania, fosse pelo voto ou mesmo por participar ativamente nos processos decisórios de qualquer natureza, restou ainda mais afetado.

Aliás, sobre o tema, importante lembrar que muitos países latinos também passaram por períodos similares, alguns marcados por ditaturas repressoras da participação popular.

Historicamente, o empoderamento do povo brasileiro em sua luta por vez e voz já havia dado sinais importantes de insatisfação ao *status quo*, tal como ocorrera quando milhões de brasileiros saíram às ruas reclamando o direito de eleger o Presidente da República, em um movimento que ficou conhecido como "Diretas Já".

Sobre a falta de estímulo de uma esfera pública democrática, resultando na falta de legitimidade popular das decisões políticas de seus governantes, assim preleciona Chantal Mouffe:

> A atual apatia com a política que testemunhamos em muitas sociedades democráticas liberais origina-se, na minha visão, do fato

> de que o papel desempenhado pela esfera pública política está se tornando cada vez mais irrelevante. As decisões políticas são encaradas como se fossem de uma natureza técnica e mais bem resolvidas por juízes ou tecnocratas, considerados portadores de uma suposta imparcialidade. Hoje, devido à falta de uma esfera pública política democrática, na qual a confrontação agonística poderia acontecer, é o sistema jurídico que é frequentemente visto como o responsável por organizar a coexistência humana e por regular as relações sociais. Diante da crescente impossibilidade de enfrentar o problema da sociedade de uma maneira política, é a lei que é acionada para prover soluções para todos os tipos de conflito. (MOUFFE, 2003, p. 378)

Em consequência, não obstante a anistia resultante da Lei nº 6.683/1979 e a frustação provocada por não ter alcançado as eleições diretas para o cargo de Presidente e Vice-presidente da República, o povo mais uma vez foi à Ágora contemporânea, desta vez em busca de uma Assembleia Nacional Constituinte, dando o próximo passo para o que seria hoje o verdadeiro Estado Democrático de Direito. (GALANTE, 2004, p. 437).

Sobre o início das discussões acerca da participação popular naquele período, discorre Adrian Sgarbi:

> Mas, foi no período pré-Constituinte de 1987 que surgiram com maior concretividade iniciativas relacionadas com a participação popular, como as 13 emendas apresentadas à Comissão Mista do Congresso Nacional. Do conjunto, destacam-se duas como as mais expressivas: (a) a proposta do Prof. FABIO KONDER COMPARATO, que previa a convocação de conselhos consultivos municipais, e (b) a proposta do Relator da Comissão Mista Deputado FLÁVIO BIERREMACH, que fazia referência ao poder constituinte, e a convocação do referente popular para a apreciação de temas constitucionais que, mesmo rejeitados, tivessem 2/5 (dois quintos) de votos favoráveis dos constituintes. (SGARBI, 1999, p. 2).

Nessa vereda, a convocação da tão esperada Constituinte representa um marco na história brasileira, fato este que fora comemorado com maior êxtase pela sociedade civil organizada, dado o acolhimento da proposta de “emendas populares”, constando expressamente do Regimento da Assembleia Nacional Constituinte. (GALANTE, 2004, p. 437 - 438).

Assim, em que pesem as inúmeras propostas apresentadas por meio das emendas populares, foram aprovadas em primeiro turno o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o veto popular. Entretanto, no segundo turno, a proposta de emenda suprimiu o veto popular, restando de sobejo promulgados os

três primeiros institutos, isso nos artigos 14, I e II c/c art. 49, XV, da Carta Magna de 1988.

Eneida Desiree Salgado lembra que a supressão do veto popular adveio por meio de um destaque juntamente com a exclusão do cargo de Ministro de Estado como exclusivo de brasileiro nato, assim como a redação do dispositivo sobre a impugnação de mandato eletivo com o prazo de 15 dias e os casos de abuso do poder econômico, corrupção e fraude e outras disposições. Sem qualquer discussão, os líderes dos partidos encaminharam votação favorável "nos termos do acordo". (SALGADO, 2005, p. 164).

Importante destacar ainda que a Constituição de 1988 menciona expressamente, de forma inédita, em seu preâmbulo, os "valores" do Estado Democrático. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 70). Sobre o tema, há que se ressaltar que o preâmbulo da Constituição Federal não constitui norma central[6], de modo que inexiste relevância jurídica. Por sua vez, ao refletir a posição ideológica do constituinte, situa-se no âmbito da política e da história, estabelecendo-se como importante vetor axiológico de interpretação.

Assim, é evidente que o preâmbulo contém o espírito da Constituição, especialmente ao invocar o apego à democracia, que ora se manifesta por meio da democracia representativa, ora pela democracia semidireta e em outros momentos pela democracia direta, sempre enaltecendo a participação dos cidadãos nas decisões fundamentais do Estado (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 72).

Nessa toada, a Constituição Federal de 1988 traz seu bojo vários preceitos reveladores do direito à participação popular, tal qual o princípio da soberania popular previsto logo no parágrafo único do seu artigo 1º, consoante o qual "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Isso não sem antes de ressaltar a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, bem como evocar a cidadania e o pluralismo político como um dos seus fundamentos, sob o pálio do "caput" do supracitado artigo, incisos II e V.

O artigo 14 se mostra assaz revelador dessa soberania popular, uma vez que estabelece o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumentos

---

6 ADI 2.076, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 08.08.2003 – "Preâmbulo da Constituição não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual, não tendo força normativa".

em que o povo pode exercer o poder diretamente, conforme deixa consignado o parágrafo único do art. 1º da CF/88.

Diante dessa positivação de direitos relacionados à participação popular, assim preconiza Paulo Bonavides:

> No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação [...]. Com efeito, essa democracia [...] já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o referendum e a iniciativa popular (BONAVIDES, 2001, p. 41).

Além do mais, a participação popular está inserida no núcleo intangível consagrado pelas cláusulas pétreas, não podendo ser abolida por emenda constitucional (art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal). Soma-se a isso o fato de que as normas que a veiculam têm aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, tais preceptivos em referência aplicam-se diretamente, mesmo na ausência de lei regulamentadora, no caso de norma de eficácia limitada, ou quando restringidas por lei posterior, na hipótese de norma de eficácia contida. (JUCÁ, 2007, p. 63).

Eneida Desiree Salgado dá ênfase ao “substrato normativo” da democracia em nosso texto constitucional, seja pelo aspecto formal quanto substancial, enaltecendo por consequência o solo fértil para criação de experiências democráticas bem como as ferramentas de participação na vontade política do Estado. Arremata a autora que se “souberem que suas vozes serão ouvidas, os cidadãos não hesitarão em fazer uso delas”. (SALGADO, 2005, p. 222 - 224).

A crise de legitimidade, mais do que uma nova ordem constitucional, ao tratar da CF/88, exige uma mudança de postura a fim de democratizar as instâncias decisórias. Nessa vereda, é o escólio de José Eduardo Faria:

> Isto porque o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua regulamentação formal. Requer, por exemplo, ao lado da correção das desigualdades sociais, o fortalecimento das instituições legislativas e o adensamento das diferentes formas de participação política, em condições de propiciar aos grupos, categorias e classes economicamente desfavorecidas maior representativa nos círculos do poder. (FARIA, 1985, p. 11).

A Constituição em si não reflete o melhor conteúdo possível, pois inúmeras propostas populares, bem como as apresentadas nas Subcomissões e inclusive na Comissão de Sistematização – afastadas no decorrer do processo – revelavam-se com maior potencialidade democrática. Por sua vez, o projeto não é o pior possível, especialmente ao ser enaltecido que emendas reacionárias com ressalvas à participação popular por alguns constituintes foram rechaçadas no bojo da Assembleia Nacional. Conforme arremata Eneida Desiree Salgado: “o que está positivado é, assim, o possível. E é o suficiente para a realização da democracia”. (SALGADO, 2005, p. 166).

A Constituição é o substrato concreto para a luta democrática e o desenvolvimento social. Em que pese o texto aprovado não seja tão avançado como chegou a se discutir no bojo da Assembleia Nacional Constituinte, nem tão puro quanto o promulgado originalmente, representa ela um caminho para um futuro democrático. (SALGADO, 2005, p. 212).

Assim, resta evidenciado que a Constituição Federal de 1988 estabelecera, ainda que parcialmente, os caminhos a serem trilhados para a efetiva participação popular nas esferas de decisão, merecendo tão somente a otimização dos institutos visando diminuir o *déficit* democrático ainda existente.

Nessa vereda conclui Romeu Felipe Bacellar Filho, ao ressaltar que, diferentemente das 7 (sete) Constituições anteriores, a atual é fruto da participação de todos os segmentos da sociedade, justificando assim a sua pluralidade. Não obstante estar impregnada de vícios, começa a ser chamada de “Constituição Cidadã”. A dignidade do ser humano fora erigido a fundamento do Estado Democrático de Direito: o seu principal destinatário é o homem em todas as duas dimensões. (BACELLAR FILHO, 2003, p. 21).

Conclui-se que o codinome de Constituição Cidadã atribuído pelo então Presidente da Assembleia Constituinte, Ulisses Guimarães, se dá não só em razão da cidadania ser proclamada como um dos fundamentos da nossa República Federativa do Brasil, assim como não só por prever mecanismos de participação ativa por meio do voto, mas também do controle dos poderes instituídos e da possibilidade de uma gestão partilhada, somado ao controle social que pode ser exercido pela sociedade. (GALANTE, 2004, p. 439).

Depreende-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988, de fato, estabeleceu as diretrizes para a consolidação da democracia brasileira, sobretudo

ao proclamar regras e princípios estruturando no texto constitucional a soberania popular, irradiando assim seus efeitos para que seja garantida a efetiva cidadania e possibilitando o controle social.

2.3 Os Direitos Fundamentais e sua conceituação

Inicialmente, importante trazer ao lume a necessária conceituação dos direitos fundamentais em seus mais amplos aspectos, facilitando assim o corte metodológico a respeito da definição e classificação de participação popular.

Por isso tudo, é imperioso realizar uma análise semântica da expressão. Assim, ao substantivo “direitos” agregou-se o adjetivo “fundamentais”, o que por si só reforça a indagação do porquê de tais direitos, em contraponto aos demais, destacar-se por sua fundamentalidade. (NUNES JUNIOR, 2009, p. 11).

Por sua vez, tais direitos devem ser encarados sob dois planos, notadamente o plano subjetivo, assim entendidos como “a prerrogativa ou possibilidade, reconhecida a alguém e correlativa de um dever suscetível de imposição coativa, de dispor como um dono, dentro de certos limites, de um bem atribuído segundo uma norma jurídica positiva” (MARTINS NETO, 2003, p. 77).

Ao revés, a Constituição Federal em diversos contextos faz alusão aos Direitos Fundamentais não só como direitos subjetivos, mas também em uma dimensão institucional, indicando que o respeito e a observância dos mesmos constituem fundamento de nossa ordem política (art. 1º, III) e princípio que deve nortear o país nas suas relações internacionais (art. 4º, II). (NUNES JUNIOR, 2009, p. 13).

A definição desse plano objetivo é imprescindível na medida em que se mostram como princípios conformadores do modo como o Estado que os consagra deve organizar-se e atuar. (NUNES JUNIOR, 2009, p. 14).

Diante de tudo isso, a lição consignada Vidal Serrano Nunes Junior consegue abalizar os dois planos, vejamos:

> Podemos conceituar direitos fundamentais como o sistema aberto de princípios e regras que, ora conferindo direitos subjetivos a seus destinatários, ora conformando a forma de ser e de atuar do Estado que os reconhece, tem por objetivo a proteção do ser humano em

> suas diversas dimensões, a saber: em sua liberdade (direitos e garantias individuais), em suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e em relação à sua preservação (solidariedade). (NUNES JUNIOR, 2009, p. 15).

Há inclusive uma verdadeira balburdia quanto à terminologia utilizada para o tema, especialmente por autores usarem nomes tão díspares como “direitos humanos”, “direitos humanos fundamentais”, “liberdades públicas”, “direitos dos cidadãos”, etc. Por sua vez, é imprescindível sedimentar uma terminologia adequada. (TAVARES, 2010, p. 527).

Nessa vereda, ao analisar a expressão *direitos fundamentais*, pois além de ser o gênero, é a expressão mais utilizada no texto constitucional e a preferida da doutrina, Vladimir Brega Filho assim preleciona:

> Assim, tentando construir um conceito de direitos fundamentais, poderíamos dizer, inicialmente, que os direitos fundamentais seriam os interesses jurídicos previstos na Constituição que o Estado deve respeitar e proporcionar a todas as pessoas. É o mínimo necessário para a existência da vida humana. (BREGA FILHO, 2002, p. 66)

Assim, é bom ressaltar que a melhor doutrina assevera que a nomenclatura mais adequada é “direitos fundamentais”, devendo ser enaltecido que a própria Constituição Federal assim a utiliza (Título II). (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 53).

Ao revés, a expressão “liberdades públicas” é demasiadamente restrita, pois se refere apenas aos chamados direitos de primeira dimensão, tal qual pormenorizado abaixo. Por sua vez, “direitos humanos” está mais relacionado aos direitos fundamentais na esfera internacional.

Isso porque direitos fundamentais e direitos humanos são atribuídos à humanidade em geral, notadamente consignados por tratados internacionais. Já os direitos fundamentais são aqueles direitos positivados em um determinado ordenamento jurídico, tal como em nossa Constituição Federal de 1988, seja de forma explicita ou implícita. (LIMA, 2009).

Nessa vereda, bom relembrar que a doutrina costuma classificar os direitos fundamentais em gerações ou dimensões, não obstante a preferência pela última nomenclatura, uma vez que direitos de gerações distintas podem reciprocamente conviverem em uma determinada época.

Assim, a primeira dimensão está relacionada aos direitos tradicionais

que dizem respeito ao indivíduo (igualdade, intimidade, honra, vida, propriedade e outros), somados pelas liberdades de expressão, de imprensa, de manifestação e inclusive pelos direitos de participação política. Tais direitos foram proclamados especialmente entre os Séc. XII e XIX em importantes documentos históricos pré-revoluções.

Dessa forma, direitos fundamentais surgem, do ponto de vista histórico, como limitador do poder absoluto do Estado Moderno, e tem como reflexo imediato o constitucionalismo que se expressou sob a forma dos regimes parlamentaristas. (ALVES, 2013, p. 105).

Ao buscar a limitação do poder estatal, restou marcado como direitos de defesa, ao enaltecerem uma zona de não intervenção do Estado (negativos). Assim, tais direitos provocam uma abstenção do Estado e não uma conduta positiva. (BREGA FILHO, 2002, p. 22).

Por sua vez, sedimentada a impossibilidade de liberdade plena sem igualdade de direitos, foi a partir da Revolução Industrial que eclodiu a formação de direitos sociais, econômicos e culturais, consignados especialmente na Constituição de Weimar e no Tratado de Versalhes, ambos de 1919. Esses direitos foram chamados de direitos fundamentais de segunda geração, exigindo assim uma postura positiva do Estado em sua implementação.

Impulsionados pelo pós-guerra, começam a coexistir direitos relacionados à paz, bem como o direito à uma qualidade de vida saudável, à proteção ao consumidor e à preservação do meio-ambiente.

Percebeu-se que não bastava o reconhecimento dos direitos de primeira e segunda gerações, estes vinculados ao homem em sua individualidade. Vladimir Brega Filho enaltece, portanto, o caráter transcendental dos direitos de terceira geração, uma vez que pertencem a todos, também conhecidos como direitos de solidariedade. (BREGA FILHO, 2002, p. 23).

Autores renomados ainda defendem uma quarta dimensão de direitos fundamentais, enaltecendo o direito à informação, a própria democracia, o pluralismo e a normatização do patrimônio genético, a despeito de não existir uma unanimidade ainda em relação a tal corte metodológico entre diversos autores.

Portanto, é consabido a intensa transformação dos direitos fundamentais no que se referem ao seu conceito, história, alcance e exigibilidade. Sobre o tema, Fernando de Brito Alves assim resumiu as transformações do aludido

conceito. Veja-se, pois:

> (1) não se trata de conceito unívoco e por isso designativo de um objeto certo; (2) o conteúdo de fundamentalidade dos direitos é histórico e por isso se transforma ao longo do tempo; (3) o problema da predicação de fundamentalidade tem sido meramente semântico; e (4) o direito vive crises periódicas de experiência, de modo que o sentido da fundamentalidade precisa ser resgatado. (ALVES, 2013, p.110)

Por fim, o autor ressalta o fato de atribuirmos fundamentalidade a direitos que absolutamente carecem de qualquer fundamentalidade ou que possuem fundamentalidade duvidosa, tal qual o direito fundamental ao amor; a honra coletiva; ao esporte; ao fornecimento estatal de medicamentos; ao patrimônio cultural linguístico e até mesmo à exceção de pré-executividade, entre outros valores citados pela doutrina. (ALVES, 2013, p. 111).

A conclusão é que a adjetivação de uma norma com o predicado "fundamental" atualmente é mais um recurso retórico do que a derivação racional do seu conteúdo de "direito fundamental", abarcando, portanto, conceitos que não estão em sintonia com tal adjetivação, tal como visto acima.

Não é outro o entendimento de Vladimir Brega Filho, quando assevera que não podemos considerar todos os direitos como sendo fundamentais, sob pena de desmerecermos a proteção e a distinção dada a eles nos vários sistemas constitucionais. (BREGA FILHO, 2002, p. 28-29).

Disso tudo, verifica-se a necessária conceituação da participação popular como um direito fundamental, fomentando inclusive a implementação de outros direitos fundamentais a partir da sua efetivação, viabilizando assim o direito de vez e voz aos cidadãos em geral, seja de forma organizada, seja de forma individual.

2.4 A Participação Popular como um Direito Fundamental

Resta evidenciado a existência de regras e princípios estruturando no texto constitucional a soberania popular, denotando-se o caminho a ser trilhado no processo democrático brasileiro.

Sobre o tema, Luís Roberto Barroso aduz que a Constituição de 1988

reflete a reconquista dos direitos fundamentais, especialmente ao pretender superar o projeto autoritário até então existente. Assevera o autor que “os anseios de participação, represados à força nas duas décadas anteriores, fizeram da constituinte uma apoteose cívica, marcada, todavia, por interesses e paixões”. (BARROSO, 2002, p. 42).

Os direitos fundamentais constituem a condição material da democracia e são pressupostos para que este princípio seja realizado plenamente. A participação e o exercício da cidadania constituem a garantia de que tais direitos sejam o horizonte a ser alcançado pelo Estado enquanto estrutura organizacional que somente existe em função da pessoa humana. (MENDES; MENDES, 2013, p. 156).

De qualquer modo, viceja o receio da banalização ao se elencar o que é fundamental em nosso ordenamento jurídico, preocupação esta demonstrada por diversos autores na construção do tema.

A consequência trazida pela baixa compreensão do sentido da fundamentalidade acaba por acarretar no descrédito generalizado com relação à efetividade dos direitos de um modo geral.

Nessa vereda, importante o escólio de Paulo Otero (2010, p.157), para quem esse esvaziamento do conceito de “Estado de direitos fundamentais” possa impulsionar com que o próprio Estado atribua direitos fundamentais oponíveis aos particulares, podendo assim criar para si direitos denominados fundamentais com a intenção ou possibilidade de utilização em face de seus cidadãos, desenvolvendo-se a nefasta “cultura da morte”.

Essa situação de abstrativização dos direitos fundamentais em muito se assemelha ao “panprincipiologismo”, termo cunhado por Lenio Streck, para fazer referência ao “abuso principiológico que vivenciamos em *terrae brasilis*” ou “um álibi para decisões que ultrapassam os próprios limites semânticos do texto constitucional” (STRECK, 2009, p. 493 e 516).

Por sua vez, como ressaltado anteriormente, os direitos fundamentais surgem, do ponto de vista histórico, como limitador do poder absoluto do Estado moderno. Originalmente estão associados ao homem e a sua própria dignidade, tal como fora vislumbrado na narrativa da peça “Antígona” de Sófocles, quando são invocados de maneira categórica “leis divinas” nunca escritas e irrevogáveis. (ALVES, 2013, p. 107).

Em sentido liberal, os direitos fundamentais entram em pauta na origem da tradição constitucionalista inglesa e francesa.

Nesse contexto, ao enaltecer a fundamentalidade da democracia, assim preleciona Fernando de Brito Alves:

> Dito isso, é possível considerar a democracia como direito fundamental de um povo específico, como um aspecto interno do direito à autodeterminação, em vista que, nos sistemas democráticos, a vontade do povo é o elemento central da autoridade do poder público e tem inegável caráter de fundamentalidade. A questão da fundamentalidade da democracia nos sistemas de direito contemporâneos vai além da participação popular por meio de eleições livres e do preenchimento dos cargos de gerenciamento superior do Estado ou, ainda, da deliberação pública, como se verá (ALVES, 2013, p. 116).

Sem cair no risco apontado quanto à abstrativização da fundamentalidade, vislumbra-se a própria participação popular como um direito fundamental do povo, ideário concretizador do Estado Democrático de Direito.

A visão minimalista da democracia, alicerçada tão somente na participação em eleições regulares, além de provocar a elitização do poder, não produz decisão legítimas.

Nessa vereda, a participação popular deve ser reconhecida como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros, garantido pela Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e o do Estado Democrático de Direito (JUCÁ, 2007, p. 54).

Direito fundamental que garante ao cidadão, seja de forma individual, seja de forma organizada, a possibilidade de exercício do protagonismo político e da liberdade, vislumbrando assim condições de participar ativamente das decisões políticas, seja na esfera Municipal, Estadual ou Federal. (ALONSO; BERNARDINO, 2015, p.167).

Não é diferente o escólio de Adriana da Costa Schier, vejamos;

> [...] o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorre diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988 (SCHIER, 2002, p. 27).

Sobre o tema, é imperioso destacar que apesar do direito vigente estar relacionado com a norma jurídica, uma vez que a esta cabe regrar atributivamente e

coativamente o agir coletivo do grupo social a que se destina, a doutrina jurídica atual está cada vez mais atenta e consagra, via de regra, a participação popular, relacionando-a ao consenso dos cidadãos na edição da norma positiva. (ROSSET, 2008, p. 84).

Assim, a sociedade, ciente do seu empoderamento, reclama paulatinamente sua participação nas decisões políticas que a afetam. Não sem razão é que Luiz Fernando Coelho assevera que “direito legítimo, portanto, é aquele cuja elaboração decorre da vontade dos cidadãos, apanágio dos sistemas democráticos do governo” (COELHO, 2004, p. 170).

Nessa mesma toada, leciona Maria Garcia sobre a importância da participação da sociedade no processo legislativo, alçando-a como um dos pontos de referência básico do processo legislativo, ao lado da “qualidade do processo legislativo”. Assim, o exercício da cidadania está intimamente relacionado à tarefa de elaboração das leis, não obstante os percalços encontrados na efetividade da participação dos cidadãos, com a decorrente ausência da manifestação popular no uso de um direito constitucional (artigo 61, §2º, da CF), pelo qual há vozes que proclamam essa “necessidade de resgatar a presença popular no processo de elaboração da lei (...) uma das formas de devolver-lhe a autoridade de quem vem sendo destituída...” (GARCIA, 1995, p. 52 – 53).

Assim, tendo em vista o escopo do presente projeto, cabe ressaltar que a participação popular, também denominado por alguns doutrinadores de participação cidadã, consiste no processo de atuação do povo na esfera pública de um Estado; notadamente na intervenção do povo em instâncias de poder, seja por meio da ação conjunta nos processos decisórios, seja por intermédio do planejamento e da atividade fiscalizadora, através do controle social. (LOPES, 2007, p. 48).

Como se sabe, a política é inata ao homem, de modo que a sua participação e influência do povo em tudo o que diz respeito às suas necessidades sociais demonstra desde já sua fundamentalidade.

Outrossim, a participação popular não é um ato isolado – pelo contrário, é um processo constante e inacabado, de conquista e luta, por meio do qual o povo, ciente de sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua própria história, atua em harmonia com o poder institucional, em prol da coletividade, democratizando a esfera pública de poder. (LOPES, 2007, p. 49).

Com a inconteste crise da democracia representativa, somado ao empoderamento social bastante evidente desde as manifestações de meados de 2013, surgira um maior apelo à figura da democracia participativa.

Tais instrumentos, notadamente os institutos da democracia participativa, surgiram para resgatar o sentido real da democracia, aumentando assim a participação do cidadão no cenário político. Por sua vez, isso não significa uma volta à democracia direta, mas tão somente uma combinação dos mecanismos representativos com a participação popular.

A participação popular consiste ainda em um processo social construído a cada dia, com a prática participativa, por meio do qual o homem se realiza como tal. (GALANTE, 2004, p. 49).

Interessante definição sobre a participação popular é consignada por Juan Bordenave, enaltecendo-a como uma necessidade fundamental do ser humano:

> Ocorre que a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano como são a comida, o sono e a saúde. A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Por sua vez, Pedro Demo rechaça a participação popular como concessão, devendo a mesma ser entendida como verdadeira conquista, como um processo infindável de autopromoção humana, especialmente por constituir a base fundamental do Estado. Busca-se, com isso, a implementação da negociação como forma de solução de conflitos e a consolidação de uma cultura democrática (DEMO, 1988, p. 66 – 79).

Nessa vereda, ao realizar a contextualização da participação ideal à cidadania, Teixeira arremata que aquela pode ser entendida “ação organizada do povo com o escopo de assumir a responsabilidade para com as decisões de interesse coletivo e concretizar o processo democrático”. (TEIXEIRA, 2001, p. 32).

Sobre esse aspecto, o autor diverge das teorias de Sartori e Schumpeter, na medida em que as sociedades atuais, por serem complexas, não comportariam a descentralização do poder. Para ele, tais ideias elitistas tão somente negam elementos fulcrais do próprio conceito de democracia, fazendo a ressalva, contudo, de que a participação deve ser moderada, uma vez que a sociedade não

pode substituir totalmente o Estado. (TEIXEIRA, 2001, p. 33-36).

Em que pese a diversidade de definições a respeito da participação popular, o ponto inconteste é que tal é encarada como um processo por meio do qual o povo, sempre ele, de forma livre e consciente, toma parte nas decisões políticas, tendo assim vez e voz nos rumos do Estado.

2.5 Das Classificações e Espécies

Vislumbram-se diversos recortes metodológicos quanto à acepção do termo "participação". Comumente, a doutrina classifica três formas de participação, quais sejam: a participação passiva, a participação controlada e a participação-poder. Na visão de Cicília Peruzzo, a primeira reflete o conformismo e a submissão do povo, a falta de interesse, o seu consentimento implícito em relação às decisões tomadas pelo estado; a segunda é a participação concedida pelo Estado, com a que ocorre no planejamento participativo. Por fim, a participação-poder reside na partilha do poder, na intervenção autônoma, ativa e consciente do povo, livre de qualquer tipo de manipulação. Nessa última classificação, o poder é exercido plena e diretamente pelo povo, por meio da tomada de decisões em todas as esferas da sociedade (PERUZZO, 2004, p. 84).

A participação-poder muito se aproxima da noção de empoderamento, tema tão propagada nos jargões políticos da contemporaneidade, sempre com vistas a fomentar a noção de autonomia do indivíduo, sem as ordinárias intervenções da sociedade civil, seja sindicatos ou partidos políticos.

Nessa última acepção, a que mais se amolda com o escopo do presente trabalho, Jorge Miranda assim assevera: "Há direitos da pessoa frente ao Estado ou no estado, direito de participação na vida pública [...] de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do pais [...] (MIRANDA, 1998, p. 87).

Assim, vislumbra-se a otimização da participação cidadã como instrumento de partilhamento das decisões na esfera pública, seja por meios dos métodos já consagrados pelo ordenamento jurídico, seja por meio de vanguardistas formas de aprofundamento democrático.

2.6 A Natureza da Participação Popular e Finalidade da Participação Popular

Partindo-se da premissa de que a participação popular tem o desiderato de dar efetividade ao regime democrático, promove-se por meio dela o equilíbrio entre as formas de democracia representativa e os institutos de democracia direta consagrados na Constituição Federal, dando ênfase assim ao princípio da soberania popular.

Nessa vereda, a participação popular se coloca como mecanismo essencial à concretude do Estado Democrático de Direito e à efetivação dos demais direitos fundamentais. Assim, essa efetividade será o caminho para a formação de uma sociedade realmente democrática, para que assim a pessoa humana seja encarada como fundamento e fim da vida social, sempre com a dignidade respeitada. (MONTORO, 1999, p. 298).

De tudo isso tem-se que independentemente da classificação adotada, os autores dão ênfase à participação política do povo como a essência do regime democrático, consagrando assim a princípio da soberania popular.

2.7 A Participação Popular e a Ordem Internacional

Em que pese o recorte metodológico do presente trabalho dar ênfase à participação popular no contexto da democracia brasileira, notadamente os institutos e princípios do constitucionalismo pátrio, não se pode deixar de mencionar as regras de direito à participação em documentos abalizadores dos sistemas de proteção aos direitos humanos, seja o internacional seja o regional.

Nesse ínterim, mostra-se assaz revelador o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assevera que “Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

No bojo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tratado internacional criado em 16 de dezembro de 1966, assim consignou a participação no art. 25:

> Artigo 25º - Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:
> a) Participar na direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livrementes eleitos;
> b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;
> c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

Reafirmando tais direitos, o Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos, por meio da Convenção Americana de Direitos Humanos preconiza no artigo 23 os direitos políticos dos cidadãos quando assevera que "1 - Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos".

Nessa toada no sistema regional, fora proclamada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, esta que preconiza em artigo 4º, 10, o "direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões".

Não sem razão o Estado brasileiro vem tentando fomentar uma maior participação das mulheres juntos às eleições, como se verifica desde a edição da Lei nº 12.034/2009, que estipulou para cada partido ou coligação o preenchimento de no mínimo 30% para candidatos de cada sexo, obviamente com o intuito de aumentar a participação feminina em um ambiente quase que tomado pelo sexo masculino.

Nesse contexto, importante lembrar o que fora proclamado no art. 5º, §2º, da Constituição de 1988, ao asseverar que os direitos e garantias expressos em tal preceptivo não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Assim, o direito à participação cumpre as exigências do princípio da equivalência acima delineado. Seja em razão da equiparação em importância em conteúdo aos demais direitos previstos no catálogo expresso da Constituição de 1988; seja em razão de estar consentâneo com o princípio da dignidade humana, essência de todos os direitos fundamentais. (JUCÁ, 2007, p. 64).

Essa adjetivação dada à participação popular tanto no plano interno quanto no plano externo corroboram com a natureza de um direito fundamental

então proclamado, devendo ser enfatizado o partilhamento de decisões políticas em detrimento de concepções restritivas de poder, tal como ordinariamente vinculado à democracia representativa.

2.8 A Participação Popular e a Democracia Deliberativa

Viceja grande discussão o problema da participação política no modelo deliberativo de democracia, fato este que pode ser facilmente verificado a partir de uma revisão da literatura contemporânea em Teoria Democrática.

Amy Gutmann e Dennis Thompson definem a democracia deliberativa da seguinte maneira:

> Uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutualmente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura. (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 23)

Dessa forma, Fernando de Brito Alves enfatiza que a democracia deliberativa possui quatro características fundamentais: (1) exige justificação, (2) os motivos devem ser acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados, (3) a decisão vincula por determinado período e (4) seu processo é dinâmico. (ALVES, 2013, p. 102).

Eneida Desiree Salgado ressalta que o desenho constitucional brasileiro apresenta os contornos dessa democracia deliberativa, asseverando para tanto a exata configuração dos direitos políticos e das liberdades políticas, inclusive com o sufrágio universal e com instrumentos de participação direta, a adoção de princípios que impõem a igualdade na disputa eleitoral, bem como a liberdade para a criação de partidos políticos e a garantia do acesso direto de antena e ao fundo partidário. (SALGADO, 2010, p.21).

Com o predomínio da racionalidade e da justificação, resultando inclusive em uma decisão que vincula por determinado período, a democracia deliberativa é capaz de expor as parcialidades deliberativas e denunciar as desigualdades de um sistema eleitoral financiado por particulares. (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p. 65 – 72).

Por sua vez, Fernando de Brito Alves desenvolve uma importante

análise acerca do uso cínico da deliberação como disfarce para o exercício justificado do poder político. Veja-se, pois:

> Há aqueles que apontam para o uso cínico da deliberação, visto que ela seria um disfarce para o exercício justificado de poder político, da mesma forma que existem dúvidas sobre a possibilidade concreta de se chegar a decisões justas pela justificação antecedente. Ainda aqui, a deliberação pública é considerada um método adequado para a submissão das decisões dos agentes políticos à avaliação pelos seus constituintes morais, de modo que possam exercer uma responsividade retrospectiva. (ALVES, 2013, p. 104).

Por sua vez, é importante esclarecer no que consiste a participação política de acordo com os modelos deliberacionistas, bem como reconhecer e analisar as críticas mais contundentes a essa concepção.

Ao discutir as premissas do modelo deliberativo, Francisco Paulo Almeida Marques vislumbra enaltecer a confluência de alguns dos princípios encontrados nos trabalhos mais recentes de John Rawls e de Jürgen Habermas. Na perspectiva de Rawls, a Suprema Corte, no caso dos Estados Unidos (EUA), seria o ambiente por excelência a abrigar a deliberação pública, o que implica alcance limitado dos agentes envolvidos no processo discursivo. Ao revés, a maioria dos autores deliberacionistas, com ênfase em Habermas, considera essencial uma maior participação dos cidadãos quando da produção da decisão política. É nesse ponto em que se pode enxergar uma feição mais “forte” de democracia defendida por uma parcela dos estudiosos ligados à deliberação. (MARQUES, 2012, p. 21).

O pensador alemão defende um novo paradigma social, que transfira a racionalidade social do sujeito individual para uma intersubjetividade sem sujeito determinado, estimulando assim um agir comunicativo calcado no diálogo.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende da cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 2003, p. 21).

Sobre o tema, assim complementa Fernando de Brito Alves:

> Habermas, em comparação com Rawls, embora não sacrifique a justiça pelo procedimento, valoriza o papel da discussão e da deliberação em âmbitos institucionais e da sociedade civil, que denomina esfera pública. A esfera pública seria uma complexa rede comunicacional, na qual posições discutidas a partir de uma

> linguagem comum. A esfera pública tem um aspecto idiossincrático com relação ao mundo da vida, na medida em que deve reproduzir o modo de ser e sentir, próprio de cada agente político. (ALVES, 2013, p. 106)

Nessa vereda, o deliberacionismo ressalta três pontos fundamentais para refletirmos acerca da participação da esfera civil em relação à montagem institucional que rege a atividade cotidiana das democracias.

Inicialmente, a primeira constatação é a insuficiência ou carência de mecanismos de participação aptos a permitirem que os cidadãos possam manifestarem-se, ao considerar as razões dos outros, bem como ter suas razões examinadas e, por fim, tomarem parte nas decisões. Assim, tais autores defendem uma maior permeabilidade das instituições e das estruturas do Estado que estão sob a tutela administrativa transitória dos representantes eleitos. (BOHMAN, 1996; WARREN, 2007).

Essa participação não pode estar limitada às ferramentas institucionais de *input* oferecidas, mas também às condições minimamente aceitáveis, das quais devem usufruírem agentes e cidadãos envolvidos no processo político. (YOUNG, 2000).

Por fim, a terceira questão diz respeito aos trâmites internos dessa participação, notadamente os princípios que regulam e submetem tal participação a determinados constrangimentos procedimentais e substantivos. Assim, além dos princípios de reciprocidade, publicidade e *accountabilty*, faz-se necessário explicar em que termos os deliberacionistas defendem uma perspectiva de cooperação mútua tanto durante quanto depois do processo de produção da decisão política.

Assim, por ressaltarem a importância de ideia de soberania popular para afirmar-se a consistência do regime democrático, consideram inadequada a corrente divisão do trabalho político entre esfera dos representantes e esfera civil. Assim, o modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação dos cidadãos de, na posse de liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos. (MARQUES, 2012, p. 23).

Não que os autores dessa corrente reivindicam formas mais diretas de democracia. Por sua vez, reconhecem a necessidade de representação para que o sistema político continue a funcionar sem deixar de lado a eficiência (reivindicação de cunho liberal, tratada com maior profundidade originalmente em Max Weber).

(MARQUES, 2012, p. 25).

Outro ponto essencial diz respeito ao aperfeiçoamento das condições sociais dos cidadãos com vistas a fortalecer o uso da razão pública. Isso porque os cidadãos não podem ser considerados iguais quanto à possibilidade de reivindicar demandas e apresentar razões, se estes enfrentam dificuldades para sobreviverem com dignidade mínima. (MARQUES, 2012, p. 26).

Conclui-se que, a despeito das dificuldades teóricas, o modelo deliberativo possui relevância não só ao representar um empreendimento recente em teoria democrática, mas especialmente por fazer convergir concepções políticas aparentemente irreconciliáveis, como o liberalismo e o republicanismo. Por sua vez, a concepção deliberativa continua a omitir o tratamento de determinadas questões, como a questão do engajamento político e o capital social, bem como a importância da cultura política de cada sociedade. (MARQUES, 2012, p. 32)

Nos moldes do preceituado por Habermas, a democracia deliberativa legitima-se com a realização dos princípios da soberania popular e dos direitos fundamentais. Isso em razão de que a legitimidade do Estado Democrático de Direito está justamente nesse amplo e racional debate político entre as pessoas, ou seja, quanto mais racional a discussão pública, mais democrático o sistema. (HABERMAS, 2003, p. 23).

Em outra ponta, Chantall Mouffe e Ernesto Laclau desenvolvem uma discussão acerca da democracia radical e plural, estes que asseveram uma de suas principais ideias:

> (...) a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia à ilusão de que poderíamos nos livrar completamente do poder (...) se aceitamos que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder compatíveis com os valores democráticos. (MOUFFE, 2003, p. 14).

Conclui-se, portanto, que a democracia deliberativa, especialmente pela necessidade de racionalidade e justificação, seja o regime político que mais se amolda à participação popular, esta encarada como um direito fundamental em sentido estrito. Assim, a deliberação pública, inclusive viabilizada através de novas formas de comunicação social, é essencial para a participação dos cidadãos quando da produção da decisão política, fomentando assim um partilhamento do processo

decisório.

2.9 As Ruas e a Democracia – Junho/2013

Com as crises da democracia representativa e de legitimidade dos partidos políticos, consubstanciadas em um sistema político progressivamente impermeável, a solução para que as vozes das ruas possam ser ouvidas se dá por meio de protestos sociais e atos de desobediência civil. (ALVES; LIMA, 2017, p. 47).

Em que pese a difícil tarefa de catalogar o ocorrido em junho de 2013, é consabido que houve uma proliferação de reivindicações da sociedade que abalaram as estruturas da calmaria política que há anos mobilizava a classe política.

André Singer lembra que o ponto máximo daquilo que ele próprio denominou “acontecimentos de junho” se deu no dia 20, quinta-feira, em suposta comemoração à revogação do aumento da tarifa do transporte público. Nessa ocasião, mais de 100 cidades alcançaram, no todo, cerca de 1,5 milhões de participantes. Quatro dias depois, em resposta, a então Presidente Dilma Roussef propôs uma Constituinte exclusiva em relação à Reforma Política, esta que, de acordo com o projeto, seria submetida a plebiscito popular. (SINGER, 2013, p. 26).

Sobre o ocorrido, é elucidativo o que assevera José Murilo de Carvalho:

> Todos assistimos, bestializados, a essa explosão coletiva de insatisfação. A perplexidade atingiu em cheio o mundo político, em especial o Partido dos Trabalhadores, que nunca deixou de se autopromover como responsável por um governo popular. Congresso e Executivo apressaram-se em declarar que estavam atentos ao clamor das massas e em propor reformas e iniciativas, algumas delas mais de seu próprio interesse do que do interesse das ruas, como foi o caso das propostas feitas pela presidente de convocação de constituintes, plebiscitos e referendos. (CARVALHO, 2015, p.8).

É forçoso constatar a forma em que tais manifestações ocorreram, notadamente por estarem divorciadas das formas ordinárias de manifestações historicamente conhecidas no País.

Essa é uma das características do processo de empoderamento, vez que ocorrem, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas,

especialmente sem a participação de partidos políticos ou sindicatos. (GOHN, 2004, p. 23).

Nessa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo de conquista de vez e voz, por indivíduos, organização e comunidades. Vislumbra-se assim a busca do poder de agenda em temas que afetam suas vidas. (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 493 – 494).

Por sua vez, constatou-se, de forma intensa e inédita, a utilização das redes sociais como meio de comunicação social a viabilizar a arregimentação de manifestantes, situação esta impensável nos movimentos das “Diretas Já”, ou no caso do impeachment de Fernando Collor (1992).

Ironicamente, os principais opositores do movimento, desta vez, localizavam-se dentro dos órgãos tradicionais de organização da sociedade, tal como partidos, sindicatos e entidades estudantis. (CARVALHO, 2015, p. 9).

Dessa forma, resta evidenciado que as manifestações foram inéditas em pelos menos quatro pontos: viabilizadas por meio das redes sociais; não tinham lideranças claras, exceto no início; tornaram-se multifocadas após a ênfase inicial no custo dos transportes coletivos; e fugiram aos valores políticos vigentes. (CARVALHO, 2015, p.9).

O clamor das ruas abalou as estruturas governamentais e setores da sociedade civil, demonstrando um descontentamento generalizado e pouco visto no Brasil nos últimos 30 anos.

A ausência de transitividade entre os interesses dos representados com a atuação dos representantes é contextualizada com a atuação dos líderes do Movimento Passe Livre - MPL, demonstrando uma prática democrática bastante diversa do sistema representativo.

Sobre o tema, André Singer enfatiza a entrevista que dois representantes do MPL, Lucas Monteiro de Oliveira e Nina Cappello, deram ao programa *Roda Viva* da TV Cultura na noite da segunda-feira, 17 de junho. O autor assevera que os dois entrevistados foram firmes e precisos nas respostas, demonstrando inclusive por meio do apego absoluto ao objetivo do movimento – a revogação do aumento de tarifas – que da parte deles não haveria nenhum risco de manipulação do *tsunami* que se erguera naquela ocasião. Assim, a entrevista foi um bom exemplo de que a sociedade desejada pelo MPL é de fato participativa, pois os dois membros destacados para falar aos telespectadores foram fiéis aos que se

poderia chamar de mandato imperativo: só disseram o que a “assembleia” os autorizava a dizer. (SINGER, 2013, p. 33).

A proliferação de demandas é uma das consequências da pluralidade de correntes ideológicas vinculadas às manifestações daquele período.

O fato é que, a partir do momento em que importantes setores de classe média foram para a rua, o que era antes um movimento da nova esquerda passou a ser um arco-íris em que se misturaram desde a extrema-esquerda até a extrema-direita. As manifestações adquiriram, a partir deste, um viés oposicionista que não se identificava antes, tanto ao governo federal quanto aos governos estaduais e municipais. (SINGER, 2013, p. 34).

Em obra idealizada sobre o movimento de junho de 2013, assim indaga Marco Aurélio Nogueira:

> Tudo isso poderia ser resumido numa questão: como fazer para que as vozes das ruas se encontrem com a voz do Estado, de modo a democratizá-la? Como fazer para que a política dos cidadãos – feita de questões existenciais fortes e desejo de comunidade – se articule com a política dos políticos, feita de cálculos frios e desejo de poder? Se essa articulação se der, a reforma da política se completará em sentido democrático. (NOGUEIRA, 2013, p.77).

Outrossim, esse processo resultou em uma mudança de paradigma na comunicação, discutindo assim o novo papel dos meios de comunicação social na dinâmica democrática, conforme observado por Marco Aurélio Nogueira:

> A própria comunicação social, a mídia, a imprensa em particular estão hoje em aberta recomposição. Não é só a Mídia Ninja, o coletivo que se propõe a fazer coberturas com narrativas independentes e combinando jornalismo e ação política. As novas tecnologias digitais, a disseminação maciça de *smartphones* e a ampliação do acesso à internet promovem uma revolução na comunicação e, por extensão, nos processos de formação da opinião e na dinâmica democrática. (NOGUEIRA, 2013, p. 199).

Por fim, importante enaltecer que os movimentos de desacordo ou de reivindicação que a desobediência civil e o protesto social expressam tendem a revelar uma tensão entre o poder constituinte, representado pelos anseios do povo, e os poderes constituídos, ou seja, as leis e instituições que estão sendo questionadas. Ocorre que a soberania popular não reside enclausurada temporalmente no momento da formação de uma nova Constituição, menos ainda no monopólio parlamentar. Assim, o poder constituinte está presente no

aprimoramento do Estado Democrático de Direito tanto pela desobediência civil como por meio do protesto social. (ALVES; LIMA, 2017, p. 54 – 56).

Sob esse aspecto, o movimento é vitorioso não só em relação a revogação da tarifa do transporte público, mas especialmente por consolidar um núcleo de prática democrática em que a criação e defesa de direitos sejam reafirmados por intermédio da explicitação (e não do ocultamento) dos conflitos sociais e políticos.

Dessa forma, tem-se que o processo de empoderamento, como definição próxima da noção de autonomia, vai ao encontro da otimização dos estandartes de participação popular no processo legislativo, enaltecendo que tal processo passa pelo aprofundamento da democracia mediante ampliação da cultura política e da participação cidadã.

Verifica-se, portanto, a “tempestade perfeita” para, utilizando-se novas estruturas de organização, somado à evolução do conceito de cidadania, ressignificar o espaço decisório, sem prescindir do Poder Legislativo, plasmado em um processo legislativo colaborativo.

3 ABORDAGEM POLÍTICO-JURÍDICA DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA INDIRETA

É forçoso reconhecer a inviabilidade de se implantar uma verdadeira democracia direta, nos moldes da democracia grega, mormente Atenas, onde o povo reunido na Ágora transformava a praça pública no local em que se deliberavam com ardor as questões do Estado.

Em tempos atuais, não se vislumbra a ideia de cidadãos reunidos na praça dos três poderes em Brasília para decidir os rumos do Estado Brasileiro, sobretudo nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse muito frequentes, exigindo uma intensa atividade legislativa.

Por outro lado, mesmo com reduzida amplitude, a democracia direta ainda persiste em alguns países de territorialidade reduzida, pela qual pode ser vivenciada através da *Landsgemeinde*, encontrada em alguns Cantões da Suíça central e oriental, como Glaris, Unterwalden e Appenzell (DALLARI, 2003, p. 152).

A despeito do começo de sua abolição a partir do século XIX, trata-se a *Landsgemeinde* de um órgão supremo caracterizado como uma assembleia de cidadãos que tenham direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever.

Por sua vez, é quase incontroverso que tal técnica está fadada ao fracasso em um colégio eleitoral mais numeroso, o que, por si só, é suficiente para torná-la inviável no mundo atual. Soma-se a isso a antiga luta de conter a tendência da democracia em degenerar-se em demagogia, da qual a máxima *vox populi, vox dei* muito bem expressa uma intensa idolatria política que muitas vezes colide com a preservação de direitos fundamentais.

Outra crítica à viabilidade de eventual democracia direta resiste no fato de que o homem moderno, diferente do cidadão ateniense, precisa se preocupar em prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Isso porque o cidadão ateniense, dotado de “virtuosidade política”, não necessitava trabalhar para viver, haja vista a classe econômica superior que pertenciam.

Ainda que não consideremos a democracia como a forma ideal de governo, ela deve ser organizada de modo a assegurar o máximo de legitimidade

moral, viabilizada com a máxima participação dos indivíduos e ainda na proteção dos grupos minoritários.

Sobre o tema, assim é o escólio de Fernando de Brito Alves:

> É inegável que a superação do fetichismo do discurso passa pelo aprimoramento da democracia e de suas instituições, com a discussão profunda do sentido de uma teoria da democracia mais próxima da realidade e desvinculada de projetos ideológicos descomprometidos com a inclusão social. (ALVES, 2013, p. 127).

Por sua vez, a identificação atual da democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, passa pela democracia representativa. Assim, os institutos da democracia semidireta, não sem antes prescindir do esteio do sistema representativo acima assinalado, aparecem como instrumento do poder popular de decisão (BONAVIDES, 2014, p. 294).

Maria Victória de Mesquita Benevides critica o maniqueísmo relacionado ao polêmico embate entre democracia representativa versus democracia direta, justamente porque traz de forma implícita uma alternativa radial que não se sustenta. A autora é convicta defensora da implementação de mecanismos de democracia direta que possam atuar como corretivos necessários à representação política tradicional, explicando assim sua preferência pela expressão *democracia semidireta*.

Não se ignora a grande discussão quanto à falta de transitividade entre a vontade do eleitor e a do seu representante, notadamente em razão do mandato político não ser impositivo. Nesse sentido, a democracia representativa se revela ineficaz e lenta quando confrontada aos anseios da comunidade e da delegação do poder pelo povo, o que reforça o apelo às técnicas de democracia semidireta e participativa.

Nesse sentido, André Ramos Tavares ressalta a vontade de se exercer, de fato, o poder na democracia semidireta:

> A vontade de participar do poder, na democracia representativa, nos moldes atuais, é restritivista, visto que cessa no momento em que ocorre o provimento eleitoral. De maior duração e profundidade é a vontade de exercer o poder na democracia semidireta, na qual se vai além do mero voto, galgando intersecções e imbricações necessárias com a esfera pública representativa do exercício do poder pelos representantes do “soberano” (povo). (TAVARES, 2004, p. 352).

Nessa vereda, cabe ressaltar importante definição acerca da democracia semidireta pelo escólio de Paulo Bonavides, veja-se, pois:

> (...) percebeu-se ser possível fundar instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos. Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem ver a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos (BONAVIDES, 2014, p. 295).

O referido modelo de democracia representativa, a despeito de todo esse romantismo exacerbado, não consegue viabilizar a transitividade entre as preferências individuais e a atuação dos representantes, um dos motivos que levam a descrença no sistema representativo atual.

Diante disso, vislumbram-se propostas pensadas na intenção de propugnar maior legitimidade da democracia. Esse somatório da democracia representativa com processos de consultas popular em algumas situações dará azo à conceituação do modelo de democracia semidireta. (BEÇAK, 2013, p. 11)

Na democracia semidireta, ao contrário do regime representativo, a alienação política da vontade popular se faz apenas parcialmente, uma vez que, partindo-se do princípio que a soberania está com o povo, pertence a este o direito de intervenção, garantindo-lhe assim o poder de decisão de última instância. (BONAVIDES, 2014, p. 295-296).

Nesse sentido é o importante escólio de Marcus Cláudio Acquaviva:

> A terceira espécie de democracia é a semidireta assim nominada porque ao lado da natureza representativa de seu sistema político, nela se admite a utilização esporádica da intervenção direta dos governados em certas deliberações dos governantes. (ACQUAVIVA, 1993, p. 423)

Esses instrumentos da democracia semidireta expõem tentativas de dar mais materialidade ao sistema indireto e vislumbram reaproximar o cidadão da decisão política sem intermediários. (BASTOS, 1989, p. 237).

Por sua vez, como destaca Avritzer e Pereira (2005), a Constituição abriu a possibilidade para a criação de diversos instrumentos de participação

híbrida, cujos exemplos mais conhecidos são o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas.

Assim, vislumbra-se uma ampliação de outros institutos de democracia participativa, alguns menos polêmicos como a Comissão de Participação Popular na Câmara dos Deputados, outros mais como a possível regulamentação do lobby no Brasil.

Sobre o assunto, Mariana Lopes Alves assevera que as experiências de participação junto aos institutos de participação híbridas, ou seja, em que colaboram tantos atores estatais como sociais, têm sido exitosas principalmente no Poder Executivo. Enfatiza-se que a abertura do executivo à participação da sociedade civil foi capaz de agregar segmentos da sociedade para discutir temas de gestão. (ALVES, 2009).

Nessa vereda, em que pese a polêmica junto ao Congresso Nacional, vale lembrar o Decreto nº 8.243[7], de 23 de maio de 2014, editada pela Presidente Dilma Rousseff e que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), bem como o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Outrossim, no Poder Legislativo, vislumbra-se um esforço no sentido de disponibilizar aos cidadãos canais alternativos de participação, tais como a Comissão de Legislação Participativa (CLP), esta que tem por função a recepção de propostas informais da população e seu encaminhamento para debate pelos representantes eleitos, bem como a tramitação de projetos com vistas a regulamentar o lobby no cenário político nacional.

A CLP da Câmara dos Deputados, criada em 2001 com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa, recebe sugestões legislativas de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações e órgãos de classe.

Em que pese a evolução oferecida naquela época, é incontroverso a inviabilidade nos dias atuais de manifestação única e exclusiva através da sociedade civil organizada, especialmente em razão da viabilidade das plataformas digitais.

A utilização da esfera pública virtual com o escopo de aproximar as condições de deliberação já fora ressaltada por Rousiley C. M. Maia e Wilson Gomes, para quem o uso das novas tecnologias de comunicação e informação têm

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

sido frequentes para fortalecer o processo democrático. Observa-se que a rede pode proporcionar um meio pelo qual o público e os políticos podem comunicar-se, trocar informações, consultar e debater, sem os usuais obstáculos burocráticos. (GOMES; MAIA, 2008, p. 277).

Diante dessa constatação, em 2013, coincidentemente um ano de demonstrações de mobilização social, a Câmara dos Deputados instituiu, por meio da aprovação da Resolução nº 49, o chamado "Laboratório Ráquer"[8], um espaço de interação digital entre a Casa e a população que permite a coleta e a disponibilização, de forma colaborativa, de dados públicos relevantes para ações de cidadania em geral.

Acerca do aprofundamento dos canais democráticos, importante destacar o desenvolvimento do Portal *e-Democracia* junto à Câmara dos Deputados, possibilitando e fomentando a participação popular no bojo do processo legislativo. Sobre o vanguardista projeto, Paloma Maria Santos, Marciele Berger Bernardes e Orides Mezzaroba destacam:

> [...] o Portal e-Democracia é uma iniciativa que avança no sentido dar ao cidadão finalmente o direito de se expressar, a oportunidade de interagir e opinar, permitindo que ele promova debates e compartilhe conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse estratégico nacional. (SANTOS; BERNARDES; MEZZAROBA, 2009)

Foi com esse desiderato, notadamente de aproveitar os avanços tecnológicos, que tramita na Comissão de Legislação Participativa – CLP, o Requerimento nº 93/2016[9], de autoria do Deputado Chico Lopes – PcdoB/CE, que "requer apreciação da proposta de Projeto de Resolução, que objetiva alterar dispositivo do Regimento Interno, visando ampliar a participação social no Parlamento". (BRASIL, 2016).

Justifica-se a presente proposição, segundo o autor, para que "as vozes cidadãs, expressadas em diferentes espaços de protagonismo", possam encontrar nas chamadas "plataformas digitais" um canal eficiente para se fazer ouvir e participar de forma consistente e responsável dos poderes públicos. (BRASIL, 2016).

---

8 http://labhackercd.net/index.html
9 http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514459&filename=Tramitacao-REQ+94/2016+CLP

Assim, a Comissão de Legislação Participativa poderia ampliar seu papel institucional, passando a viabilizar a tramitação de sugestões de iniciativas legislativas não só de grupos sociais organizados, mas também de ideias propostas por cidadãos individualmente considerados, desde que venham a obter algum apoio expressivo de outros iguais.

O Projeto de Resolução, entre outras coisas, altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, alterando o art. 254 e parágrafos acrescidos, tal como o §1º, *in verbis*:

> §1º. As ideias de iniciativa legislativa apresentadas por cidadãos que, no prazo de quatro meses de sua apresentação, obtiverem apoiamento de pelo menos **vinte mil apoiadores** na plataforma digital serão automaticamente convertidas em sugestões de iniciativa legislativa e encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, para apreciação. (grifo nosso). (BRASIL, 2016).

Convém ressaltar que a proposta apresentada está em sintonia com o Senado Federal, que por meio da Resolução nº 19/15, regulamentou naquela Casa de Leis o "Programa e-cidadania", cujo objetivo foi justamente criar um mecanismo digital de acolhimento de sugestões legislativas oriundas do seio da população. Tal iniciativa tem se mostrado efetiva e exitosa ao prestigiar a pessoa física, o cidadão comum, como um sujeito ativo do fazer legislativo.

Como observa Beçak e Longhi, salutar a influência da participação dos cidadãos nas deliberações legislativas, tal como ocorrera quando da tramitação do Marco Civil da Internet (Projeto de Lei nº 2.126/2011), uma vez que inovou não só na colaboratividade na confecção do projeto de lei, mas sobretudo pela interatividade entre o cidadão e os representantes durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara, em um verdadeiro processo legislativo colaborativo. (BEÇAK; LONGHI, 2012).

Outras leis vislumbram a promoção da participação popular na formação da vontade política, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, inclusive com a realização de audiências públicas. Sob essa perspectiva, Juarez Freitas afirma que esses diplomas legislativos representam uma superação da legitimação pelo procedimento e enaltecem o controle social – que visa "impedir abuso e controlar diretamente, desde o nascedouro, as opções do administrador público", previsto na Constituição como decorrência do princípio democrático. (FREITAS, 2004, p. 68).

Obviamente que a mera participação em audiências públicas por si só não se mostra revelador de qualquer aprofundamento democrático, pelo qual há a necessidade de conhecimento informado pelos participantes, devendo ser enaltecido os aspectos deliberados em detrimento de aspecto consultivos.

Como pode ser observado, é perfeitamente factível a existência de um processo legislativo colaborativo, importando na ressignificação das atuais funções do Poder Legislativo, resgatando assim sua credibilidade institucional.

3.1 A Regulamentação do *Lobby* no Brasil

Viceja grande discussão a regulamentação do *lobby* no Brasil, notadamente em razão do termo possuir alta carga pejorativa no cenário atual, especialmente em razão da atuação de lobistas junto à parlamentares envolvidos em caso de corrupção.

Por sua vez, não há qualquer relação entre a necessária e legítima atividade de relações governamentais e as atividades espúrias que se descortinam das operações deflagradas.

Dessa forma, o *lobby* pode ser resumido em ações planejadas e executadas para defesa de interesses de um grupo ou de uma organização, o que deve ser encarado como legítimo, desde que exercido de forma transparente e regulamentado.

Diante desse cenário, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 1202/0710, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que regulamenta a atividade de *lobby* e a atuação de grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Federal.

No substitutivo apresentado, fica consignado que os agentes pretendem modificar legislações ou projetos em análise no Legislativo. Além disso, as audiências com parlamentares ou agentes governamentais devem ser registradas formalmente em agendas públicas, entre outras exigências.

---

10 http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/520899-CCJ-APROVA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-A-ATIVIDADE-DE-LOBBY-NO-SETOR-PUBLICO.html

Essa regulamentação e respectivo registro formal nas agendas públicas pode deixar de mascarar uma situação: trazer à tona os verdadeiros grupos de interesse no Congresso Nacional e assim possibilitar o *accontabilty* e maior controle social.

Sobre o assunto, Pablo Silva Cesário (2016, p. 109) mapeou as relações entre grupos de interesse no Congresso Nacional e levantou algumas hipóteses sobre tais grupos, com vistas a identificar como os grupos se articulam; quais os grupos mais ativos; quais as principais características dessa estrutura de relações, entre outras indagações.

Segundo o autor, a primeira característica relevante da rede de grupos de interesse no Congresso Nacional é seu tamanho, sendo formada por 975 grupos de interesse. Por outro lado, existem na rede 81.668 ligações entre os grupos de interesse, resultando em uma conexão de 93% entre os grupos entre si. (CESÁRIO, 2016, p. 113-114).

Nessa perspectiva, identificou-se um núcleo de organizações com um papel de coordenação sistêmica. Tal núcleo é composto por 14 grupos de interesse e possui perfil relevante para os interesses da pesquisa. Depreende-se que metade dos integrantes do núcleo da rede é composta de centrais sindicais (CTB, CUT, CONLUTAS, NCST e UGT) e de suas organizações afiliadas (DIEESE e FST). Ainda na pauta dos trabalhadores se destacam os sindicatos e associações de funcionários públicos (SINAIT - auditores do trabalho, ANPT - procuradores do trabalho, ANAMATRA - juízes do trabalho, ANFIP - auditores fiscais) e uma associação de aposentados (COBAP), estes que agem em parceria com as centrais sindicais. Por sua vez, apenas dois grupos são empresariais, a CNI e a CNC. (CESÁRIO, 2016, p. 119).

A constatação da predominância de grupos de interesses trabalhistas em detrimento de grupos empresariais e a inexistência dos demais tipos de grupos no núcleo da rede pode ser explicada em razão da metodologia utilizada na pesquisa, uma vez utilizados os dados coletados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal através de registros em participações em audiências públicas e seminários nos anos de 2011 e 2012.

Por sua vez, constata-se diuturnamente a influência de grupos de pressão ou interesses sem qualquer registro formal junto ao Congresso Nacional, o

que pode explicar a ausência de tais grupos junto à pesquisa, que atuam de forma nefasta junto aos parlamentares, sem qualquer controle social.

Nessa vereda, vale lembrar a asséptica Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, esta que regulamentou a Lei de Acesso à Informações Públicas. Assim, defende-se que a Lei de Acesso à Informação, em paralelo à regulamentação do *lobby*, possam traduzir uma significativa sinergia potencial, uma vez que a regulamentação do *lobby* pode trazer informações novas, de relevante interesse público, estas que seriam divulgadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação. (MANCUSO, ANGÉLICO, GOZETTO, 2016, p. 48).

A regulamentação do *lobby* pode colocar novas informações à disposição dos cidadãos, seja em relação aos próprios lobistas, seja em relação às interações que eles mantêm com os parlamentares. (MANCUSO, ANGÉLICO, GOZETTO, 2016, p. 49).

Diante disso, nos moldes do vivenciado nos EUA, não resta outra sorte a não ser regulamentar a atividade, trazendo à luz a atuação desses grupos, emergindo daí a devida transparência no poder público e viabilizando o controle social, ajudando o cidadão a compreender o que Estado faz e por que faz.

3.2 O Veto Popular e a ADPF 385

O veto popular consiste em mais uma espécie de instituto de participação híbrida, também conhecido instrumento de democracia participativa.

Paulo Bonavides conceitua o instituto do veto popular como um instrumento de participação popular, ressaltando a “faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução” (2014, p. 316).

Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona da seguinte forma:

> “Quando o *referendum* popular é reclamado por uma fração do eleitorado que assim impede a entrada em vigor de um texto já aprovado pelo Parlamento, até deliberação do povo, dá-se o chamado veto popular, porque, como o veto do chefe de Estado atualmente, o requerimento de *referendum* suspende a tramitação do

> projeto, impedindo sua transformação em lei antes de nova decisão" (2012, p. 269).

Resta de sobejo comprovado, portanto, a viabilidade do instituto em permitir uma efetiva participação da sociedade no processo de elaboração das normas, colocando em destaque o papel daqueles que detêm, de fato, o poder em uma democracia.

Vanguardista em relação ao tema, o Município de Aracaju-SE proclamou na Lei Orgânica do Município o instituto do veto popular.

No bojo do capítulo II - Da Organização, na Seção I - Do Poder Legislativo, mais especificamente na Subseção VI - Do Processo Legislativo, o art. 104 estabeleceu as formas de participação popular no processo legislativo através da seguinte redação:

> Art. 104. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara de Vereadores, de Projetos de Lei ou Veto subscritos por, no mínimo, (05) cinco por cento do eleitorado municipal.
> §1º. A lei ordinária estabelecerá os parâmetros para disciplinar o veto popular.

Em razão do disposto *supra*, foram editadas duas leis, sendo a primeira a Lei Complementar Municipal nº 16/1994 a que regulamentou o mencionado artigo, assim estabelecendo:

> Art. 1º. O veto popular em matéria considerada contrária ao interesse público, será proposta à Câmara de Vereadores por pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal de acordo com as seguintes normas:
> I – o veto poderá ser total ou parcial, abrangendo todo o projeto de Lei ou apenas um artigo, inciso, parágrafo ou alínea, suprimindo-os por inteiro.
> II – Será aposto no prazo de 15 dias úteis contados a partir da data da publicação da Lei no Diário Oficial.
> III – Os eleitores deverão assinar o documento onde estão apostas as razões do Veto, colocando ao lado o número do título de eleitor e o endereço.
> Parágrafo Único – Cabe à Câmara Municipal, se achar conveniente, verificar a autenticidade das assinaturas apostas, só ficando invalidado o documento se as assinaturas consideradas inválidas reduzirem o número mínimo de 5% (cinco por cento) do eleitorado.
> Art. 2º. Após o recebimento do Veto pela Câmara Municipal, que se dará através de parecer da Comissão de Justiça e Redação, a Lei a que ele se refere terá sua vigência suspensa, sendo que a "VACATIO LEGIS" perdurará até que o mesmo seja votado pela Câmara.
> Parágrafo único – Se a Comissão de Justiça exarar parecer contrário à Admissão do Veto, este deverá ser examinado pelo Plenário da

> Câmara, devendo sua decisão ser proferida com o quórum de maioria absoluta.
> Art. 3º. O Veto será votado no prazo de 30 dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo quórum de maioria absoluta em votação secreta.
> Parágrafo Único – Esgotado o prazo de deliberação estabelecido neste artigo, o Veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando-se as demais votações até a sua votação final.
> Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Em consequência, a Lei Ordinária nº 3.037/2002, por sua vez, estabeleceu procedimentos adicionais à iniciativa popular para apresentação de projetos de lei e de veto popular, prevendo em seu artigo 10 o seguinte:

> Art. 10. Os projetos de iniciativa e veto populares a que se referem os arts. 104 da Lei Orgânica do Município e 4º, inciso II desta lei não poderão ser rejeitados por vício de forma, cabendo à Câmara Municipal, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, vedada a alteração de conteúdo, e terão as assinaturas do eleitorado conferidas pela Mesa Diretora, a quem caberá a aferição do número total de subscritores.
> Parágrafo Único – o veto popular é a rejeição por parte da população municipal de lei aprovada pela Câmara e sancionada pelo Prefeito, com ou sem vetos deste, regendo-se o seu trâmite pelo regramento da iniciativa popular com as seguintes alterações:
> I – É possível o veto da matéria vetada pelo Prefeito;
> II – Publicada a lei, a qualquer tempo poderá a população exercer o seu direito de veto;
> III – A Câmara será cientificada da propositura do veto que, feita por mais de 5% (cinco por cento) do eleitorado torna obrigatória a sua inclusão em pauta na primeira sessão seguinte, sobrestada a apreciação de qualquer matéria enquanto não apreciado o veto popular;
> IV – A propositura do veto só poderá ser derrubada por maioria absoluta dos vereadores;
> V – O veto só poderá ser aprovado ou rejeitado no todo, sendo vedado o seu fracionamento ou qualquer alteração por parte dos vereadores;
> VI – Aprovado o veto popular, a Câmara revogará as normas que constituem o seu objeto mediante decreto legislativo.

Consubstanciada no vanguardista aparato legislativo daquele Município, a população iniciou mobilização com vistas a recolher assinaturas para encaminhar à Câmara de Vereadores o projeto de veto popular à Lei que instituiu o aumento das passagens de ônibus.

Diante disso, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento

de Preceito Fundamental - ADPF 385[11], com pedido de medida cautelar, contra os dispositivos de normas do Município de Aracaju (SE) que instituíra e regulamentara o veto popular, uma vez que, segundo a entidade, a previsão de tal instituto viola o modelo democrático e contraria normas de processo legislativo. (BRASIL, 2016).

Os representantes da associação concluem pela inconstitucionalidade da norma invocada, uma vez que, com esteio no artigo 14 da Constituição Federal, as vias de participação direta do cidadão no regime democrático brasileiro são exclusivamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Para tanto, asseveram que o regime democrático brasileiro é representativo, com abertura de participação direta nos estritos limites impostos pela Constituição. Tal pedido está alicerçado naquilo que Celso Bastos e Ives Gandra Martins chamam de “reserva constitucional da participação”, uma vez que as vias de participação direta do cidadão nas decisões políticas são aquelas definidas na Constituição de 1988, esta define o modelo democrático vigente no país e que define, portanto, o padrão de constitucionalidade das normas que tutelam a vivência da democracia no Brasil.

Outrossim, lembram que tal instrumento fora objeto de discussão junto à Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Carta Magna de 1988. Por sua vez, tal instituto não fora incorporado ao texto proclamado exatamente por conta dos inconvenientes práticos que acarreta e da subversão que produz no sistema democrático representativo.

A ADPF estava adstrita à Relatoria do então Ministro Teori Zavaski que, com o seu falecimento, fora redistribuída ao Ministro Alexandre de Moraes.

Convém enaltecer que o veto popular tem previsão em Leis Orgânicas de muitos municípios, tal como o de Fortaleza (arts. 60/61) e Beberibe (art. 32-A), motivo pelo qual viceja grande discussão acerca da sua constitucionalidade ou não, o que certamente se concluirá com o julgamento da ADPF supracitada.

De tudo isso, há que se concluir que tais instrumentos são meios em que os cidadãos podem agir por meio racionais, impondo sua própria vontade e legitimando a democracia efetiva para o exercício de poder, informada obviamente pela liberdade política, cidadania, Estado Democrático de Direito e especialmente pela soberania popular (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 142).

---

11 http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=310921

O apego a já propagada interpretação sistemática pode afastar, no caso, a arguição de qualquer inconstitucionalidade, de modo que o Supremo Tribunal Federal estará tão somente devolvendo e possibilitando o pleno exercício do protagonismo político por quem detém, por direito, o poder.

3.3 O *Recall* no Brasil

Instrumento bastante proclamado em Municípios e Estados Americanos, o *recall* contrapõe-se ao princípio da irrevogabilidade do mandato eletivo, uma vez que possibilita aos representados, por meio desse instituto da democracia semidireta, o direito de revogar o mandado de seu representante.

Assim, o representante eleito pode ser submetido a uma "reeleição" antes mesmo do término do seu mandato, sendo assim encarado como uma das "formas de destituição" pelos cidadãos eleitores. (SGARBI, 1999, p. 99).

Sobre a sua imprecisa conceituação, cabe ressaltar que é possível encontrar, em outros sistemas, inúmeras oscilações terminológicas quanto a sua previsão. Assim, em algumas províncias da Argentina que o chamam de destituição, bem como as antigas Constituições das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que a nominavam de revogação. (SGARBI, 1999, p. 99).

Como ressaltado alhures, não são poucos os ordenamentos que acolhem a possibilidade de revogação de mandatos eletivos. Nessa vereda, convém citar a sua regulamentação em cerca de 18 Estados-membros do EUA, inclusive a Califórnia que utilizou tal instrumento em 2004, somado à países como a Suíça, Bolívia, Peru, Colômbia e Argentina (província de Córdoba), dentre outros.

De qualquer maneira, trata-se de uma consulta popular acerca da revogação do mandato político, instituto de participação híbrida que não está prevista em nosso sistema constitucional, fato este que gerou inclusive diversos debates no bojo do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Roussef.

Sobre o tema, convém lembrar que não fora por ausência de discussão no bojo da Assembleia Nacional Constituinte que o instituto não fora proclamado em nosso texto constitucional.

Eneida Desiree Salgado enaltece emenda de Domingos Leonelli, este que propugnava a adoção do *recall* em nosso ordenamento constitucional,

defendendo assim a destituição do mandato oriundo do voto majoritário pelos eleitores por perda da confiança coletiva. Em sua exposição, o constituinte afirmara que se os representantes podem afastar o mandatário, com muita mais razão o poderia o titular do poder. Naquela ocasião, Michel Temer defendeu a proposta, afirmando que a lei regulamentaria a abertura de um processo de responsabilização política e não uma destituição imediata. Por outro lado, Nelson Jobim se posicionou de forma contrária à emenda, argumentado para tanto que a adoção do instituto se vincularia ao mandato imperativo, o que impediria "a formação da vontade da maioria". A emenda fora rejeitada com 159 votos favoráveis, 283 contrários e 10 abstenções. (SALGADO, 2005, p. 161).

Fábio Konder Comparato defende a instituição do *recall*, conforme se vislumbra abaixo:

> Para que uma Constituição seja, pois, legitimamente democrática, é necessário que ela preveja, como correlato natural do poder eletivo, o direito de o povo destituir os eleitos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo. É mister, ainda, que ela atribua ao povo soberano a legitimidade processual ativa para responsabilizar judicialmente todos os agentes públicos, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, que não são eleitos pelo povo.
> [...]
> A verdadeira instituição democrática é o *recall*: o povo elege, o povo destitui. Povo errou ao eleger, ele pode destituir. Ele pode errar ao destituir? Sem dúvida nenhuma, mas a decisão é dele, ele tem que arcar com as consequências da sua decisão e não o que sempre acontece que é pagar a conta das decisões erradas tomadas pelos outros. Ainda citando Celso Furtado "o ponto de partida do processo de reconstrução que temos que enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisão" (COMPARATO, 2006, p. 02 e p. 14)

Sob essa pilastra, tramitam Propostas de Emenda à Constituição para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo popular.[12]

Só no Senado Federal foram apresentadas três propostas no ano de 2016: as PEC 16/2016, 17/2016 e 37/2016.

A necessidade de maioria absoluta de votos no referendo para que ocorra a revogação do mandato do representante é um aspecto comum entre as três proposições: PEC 16/2016, de João Capiberibe (PSB-AP), PEC 17/2016, de

12 http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/21/tres-propostas-para-recall-de-mandatos-estao-em-exame-no-senado

Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e PEC 37/2016, de Álvaro Dias (PV-PR). Outrossim, há entendimento de que tão somente pode haver um recall por mandato e que tal consulta só pode ocorrer a partir do segundo ano de governo.

Ao revés, as propostas se distanciam quanto às regras para início do processo e condições de aprovação e convocação do referendo. Nessa vereda, importante ressaltar que a proposta do Senador Álvaro Dias estende a possiblidade de *recall* de governadores e prefeitos devendo, portanto, o referendo revogatório de mandato ser aprovado na respectiva Casa legislativa.

Para ilustrar os pontos convergentes e dissonantes das propostas, a Agência Senado elaborou o quadro abaixo que os sintetiza de forma bastante didática:

Tabela 1: Propostas de emenda à Constituição para implementação de referendo revocatório (*recall* de mandatos)

	PEC 16/2016 João Capiberibe (PSB-AP)	**PEC 17/2016 Randolfe Rodrigues (REDE-AP)**	**PEC 37/2016 Alvaro Dias (PV-PR)**
Cargos sujeitos à recall	Presidente e vice-presidente	Presidente e vice-presidente	Presidente, governador e prefeito
Possibilidade de recall	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato
Início do processo	Petição assinada por mínimo de 10% dos eleitores do país, em 9 estados, com 1% dos eleitores de cada	Decisão da maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional	Petição assinada por mínimo de 1% dos eleitores do país, em 5 estados, com 0,3% dos eleitores de cada
Autorização para convocação do referendo	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Congresso Nacional	Congresso Nacional e, em caso de governador e prefeito, a respectiva Casa legislativa.
Condição para revogar mandato	Maioria absoluta de votos em referendo popular	Maioria absoluta de votos em referendo popular	Maioria absoluta de votos em referendo popular
Em caso de revogação do mandato	Convocação de nova eleição	Convocação de nova eleição	Assume o vice-presidente ou sucessor constitucional

Fonte: Agência Senado

Ao propor que o mandato do Presidente e do Vice-Presidente pudesse ser revogado por meio de referendo convocado pela maioria absoluta de ambas as casas do Congresso Nacional, o autor da PEC nº 17/2016, Senador Randolfe Rodrigues, REDE-AP, sustenta em sua justificativa que, ao considerar que todo poder emana do povo, caberia a esse mesmo povo que elegeu destituir o mandatário, ressaltando inclusive que tal revogação seria menos traumática em termos constitucionais que o processo de *impeachment*, uma vez que a decisão, ao fim e ao cabo, caberia diretamente à população, e não aos parlamentares.

Colocada em discussão na página do Senado Federal[13] para que os cidadãos se manifestassem acerca do tema, 417 pessoas votaram favoravelmente à aprovação, ao passo que 130 são contra.

Viceja grande discussão a necessidade de cautela quanto à regulamentação do referendo revogatório, muitas vezes encarado como mecanismo de instabilidade política.

Fernando Neisser destaca três problemas na adoção do instituto no Brasil. Inicialmente, observa que o mérito da decisão reside integralmente no Parlamento, bastando inclusive que uma das casas do Congresso se mantenha ao lado do Presidente para que a vontade popular, ainda que majoritária, seja calada. Outrossim, a regulamentação intensificará a importância da busca por maiorias parlamentares para manutenção dos governantes em nosso já claudicante presidencialismo de coalisão. Por fim, a aprovação da PEC, nos termos que se apresentam, estar-se-ia adotando uma forma mitigada de parlamentarismo, permitindo ao Poder Legislativo abreviar os mandatos do Poder Executivo por mera votação majoritária, em que pese a necessidade de aprovação em referendo à decisão parlamentar. (NEISSER, 2017).

Assim, difícil acreditar na viabilidade constitucional do recall, uma vez que, a pretexto dos representantes eleitos não terem seus mandatos revogados, podem implantarem políticas públicas extremamente populistas, garantindo assim altos índices de aprovação, mascarando o real objetivo do instituto.

---

13 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125453 Resultado apurado em 27/03/2017 às 22:29.

3.4 Referendo

Por essa razão, impera a importância dos institutos da democracia semidireta, quais sejam, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Com isso, a participação popular não fica restrita ao âmbito político, mas também jurídico, porquanto o povo, através de tais institutos, se reconhece como legislador, observando as formas prescritas pela ordem normativa (BONAVIDES, 2014, p. 296).

Como será ressaltado, a Carta Magna de 1988 estabeleceu normativamente dois institutos participativos (referendo e plebiscito) de democracia semidireta já proclamados em outras Constituições brasileiras, ao passo que inovou com a introdução da iniciativa popular.

Nessa vereda, importante ressaltar o instituto do referendo, pelo qual o povo adquire o poder de sancionar as leis editadas pelos legisladores ordinários. Sendo assim, o Parlamento normalmente elabora a lei, mas esta só será juridicamente perfeita e obrigatória depois de sua aprovação popular, depois que o projeto oriundo do Parlamento for submetido ao sufrágio dos cidadãos que poderão votar pelo sim ou não, por sua aceitação ou rejeição (BONAVIDES, 2014, p. 303).

Segundo Maria Victória de Mesquita Benevides, o vocábulo “referendo” origina-se do signo *ad referendum* e a raiz do seu sentido é oriunda dos cantões suíços no século XV, instituído com o fim de legitimar e validar as decisões pelos cidadãos das Assembleias Cantonais. (BENEVIDES, 1991, p. 34)

Em razão dessa consulta à opinião pública ser realizada tão somente depois de tomada a decisão pelo Parlamento, para que seja ou não confirmada, alguns autores alcunharam o referendo como plebiscito confirmatório, sendo preferível o termo usual em razão da forte tradição, não deixando ainda qualquer dúvida de que o objetivo é perguntar ao povo se ele confirma ou não uma decisão outrora já tomada (DALLARI, 2013, p. 154).

Referido instituto funciona como uma “sanção popular” acerca de um projeto de lei ou parte dele, uma vez que a população se manifesta aprovando ou rejeitando uma ideia já consolidada e traduzida na forma de normal legal pelos seus representantes eleitos. Assim, a utilização de tal instrumento viabiliza verificar a legitimidade de determinado dispositivo criado pelo legislador perante a sociedade. (ALVES, 2009, p. 6)

Por sua vez, contextualizando de forma mais objetiva o aludido instituto aos moldes do constitucionalismo brasileiro, José Afonso da Silva conceitua o instituto pelo seguinte excerto, vejamos:

> o referendo popular que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado; está previsto no mesmo art. 14, II, sendo da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizá-lo (art. 49, XV), mas a Constituição não estabeleceu as condições de seu exercício; fica livre o Congresso Nacional de autorizá-lo também em matéria constitucional, ele pode mesmo expedir uma lei definindo critérios e requisitos para seu exercício (SILVA, 2013, p. 144)

Nada obstante as vantagens do supracitado instituto, especialmente em promover a participação popular no bojo do processo legislativo, contrapõem-se diversos inconvenientes em relação ao referendo, veja-se, pois:

> (...) o desprestígio das câmaras legislativas, consequente à diminuição de seus poderes; os índices espantosos de abstenção; a invocação do argumento de Montesquieu acerca da incompetência fundamental do povo e seu despreparo para governar; a cena muda em que se transforma o referendum pela ausência de debates; os abusos de uma repetição frequente ao redor de questões mínimas, sem nenhuma importância, que acabariam provocando o enfadado popular; o afrouxamento da responsabilidade dos governantes (ao menor embaraço comodamente transfeririam para o povo o peso das decisões); o escancarar de portas à mais desenfreada demagogia; em suma, o dissídio essencial da instituição com o sistema representativo (BONAVIDES, 2014, p. 308
> .

Denota-se que a Lei nº 9.709/98, esta que disciplina o referendo, enaltece em seu art. 3º a expressão “às questões de relevância nacional”, o que dá a entender que só se aplicaria no âmbito federal. Por sua vez, em seu art. 2º, este estabelece a distinção legal dos instrumentos participativos da democracia para todo o ordenamento brasileiro. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p.127).

A própria lei a ser referendada é que disporá sobre a sua submissão à manifestação dos cidadãos, podendo ser constituinte (quando se tratar de Emenda Constitucional) ou legislativo (quando se tratar de lei ordinária). Por sua vez, no Brasil não há previsão para os cidadãos referendarem uma emenda constitucional.

Sobre o assunto, importante a contribuição de Dalmo de Abreu Dallari:

> Ad referendum do povo. Em certos casos, as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendum, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto à emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele chamado de facultativo ou opcional. (DALLARI, 2005, p. 154).

Assim, no Brasil, o referendo é classificado pela doutrina de facultativo ou opcional, de modo que José Afonso da Silva assevera a possibilidade do referendo facultativo constitucional. Veja-se, pois;

> 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, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. (SILVA, 2013, p. 65-66).

Sobre o tema, Eneida Desiree Salgado revela uma falha na incorporação do conceito de democracia diante da ausência de referendo popular para a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Lembra a autora que essa proposta estava consignada no conteúdo de muitas propostas com o fito de incutir o sentimento de coautoria do texto constitucional na população. (SALGADO, 2005, p. 169).

Em consequência, ultrapassada os conceitos abalizadores relacionados ao tema, faz-se importante lembrar que o Brasil já teve algumas experiências relacionadas à deflagração de referendos.

Em um primeiro momento, ressalta-se a Emenda Constitucional nº 4, de 02.09.1961, à Constituição de 1946, pelo qual fora decidido o retorno do País ao sistema presidencial em detrimento do parlamentarismo.

Por fim, ressalta-se o referendo realizado para a deliberação sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição no Brasil, em 2005, ao tão comentado referendo sobre o desarmamento. Naquela ocasião, o eleitorado deliberou pela aprovação ou não do disposto no art.

35 da Lei infraconstitucional nº 10.826, de 23.12.2003, denominada de Estatuto do Desarmamento. Nesta consulta popular, prevaleceu a opção pelo "não”, isto é, contra a proibição.

Por sua vez, viceja grande discussão o fato de que o referendo e o plebiscito são termos políticos que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de consulta direta ao povo, sem esquecer a restrição existente quanto à deliberação nesses dois institutos (BONAVIDES, 2014, p. 309).

Sobre a importância e utilidade em se obter decisões coletivas, assim se manifestou Norberto Bobbio:

> [...] Hoje, ninguém pensa em contestar a importância e utilidade de um tal modo de se obter decisões coletivas, e nem mesmo sua legitimidade democrática, ainda que algumas restrições possam ser feitas à concepção atomizante do corpo eleitoral, no qual o instituto do referendum se baseia, e a dificuldade de reunião através da discussão política. (BOBBIO, 1983, p. 69).

A mesma crítica estabelecida à restrição da iniciativa popular em Propostas de Emenda à Constitucional, também pode ser estendida ao referendo, haja vista a não obrigatoriedade e tampouco utilização de referendo ratificador de emenda constitucional, tal como nos moldes proclamados na Suíça e Itália.

Sobre o assunto, importante mencionar a vanguardista disposição proclamada na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que o art. 68, §3º, assevera a possibilidade de ser submetido à referendo popular os projetos de iniciativa popular quando rejeitados pela Assembleia Legislativa, conquanto seja requerido por 10% do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado.

É indubitável, portanto, que essa associação harmoniosa dos dois institutos, iniciativa popular e referendo, não só proclamam a soberania popular como evidenciam o apego aos valores insculpidos em nosso Estado Democrático de Direito.

3.5 O Plebiscito

O plebiscito tem sua origem na Roma antiga, pelo qual vem sendo bastante utilizado nos dias atuais, na maioria das vezes para obter previamente a opinião do povo quanto à deflagração de alguma proposição legislativa.

No cenário constitucional brasileiro, o plebiscito foi inicialmente instituído por ato administrativo mediante a edição do Decreto nº 1, de 15.11.1889, este que proclamou provisoriamente a República brasileira, ao passo que estabelecia ainda a manifestação da nação por sufrágio popular para a sua efetivação, o que de fato nunca aconteceu. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 132).

Maria Victoria de Mesquita Benevides, ao lembrar de tal episódio, conclui que a ideia que norteara a preferência da "Ditadura Republicana" em que se fundou a elaboração da primeira Constituição Republicana Brasileira (1891) fora de rejeição da elite política à participação popular. (BENEVIDES, 1991, p. 114).

Tratando-se o plebiscito de um instrumento destinado a realizar uma consulta popular com o intuito de que o povo se manifeste sobre um interesse de fato, seria natural que o fosse proclamado à luz das normas da Constituição Brasileira de 1988, haja vista o princípio democrático nela exaltado.

Sua regulamentação, ainda que tardia, fora consignada pela Lei nº 9.709/98, esta que traz sua definição legal em seu art. 2º, §1º: "O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido".

Enquanto o *referendum* demanda apenas a "aprovação de uma reforma", o plebiscito "consiste em dar confiança a um homem", pelo qual se concede faculdades ilimitadas de poder, identificando ou harmonizando a causa do governante com os interesses das classes populares. Assim, no referendo "vota-se por um texto", no plebiscito, "por um nome".

Viceja grande discussão o fato de que o Brasil seja um dos poucos países a utilizar duas terminologias para esse tipo de instrumento, o que causa grande parte da dificuldade de compreensão, uma vez que a maior parte dos países utiliza a nomenclatura referendo para se referir a esse tipo de consulta, em ambos os casos (BUTLER; RANNEY, 1994). Isso é facilmente explicado em razão de que por muito tempo a nomenclatura plebiscito teve uma conotação negativa,

relacionada à regimes autoritários que os utilizavam afim de legitimar políticas implementadas.

Quanto ao uso de tal instituto, importante é o escólio da lavra de Dalmo de Abreu Dallari, vejamos:

> (...) Por outro lado, é generalizada, no mundo de hoje, a convicção de que o povo é mal representado nos Parlamentos, pois em muitos casos tem ficado evidente que os mandatários se orientam por interesses que não são os do povo ou que, mais grave ainda, são contrários aos legítimos e autênticos interesses do povo. Evidentemente, é necessário e possível aperfeiçoar os métodos de eleição de representantes do povo, mas não há dúvida que o uso do plebiscito é mais condizente com a democracia direta, que hoje se tornou mais fácil de realizar em vista dos modernos meios de comunicação e consulta popular (DALLARI, 2013, p. 154).

Quanto à extensão do conteúdo do plebiscito, merece ser ressaltado o escólio de Walter Claudius Rothenburg:

> Quanto ao conteúdo, o plebiscito seria uma consulta popular aberta, sobre opções de atos estatais (normativos, políticos ou administrativos), sem definição detalhada, embora sobre situações determinadas. O referendo seria uma consulta popular específica, de aceitação ou rejeição de atos estatais (normativos, políticos ou administrativos). Alguns conceitos propostos somente admitem plebiscito em relação à fatos ou acontecimentos, e referendo à normas. Quanto ao órgão do Poder Público destinatário, enquanto o plebiscito teria principalmente como objeto atos políticos e administrativos, ou seja, estaria endereçado principalmente ao Executivo (mas sem excluir atos legislativos), o referendo teria como objeto principalmente atos legislativos, endereçados ao Legislativo (mas sem excluir atos políticos e administrativos de outro Poder). Quanto ao momento, o plebiscito seria uma consulta prévia, para a orientação da norma ou política, e o referendo, uma consulta posterior, de confirmação ou não. (ROTHENBURG, 2005, p. 656-670)

Outrossim, não obstante a relevância em ser um instituto de participação legislativa, há autores que defendem seu uso como instrumento na participação popular na seara administrativa. Nessa vereda, lembra-nos Moreira que:

> Os grandes projetos econômicos e sociais, de quem lançam mão constantemente os governos contemporâneos, atualmente decididos com duvidosa adesão por parte da sociedade, poderiam ter melhor sorte se fossem baseados, desde o nascedouro, na consulta plebiscitária. É intuitivo que a execução desses projetos, muitos deles exigindo sacrifícios da sociedade, haveria de ser bem mais

> segura e exitosa, respaldada em sua manifestação de vontade *favorável*, após debates esclarecedores sobre suas esperadas vantagens, que se fora imposta de forma imprevisível e peremptória. (MOREIRA NETO, 1992, p. 112).

Vale enaltecer que o plebiscito está adstrito à competência de cada ente federativo, conforme previsão do art. 6º da Lei nº 9.709/1998: “competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica”.

Enfim, plebiscito é também uma consulta popular, tal qual o referendo. A diferença está é que o plebiscito a consulta é anterior a formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre a aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional já aprovados. Assim, o plebiscito está consignado no art. 14, I, da CF/88, podendo ser utilizado pelo Congresso Nacional nos casos que este decidir pela conveniência, mas também indicando desde logo os casos específicos, para a formação de novos Estados e de novos Municípios, conforme reza o art. 18, §§3º e 4º (SILVA, 2013, p. 144).

3.6 A Iniciativa Popular

Viceja grande discussão doutrinária a iniciativa popular, consubstanciada como um instituto da democracia semidireta, prevista no art. 14, III, assim como no art. 27, §4º, art. 29, XIII e art. 61, §2º, todos da Constituição da República Federativa do Brasil.

A iniciativa popular confere a um certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Porém, no Brasil, muito embora desejável, não está expressamente autorizada a Proposta de Emenda à Constituição através do instituto da iniciativa popular.

Em razão de não estar expressamente consignado, parte minoritária da doutrina entende que a interpretação do art. 61, §2º, deva ser restritiva, enquanto há vozes que defendem a possibilidade do feito, apesar dos doutrinadores divergirem acerca dos detalhes de tal propositura, seja por meio de interpretação sistemática, seja por meio da inclusão pelo próprio Poder Constituinte Derivado. (BONAT; SCHIRMER, 2016, p. 64).

Pinto Ferreira enfatiza que a iniciativa popular “é o direito do povo de interferir diretamente na legislação constitucional ou infraconstitucional, mas não obriga o Parlamento ou o Congresso a legislar”. (FERREIRA, 1992, p. 267).

Viceja grande discussão a origem do instituto, de modo que Paulo Bonavides se perfilha entre aqueles que defendem que a técnica fora adotada pela primeira vez nos Estados Unidos, sendo regulamentado no Estado da Dakota do Sul (1898), porém sendo Oregon (1904) o primeiro Estado da União Americana que fez uso dessa técnica do governo semidireto. (BONAVIDES, 2014, p. 313).

Por outro lado, há autores que asseveram que o primeiro registro da implementação da iniciativa popular, esta utilizada tanto para as leis comuns quanto para reforma da Constituição, dera-se inicialmente no Cantão de Vaud em 1848, um dos cantões suíços, região bastante pioneira e mais radical quanto à inserção popular na elaboração de atos legislativos. (BATELLI, 1932, p. 20).[14]

Sobre um dos requisitos autorizadores para deflagrar uma proposta de iniciativa popular, alertando a utilização desmedida do instrumento, Kelsen afirmara que “é tanto mais eficaz quanto menor é o número de cidadãos cuja proposição tem por consequência pôr em movimento o procedimento parlamentar. Esse número não pode ser muito pequeno, para evitaram-se abusos”. (FERREIRA, 1992, p. 270)

Sobre o salutar instituto, discorreu José Afonso da Silva, vejamos:

> A iniciativa popular pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por números razoáveis de eleitores, acolhida no art. 14, III, e regulada no art. 61, §2º, o projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 800.000 eleitores), distribuídos pelo menos em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles. Estatui-se também que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, enquanto que, em relação aos Municípios, já se dispôs que a sua lei orgânica adotará a iniciativa popular de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; pena, não ter sido acolhida a iniciativa popular em matéria constitucional. (SILVA, 2013, p. 144).

Verifica-se ainda, em análise ao direito comparado, divergências quanto aos limites que essa iniciativa impõe ao Poder Legislativo. Em alguns ordenamentos jurídicos em que a soberania popular é mais valorizada, uma vez

---

14 Existem cantões suíços nos quais a função legiferante é exercida diretamente pelos cidadãos, reunidos em Conselho: cf. RUFIA, Paolo Biscaretti di. Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos, 1965, p. 419; DALLARI, Dalmo de Abreu; Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 152-153.

apresentado o projeto por proposta do eleitorado, não há que se falar em rejeição pelo Legislativo sem que este consulte a população, dessa vez mediante referendo. Ao revés, em outros ordenamentos, essa prerrogativa popular não passa de mera provocação ao Parlamento, a fim de que este delibere como entender de direito, acerca do tema objeto da provocação. (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 9)

Em profícuo trabalho apresentado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho aborda ainda a existência de dois modelos de iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa não formulada, bem como a iniciativa formulada. Para tanto, o autor demonstra mais preocupação é com o sistema ou limites relacionados à alteração da proposição popular. Vejamos:

> Parece-nos que a distinção mais importante é entre dois sistemas: o da iniciativa, digamos, "semiviculante", em que, apresentada a proposição, deve ela ser submetida à votação popular; e outro, que poderíamos chamar de modelo da iniciativa não vinculante, em que a assembleia tem poder de aprovar, rejeitar ou mesmo apresentar substitutivo ao projeto. (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 9).

Ocorre que, com a incontroversa deslegitimação da democracia representativa, especialmente diante de casos de corrupção no cenário nacional, evidencia-se uma crescente movimentação em torno de projetos de iniciativa popular no cenário nacional, de modo que a análise jurídica por um ou outro sistema seja de grande relevância, conforme será abaixo pormenorizado.

Exsurge assim, ao lado de institutos como o referendo, o plebiscito, o veto popular, o recall, entre outros, a iniciativa popular como instrumento que vislumbra o fortalecimento da soberania popular, legitimando a maior atuação dos cidadãos no processo de elaboração normativa do Estado e, por conseguinte, reforçando a validade social do próprio sistema jurídico. (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 11).

Por sua vez, é bastante controvertida a utilização de tal instituto em nossa recente democracia, seja em razão de que o instituto fora estabelecido em nível constitucional tão somente no texto de 5 de outubro de 1988, seja em razão de sua tardia regulamentação pela Lei nº 9.709/1998.

A lei em si repete os requisitos restritivos da Constituição quanto à iniciativa popular de lei (apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados com a subscrição de pelo menos um por cento do eleitorado, dividido em cinco

estados, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada um), conforme art. 13, exige ainda que o projeto se circunscreva a um só assunto e afasta sua rejeição por vício de forma. Impõe ainda ao projeto de lei de iniciativa popular o mesmo trâmite dos demais projetos de leis, conforme previsão do regime interno. (art.14).

Não obstante a recente introdução em nosso ordenamento constitucional, já recebera demasiadas críticas, tais como a manifestada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem este é um "instituto decorativo", haja vista a intensa dificuldade para preencher os requisitos necessários para a apresentação de uma proposição popular. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 208).

Os requisitos constitucionais e legais para a deflagração do instituto muitas vezes o inviabilizam, o que explica o seu pouco sucesso desde a sua promulgação pela Constituição Federal de 1988.

Maria Victoria de Mesquita Benevides apresenta os argumentos consignados para a defesa da manutenção destes requisitos tão restritivos:

> Em geral, os defensores de um número elevado de assinaturas – mesmo conscientes de que o processo se torna mais difícil, lento e custoso – tendem a invocar, como justificativa, dois tipos de argumento. O primeiro decorre de uma questão de princípio: uma facilidade excessiva pode desprestigiar o instituto democrático, banalizando-o ao extremo, e – pior que tudo – tornando-o instrumento de interesses particulares, corporativos, ao invés de interesses coletivos. O segundo argumento é de ordem prática: um número muito reduzido pode levar à multiplicação descontrolada de propostas, acarretando não apenas gastos supérfluos como uma certa "paralisia" nos centos de recepção, encaminhamento e processamento – uma patologia burocrática desnecessária. (BENEVIDES, 1991, p. 175).

A autora rechaça a defesa no número elevado de assinaturas, explicando para tanto que assim o instituto só se mostra acessível aos grandes grupos organizados. Por outro lado, lembra que subsiste um aspecto pedagógico de participação popular que deve ser contraposto ao argumento da "participação em demasia". (BENEVIDES, 1991, p. 175-176).

Enquanto a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 62, §2º, assevera a necessidade de que o projeto de iniciativa popular seja por subscrito por,

no mínimo, um por cento do eleitorado nacional[15], não sem estar distribuído em pelo menos cinco estados com não menos de três décimos por centos dos eleitores de cada um deles, a Lei nº 9.096/96 impõe para a criação de um partido político o apoiamento mínimo de eleitores correspondente a 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 ou mais dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que votou em cada um deles.

Depreende-se, portanto, que o apoio mínimo necessário para criação de um partido político é substancialmente menor do que para deflagrar um projeto de iniciativa popular, o que revela o *déficit* democrático dos instrumentos de democracia direta em relação ao sistema representativo.

A crítica é assaz reveladora e vai ao encontro do que afirmara Sérgio Buarque de Holanda em seu livro "Raízes do Brasil", ao enaltecer que "a democracia sempre foi um mal-entendido", ou até mesmo "que ela nunca existiu", posicionamento este ratificado por Raymundo Faoro ao revelar que "a história não é senão um cemitério de elites, que correm, ao longo secular, como um rio". (FAORO, 2006, p.109).

A exigência mínima de 1% do eleitorado nacional, estes que devem estar distribuídos em não menos do que cinco Estados, e com não menos do que 0,3% do eleitorado de cada Estado, coloca-se como árdua barreira a ser ultrapassada pelos cidadãos. Sobre o assunto, assim se manifestou Pinto Ferreira:

> A Constituição brasileira vigente admite a iniciativa popular em teoria, mas a dificuldade na prática. (...) é evidentemente muito mais prático ao eleitorado, que se interessa na iniciativa popular, fazer a apresentação de sua proposta por intermédio de um deputado ou senador do que gastar tempo e dinheiro em angariar e coletar milhares de assinaturas. (FERREIRA, 1992, p.271)

Esse poder, ainda que não tecnicamente, gerou até então duas normas legais decisivas para a evolução da democracia no país, tal qual a Lei da Ficha

---

15 Dados do Tribunal Superior Eleitoral indicam 144.088.912 eleitores cadastrados em setembro de 2016, o que significa a exigência de 1.440.890 assinaturas para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, número muito superior aos 484.169 eleitores que representam 0,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados na eleição de 2014, exigência esta para o apoiamento na criação de um partido político. Informações retiradas das páginas do TSE. http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016 Acesso em 17 jun. 2017.

Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), bem como a Lei de Combate à Corrupção Eleitoral (Lei nº 9.840/1999), esta que tipifica o crime de compra de votos.

Como se pode observar, o instrumento é ainda pouco utilizado: em 25 anos, apenas quatro propostas viraram lei: além das duas já citadas, houve a lei que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular (Lei nº 11.124/2005) e a Lei nº 8.930/1994, que considera crime hediondo assassinatos por motivo fútil ou com crueldade.[16]

Em que pese tais propostas terem sido objeto de Projetos de Iniciativa Popular, viceja grande discussão as mesmas terem sido autuadas formalmente como Projetos de Iniciativa do Legislativo, uma prática bastante comum de apropriação da autoria por um ou mais deputados. A exceção fica por conta da proposição que pretendia criar o Fundo Nacional de Moradia Popular (PL nº 2710, de 1992), uma vez que no Diário do Congresso Nacional de 8 de abril de 1992 restou expressamente consignado a proposta como sendo oriunda de iniciativa popular.

Essa apropriação indevida já foi vista como algo benéfico pela doutrina, haja vista que se apresentava como uma forma de driblar a extraordinária dificuldade de se alcançar as assinaturas constitucionalmente exigidas – ou, até mesmo, de conferir se os requisitos foram preenchidos. (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 28).

Para tanto, assim é escólio de Renata Pouso:

> Já não bastasse a dificuldade de recolhimento de tais assinaturas, o processo é impossibilitado, também, pela existência de uma estrutura interna da Câmara dos Deputados para a conferência das assinaturas.
> (...) A saída encontrada, na prática, para o acolhimento dos projetos de lei de iniciativa popular entregues à Câmara dos Deputados pela iniciativa direta da população, e sob os quais não há a possibilidade técnica de apuração da veracidade e quantidade dos subscritores conforme a exigência constitucional, foi a distribuição eventual e aleatória de tais projetos a Deputados Federais que "adotam" o texto popular e o defende perante o Tribunal do Congresso". (POUSO, 2010, p. 55).

Essa famigerada apropriação voltou a ocorrer recentemente, isso porque, não obstante fazer menção aos mais de 2 milhões de assinaturas, o PL nº

16 http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego

4.850 de 2016, conhecida nacionalmente como as “10 medidas contra a corrupção”, voltou a ser autuada como de autoria de deputados, no caso subscrita pelos Deputados Antônio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos. Nem poderia ser diferente, uma vez que a versão apresentada pelos parlamentares consolidou a reunião das proposições que foram articuladas em forma de vários projetos.[17] (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 33).

Vale enaltecer, inclusive, que a versão divulgada pelo MPF continha um inédito e curioso “Anteprojeto de Emenda Constitucional” para tratar da execução provisória da pena, a despeito do ordenamento pátrio não admitir expressamente propostas de emenda à constituição por meio de iniciativa popular. Obviamente, restou prejudicada essa previsão quando da tramitação do PL nº 4.850 de 2016.

Assim, essas apropriações renderam demasiadas críticas, fato este inclusive enaltecido pelo Ministro Luiz Fux no bojo do Mandado de Segurança (MS) nº 34.530 – DF[18], veja-se, pois;

> Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, §2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade nas normas constitucionais que regem o tema. (BRASIL, 2016, p. 4-5).

---

17 http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf Acesso em 11-05-2017

18 BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INTERESSE DE PARLAMENTAR À OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE ADMITIDO. ANTEPROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR AUTUADO COMO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESVIRTUAÇÃO DA ESSÊNCIA DO PROJETO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 14, III, E 61, §2º, DA CONSTITUIÇÃO. VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. MS 34530 MC, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 14/12/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 16/12/2016 PUBLIC 19/12/2016)

Na Assembleia Nacional Constituinte, quando dos debates no Plenário da Câmara dos Deputados acerca da iniciativa popular entre juristas e constituintes, já fora observado tal desprestígio em razão da recusa de sua ampliação para deflagrar Propostas de Emenda Constitucional. Tal restrição não se deu por motivos técnicos, mas tão somente por razões políticas, diminuindo consideravelmente, portanto, sua legitimidade democrática. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 68).

O método usado pelo povo para escolher seus representantes é, em regra, irracional, que é simbolizado pela empatia, magnetismo e por injunção afetiva. Assim como qualquer relação humana, as afinidades iniciais são muitas aqui, entre parlamentares representantes do povo no Poder Legislativo e Executivo Federal, distrital, estaduais e municipais e a vontade popular. No entanto, as são antes na eleição, porque depois das eleições essas afinidades no exercício do poder desaparecem como regra, e as diferenças aparecem. A vontade popular de mais participação na tomada de decisões na vida política, controle, transparência e prestação de contas do que fora prometido vem à tona ante a realidade nua e crua da vida dos cidadãos. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 68).

Nessa vereda, é pertinente a conclusão de que o constituinte de 1987 não atuou no interesse do povo ao prescrever constitucionalmente um direito fundamental de iniciativa popular difícil de ser exercido no plano federal, estadual e municipal, bem como ao omitir a possibilidade de participar e iniciar o processo legislativo de Emenda à Constituição. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 68). Tal situação é ilustrativa ao lembrar que tão somente quatro projetos oriundos de iniciativa popular foram aprovados no plano federal desde então.

Vislumbra-se, outrossim, a iniciativa popular de lei (independentemente da esfera federal, estadual, distrital e municipal) como uma arte de lidar com pessoas da comunidade de forma construtiva, criando o espírito de grupo, um sentimento de pertencer, uma identidade de povo unido, de missão legislativa oriunda da democracia participativa em prol de um grupo com objetivos e propósitos comuns, oferecendo legitimidade às decisões judiciais. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 73).

Decerto fora a ausência dessa legitimidade um dos pontos que nortearam a asséptica decisão monocrática do Ministro Luiz Fux ao determinar que a Câmara dos Deputados votasse novamente o famigerado pacote das “10 Medidas contra a Corrupção” (PL nº 4.850/2016).

Naquela ocasião, a Câmara alterou substancialmente vários pontos importantes da proposta encampada pelo MPF que recolhera milhões de assinaturas com vistas a endurecer a legislação ou simplificação de tramites processuais, tudo isso sob a pilastra de combate à corrupção.

Ao revés, o projeto de lei fora distorcido com emendas parlamentares, acrescentando ao PL o crime de abuso de autoridade para juízes, desembargadores e membros do MP. O texto fora votado em separado no plenário da Câmara, aprovado e encaminhado ao Senado.

Por sua vez, para o Ministro Luiz Fux, o Legislativo não pode desvirtuar com emendas o conteúdo do Projeto de Iniciativa Popular, alteração substancial esta que colide com o ideário democrático tão proclamado em nossa Constituição. Veja-se, pois:

> (...) o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para sumular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. (...) à mingua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitoral nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional.

Essa situação *sui generis* potencializou os debates acerca dos contornos jurídicos da iniciativa popular, isso tudo no intuito de se verificar quais são os limites jurídicos postos ao Legislativo quando da apreciação de projetos dessa espécie.

Veja-se que a Comissão da Reforma Política aprovou relatório acerca dos mecanismos de democracia semidireta[19,] tais como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, propondo inclusive um novo marco legal para substituir a Lei 9.709/98, isso com o intuito de potencializar e dar maior celeridade à utilização

---

19 http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/531691-COMISSAO-DE-REFORMA-POLITICA-VOTA-RELATORIO-SOBRE-DEMOCRACIA-DIRETA-NA-TERCA.html Acesso em 11-05-2017.

desses institutos. Por sua vez, para lograr êxito em sua aprovação, o Deputado Vicente Candido (PT-SP), retirou do texto dispositivos que limitavam a apresentação de emendas, em Plenário, aos projetos de iniciativa popular, o que reforça que o Brasil se aproxima mais do modelo de iniciativa não vinculante.[20]

Sobre a supressão dos parágrafos que limitavam a apresentação de emendas, o Deputado Rubens Pereira Junior (PCdoB-MA) defendeu a mudança ao enaltecer a importância da possibilidade de apresentação de emenda, alegando que é por meio desta que se constrói maioria e assim muitas vezes salva-se uma proposta, ratificando mecanismos de negociação e criação de consensos no Parlamento e na própria sociedade.

É evidente a importância da apresentação de emendas às proposições legislativas. Aliás, representam um papel essencial do trabalho legislativo, uma vez que "as emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo". (MELO, 2006, p.197).

Por sua vez, o ministro Luiz Fux, em evidente exercício de hermenêutica constitucional, ressaltou que a Corte já entendeu ser vedado pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua conversão, por meio de emenda parlamentar, notadamente por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo. Sendo assim, se há tais afrontas "quando o Parlamento desvirtua o conteúdo de projeto cunhado pelo Chefe do Executivo, com maior razão a citada afronta existe nos casos de distorção na matéria versada em proposta de iniciativa popular".

Sobre o tema, importante lembrar que o Supremo Tribunal Federal já ressaltou que a emenda deve guardar "estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo" pelo titular de iniciativa reservada, isso no bojo da ADIn 546-4/DF, Rel. Min. Moreira Alves.

Aliás, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assim abordou o polêmico tema:

> Contra essa tese, mais de uma vez insurgiram-se os congressistas, desrespeitando-a e fazendo assim surgirem litígios sobre o alcance do poder de emendar. O argumento central em favor da possibilidade de que, podendo o Congresso o mais, isto é, rejeitar o projeto,

20 http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/532847-COMISSAO-DA-REFORMA-POLITICA-APROVA-RELATORIO-SOBRE-DEMOCRACIA-DIRETA.html Acesso em 11-05-2017.

> deveria poder o menos, ou seja, modifica-lo, é evidente sofisma, porque a essa alegação se pode opor com toda razão que, não podendo o Congresso o mais – a apresentação do projeto - não poderia o menos – a modificação do projeto. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 165).

Por sua vez, essa não parece ser a opinião do Ministro Gilmar Mendes, este que asseverou em audiência da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que não devemos "canonizar iniciativas populares", uma vez que para o Ministro é duvidoso que as milhões de pessoas que assinaram o apoio, de fato, tenham consciência sobre provas ilícitas[21], utilizando como exemplo um dos temas da proposição popular.

Corrobora com esse seu posicionamento Fabrício Sarmanho de Albuquerque, para quem as hipóteses de participação popular na elaboração legislativa não devem ser consideradas sacrossantas, intocáveis ou intrinsecamente "boas". Assevera o autor que o fato de um determinado projeto de lei ser proposto por meio de iniciativa popular não significa que seja necessariamente bom, ou adequado, ou mesmo compatível com a Constituição. Se de um lado há que ser ressaltado que todo o poder emana do povo, também o é a supremacia da Constituição, esta que impõe respeito às normas da Carta Magna. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 20).

Data vênia, tal concepção restritiva e pessimista do instituto bem reflete a tese proclamada na Assembleia Nacional Constituinte, quando por evidente motivação política, as forças mais conservadoras rechaçaram maximizar o instituto e alberga-lo a possibilidade de Proposta de Emenda à Constituição por Iniciativa Popular.

Assim, vislumbra-se um verdadeiro paradoxo da teoria constitucional, uma vez que revela a tensão entre a vontade popular e as normas proclamadas na própria Constituição. Esse paradoxo é assaz revelador porque, diante de uma democracia representativa, constata-se uma profunda ausência de transitividade entre as vontades dos eleitores com as do parlamento.

Tal intransitividade de preferências fora objeto de estudo de Fernando de Brito Alves ao enaltecer o paradoxo de Condorcet, dando ênfase no fato de que as discussões sobre a possibilidade de representação democrática passam pelo

---

21 http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,moro-e-gilmar-mendes-batem-de-frente-sobre-pacote-anticorrupcao,10000091908 Acesso em 20/03/2017.

debate da impossibilidade da agregação das preferências individuais para discussões sobre o *accountability* ou controle do próprio representante. (ALVES, 2013, p. 96).

O *accountability* e o controle do representante já é sobremaneira reduzido na democracia representativa propriamente dita, notadamente no bojo do processo legislativo ordinário, bastante distante das esferas de participação do indivíduo. Por sua vez, tal intransitividade, ao ficar caracterizada até mesmo em um instituto da democracia semidireta à ponto de desvirtuar substancialmente a vontade popular, faz com que se dê maior ênfase à crítica de Condorcet.

A crítica de Condorcet assim pode ser exemplificada: um agente racional pode tomar decisões coletivas irracionais.

> Condorcet provou que existe uma intransitividade entre as preferências individuais e as preferências coletivas, pois, mesmo que haja uma racionalidade individual na tomada de decisão, isso não significa que haverá uma racionalidade coletiva das decisões. Condorcet provou que não existe nenhum mérito de agregação de preferências individuais que consiga garantir a transferência da racionalidade individual para a esfera coletiva. (MARIA, 2010, p. 31).

Portanto, essa intransitividade demonstrada até mesmo em um instituto da democracia semidireta, em alusão ao desvirtuamento de um projeto de iniciativa popular, demonstra o quanto é necessário o aprofundamento na questão da vulneração do princípio democrático e do devido processo legislativo, temas caros à liminar deferida pelo Ministro Luiz Fux no MS 34530 MC/DF.

Obviamente que não se vislumbra dar um cheque em branco aos projetos de iniciativa popular, mormente porque a democracia em si, muitas vezes confundida tão somente como expressão da vontade da maioria, pode sufragar direitos fundamentais da minoria. Para tanto, andará bem o legislador em estabelecer o filtro democrático acerca dos projetos em trâmite, desde que não imponha emendas e substitutivos que o alterem substancialmente, sob pena de desvirtuamento, vulnerando notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo.

Viceja grande discussão ainda a utilização da iniciativa popular para deflagrar Projetos de Emenda à Constituição, a despeito de não estar consignado tal direito no texto constitucional. Assim, vislumbra-se a utilização de interpretação

sistemática para permitir que as emendas constitucionais possam ser propostas por iniciativa popular.

Para tanto, importante trazer à baila o entendimento de Norberto Bobbio acerca da interpretação sistemática:

> [...] Aquela forma de interpretação que extrai seus argumentos do pressuposto de que as normas de um ordenamento, ou, mais precisamente, de uma parte dele (como o direito provado, o direito penal) constituem uma totalidade ordenada, e, portanto, é licito aclarar uma norma obscura ou até integrar uma norma deficiente recorrendo ao chamado "espírito do sistema", mesmo indo de encontro àquilo que resultaria de uma interpretação meramente literal. (BOBBIO, 2010, p. 235-236).

Por sua vez, Debora Bonat e Laura Auler Schirmer, em interessante estudo à respeito do tema, enaltecem a possibilidade da proposta de emenda à Constituição por meio de iniciativa popular, especialmente ao levar em consideração que os preceitos da Carta Magna permitem tal ilação através da interpretação sistemática, considerando sobremaneira o princípio da soberania popular insculpido no art. 1º, inciso I e parágrafo único, bem como os direitos fundamentais do art. 5º, os direitos políticos, uma gama de direitos que representa um sistema de normas que se entrelaçam para atingir um objetivo único: a concretização dos direitos fundamentais de primeira, segunda, terceira e quarta gerações e em consequência, a salvaguarda do Estado Democrático de Direito. (BONAT; SCHIRMER, 2016, 67-68)

A mesma Constituição Federal que silencia quanto à Emenda Constitucional através de iniciativa popular é a mesma que não veda a iniciativa popular para a propositura de emendas constitucionais estaduais, conforme proclamado no art. 27, §4º da CF/88. Assim, com o intuito de harmonizar o ordenamento jurídico estadual com aqueles preceitos da Lei Maior, alguns entes federados dispuseram regulamentação acerca da iniciativa popular dentro do processo legislativo estadual, conforme orientação do supracitado art. 27. (BONAT; SCHIRMER, 2016, 71).

Para tanto, como exemplo, os Estado da Bahia, Pará, Pernambuco, São Paulo e Santa Catarina adotaram a iniciativa popular como viável para propor emendas às suas respectivas constituições. O Estado da Bahia, em seu art. 31 da Constituição Estadual escolhera o quórum de subscrição de 0,5 (meio) por cento do eleitorado do Estado, nada ressaltando acerca da distribuição igualitária entre os

municípios. O Pará determinou, no art. 8º, parágrafo único, também da Constituição Estadual, que o meio por cento do eleitorado deve estar distribuído entre, no mínimo, dez municípios, os quais devem contar com, ao menos, com três décimos de seu eleitorado total. Já o Estado de Pernambuco tem quórum de subscrição de um por centro do eleitorado estadual, distribuído em 40 municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada município, definido pelo art. 17, inciso III, da Constituição Estadual. (BONAVIDES, 2008, p. 55).

A Constituição Paulista é ainda mais rigorosa na medida em que exige em seu artigo 22, inciso IV, da Constituição Estadual, o quórum mínimo de dois e meio por cento do eleitorado estadual, este distribuído em, ao menos, quarenta municípios. Por fim, a Constituição de Santa Catarina prevê a iniciativa popular para emenda estadual em seu art. 49, inciso IV, com quórum de um por cento do eleitorado estadual, sem distribuição igualitária entre os municípios. (BONAVIDES, 2008, p. 55).

Essa disparidade entre os estados brasileiros quanto aos requisitos para a deflagração de Projetos de Iniciativa Popular fica evidenciada na tabela em anexo, trazendo à luz a autonomia das assembleias legislativas em regulamentar o tema no bojo de suas respectivas Constituições Estaduais, muitas delas prevendo inclusive a possibilidade de Proposta de Emenda à Constituição Estadual por meio do instituto.

Assim, o princípio da simetria que deve ser respeitado entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais não é empecilho para que estas últimas possam prever a iniciativa popular para emendas constitucionais estaduais, não havendo assim que se falar em inconstitucionalidade, conforme decidido pelo STF na ADI 253/MT, esta de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Assim, a despeito da importância do princípio da simetria ao nortear a composição das Constituições Estaduais, ele não deve subjugar à exata cópia dos termos da Constituição da República, existindo espaço para a criação legislativa desde que em acordo com os princípios gerais da Lei Maior, tal como o princípio da soberania popular (BONAT; SCHIRMER, 2016, 74).

Todo esse pluralismo evidenciado em democracias substantivas requer a existência de um sistema eficaz de jurisdição constitucional, viabilizando assim uma espécie de “drenagem axiológica”. Por sua vez, importante lembrar da

existência de críticas em razão da exclusividade desse juiz constitucional em encarnar com exclusividade esses valores constitucionais. (ALVES, 2014, p. 500).

A crítica é pertinente pelo fato de juízes constitucionais não terem a mesma legitimidade democrática dos legisladores eleitos, uma vez que aqueles não são eleitos e, portanto, não estão sujeitos ao *accountabilty* eleitoral. Assim, há uma preocupação com o fato da interpretação constitucional ser monopolizada pelas cortes constitucionais em detrimento do processo político que ocorre com os representantes democráticos.

Não sem razão é que Fernando de Brito Alves assevera a necessidade da ressignificação do papel das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas e sua relação com os demais poderes e instituições, especialmente na viabilidade do partilhamento do controle de constitucionalidade repressivo com o poder legislativo (ALVES, 2014, p. 500).

Nessa vereda, vislumbra-se um papel especial da própria emenda constitucional, uma vez que esta possa servir como instrumento para expressar interpretação diversa daquela definida em decisão judicial anterior. (LIMA; BEÇAK, 2016, p. 289). Obviamente que essa proposta de legitimidade democrática do controle judicial poderá ser sobretudo potencializada se tal emenda constitucional for resultante de um projeto de iniciativa popular de emenda constitucional, conforme acima esposado.

Esse embate de posições nos remete à Zabrebelsky, em sua obra “A Crucificação e a Democracia” quando assevera:

> Hoje são possíveis novos disfarces. Todos podem homenagear a democracia-palavra, mas com concepções muito diferentes. Uma democracia é posta contra outra democracia, em um muro contra muro que pode tornar-se muito mais destrutivo porque se desenvolve na mesma casa, com uma guerra civil, não entre adversários, mas entre traidores da mesma fé. Não podemos pensar que a disputa seja ociosa, que se trate de uma daquelas controvérsias, vazias de conteúdo e sem importância, que alimentam a luta entre partidos com a finalidade de impressionar o público e capturar votos. A aposta é alta, a questão é real. Quem serve à democracia e quem se serve dela? (ZAGREBELSKY, 2011, p. 37).

O autor defende uma concepção crítica de democracia, uma vez que o povo é limitado e falível, não possuindo assim qualidades sobre-humanas. Assim, as virtudes e os defeitos de um indivíduo são também os de todos. Veja-se que na

democracia crítica, a autoridade do povo não depende de suas virtudes, mas na insuperável falta de algo melhor. (ZAGREBELSKY, 2011, 129-130).

Por outro lado, viceja grande discussão os modelos ditos democráticos que se alicerçam na legitimação teológica ou que manifestam idolatria política, traduzindo assim conceitos triunfalistas e acríticos de poder do povo. Tais formas geralmente se expressam na máxima *vox populi, vox dei*, podendo inclusive representar verdadeira afronta a proteção dos grupos minoritários, um dos alicerces da democracia substancial. (ALVES, 2014, p. 503).

Por sua vez, feitas tais considerações e enaltecendo o predomínio da democracia representativa, impõe analisar a força legitimadora da iniciativa popular, como inclusive deixou consignado Jerson Carneiro Gonçalves Junior. Vejamos:

> Acreditamos que a iniciativa popular de lei em todos os níveis da federação e no processo legislativo de Emenda à Constituição se facilitada e estimulada possa ser uma alternativa positiva a serviço da comunidade brasileira, da consolidação do Estado Democrático de Direito, relegitimação da democracia representativa possibilitando juridicamente a probabilidade de agir e impor a própria vontade popular dentro de uma relação social, derivando do próprio povo. Esse instrumento de direito político fundamental vincula e legitima a ordem constitucional, podendo garantir a operacionalidade prática dos princípios do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da soberania popular, uma vez que o exercício do poder político popular orienta e se legitima pelas leis e um direito ou dever mais oriundo da vontade geral (Rousseau) em que os cidadãos criam para si mesmos. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 51)

Essa reflexão vai ao encontro da posição bastante extremada de Boaventura de Souza Santos que recentemente alertou sobre o risco de se esvaziar o sentido da palavra democracia. Em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos[22], o mestre português alertou que “vivemos em democracias de baixa ou muito baixa intensidade que convivem com regimes sociais fascistas. Daí o meu diagnóstico de que vivemos em sociedades que são politicamente democráticas, mas socialmente fascistas. (2016)

Esse esvaziamento da democracia também é preocupação de Chantal Mouffe. Em recente entrevista[23], esta asseverou que a democracia foi removida do vocabulário político, uma vez que é a principal inimiga do neoliberalismo que deseja

---

22 http://www.ihu.unisinos.br/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos Acesso em 09-05-2017.

23 http://www.ocafezinho.com/2017/04/22/70347/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter Acesso em 09-05-2017.

estabelecer a soberania do mercado e da tecnocracia. Assim, a democracia funciona num vazio, pois fora separada da soberania popular. A professora belga arremata com um dos *slogans* dos indignados da Espanha: “Temos voto, mas não temos voz”.

A separação entre a elite dirigente e o cidadão comum corrobora com o afastamento das decisões juntos aos debates políticos. A discussão política fica adstrita à atividade de profissionais ou de pequenos grupos organizados, e não uma atividade cidadã que faça parte do cotidiano social. (CAMBI; FERREIRA, 2015, p. 208).

Prepondera o receio de que o termo democracia represente tão somente um bonito nome para um sistema meramente formal e de tal forma afastado da concepção idealizada entre a vontade do eleitor e a do eleito, subsistindo apenas “governos de Assembleia”, na medida em que estariam mais para câmaras burguesas de representação da vontade desta classe social ou pior, de interesses unipessoais (BEÇAK, 2013, p. 11).

Portanto, uma das críticas mais severas repousa nesse distanciamento entre a soberania popular com o que é legislado, inclusive através de institutos democráticos tal qual a iniciativa popular, muitas vezes transfigurado.

A democracia crítica abordada por Zagrebelsky bem ressalta os postulados democráticos situados entre a atitude cética e a dogmática, indo ao encontro da utilização da Internet encarada como esfera pública global, em detrimento das formas de representação política tradicional.

Não sem razão que Beçak e Longhi asseveram que, a despeito de não se abandonar a utopia de uma democracia direta, há que se atentar aos riscos que a tecnologia oferece, da qual a humanidade se torna cada vez mais dependente, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas e geridas de acordo com interesses de poucos e poderosos conglomerados empresariais. (BEÇAK; LONGHI, 2015, p. 48).

Essa interatividade digital com as instituições ordinárias de Poder, tal como o Parlamento, pode ser otimizada com o uso de plataformas digitais no apoio de Projetos de Iniciativa Popular subscritos no âmbito da internet, tal como proclamado na Constituição Estadual do Espírito Santo, conforme parágrafo único do art. 69, com redação dada pela vanguardista Emenda Constitucional nº 80, de 4.6.2012 – DOE 5.6.2012.

Por fim, diante dos institutos aqui tratados, é forçoso reconhecer a importância de maximização dessas técnicas, haja vista a necessidade de dar vez e

voz à população, que, inevitavelmente, se vê alijada do processo legislativo brasileiro, muitas vezes um processo legislativo atabalhoado e marcado por interesses de grupos econômicos e políticos.

CONCLUSÃO

Diante do que fora exposto, é forçoso reconhecer um evidente *déficit* democrático no processo de formação das leis no Brasil, acarretando, por consequência, essa crise de representação e de legitimidade das instituições, especialmente no Poder Legislativo.

Não obstante significativos avanços, constata-se que o processo legislativo brasileiro, burocrático e atabalhoado, está substancialmente divorciado do princípio da soberania popular, não havendo qualquer espaço nessa arena política aos cidadãos.

É despiciendo qualquer estudo científico, bastando tão somente a observação empírica da realidade para constatar que a proposta constitucional pela qual "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", (CF, art. 1º, § único), vem sendo constantemente profanada em nossa democracia representativa.

Seguindo a ordem do que fora exposto, convém lembrar que a inserção dos estandartes de participação democrática na Constituição Federal de 1988 se dera mais em razão do embate de uma ideologia doutrinária contra propostas de constituintes mais conservadores do que uma expressa reivindicação popular. Não sem razão é que restou suprimido o instituto do veto popular da proposta constitucional ao final proclamada.

Essa aparente equidistância da sociedade em relação à arena política acabou com as manifestações que tomaram conta do País em meados de 2013, na medida em que é forçoso reconhecer uma conscientização coletiva que fora proclamada naquela ocasião, estas que, além de traduzirem uma conquista de emancipação individual e também da consciência coletiva para a superação da dependência política pelos legislados, pulverizou uma série de reivindicações das mais variadas espécies direcionadas àqueles que exercem o poder em uma democracia representativa da qual o Brasil é adepto.

Assim, em que pese os avanços proclamados, tal qual a inclusão digital junto à Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, bem como a existência de Comissão de Reforma Política, ainda assim, o cidadão se vê inexoravelmente alijado do processo de formação das leis que regem o seu cotidiano.

Vislumbra-se a quebra desse paradigma, mormente em razão da aplicação de um direito político fundamental de participação popular, viabilizando assim a Proposta de Emenda à Constituição por Iniciativa Popular, concretizando o mandamento constitucional do art. 1º, § único, da CF/88, sem retirar do Poder Legislativo a função precípua de legislar, não prescindindo, portanto, do esteio do sistema representativo, devolvendo-lhe assim a autoridade tão abalada nos últimos tempos.

É plenamente factível a otimização do princípio da soberania popular por meio da iniciativa popular, especialmente com a subscrição dos apoiamentos às propostas de iniciativa popular por meio eletrônico, viabilizadas assim pela Rede Mundial de Computadores e a Internet, experiência vanguardista esta já proclamada na Constituição Estadual do Espírito Santo.

Em âmbito infraconstitucional, mostra-se viável do ponto de vista político e jurídico a regulamentação do lobby no Brasil, sobretudo para que traga à luz a atuação dos grupos de pressão, emergindo daí a transparência no poder público e viabilizando o controle social tão almejado, auxiliando assim o cidadão a compreender o que o Estado faz e por que faz.

Nessa dinâmica ainda, aguarda-se com demasiada expectativa o julgamento da ADPF nº 385 que ataca dispositivos de normas do Município de Aracaju (SE) que instituíra e regulamentara o veto popular, mais um asséptico instituto que corrobora com a reserva constitucional de participação popular.

Como outrora enfatizado, ao ser orientado pela interpretação sistemática, vislumbra-se que o STF afaste qualquer arguição de inconstitucionalidade do veto popular, devolvendo e possibilitando o pleno exercício do protagonismo político por quem detém, por direito, o poder.

Por sua vez, não se vislumbra que a “PEC do recall” possa garantir o respeito à soberania popular, que sob o pretexto de implementar um instrumento de democracia direta, em verdade propõe a adoção de um parlamentarismo mitigado.

Outrossim, em que pese a longa espera para a regulamentação dos institutos do referendo, plebiscito e iniciativa popular, a Lei nº 9.709/98 foi tímida em suas previsões, não alcançando a efetividade que se esperava desses instrumentos tão vanguardistas proclamados na Constituição Cidadã. Assim, as discussões acerca da Reforma Política buscam acertadamente diminuir os entraves para a efetiva implementação desses institutos em nossa Democracia, tal como a proposta

em convocar plebiscito por apoiamento de um décimo dos parlamentares, em detrimento do modelo atual.

Por fim, importante mencionar que não obstante a necessidade de reformas no sistema político, com vistas a fomentar à participação popular em nossa combalida democracia, revela-se de maior importância um maior investimento em educação para o pleno exercício da cidadania.

Assim, em defesa da soberania popular e com esteio em instituições sólidas, afigura-se perfeitamente possível o aprimoramento necessário de nosso arcabouço legal a fim de democratizar o processo legislativo, viabilizando assim a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição em anexo, por meio de minuta de PEC que permita não só a utilização de iniciativa popular em Projeto de Emenda à Constituição, bem como flexibiliza os seus requisitos, institui regime de urgência em sua tramitação, possibilidade de referendo obrigatório e utilização de plataforma eletrônica viabilizada pelo próprio Congresso Nacional.

Portanto, a democracia em sua plenitude não pode estar restrita ao papel do cidadão em escolher seus representantes no processo eleitoral. Busca-se mais, notadamente um papel ativo nos rumos do Estado, de modo a garantir a efetiva realização dos direitos fundamentais através desse exercício pleno de sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho. **Processo legislativo**. Brasília: Vestcon, 2011.

AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da iniciativa popular de lei. 2015**. 224 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direto de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13706/dissertacao final Luis 6.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 27 jun. 2017.

ALONSO, Eduardo Horita; BERNARDINO, Laerty Morelin. Democracia: Legitimidade e Canais democráticos. **Revista Intervenção, estado e sociedade**, Ourinhos - SP, v. 4, p. 153-170, jan. 2016. ISSN ISSN 2359-3474. Disponível em: <http://www.revista.projuriscursos.com.br/index.php/revista-projuris/article/view/140/41>. Acesso em: 13 Jun. 2017.

ALVES, Fernando de Brito. Constituição e Participação Popular. **A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito. Jurisdição Constitucional e Participação Popular: sobre a possibilidade de novas relações entre o judiciário e o legislativo. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 19, n. 2, p. 497-524, jul. 2014. ISSN 2175-0491. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6016>. Acesso em: 12 jun. 2017. doi:http://dx.doi.org/10.14210/nej.v19n2.p497-524.

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 45-59, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1790/1097>. Acesso em: 09 de maio de 2017. doi:http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p45-59.

ALVES, Mariana Lopes. Twenty years later, 1988's Constitution and direct participation in Brazil. In: **21st Congresso Mundial de Ciência Política (IPSA), 2009**, Santiago - Chile. 2009.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio, **Dicionário jurídico brasileiro acquaviva**, Editora Jurídica Brasileira, 1993.

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas In**. Teoria e Sociedade**, número especial. Março de 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**, 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATELLI, Maurice. **Les Institutions de Démocratie Directe en DroitSuisse et Comparé Moderne**. Paris: Sirey, 1932.

BACHOF, Otto. **Jueces y constitución**. Tradução Rodrigo B. Rodrígue Cano. Madrid: Cívitas, 1987.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar** . 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2003

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11° edição, São Paulo: Saraiva, 1989.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 199, p. 7 – 23, jul./set. 2013. ISSN 0034-835X. Disponível em:<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/502915> Acesso em: 12 jun. 2017.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Internet como esfera pública global e o papel atual dos parlamentos no processo legislativo. **Revista de Cultura e Extensão USP**, Brasil, v. 13, p. 43-53, may 2015. ISSN 2316-9060. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rce/article/view/98484>. Acesso em: 12 june 2017. doi:http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v13i0p43-53.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet). **Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI**, Niterói-RJ, 31 de out.-3 de nov. de 2012

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO. Norberto. **Qual o socialismo? Debate de uma alternativa**. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1998.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge (MA): Massachussets Institute of Technology. 1996

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por um repolitização da legitimidade**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, ano 45, n. 179, p. 53-55. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 set. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5o, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 07 set. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte – Comissão de Sistematização. Emendas Populares, v. 1 e 2, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988.**1987/1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/ constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.530-DF**. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJ de 16-12-2016. Disponível em:< http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf> Acesso em:

12 jun 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho nº 10416258. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 02 de março de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=385&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Chico Lopes. Comissão de Legislação Participativa - CLP. **Requerimento nº 93/2016.** 2016. "Requer apreciação da proposta de Projeto de Resolução, que objetiva alterar dispositivo do Regimento Interno, visando ampliar a participação social no Parlamento". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514459&filename=Tramitacao-REQ+94/2016+CLP>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BREGA FILHO. Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. Conteúdo Jurídico das Expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BONAT, Debora; SCHIRMER, Laura Auler. Emenda à Constituição e Participação Popular: Um Exame da Possiblidade de Propositura Através da Iniciativa Popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 25, p. 61-86, mar. 2017. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/816>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BUTLER, David, RANNEY, Austin. **Referendus around the world: the growing use of direct democracy**. Washington, DC.: The American Enterprise Institute Press, 1994.

CAMBI, Eduardo; FERREIRA, Hwidger Lourenço. **Exclusão social e cidadania: participação social e educação como empoderamento do cidadão e fortalecimento da democracia**. Revista Judiciária do Paraná, vol. 9, maio/2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

CARNELUTTI, Francesco, **Instituições do Processo Civil**. Trad. Adrian Sotero de Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 19º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CAVALCANTE FILHO, J. T. Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. rasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

CESARIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000300109&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 maio 2017.

COELHO, Luiz Fernando. **Aulas de introdução ao Direito**. São Paulo: Manole, 2004. p. 170.

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

COMPARATO, Fábio Konder. **O povo brasileiro não é soberano**. Disponível em: http://www.oab.org.br/Util/Print/2631?print=Noticia>Acesso em: 21 abr.2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paul: RT, 2007.

FARIA, José Eduardo. **A crise constitucional e a restauração da legitimidade**. Porto Alegre: Fabris, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Direito Constitucional e Democracia: entre a globalização e o risco**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, v. 3. Saraiva, São Paulo, 1992.

FERREIRA, Waldermar Martins**. História do direito constitucional brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2003.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos,** Campos dos Goitacazes, n. 4, p.435-484, dez. 2004. Disponível em:

<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>. Acesso em: 12 jun de 2017.

GARCIA, Maria. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. **Cadernos de direito constitucional e ciências política** – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo: Revista dos Tribunais. ano 3, n. 13, out. – dez, 1995.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia**. Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais . **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31 , aug. 2004. ISSN 1984-0470. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113>. Acesso em: 29 jun. 2017. doi:http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902004000200003.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **O cidadão legislador: iniciativa popular de emenda constitucional no estado democrático de direito**. 2012. 385 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontíficia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2012.

GUTMANN, Amy, THOMPSON, Dennis. **Porque democracia deliberativa?** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte: Editora Forum, jan./mar. 2007, v.1.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Traduzido por: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 2003, v. 2,

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, 1976.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Gisell (2007). Problematizando o conceito de empoderamento. In: **Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia.** 2. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponivel em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rodrigo_horochovski_meirelles.pdf. Acesso: 29 jun. 2017

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Soc. estado.** Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, Dec. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100015&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2017.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. Dissertação (mestrado em Direito Constitucional). Univerdade de Fortaleza – UNIFOR. 2007.

KELSEN, Hans apud FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, v. 3. Saraiva, São Paulo, 1992.

LIMA, George Marmelsrein. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Emenda Constitucional e Constitucionalismo Político: A Potencial Moderação das Críticas ao Controle Judicial de Constitucionalidade. **Conpedi Law Review**, [S.l.], v. 2, n. 4, p. 275-296, dez. 2016. ISSN 2448-3931. Disponível em: <http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/372/372>. Acesso em: 27 jun. 2017.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar**. Monografia (especialização). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

MACIEL, Marco. **Consolidação legislativa**. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. A2. 15.06.2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGELICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso à informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de informação legislativa**: v. 53, n.212, p. 41 – 56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/528140> Acesso em: 21.05.2017.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos dateoria minimalista. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 18, n. 35, p. 27-40, Feb. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 26 June 2017. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000100003.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 20, n. 41, fev. 2012. ISSN 1678-9873. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31768>. Acesso em: 29 jun. 2017.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212.pdf.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos Fundamentais - Conceito, Função e Tipos**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2003. 207p

MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. In. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MENDES, Geisla Aparecida Van Haandel; MENDES, Ubirajara Carlos. CONFIGURAÇÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 17, p. 143 - 162, abr. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/237>. Acesso em: 18 jun. 2017.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Tomo IV. Coimbra, 1998.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias. **Revista de Administração Pública**, vol. 34, nº2, 2000.p. 25-44.

MONTORO, André Franco. **Descentralização e participação: importância do município na democracia**. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política e Sociedade**, n. 03, out. 2003.

NEISSER, Fernando. **Porque a "PEC do recall" não garante a soberania popular.** 2017. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/fernando-neisser/porque-a-pec-do-recall-nao-garante-a-soberania-popular_a_22583182/>. Acesso em: 26 jun. 2017

NETTO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição Constitucional e Diretos Fundamentais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2013

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988 – estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: editora Verbatim, 2009.

O'DONNELL, Guilhermo. Dissonancias: **Críticas democráticas**. Bueno Aires: Libros, 2007.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, v. 42, n. 168, p.29-44, out. 2015. Bimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/928/R168-03.pdf?sequence=4>. Acesso em: 14 jul. 2017

OTERO, Paulo. **A Democracia totalitária – Do Estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI**. Cascais:

Princípia, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRIETO SANCHÍS, L. Del mito a la decadência de la ley. La ley en el Estado constitucional. In: **Ley, principios, derechos.Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas**, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1998. (Cuadernos Bartolomé de las Casas, 7).

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. **Comunicação nos Movimentos Populares: a participação na construção da cidadania**. 3 ed. São Paulo, SP: Vozes, 2004.

POLITO, André Guilherme. **Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. 1º ed. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

POUSO, Renta Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa Popular Municipal: ferramenta de legitimação da democracia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. Iniciativa e Decisão Popular. Revista USP, S. Paulo, v. 1, n.6, p. 28-38, 1987.

ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e a participação cidadã. Nomos. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. v. 2-2008 – Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, n. semestral. Órgão oficial do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará. ISSN-1807-3840.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Plebiscito, referendo e iniciativa popular. In. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.). **Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; MEZZAROBA, O. Democracia eletrônica: desafios e perspectivas. In: **Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica**, 2009. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/artigo_edemocracia_procad_final_ultimo.pdf. Acesso em: 13 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia***:* os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Record, 2003. 1 v.

SANTOS, Boaventura de. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez. 2007.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.8.2011.tde-31052011-155033. Acesso em: 2017-05-21.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. 2005. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/1841/Dissertação EDSalgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jun. 2017

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios estruturantes do direito eleitoral.** 2010. 345 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/?sequence=1>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002;

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalização. Democracia e governabilidade no Brasil. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v. 20, n.20. p. 253-299, jul./dez. 2016. Disponível em: http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959. Acesso em: 01 jun. 2017.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 97, p. 23-40, Nov. 2013 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 23 June 2017. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional** Positivo. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SPROESSER, A. K. **Direito parlamentar: processo legislativo**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado do São Paulo, Secretaria Geral Parlamentar, 2000.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. da possibilidade à necessidade de respostas corretas no direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional**. Revista Argumenta, Jacarezinho, n. 7, p. 45-68, 2007. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/72. Acesso em: 11 jun. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. Elementos para uma Teoria Geral dos Princípios na perspectiva Constitucional. In: LEITE, George Salomão (org.). **Dos Princípios Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, dez. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 jun. 2017.

WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. Oxford University Press, 1999.

WARREN, Mark E. **Institutionalizing Deliberative Democracy**. In: ROSENBERG, S. (ed.). Deliberation, Participation and Democracy*:* Can the People Govern? Basingstoke: Palgrave. 2007

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANEXOS

Tabela S1: Quadro Sinóptico dos diversos ordenamentos estaduais brasileiros:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	QUANTIDADE DE ASSINATURAS MÍNIMAS EXIGIDAS	REQUISITOS DIVERSOS	PECULIARIDADES
ACRE (AC)	Regimento Interno	Regimento Interno	Possibilidade de proposta de emenda à constituição mediante iniciativa popular
ALAGOAS (AL)	1% do eleitorado estadual	Distribuído em um quinto dos Municípios e com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles	Possibilidade de proposta de emenda à constituição mediante iniciativa popular, nos termos da constituição.
AMAPÁ (AP)	1% do eleitorado estadual	Distribuído ao menos em 5 municípios, com um mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles	Possibilidade de proposta de emenda à constituição mediante iniciativa popular subscrita por um por cento dos eleitores do Estado
AMAZONAS (AM)	1% do eleitorado estadual	Distribuído em pelo menos 25% dos Municípios existentes no Estado, com não menos 0,3% dos eleitores de cada um deles.	Iniciativa Popular em Proposta de Emenda à Constituição Estadual subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em 25% dos Municípios, não inferior a 5% dos eleitores em cada um deles.
BAHIA (BA)	0,5% do eleitorado estadual		Proposta de Emenda à Constituição subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado do Estado.
CEARÁ (CE)	1% do eleitorado do Estado.	Distribuído pelo menos por (5) municípios, com não menos de 3/10 dos eleitores de cada um deles, obedecidos as condições insculpidas no art. 211 do Regimento Interno. Há previsão ainda no art. 212-A de projeto de iniciativa compartilhada, cabendo à Mesa Diretora receber indicações de iniciativa legislativa.	Distribuído pelo menos por (5) municípios, com não menos de 3/10 dos eleitores de cada um deles, obedecidos as condições insculpidas no art. 211 do Regimento Interno.
DISTRITO FEDERAL (DF)	1% do eleitorado do Distrito Federal	Distribuído por 3 (três) zonas eleitorais, assegurada a defesa	Possibilidade de emenda à Lei Orgânica por meio de iniciativa

DISTRITO FEDERAL (DF) (Cont.)		do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar. Possibilidade ainda de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito por meio de iniciativa popular, cumpridos os requisitos do art. 76 da Lei Orgânica.	popular assinada, no mínimo, por 1% dos eleitores do DF distribuídos em, pelos menos, 3 (três) zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.
ESPÍRITO SANTO (ES)	1% do eleitorado estadual	Distribuído em pelo menos 5 Municípios com um mínimo de 2% dos eleitorados de cada um dos Municípios. Art. 69, §1º. As proposições de iniciativa popular poderão ser subscritas por meio eletrônico, através da Rede Mundial de Computadores, a Internet.	Possibilidade de Proposta de Emenda à Constituição mediante Iniciativa popular subscrita por 1% do eleitorado, distribuído em pelo menos 5 Municípios com um mínimo de 2% dos eleitorados de cada um dos Municípios.
GOIÁS (GO)	1% do eleitorado do Estado		Proposta de Emenda à Constituição subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado do Estado em vinte Municípios.
MARANHÃO (MA)	1% do eleitorado estadual	Distribuídos por pelo menos 18% dos Municípios, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.	Omissa
MATO GROSSO (MT)	1% dos eleitores inscritos no Estado	Distribuídos por pelo menos 5 Municípios	Omissa
MATO GROSSO DO SUL (MS)	1% do eleitorado do Estado	Distribuído em pelo menos 20% dos Municípios, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles	Omissa
MINAS GERAIS (MG)	10.000 eleitores do Estado	Lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas Art. 67, §1º. Das assinaturas, no máximo 25% poderão	Omissa

		ser de eleitores alistado na Capital do Estado.	
PARÁ (PA)	0,5% do eleitorado do Estado	Distribuídos em no mínimo 5 municípios, com 0,3% dos eleitorados de cada.	Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez Municípios, com 0,3% dos eleitores de cada.
PARAÍBA (PB)	1% do eleitorado estadual	Distribuídos pelo menos por cinco Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.	1% dos eleitores estaduais, distribuídos, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles.
PARANÁ (PR)	1% do eleitorado estadual	Distribuídos em pelo menos 50 Municípios, com um por cento de eleitores inscritos em cada um deles.	Omissa
PERNAMBUCO (PE)	1% do eleitorado estadual	Distribuídos, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles	1% do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles
PIAUÍ (PI)	1% do eleitorado estadual	Distribuído, pelo menos, por dez Municípios, com não menos de 0,5 % dos eleitores de cada um deles	Omissa
RIO DE JANEIRO (RJ)	0,2% do eleitorado do Estado	Distribuídos em pelo menos 10% dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.	Omissa
RIO GRANDE DO NORTE (RN)		Art. 46, §2º. A lei dispõe sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.	Omissa
RIO GRANDE DO SUL (RS)	1% do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado	Distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles. Art. 68. §3º. Os projetos de iniciativa	**Distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.**

RIO GRANDE DO SUL (RS) (cont.)		popular, quando rejeitados pela Assembleia Legislativa, serão submetidos a **referendo popular** se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer.	
RONDÔNIA (RO)	3% do eleitorado do Estado	Distribuído, no mínimo, em 25% dos Municípios	**Omissa**
RORAIMA (RR)	Proposta apresentada por, no mínimo, 5% dos eleitores do Estado.		**Proposta apresentada por, no mínimo, 5% dos eleitores do Estado**
SANTA CATARINA (SC)	1% dos eleitores do Estado	Distribuídos por pelo menos vinte municípios, com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles.	**2% do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta municípios, com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles**
SÃO PAULO (SP)	0,5% do eleitorado do Estado	Assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar	**1% dos eleitores.**
SERGIPE (SE)	1% do eleitorado estadual	Na tramitação, será assegurado o uso da palavra por dois populares, inicialmente ao que se declarar a favor e, posteriormente, ao que combater a propositura.	**1% do eleitorado do Estado.**
TOCANTINS (TO)	1% do eleitorado estadual	Distribuído em pelo menos cinco Municípios, com percentual mínimo de três décimos dos eleitores de cada Município-subscritor	Omissa

MINUTA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº....., DE 2017

Modifica os artigos. 49, 60 e 61 da Constituição Federal, para facilitar o exercício da iniciativa popular e dispor sobre o referendo obrigatório.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º. Os arts. 49 e 61 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.49.....

.....

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito, observado o §4º do Art.61.

Art. 60 .....

IV – de iniciativa popular, na forma do art. 61, §2º.

Art.61.....

.....

§2º. A Iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei ou emenda à Constituição subscrito por, no mínimo, duzentos mil eleitores.

§3º Os projetos de lei de iniciativa popular:

I – tramitarão em regime de urgência, na forma dos §§2 e 4º do art. 64;

II – deverão ser apresentados sob a forma de proposição, atendidas as normas de técnica legislativa;

III – não poderão tratar de mais de uma matéria, nem de assuntos cuja iniciativa seja privativa.

§4º Se o Congresso Nacional rejeitar o projeto de lei de iniciativa popular, ou o aprovar na forma de substitutivo, será convocado referendo obrigatório, a ser realizado no prazo de até seis meses, a

fim de que o povo decida a questão.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.