



DEMOCRACIA SEMIDIRETA E PARTICIPAÇÃO DO POVO NO PROCESSO LEGIFERANTE: iniciativa popular de projetos de emenda constitucional*

96

SEMI-DIRECT DEMOCRACY AND PEOPLE'S PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS: amendment bills of popular initiative

Rafael dos Santos Guimarães

RESUMO

Objetiva discutir a possibilidade de manejo da iniciativa popular legislativa para a propositura de projetos de emenda constitucional, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição Federal. Relaciona as diversas posições conflitantes acerca da viabilidade da reforma constitucional tentada por gatilho popular.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; soberania, iniciativa – popular; democracia participativa; reforma constitucional.

ABSTRACT

The author discusses the possibility of handling the people's initiative for the drafting of constitutional amendment bills, despite the lack of express provision in the Federal Constitution. He lists several conflicting opinions about the feasibility of the constitutional reform by way of popular initiative.

KEYWORDS

Constitutional Law; sovereign, popular – initiative; participatory democracy; constitutional reform.

* Texto derivado de trabalho de conclusão de curso do autor, apresentado à Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito. O texto, redigido no fim de 2016, foi reduzido e devidamente adaptado para a sua publicação como artigo científico.

1 INTRODUÇÃO

A iniciativa popular legislativa é instrumento inserido, no ordenamento jurídico brasileiro, pela Constituição Federal de 1988 como um típico instituto de democracia participativa e de soberania popular.

Concebida como desdobramento destes princípios constitucionais, a iniciativa popular vem prevista nos arts. 14, inc. III, e 61, § 2º, ambos da Constituição, e caracteriza-se como um mecanismo destinado a iniciar o processo legislativo por meio da apresentação de projetos de lei subscritos por eleitores (SOUZA, 2003). Ademais, relaciona-se diretamente com o desenvolvimento da democracia semi-direta (participativa), que, no Direito brasileiro, teve sua gradual evolução com a previsão de diversos instrumentos que permitiram a participação direta dos cidadãos nas decisões do Estado, atenuando e flexibilizando o sistema democrático representativo (AUAD et al., 2004).

A democracia participativa caracteriza-se pelo exercício da soberania popular não limitada apenas ao direito ao voto, mas também à participação política direta dos cidadãos. Ao lado do referendo e do plebiscito, a iniciativa popular propõe levar a participação do povo também ao procedimento de feitura das leis, e, em consequência, aproximar os cidadãos do Poder Legislativo.

Poder-se-ia cogitar que o desenvolvimento da plena participação popular na atividade legiferante, além da possibilidade de intervenção no procedimento de feitura das normas infraconstitucionais, também pressupõe a iniciativa para o processo de reforma da Constituição por meio das emendas constitucionais. Contudo, a ausência de previsão constitucional expressa que dê respaldo à aplicação deste instituto também aos projetos de emenda constitucional acaba por suscitar divergência a respeito da possibilidade de sua utilização para fins de reforma da Constituição (MELO, 2001, p. 194).

Conquanto o Constituinte tenha definido procedimento especial e mais difi-

cultoso para a reforma do texto constitucional, reservando seu poder de iniciativa a alguns legitimados, dentre os quais o povo não se encontra, também determinou que todo o poder pertence ao povo, e que seu exercício pode se dar tanto representativa quanto diretamente (argumento que poderia ser suficiente para questionar a omissão legislativa e cogitar acerca de uma *iniciativa popular para emendas constitucionais*).

A Constituição Federal de 1988 faz menção à iniciativa popular legislativa como direito político e como forma de exercício da soberania popular em seu art. 14, inc. III (BRASIL, 1988), além de estabelecer as suas diretrizes gerais em seu art. 61, § 2º: [...]

Nesta toada, o presente texto objetiva discutir a possibilidade de manuseio da iniciativa popular legislativa para a propositura de projetos de emenda constitucional. Com este intuito, parte-se inicialmente da observação de breve evolução histórica da iniciativa popular no Direito brasileiro e o seu desenvolvimento durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88; em seguida, busca-se situar o leitor no campo principiológico que serve de base para o exercício dos instrumentos de democracia participativa. Por fim, relaciona-se as diversas posições conflitantes acerca de sua viabilidade, confrontando-as para fins de buscar uma conclusão que indique as formas de esclarecimento da problemática apresentada.

2 DESENVOLVIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

O termo “iniciativa”, aplicado no contexto do processo legislativo, está completamente vinculado ao processo/procedimento de feitura de atos normativos. Slaibi Filho (2009, p. 489) define o processo legislativo como um *conjunto de atos processuais, compondo um procedimento que tem diversas fases, regulando a conduta dos agentes que elaboram ou participam da feitura do ato legislativo*.

Já para Moraes (2013), processo legislativo é termo que possui duplo sentido, um jurídico e outro sociológico. O seu sentido jurídico residiria no fato de ser este um conjunto coordenado de normas que vêm disciplinar e reger o procedimento a ser observado pelo Estado-legislativo para a produção de leis e atos normativos derivados da Constituição, enquanto o sentido sociológico estaria contido no conjunto de fatores que direcionam o legislador no

exercício de suas tarefas.

Nesse sentido, Kober (2005) ensina que as normas e regras procedimentais que regulam o processo legislativo determinam a observância pelo legislador de uma série de atos sequenciais, que vão desde o ato de iniciativa de projeto de lei, passando pelo endereçamento, discussão e votação, até a sanção e a promulgação.

Dentre as várias fases procedimentais previstas para a criação de espécies normativas, em uma análise lógico-sequencial de atos, a primeira delas é justamente a iniciativa. Dessa forma, a iniciativa no processo legislativo é entendida como ato inaugural, inicial e deflagrador do processo de legiferação, em que um dos legitimados previstos na Constituição toma o pontapé suscetível de inaugurar o processo que culminará no nascedouro da norma (LENZA, 2014).

Duarte Neto (2005), entretanto, questiona se a iniciativa consistir-se-ia em fase propriamente dita do processo legislativo, ou se apenas o ato que instaura tal procedimento. Para o autor, este questionamento pode ser resolvido apenas fazendo a diferenciação entre iniciativa legislativa e o chamado impulso legislativo ou legiferante: *Dois momentos merecem ser destacados: o externo, de início ou propulsão do procedimento, e outro in-*

terno, quando a força motriz anterior já esperou um produto, ingresso esse no encadeamento de atos que poderá culminar com uma nova norma legislativa. [...] teríamos no anteprojeto a materialização do impulso legislativo, sendo o projeto a exteriorização da iniciativa.

Assim, a iniciativa representaria o primeiro momento do processo de legiferação, situado em seu interior, enquanto o impulso legislativo estaria, tão somente, situado extrinsecamente a este. Diferente é o entendimento de Ferreira Filho (2007, p. 191), para quem a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia.

De todo modo, atualmente vislumbra-se crescente tendência de alargamento da interferência de órgãos exógenos ao parlamento nas atividades legislativas e no procedimento legislativo, inclusive no poder de iniciativa, que por vezes são conferidos ao Poder Executivo e ao próprio povo (RIBEIRO, 2007). Não mais se nota a primazia do sistema representativo no contexto do processo legislativo, mas ao contrário, a Constituição atual passou a prever grandes inovações na ordem política, ao inserir, no ordenamento brasileiro, além de outros institutos embasados na soberania popular, a iniciativa popular de leis (SOUZA, 2003).

O sistema democrático não se resume ao direito ao sufrágio e à representatividade política, mas também à participação direta do titular do poder nas decisões e atos governamentais.

98

Neste sentido, a iniciativa popular legislativa é entendida como o poder de acesso de um determinado grupo de cidadãos à elaboração de um projeto de lei, cumpridos definidos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo (FLEURY, 2006). É um direito político subjetivo concedido por intermédio de um ato coletivo a um número considerável de cidadãos com a prerrogativa de estes iniciarem o processo de elaboração legislativa (DUARTE NETO, 2005).

A iniciativa popular no Brasil refere-se a ato inaugural do processo legislativo, mediante a apresentação de projeto de lei pelo povo ao parlamento. É um mecanismo pelo qual o povo influi imediatamente na elaboração de leis, sendo este um direito assegurado a um conjunto de cidadãos de participar do processo legiferente, impulsionando-o, objetivando, portanto, a formação de novas normas jurídicas (SANSON, 2007).

A Constituição Federal de 1988 faz menção à iniciativa popular legislativa como direito político e como forma de exercício da soberania popular em seu art. 14, inc. III (BRASIL, 1988), além de estabelecer as suas diretrizes gerais em seu art. 61, § 2º: a apresentação de projeto de lei dependerá da subscrição de, ao menos, um por cento dos eleitores do país, distribuído por, pelo menos, cinco Estados federados, desde que as subscrições em cada um deles atinjam 0,3% do número de seus eleitores.

Muito embora este instrumento tenha sido inaugurado no ordenamento brasileiro pela Carta de 1988, sua origem é anterior à instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 (MICHILES et al., 1989).

Lembra Duarte Neto (2005) que, quando de sua instalação, vários setores da sociedade, incluindo partidos políticos e juristas,

propuseram anteprojetos de Constituição a fim de guiar os trabalhos dos Constituintes na elaboração da futura Carta. Com esta finalidade, por meio de decreto do então Presidente José Sarney, instituiu-se a denominada “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”. Durante os trabalhos da Comissão, sob a presidência de Afonso Arinos de Mello Franco, buscou-se fomentar a participação efetiva da sociedade, com a acolhida de diversas sugestões propostas por vários segmentos sociais. Isso refletiu no texto final do anteprojeto, que acolheu expressamente instrumentos de democracia semidireta, entre os quais, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (DUARTE NETO, 2005).

Outro texto paradigma foi o anteprojeto apresentado por Fábio Konder Comparato, que previa a iniciativa popular, inclusive sob a forma de iniciativa para proposição de projetos de emenda constitucional (COMPARATO, 1986), e foi defendido no Anteprojeto de Pinto Ferreira. Por este texto, projetos de lei e de emendas à Constituição poderiam ser encaminhados ao parlamento com a assinatura de, no mínimo, cinquenta mil cidadãos (TEIXEIRA, 2008). Destaca-se também o anteprojeto de autoria de José Afonso da Silva, o qual continha as figuras do referendo, da iniciativa popular, do veto popular e a possibilidade de revogação dos mandatos dos representantes eleitos (BENEVIDES, 2003).

Em 1º de fevereiro de 1987, instalou-se, na sede do Congresso Nacional, a Assembleia Nacional Constituinte. Após a sua instalação, travaram-se acalorados debates em torno da aprovação do regimento interno que orientaria seus trabalhos. Discutiu-se também a necessidade da presença, na norma regimental, de mecanismos que possibilitassem a participação direta da sociedade civil nas atividades da Constituinte (DUARTE NETO, 2005).

Em 19 de março de 1987, por meio da Resolução n. 2, de 1987, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte foi promulgado. A norma admitia a intervenção direta da sociedade, ao permitir a apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição (BRASIL, 1987b). Permissivo presente no art. 24 da Norma, as emendas populares somente seriam admitidas pela Comissão de Sistematização se estivessem subscritas por mais de trinta mil eleitores brasileiros, em listas organizadas por associações legalmente constituídas e que se responsabilizassem pela autenticidade e regularidade das assinaturas (BRASIL, 1987b).

As emendas populares propiciaram o estabelecimento de um canal aberto entre a sociedade civil e os Constituintes eleitos (DUARTE NETO, 2005), além de caracterizarem um rico movimento de mobilização e de participação do povo, o que, do ponto de vista histórico, representou um fenômeno novo e progressista na história política brasileira (MICHILES et al., 1989). Desde a instalação da Assembleia Constituinte, muitas emendas populares sobre os mais variados assuntos puderam ser enviadas ao Congresso Nacional.

Conquanto toda a pressão exercida pela imprensa da época, por grupos de interesses econômicos, políticos e militares, não foi possível ignorar totalmente a vontade do povo. O número de assinaturas nas propostas populares foi extremamente elevado (IDEM). No total, foram apresentadas 122 emendas populares, legitimadas por milhões de assinaturas (BRANDÃO, 2011).

Destaca uma das propostas, a qual buscava a ampliação

da participação política popular: *Digna de nota era a proposta para a participação popular direta, defendida pela Associação Brasileira de Imprensa, [...] Assegurava a iniciativa popular para leis e emendas à Constituição, exigindo-se no primeiro caso adesão não menor do que 70.000 (setenta mil) eleitores, e, no segundo, de número igual, ou menor, a 1% do eleitorado nacional.* (DUARTE NETO, 2005, p. 99-100)

Duas outras propostas seguiam este mesmo jaez, uma de origem sul-rio-grandense e outra de origem mineira, as quais, todavia, não obtiveram um número grande de subscrições (BENEVIDES, 2003).

No entendimento de Melo (2001), a iniciativa popular legislativa prevista no texto final da Constituição Federal reflete a intensa interferência dos cidadãos por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte. Para a autora, a intensa participação política popular concedida pelas emendas populares desencadeou movimento para a introdução de mecanismo semelhante no texto da Constituição.

Enquanto a sociedade se organizava em torno das propostas populares, o primeiro anteprojeto de Constituição foi apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização da Constituinte, em 26 de junho de 1987. O texto, que continha um capítulo inteiro dedicado à regulamentação da temática da soberania popular, previu a existência de instrumentos de democracia participativa, entre os quais a iniciativa popular tanto para a proposição de projetos de lei ordinária e complementar, quanto para emenda à Constituição (BRASIL, 1987a). A este anteprojeto sucederam dois substitutivos, que, mais sistematizados, já se aproximavam da redação final da atual Constituição. Nestes, também havia a previsão da iniciativa popular legal e constitucional (DUARTE NETO, 2005).

Importante ainda ressaltar a votação em Plenário da Emenda Substitutiva n. 2.040, oriunda do chamado “centrão” (denominação dada pela mídia e por seus próprios integrantes ao Centro Democrático, grupo suprapartidário de tendência conservadora), aprovada em sessão de 11 de março de 1988, e que dava nova redação aos Capítulos I, IV e V do Título IV do Projeto de Constituição. Pelo texto votado e aprovado, a previsão

da iniciativa popular legislativa constante até então no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização foi completamente suprimida (SOARES, 2007). *O texto da Sistematização é levado a plenário. Contra ele, o “Centrão” propõe um substitutivo. Como parte de um acordo de lideranças, o princípio da soberania popular assim se apresenta: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”, redação infinitamente inferior à da Comissão de Sistematização. A iniciativa popular de leis é vedada na proposta do Centrão e não é feita referência à iniciativa de emendas* (SALGADO, 2006, p. 97).

Na ocasião, o Constituinte Ademir Andrade, do PSB do Pará, protestou em plenário diante da supressão do instituto no texto do Projeto: *O SR. ADEMIR ANDRADE (PSB-PA. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, o texto do ‘Centrão’ que votaremos em seguida tem cerca de trinta diferenças em relação ao texto básico da Sistematização, entre elas algumas fundamentais, como a retirada da iniciativa popular para a mudança da Constituição, [...] Por estas razões, votaremos contra, lamentando que não tenha havido antes acordo para que pudéssemos apoiar a proposta. [...]* (SOARES, 2007, p. 35).

Todavia, em 22 de março de 1988, foi votado, graças à fusão dos destaques n. 991, 1.214 e 1.914, de autoria dos constituintes Nilton Friedrich, Myryan Portela e Ronaldo César Coelho, o texto com a reintrodução da iniciativa popular para apresentação de leis. Tendo tido o parecer favorável do relator, o destaque foi aprovado (SOARES, 2007).

Destacam-se as palavras proferidas em plenário pela constituinte Myryan Portella, do PDS do Piauí, na defesa da reintrodução da iniciativa popular no texto do Projeto: *A SRA. MYRIAM PORTELLA (PDS-PI) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, este Plenário já aprovou o princípio da soberania popular, conferindo ao povo o direito de participar diretamente no processo legislativo e político. Há necessidade de retorno à redação elaborada pela Comissão de Sistematização, que consagra o direito dos cidadãos participarem diretamente do processo político-administrativo. [...]*

(SOARES, 2007, p. 35)

Soares (2007) lembra que não houve qualquer destaque feito a respeito da iniciativa popular para emenda constitucional, perdendo o Constituinte a oportunidade de fazer constar expressamente este mecanismo no texto da Constituição. Ao fim do primeiro turno de votação em Plenário, o Projeto já apresentava a redação contida na atual Constituição. O texto final prevê expressamente a iniciativa popular legislativa, porém, apenas para a apresentação de projetos de lei (DUARTE NETO, 2005).

3 A INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DE SOBERANIA POPULAR E DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA

A Constituição Federal, que já no seu art. 1º estampa o princípio democrático e o princípio da soberania popular, inova, não por dirigir a titularidade do poder ao povo, como igualmente previu suas antecessoras, mas sim por incluir no ordenamento, de forma contundente, a democracia participativa ao lado da clássica representação política (DUARTE NETO, 2005).

A palavra democracia tem origem no termo grego *demokratía*. Em sentido literal, a palavra significa governo pertencente ao povo (MELO, 2001). Este regime político pode ser concebido como meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência de homens e mulheres, que se traduzem, precipuamente, nos direitos fundamentais da pessoa humana, mantidos sempre como princípio basilar que releva a existência de um regime político no qual o poder repousa na vontade popular.

Democracia é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo conquista no transcorrer de sua história. Como regime político, governo do povo e para o povo, o sistema democrático se caracteriza pela ampla e efetiva participação popular na direção das decisões governamentais (SILVA, 2013).

Longe de ser um conceito estático e acabado, a democracia é um processo volúvel, o qual tem assumido diferentes sentidos ao longo do tempo e no contexto de sua inserção (IDEM).

Para Duarte Neto (2005), a democracia, que em nosso ordenamento constitucional foi elevada à categoria de

princípio constitucional, base sobre a qual se sustenta todo o ordenamento jurídico, irradia sobre todas as demais normas constitucionais e infraconstitucionais. Acrescenta Brandão (2011) que a democracia é concebida pela doutrina brasileira como um direito fundamental.

A forma pela qual a democracia é exteriorizada na prática, conforme lembra Dantas (2012), dá-se de três diferentes modalidades: democracia direta, democracia indireta e democracia semidireta.

A democracia exercida de forma direta pelo povo, no que pese ser a forma praticada na Grécia Antiga, berço da ideia de democracia, não é largamente vivenciada na contemporaneidade (SOUZA, 2003). A grande extensão territorial dos Estados e o elevado contingente populacional são alguns dos inviabilizadores da prática deste modelo democrático (MELO, 2001). Pela inviabilidade do exercício da democracia direta, em seu lugar edificou-se o modelo denominado de democracia representativa. Neste, o povo, fonte de todo o poder, outorga-o a seus representantes eleitos periodicamente, que o exercem por meio do mandato político representativo (DUARTE NETO, 2005).

Muito embora a representatividade seja ainda a base do sistema democrático adotado no Estado brasileiro, a ordem constitucional de 1988 passou a privilegiar o maior alargamento da democracia dita participativa, com o fomento da participação direta do povo nos assuntos governamentais (IDEM). A democracia participativa, também denominada de semidireta ou mista, pressupõe a existência de mecanismos de democracia direta ao lado de um sistema democrático basicamente representativo (DANTAS, 2012).

Para Melo (2001), a democracia participativa não se caracteriza por ser um sistema híbrido, que adota aspectos de democracia direta e indireta (representativa), mas sim por ser um sistema democrático representativo que, em menor ou maior grau, privilegia a participação popular.

As formas de exercício da soberania popular encontram-se no art. 14 da Constituição Federal, que, além de resguardar seu exercício pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, também prescreve seu uso mediante instrumentos de democracia participativa [...]

O sistema democrático não se resume ao direito ao sufrágio e à representatividade política, mas também à participação direta do titular do poder nas decisões e atos governamentais. Este modelo de democracia semidireta reveste-se pela busca por um sistema político mais aberto e mais sensível à vontade do povo, que se estende por vias de efetivação de uma democracia de fato (BRANDÃO, 2011). O sistema participativo representa um aperfeiçoamento do próprio processo democrático e um fortalecimento do poder popular (IDEM).

No entender de Souza (2003), o sistema representativo não resta livre de falhas. As falhas estão especialmente no exercício do monopólio das atividades políticas pelos partidos políticos. Ademais, a sociedade encontrar-se-ia maciçamente alheia

ao sistema político, descrente e desconfiada de seus representantes. A forma de suprimir as falhas da democracia representativa dar-se-á com a maior efetivação da prática participativa: *Uma das formas de suprir essas falhas pode se dar através da efetivação de práticas da democracia direta, em combinação com os institutos do sistema representativo. A ampliação da democracia, a maior frequência de iniciativas não-governamentais de associação popular com o fim de defender direitos e a possibilidade de maior acesso à informação [...], parecem conspirar para a chegada de um momento histórico em que as práticas da democracia direta (ou ao menos alguns de seus institutos) serão objeto de crescente demanda e exigência popular* (SOUZA, 2003, p. 43).

A participação popular por meio de mecanismos de democracia direta é, pois, forma de desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento da democracia, sendo a iniciativa popular um dos instrumentos para atingir o necessário patamar de conscientização da sociedade (IDEM, p. 44).

Entre os instrumentos de democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988 estão a iniciativa popular legislativa, o plebiscito e o referendo (BRASIL, 1988). Todos estes são mecanismos que permitem a participação popular na atividade legislativa do Estado.

Já o termo soberania vem do latim *supremus*, e denota um poder mais elevado, com absoluta independência, completamente alheio à ideia de subordinação a qualquer outro poder e, conforme Sanson (2007), designado pelos seguintes caracteres: unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Soberania também indica para Ferreira Filho (2007) poder supremo, o qual admite nenhuma espécie de subordinação e que é capaz de determinar a si mesmo e os limites de sua competência.

Para Bonavides (2001, p. 10-11), o princípio da soberania popular compreende *as regras básicas de governo e de organização estrutural do ordenamento jurídico, sendo, ao mesmo passo, fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social*.

O surgimento da teoria da soberania remete ao século XVI, momento de transição entre o fim do período medieval e o estabelecimento dos primeiros Estados modernos (SANSON, 2007). De início invocado pelos monarcas como detentores de poder supremo, enquanto no exercício do poder ilimitado praticado nos Estados absolutistas, foi com Jean Bodin que a ideia de soberania foi transferida da pessoa do monarca para o Estado, passando a soberania à categoria de elemento característico deste (IDEM).

Todo o poder emana do povo [...] (BRASIL, 1988). Com este brocardo, já previsto na maioria das constituições brasileiras, a atual Constituição estabelece que o Estado se guia pelo princípio da soberania popular. A nova e atual ordem democrática tem dado outro destino à soberania popular, reconhecendo-a como pressuposto para a real existência de um regime democrático diferente daquele que existia no passado, quando a fórmula da titularidade popular do poder apenas servia de ícone a iludir as massas (SOUZA, 2003).

O princípio da soberania popular pressupõe que o povo é soberano, que não existe nenhum poder superior ao poder popular, bem como que não há interesse particular que deva pre-

valecer sobre o interesse coletivo (IDEM).

As formas de exercício da soberania popular encontram-se no art. 14 da Constituição Federal, que, além de resguardar seu exercício pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, também prescreve seu uso mediante instrumentos de democracia participativa, entre os quais o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

4 PROJETOS DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR

4.1 RIGIDEZ E REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição, norma suprema e fundamental de um Estado, necessita, para a manutenção de sua supremacia sobre as demais normas do ordenamento jurídico, estabelecer critérios mais árduos para a reforma de seu texto (SILVA, 2013). Neste sentido, surge a disciplina da estabilidade e da reforma constitucional.

Cabe ao Poder Constituinte Originário, caracterizado como o poder inaugural, criador do novo Estado e da nova ordem constitucional, definir critérios mais ou menos dificultosos para reformar a Lei Maior, limitando a abrangência do Poder Constituinte derivado reformador e restringindo a reforma constitucional a determinadas hipóteses (DANTAS, 2012).

A Constituição brasileira de 1988, quanto à estabilidade, é classificada como rígida, ou seja, somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, se comparados com os requisitos necessários para a formação de normas infraconstitucionais (SILVA, 2013).

Afora a possibilidade de revisão constitucional, prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a única hipótese possível de reforma textual da Constituição dá-se por meio das denominadas emendas constitucionais. Sobre a sua disciplina, esclarece Dantas (2012, p. 721): [...] *as emendas constitucionais são editadas pelo denominado poder constituinte derivado reformador, também denominado poder de emenda, ou, ainda, poder de revisão, e que têm por escopo justamente alterar a Constituição em vigor. Em outras palavras, o poder constituinte é aquele que,*

amparado na própria vontade do poder constituinte originário, permite que a constituição sofra modificações, nos termos expressamente fixados no texto constitucional, pelo próprio poder constituinte originário.

O art. 60 da Carta de 1988 determina que os projetos de emenda à Constituição sejam promulgados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, após a proposta ter sido discutida e votada, com aprovação de quórum qualificado de três quintos, em dois turnos de votação em cada Casa do Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Trata-se de um rigor muito maior se comparado à exigência para a votação e aprovação de uma lei ordinária.

O Constituinte Originário previu, de forma expressa, três legitimados para proporem projetos de emenda constitucional. Assim, a iniciativa dos projetos cabe a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (BRASIL, 1988). Não há previsão expressa acerca da legitimidade popular.

4.2 EXAME HERMENÊUTICO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: INICIATIVA POPULAR CONSTITUCIONAL

Sabe-se que a titularidade do Poder Constituinte pertence ao povo (FERREIRA FILHO, 2007), e que este, por meio de seus representantes eleitos, em Assembleia Nacional Constituinte, promulgou a Constituição de 1988, que fez prever o instrumento da iniciativa popular como uma das formas catalisadoras da soberania popular. Sabe-se ainda que a Carta Política vigente criou limitação a seu poder de reforma, não prevendo os cidadãos entre aqueles que têm o poder de iniciar o processo legislativo que culminará na elaboração das emendas constitucionais.

Portanto, seria razoável limitar a soberania do povo e impedir que participasse diretamente do processo de reforma constitucional? Este é o mesmo questionamento ao qual chega Soares (2007, p. 17). Para a autora, ao povo é dado o poder de convocar

uma Assembleia Constituinte, e de estabelecer para si próprio uma nova ordem jurídica que submete a todos, ao mesmo tempo em que lhe é negado apresentar uma única proposta de emenda constitucional: *O Povo, através da representação, pode convocar uma Assembleia Constituinte que estabelecerá através do debate e de votações a nova Constituição. Aqui, chegamos à constatação de que o Povo tem o direito de estabelecer para si próprio, através de representantes ou de simples outorga, uma nova ordem jurídica que submete a todos, governos e leis, mas não tem o direito de apresentar uma única proposta de emenda ao texto constitucional.*

Souza (2003, p. 58) afirma que a iniciativa popular brasileira, na forma inserida na Constituição de 1988, não se apresenta como autêntica. Para o autor, a falta de autenticidade se dá porquanto este mecanismo visa servir tão somente para proposição de projetos de lei: *Assim, qualifica-se como popular pela sua origem e não pela pretensão de representar uma vontade popular em toda a sua completude e complexidade.*

No entendimento de Silva (2013), houve uma grande lacuna na atual Constituição, que deixou de prever a iniciativa popular também para emendas constitucionais.

Observando o desenvolvimento da iniciativa popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, depreende-se que a falta de citada inovação se deu por vontade expressa do Constituinte, mais precisamente por influência de setores mais conservadores dentre os integrantes da Assembleia, os quais fizeram suprimir a iniciativa popular constitucional do Projeto de Constituição, despindo o texto final da Carta de tal instrumento.

Justamente, o principal argumento levantado por aqueles que invocam a inviabilidade das emendas constitucionais populares é o fato de não haver previsão expressa no texto da Constituição. Esta é a posição de Melo (2001), para quem a legitimidade para a apresentação de emendas constitucionais somente pode caber aos legitimados previstos no art. 60.

Ferreira Filho (2002) argumenta que o Legislador Constituinte, visando impedir a multiplicidade de emendas, acabou por restringir sobremaneira o seu poder

de iniciativa, excluindo até mesmo os parlamentares do rol de legitimados. Dantas (2012) também se posiciona pela impossibilidade de manejo da iniciativa popular para tal finalidade, por entender que a Constituição, explícita e claramente no *caput* do art. 60, traz o rol exaustivo de legitimados, entre os quais não se inclui a iniciativa proveniente do povo.

De todo modo, por um exame estritamente textual da Constituição Federal, que não leve em consideração a sua base principiológica, fica claro que de fato o povo foi excluído dentre os legitimados a iniciar o processo legislativo que culminará na sua alteração formal. A investigação da problemática da inclusão/exclusão dos cidadãos do rol de legitimados deve, todavia, perpassar o exame frio da letra da Lei, e ingressar na esfera da hermenêutica e do exame sistemático das normas constitucionais.

A aplicação da hermenêutica é, portanto, de importância vital para que se possa tentar determinar o real sentido e o alcance das expressões da Norma (MAXIMILIANO, 2011). A hermenêutica jurídica permite ao intérprete buscar o significado da lei e sua aplicação ao caso concreto.

Nas palavras de Machado e Pessanha (2013, p. 3), hermenêutica jurídica é a transformação daquilo que ultrapassa a compreensão humana para algo que qualquer um possa entender, permitindo a observação do que o legislador disse, bem como o que quis dizer no texto normativo.

As regras positivadas não são capazes de tecer em minúcias o real sentido do direito, cabendo ao intérprete debruçar-se sobre a tarefa de relacionar o texto da norma, os princípios e o contexto inserido, para enfim determinar seu real sentido (MAXIMILIANO, 2011). Assim, a Constituição deve ser interpretada muito além de seus comandos expressos. A interpretação de seus mandamentos normativos pressupõe a conjugação das normas escritas com a base principiológica por ela adotada, interpretadas à luz da historicidade e do sustentáculo ideológico em que se situou o legislador à época de sua criação, o atual momento histórico e político, além dos valores que vivenciam a atual sociedade.

A investigação da problemática da inclusão/exclusão dos cidadãos do rol de legitimados deve, todavia, perpassar o exame frio da letra da Lei, e ingressar na esfera da hermenêutica e do exame sistemático das normas constitucionais.

Ademais, pelo princípio da unidade da Constituição, as normas e princípios constitucionais devem ser interpretados como um conjunto indissociável: *as normas constitucionais não devem ser vistas isoladamente, e sim como membros de um só corpo. Evita leituras constitucionais que “desacobertam” determinada norma em benefício de outra.* (BRANDÃO, 2011, p. 72).

O exame sistêmico das normas e princípios constitucionais deve partir da observação dos princípios da soberania popular e da democracia. No parágrafo único do art. 1º da Carta Maior, proclama-se que todo o poder pertence ao povo (soberania popular) e que este poder será exercido tanto por meio de representantes eleitos quanto diretamente pelo próprio povo (de-

mocracia participativa), por meio de plebiscito, referendo, ação popular e iniciativa popular (art. 14). (BRASIL, 1988).

Para Brandão (2011), dentro da sistemática de nosso constitucionalismo, o dispositivo que invoca a soberania popular, além de fixar a base de todo o regime jurídico, consagra um princípio fundamental. Nesse sentido, à soberania popular cabe respeito de todas as normas jurídicas, sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais.

Silva (2013, p. 137) corrobora este pensamento, ao defender que *governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo o poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo o regime democrático.*

Bonavides (2001, p. 132), quanto à democracia, prefere elevá-la à categoria de direito fundamental de quarta geração: *Democracia é igualdade e, em razão disso, princípio social de justiça, que transcende, ao mesmo passo, a natureza meramente política de sua gestação na ciência de Aristóteles. É na idade contemporânea a alma das Constituições. Forma de governo e regime político também. Mas, acima de tudo, direito fundamental da cidadania, direito da quarta geração, que sobe ao cume da hierarquia normativa e pela sua natureza e substância assume a identidade de um princípio [...].*

Como princípio fundamental e como base de todo o regime democrático, o princípio da soberania popular possui eficácia ou poder irradiante, entendido *como aquele de que dispõe uma norma ou um princípio constitucional para influenciar, interferir e gerir as demais disposições legislativas* (BRANDÃO, 2011, p. 63).

Portanto, se o princípio da soberania do povo, direito fundamental, possui eficácia irradiante sobre os dispositivos e os demais princípios constitucionais, entende-se que todas as normas insculpidas na Carta Magna, inclusive aquelas que se referem ao poder de reforma constitucional, precisam ser interpretadas sob a luz da soberania popular (BRANDÃO, 2011). Assim, não seria razoável limitar o poder dado ao povo e impedi-lo de dar início ao processo legislativo constitucional.

Qualquer interpretação limitadora e diversa desta vai de encontro, nos dizeres de Brandão (2011, p. 66), ao que prega o art. 1º, parágrafo único, da Constituição e *revela-se inconstitucional na essência, além de ser uma contradição imperdoável entre a norma constitucional, transcendida a princípio, e a praxe jurídica.* Diz-se contraditória, porque o mesmo sistema constitucional concebido pela vontade popular não poderia invocar o povo como detentor de todo o poder, e conceder-lhe o instrumento da iniciativa popular legislativa, ao mesmo tempo que restringe esta potestade.

Nas exatas palavras de Dias (2001, p. 233), se o povo é o titular do poder, deve exercê-lo tanto para o menos (iniciativa de lei infraconstitucional) quanto para o mais (iniciativa de emenda constitucional): *Ainda no mesmo ponto, parece-nos inexplicável a timidez do legislador constituinte, ao retirar do povo a possibilidade de iniciar o processo de emenda à constituição, segundo exegese restrita do artigo 60 da Carta de 1988. Foi tímida a evolução, pois se o povo é titular do poder (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) deve poder não só o menos (lei ordinária), como também o mais (emenda à constituição).*

Negar ao povo a legitimidade para iniciar a reforma constitucional não reflete a intensa participação popular vivenciada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Muitas propostas populares, possibilitadas pelas chamadas emendas populares, reclamavam pela inclusão no texto da Constituição de, à semelhança destas, mecanismo que permitisse ao povo participar mais ativamente do processo de legiferação, inclusive pela participação no processo de reforma constitucional por meio de iniciativa popular.

Mesmo ausente no texto da Constituição, para Souza (2003, p. 57) a iniciativa popular constitucional é forma de autêntica manifestação direta da vontade popular. O autor advoga a tese de que, excluindo as matérias de iniciativa exclusiva e as cláusulas pétreas, nada impede que se inclua qualquer matéria legislativa nos projetos populares de lei, inclusive, matéria de cunho exclusivamente constitucional: *Todo o poder emana do povo; este princípio, o da soberania popular, é um dos fundamentos da Constituição; a iniciativa popular constitucional é forma autêntica de manifestação direta da vontade popular; sendo assim, o projeto de lei proveniente de tal origem, pode tratar de quaisquer matérias, inclusive as de natureza constitucional.*

Silva (2013, p. 66), distanciando-se de qualquer interpretação restritiva, levanta a tese de que, baseado na análise sistêmica das normas contidas na Constituição, especialmente do princípio da democracia participativa, não haveria quaisquer obstáculos à apresentação de emendas constitucionais pelo povo: *Pelo citado art. 60, I, II e III, vê-se que a Constituição poderá ser emendada por proposta de iniciativa: [...] (4) popular, aceita a interpretação sistemática referida acima, [...]. Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, § 2º).*

Machado e Pessanha seguem a mesma linha de ideias, ao entender que o rol de legitimados do art. 60, caput, da Carta Federal não se trata de rol exaustivo, ca-

paz de excluir a possibilidade de participação popular. No entendimento dos autores, a soberania popular não deve ser limitada por obstáculos criados pelos representantes deste poder, mesmo que esta limitação esteja incluída em texto da própria Constituição: *O rol do artigo 60 da Constituição, enfim, não é taxativo. Até porque, a participação popular é um modal representativo da soberania popular, garantindo a própria democracia, o que, sem dúvidas, não pode ser limitado por um rol, ainda que ele esteja textualmente inserido na própria constituição* (MACHADO; PESSANHA, 2013, p. 10).

Para Brandão (2011), é absolutamente irrelevante que o povo esteja ou não previsto entre os legitimados para a propositura das emendas, já que o sistema leva a crer acerca de sua plena legitimidade.

Para Silva (2013, p. 65), o exercício da iniciativa popular constitucional também não necessita de qualquer alteração textual, e poderá ser apresentado pelos cidadãos, desde que o projeto de emenda atenda ao número de subscrições exigido para a iniciativa popular de leis, ou seja, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, ao menos, por cinco Estados, com não menos de 0,3 por cento do eleitorado de cada um deles.

A Constituição não limita a iniciativa popular à apresentação de “projeto de lei”. Para Souza (2003), o vocábulo “projeto de lei” referido pelo art. 61 da Carta Magna, estaria ali colocado a abranger o conceito *latu sensu* de lei: É que o vocábulo ‘lei’ ante o princípio da soberania popular, não se restringe às leis complementar e ordinária, abrangendo também proposta popular de emenda constitucional. No mais, não há razão para limitar os projetos de lei de iniciativa popular apenas às leis ordinárias e complementares, isto porque não há norma proibitiva que impeça que tenham como objeto matéria de cunho constitucional (SOUZA, 2003, p. 59-60).

Conclusão semelhante é a que chega Comparato (1990, apud BENEVIDES, 2003, p. 148): *Havendo a Constituição de 1988 admitido o exercício direto da soberania popular como princípio, a sua exclusão, para as emendas e a revisão, dependeria de uma norma explícita. Como esta não existe, deve-se*

concluir que toda e qualquer reforma da Constituição pode ser ratificada – *como também iniciada – pelo voto popular. Seria, no entanto, da maior conveniência que esse princípio constitucional implícito fosse declarado e regulado por meio de lei complementar.*

Ressalta-se que a iniciativa popular constitucional foi expressamente prevista nas Constituições de muitos Estados da federação, entre os quais os Estados do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989), São Paulo (SÃO PAULO, 1989), Sergipe (SERGIPE, 1989) e o Acre (ACRE, 1989). Alguns Municípios e o Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 1993) também previram a iniciativa popular para a iniciativa de emenda de suas Leis Orgânicas, entre os quais o Município de Fortaleza/CE (FORTALEZA, 1990) e de Vitória/ES (VITÓRIA, 1990). Estes entes federativos trouxeram considerável inovação no terreno da soberania popular, ao preverem emendas ao texto de suas normas supremas por meio de iniciativa popular (TEIXEIRA, 2008). Para Carneiro (2001, apud TEIXEIRA, 2008, p. 37), o legislador derivado estabeleceu, desta forma, experiência mais avançada do que aquela disposta para o exercício democrático na Constituição Federal.

4.3 EXPANSÃO DOS LEGITIMADOS PARA A REFORMA CONSTITUCIONAL

A despeito deste exercício interpretativo, há autores que defendem somente ser possível se cogitar acerca de uma iniciativa popular constitucional, após a alteração da estrutura de reforma da Constituição. Explica-se: para estes, um exame sistêmico das normas constitucionais que privilegiasse o princípio da soberania popular e o princípio da democracia participativa, apesar de louvável, não poderia ser invocado para flexibilizar o sistema de rigidez da Lei Maior.

Assim, a modificação das regras que tornam a Constituição rígida só poderia ser feita por meio de emenda constitucional que, sanando omissão intencional do Constituinte Originário, trouxesse alteração a seus arts. 60 e 61, § 2º, incluindo o povo dentre os legitimados para a apresentação de projetos de emenda. *Portanto, com o resguardo devido à rigidez constitucional, possível de ser garantido com o aumento do quórum de*

adesões, entendemos possível a inclusão da iniciativa popular para a reforma da Constituição. Para tanto seria necessário que alguns dos legitimados do art. 60 e incisos da CF/88 aprovassem a ideia, propondo emenda à Constituição que concedesse mais esse direito aos cidadãos. Nesse caso não haveria quem pudesse contrapor a alegação de que estaria sendo quebrada a essência da ideia constituinte, seus princípios norteadores (DUARTE NETO, 2005, p. 126).

Pelo entendimento esposado por Duarte Neto (2005), as normas que versam sobre a reforma constitucional e sobre a iniciativa popular não são obscuras a ensejarem atividade interpretativa. São na verdade um vazio normativo, fruto de uma omissão intencional do Legislador Constituinte, que conscientemente buscou impedir uma maior amplitude no exercício da democracia participativa.

A inclusão do povo como legitimado para a reforma constitucional não viria como uma transmutação da ideia concebida pelo Legislador Constituinte de 1988, mas sim como um aprimoramento da concepção originária.

Conforme Miranda (1997, apud DUARTE NETO, 2005, p. 121), não haveria óbice para o maneiço da iniciativa popular constitucional, desde que existisse a previsão de um procedimento de reforma rigoroso, com a exigência de número de subscrições mais elevado para a apresentação das propostas, se comparado com aquele exigido para a iniciativa de lei.

No mesmo sentido, Lopes (1993, p. 202) argumenta ser inviável aplicar para os projetos de emenda constitucional populares o mesmo número de subscrições previsto no atual art. 61, § 2º, da Constituição. Assim, a resolução da problemática fugiria da solução meramente interpretativa e deveria passar pela estipulação de procedimento mais rigoroso para o instituto: *Para que se possa falar de rigidez constitucional faz-se imperioso que exista um processo especial, mais dificultoso, de sua modificação do que o de simples leis. Isso se reproduz normativamente, no plano constitucional, numa dupla mão de direção garantidora desse procedimento mais árduo: a existência de um quórum especial, qualificado, para aprovação da emenda e a restrição da iniciativa a um certo número de membros da Câmara dos Deputados ou Senadores (um terço), assim como das Assembleias Legislativas [...]. Assim, conquanto admitamos a possibilidade de iniciativa popular, não cremos que se possa facilmente aplicar o disposto no art. 61, § 2º para implementá-la.*

De todo modo, a introdução, no ordenamento, da iniciativa popular para emenda à Constituição deve surgir de reivindicação da sociedade para a plena participação democrática no processo legiferante, por meio de mobilização do Constituinte derivado reformador na alteração formal da Constituição (SOARES, 2007).

Questão relevante é saber se a alteração do sistema de reforma constitucional, caso tencionada, acabaria por esbarrar ou não nas vedações implícitas previstas na Carta Magna. Caso se posicione afirmativamente, tendo em vista a intangibilidade do processo de reforma da Constituição, como uma das espécies de vedações implícitas, o alargamento dos legitimados para a

apresentação de emendas não seria viável, sob pena de desrespeito ao núcleo de vontades do Legislador Originário.

Ferreira Filho (2014), por outro lado, demonstra a insustentabilidade desta tese, ao lembrar que na história do constitucionalismo brasileiro já houve situações em que se levou a cabo alteração do sistema de reforma da Constituição. O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre a possibilidade de alteração das vedações expressas, considerando que estas não são matérias intocáveis: *O próprio Supremo Tribunal Federal tem decidido sobre os limites materiais expressos do art. 60, considerando que não são princípios intocáveis.* (SOARES, 2007, p. 22).

A Constituição não trata as vedações explícitas como intocáveis. Ao estabelecê-las, o Constituinte procurou tão somente impedir a supressão da rigidez constitucional e a garantir a manutenção incólume da vontade originária e do núcleo constitucional, sem, contudo, proibir a expansão do rol de legitimados para a apresentação de projetos de emenda, e sem limitar a expressão da democracia participativa e da soberania popular (DUARTE NETO, 2005).

A inclusão do povo como legitimado para a reforma constitucional não viria como uma transmutação da ideia concebida pelo Legislador Constituinte de 1988, mas sim como um aprimoramento da concepção originária.

Malgrado esta discussão, é verdade que alguns projetos de emenda constitucional com propostas de inclusão dos cidadãos dentre os legitimados para iniciar o procedimento de reforma tiveram, ou ainda têm tramitação no Congresso Nacional. Em 2001, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 394/2001 foi apresentado pelo Deputado Luiz Barbosa, do PFL, de Roraima. A proposta visava introduzir o inc. IV ao art. 60 da Constituição e permitir a iniciativa popular para sua alteração (SOARES, 2007). A proposição recebeu parecer contrário à sua admissibilidade, e sequer chegou a ser discutida. A proposta foi arquivada com o fim daquela legislatura.

Atualmente, está em tramitação na Câmara dos Deputados a PEC n. 286/2013, oriunda da PEC n. 3/2011 do Senado Federal, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg e de outros. Em tramitação no Senado Federal, desde 2011, foi após as manifestações que estouraram em todo o país em 2013, com a criação da chamada "agenda positiva" pelo Congresso Nacional em meio às pressões das ruas, que a proposta ganhou força no Senado (NÉRI; COSTA, 2013). Em tempo recorde, a proposta foi aprovada em votação no Plenário do Senado, nos dois turnos de votação, e em seguida, encaminhada à Câmara dos Deputados, onde, até a finalização deste texto está aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (BRASIL, 2016).

Pela proposta, o art. 60 da Constituição será alterado para prever expressamente a iniciativa popular constitucional: *Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 60. [...] IV – dos cidadãos. [...] § 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles. § 7º Poderão ser apresentadas*

emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º. (BRASIL, 2013).

5 CONCLUSÃO

O Legislador Constituinte de 1988 prescreveu que a soberania popular será exercida não apenas pelo voto direto em eleições periódicas, mas elencou também instrumentos para o exercício da democracia participativa, entre os quais a iniciativa popular legislativa, objeto de pesquisa deste texto.

A iniciativa popular, fruto de reivindicações do povo antes e durante a Assembleia Nacional Constituinte, tem, no constitucionalismo nacional, posição destacada com vistas à busca da ampliação da participação política e do desenvolvimento do espírito democrático, questões tão almejadas nestes tempos.

A participação do povo no processo de feitura das leis tem por consequência aproximar os cidadãos do Poder Legislativo, permitindo-lhes a apresentação de projetos de lei para querelas e temas mais urgentes da população. Sensível a esta demanda, o Constituinte resolveu acolher a iniciativa popular legislativa.

Ademais, tendo a lei, no Estado de Direito, o condão de vincular a atuação do Poder Público e de limitar os atos praticados pelo particular, nada mais conveniente do que este Estado, que também se autointitula democrático, permitir a participação popular no processo legislativo. Como a Constituição é a norma suprema, norteadora de todo o ordenamento jurídico, forçoso é reconhecer que os cidadãos tivessem pouco interesse na proposição de projetos de emenda para a alteração de seu texto.

Sem dúvida, o Constituinte perdeu oportunidade ímpar de prever a iniciativa popular constitucional, ajustando o procedimento de reforma da Constituição em consonância com o princípio da soberania popular e com a base principiológica democrática nela contida. Não seria razoável ter o Constituinte atribuído a soberania ao povo, ao mesmo tempo que limita este poder, retirando os cidadãos dentre os legitimados para iniciar o procedimento de reforma constitucional.

Apesar da falta de previsão expressa,

esta omissão não deve, de forma alguma, impossibilitar a apresentação de projetos de emenda constitucional por cidadãos mais conscientes da necessidade de sua participação mais intensa junto ao legislador reformador.

Por outro lado, reconhece-se que a aprovação de uma emenda constitucional que venha a estabelecer a hipótese expressamente no texto da Constituição seria igualmente louvável, especialmente para pôr termo a questionamentos quanto à (in) constitucionalidade do instituto. Além disso, para que se preserve a rigidez constitucional, necessário também que a alteração do texto magno prescreva procedimento diverso e mais dificultoso para a iniciativa popular constitucional, em comparação com a iniciativa de projetos de normas infraconstitucionais, em especial no que se refere ao número exigido de subscrições para a apresentação dos projetos.

De toda forma, seja qual for o modo de implementação da iniciativa popular constitucional no processo legislativo, seja a sua inclusão por meio de uma emenda constitucional, seja por entendimento interpretativo utilizado para sanar a inércia do legislador, o instituto desponta como um destacado aperfeiçoamento da ideia democrática. A iniciativa constitucional oriunda diretamente da vontade popular só apuraria a base principiológica da Constituição, e a inclusão do povo como um dos legitimados só viria como um aprimoramento da concepção originária.

REFERÊNCIAS

- ACRE. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Acre*. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/wpcontent/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.
- AUAD, D. et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004.
- BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BENEVIDES, M. V. M. *Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- BONAVIDES, P. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- _____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRANDÃO, G. *Da constitucionalidade e legitimidade da iniciativa popular para a reforma da Constituição*. 2011. 103 f. Monografia (Graduação

em Direito) -Centro Universitário do Distrito Federal, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto de Constituição* (1987a). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2016.

_____. _____. *Regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte*. (1987b). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987>. Acesso em: 30 set. 2016.

_____. Congresso. Câmara. *Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 286, 2013*. Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa (2013). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 5 out. 2016.

COMPARATO, F. K. *Muda Brasil!: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DANTAS, P. R. F. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, L. C. P. A democracia participativa brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, v. 9, n. 37, p. 233, out./dez. 2001.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. *Lei Orgânica do Distrito Federal* (1993). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70442/LO_DistritoFederal.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 nov. 2016.

DUARTE NETO, J. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *O poder constituinte*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FLEURY, S. Iniciativa popular. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 94-98.

FORTALEZA. Câmara de Vereadores. *Lei Orgânica do Município de Fortaleza/CE* (1990). Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio>. Acesso em: 17 nov. 2016.

KOBER, E. L. *Participação popular no processo legislativo*. Lajeado, RS: Ed. do Autor, 2005.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOPES, M. A. R. *Poder constituinte reformador: limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira*. 25. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993

MACHADO, A. A. L.; PESSANHA, J. F. A iniciativa popular como proposta de emenda à constituição: uma construção hermenêutica a partir da democracia participativa. *Revista Derecho y Cambio Social*, La Molina, Lima, ano 10, n. 31, jan. 2013. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista031/A_INICIATIVA_POPULAR.pdf>. Acesso em: 1º out. 2016.

MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MELO, M. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popu-*

lar. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

MICHILES, C. et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NÉRI, F.; COSTA, F. Senado facilita apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. *G1*, Brasília, DF, 10 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/senado-reduz-apoio-necessario-para-populacao-propor-leis-no-congresso.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

RIBEIRO, H. A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa. *Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Direito*, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>> Acesso em: 10 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SALGADO, E. D. Iniciativa popular de leis: as proposições, o positivado e o possível. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 43, n. 169, p. 95-100, jan./mar. 2006.

SANSON, Alexandre. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. 2007. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)-Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, 2007.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/djg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 14 out. 2016.

SERGIPE. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Sergipe*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/SE-EC-41.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 out. 2016.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SOARES, S. S. Q. *O direito do povo emendar a Constituição*. 2007. 56 f. Monografia (Especialização)-Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2007.

SOUZA, L. B. *Iniciativa popular*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

TEIXEIRA, L. A. *A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo: problemas, limites e alternativas*. 2008. 67 f. Monografia (Especialização)-Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2008.

VITÓRIA. Câmara de Vereadores. *Lei Orgânica do Município de Vitória/ES*, (1990). Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>>. Acesso em: 17 out. 2016.

Artigo recebido em 2/11/2017.

Artigo aprovado em 6/12/2017.

Rafael dos Santos Guimarães é bacharel em Direito pela Universidade do Oeste Paulista – Unoeste.