

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PEDRO ANTONIO CROSETTA**

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 POR  
MEIO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS: ANÁLISE DAS PROPOSTAS**

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PEDRO ANTONIO CROSETTA

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 POR  
MEIO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS: ANÁLISE DAS PROPOSTAS**

Projeto de Dissertação apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes

Criciúma,  
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C937p Crocetta, Pedro Antonio.

A participação democrática na Constituição Federal de 1988 por meio da iniciativa popular de leis : análise das propostas / Pedro Antonio Crocetta. - 2020.

102 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2020.

Orientação: Lucas Machado Fagundes.

1. Soberania popular. 2. Participação popular.  
3. Iniciativa popular. 4. Estado Constitucional.  
5. Democracia. I. Título.

CDD 23. ed. 341.2

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

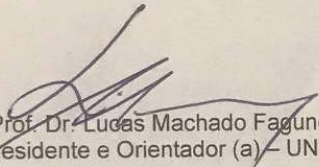
**PEDRO ANTONIO CROCETTA**

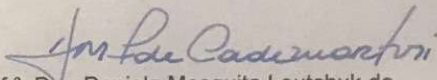
**“A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 POR MEIO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS: ANÁLISE DAS PROPOSTAS”**

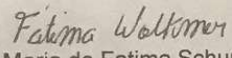
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

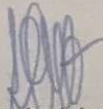
Criciúma, 18 de fevereiro de 2020.

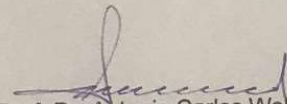
**BANCA EXAMINADORA**


  
Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes  
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)

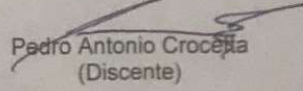
  
Prof.ª. Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de  
Cademartori  
(Membro externo - UNILASALLE)

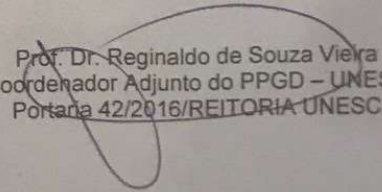
  
Prof.ª. Dra. Maria de Fatima Schumacher Wolkmer  
(Membro – PPGD/UNESC)

  
Prof. Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori  
(Membro externo – UNILASALLE)

  
Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)

  
Prof.ª. Dra. Debora Ferrazzo  
(Membro – UNESC)

  
Pedro Antonio Crocetta  
(Discente)

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coordenador Adjunto do PPGD – UNESC  
Portaria 42/2016/REITORIA UNESC

*Dedico este trabalho ao meu filho Antônio.*

## AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos por Deus, pois foi Ele que pôs desafios importantes e pessoas tão especiais ao meu lado, sem os quais, certamente, não teria realizado o curso de Mestrado em Direito com sucesso.

Agradeço aos meus queridos e estimados pais – Luiz Cristóvão Crocetta e Valdete Baggio Crocetta – que sempre me incentivaram e jamais me permitiram desistir deste sonho. De modo geral, agradeço a toda a minha família, pela força dada durante o mestrado, cuja a ajuda, apoio, incentivo, motivação, contribuíram na busca de um dos objetivos da minha vida. Pelo carinho e apoio dado em todo o meu processo educacional, e sobretudo, por sempre me inspirarem a querer ser mais que fui até hoje.

Agradeço a minha esposa Morgana – que por também ser do campo acadêmico compreende as tensões existentes e os efeitos que as mesmas nos causam –, pela companhia, paciência e apoio, não apenas na elaboração deste trabalho, mas por todos os demais momentos. Pessoa tão importante na minha vida, sempre ao meu lado, agradeço por ter feito do meu sonho o nosso sonho.

Agradeço, em especial, ao orientador Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lucas Machado Fagundes pelo aprendizado proporcionado por meio da convivência e de experiências acadêmicas. Por sua dedicação ao longo desta trajetória, e investimento de seus horários em auxílio na elaboração desta dissertação.

Sou grato aos integrantes do Grupo de Estudos sobre Constitucionalismo Crítico que sempre estiveram dispostos a me ajudar, e me auxiliaram de diversas maneiras. Aos leitores críticos que previamente analisaram os primeiros manuscritos desta pesquisa.

Destaco as contribuições dos membros da banca de qualificação do projeto – Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sérgio Urquhart de Cademartori – pela disposição de seu tempo, por suas sugestões e pelo interesse na pesquisa. Antecipo meus agradecimentos aos professores que irão compor a banca final de defesa da dissertação, os quais me concederam importantes aportes.

Agradeço a todos os meus professores, que contribuíram para minha formação. Sempre disponíveis e dispostos a ajudar, extraindo de mim o meu máximo para a absorção de conhecimento. Principalmente aos professores do PPGD com os quais tive o prazer de conviver os dois últimos anos.

Enfim, a todos que fizeram parte da minha vida ao longo deste período, estando longe ou perto, presentes ou não, que eu sei que sempre torceram e ainda continuam torcendo por mim, pelas minhas vitórias e por mais outras conquistas que estão por vir no futuro.

*A democracia, no Brasil, foi sempre um lamentável mal-entendido.*

Sérgio Buarque de Holanda



## RESUMO

Um dos pressupostos do Estado Constitucional e Democrático, é a participação do povo na tomada de decisões do Poder Público. Nesse sentido, foi disposto na Constituição de 1988 mecanismos de participação popular, legitimando o povo para intervir diretamente na ordem política. Observando tal contexto, esta pesquisa teve como objetivo de analisar as formas de efetiva participação popular democrática na Constituição Federal de 1988, a partir da iniciativa popular de leis. A fim de verificar se a iniciativa popular de leis na Constituição Federal de 1988 exauriu a pretensão de soberania popular do Estado Constitucional democrático ou representou uma perspectiva de soberania bloqueada pela formalidade democrática legalizada no mesmo texto constitucional. Os resultados foram obtidos por meio de abordagem qualitativa, com o cumprimento da pesquisa documental e bibliográfica. Na pesquisa foi possível identificar a falta de experiência democrática, e as fragilidades que isso impõe ao exercício da soberania popular. Contatou-se que sob os exemplos analisados, que as iniciativas popular não alcançam sua plena eficácia, tanto pelo difícil cumprimento de seus requisitos formais, quanto pelo interesse de diferentes agentes que são envolvidos na tramitação dos projetos de lei. A ideia desta pesquisa é trazer reflexões e perspectivas para a questão do exercício da democracia no contexto jurídico e político brasileiro.

**Palavras-chave:** Soberania popular; participação popular; iniciativa popular; Estado constitucional; democracia.

## ABSTRACT

One of the assumptions of the Constitutional and Democratic State is the participation of the people in decision-making by the Public Power. In this sense, mechanisms for popular participation were established in the 1988 Constitution, legitimizing the people to intervene directly in the political order. Observing this context, this research aimed to analyze the forms of effective popular democratic participation in the Federal Constitution of 1988, based on the popular initiative of laws. In order to verify if the popular initiative of laws in the Federal Constitution of 1988 exhausted the claim of popular sovereignty of the democratic Constitutional State or represented a perspective of sovereignty blocked by the democratic formality legalized in the same constitutional text. The results were obtained through a qualitative approach, with the fulfillment of documentary and bibliographic research. In the research it was possible to identify the lack of democratic experience, and the weaknesses that this imposes on the exercise of popular sovereignty. It was found that under the examples analyzed, that popular initiatives do not reach their full effectiveness, both because of the difficult fulfillment of their formal requirements, and because of the interest of different agents who are involved in the processing of bills. The idea of this research is to bring reflections and perspectives to the question of the exercise of democracy in the Brazilian legal and political context.

**Key-words:** Popular sovereignty; popular participation; popular initiative; constitutional state; democracy.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>PEC</b>	Proposta de emenda à constituição
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLP</b>	Projeto de Lei Complementar
<b>PLS</b>	Projeto de Lei do Senado
<b>PPGD</b>	Programa de Pós-Graduação em Direito
<b>RICCD</b>	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>UNESC</b>	Universidade do Extremo Sul Catarinense

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> — Percentual mínimo à iniciativa popular fixada por cada Estado.....	49
<b>Figura 2</b> — Dados pessoais necessário por cada Estado.....	50
<b>Figura 3</b> — Regulamentação do processo interno por Município capital de Estado...	51
<b>Figura 4</b> — Estados que permitem projetos de emendas à Constituição Estadual por iniciativa popular.....	52
<b>Figura 5</b> — Capitais de Estados que permitem projetos de emendas à Lei Orgânica por iniciativa popular.....	53
<b>Figura 6</b> — Tramitação da iniciativa popular com prioridade por Estado.....	54
<b>Figura 7</b> — Tramitação da iniciativa popular com prioridade por Município.....	55

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> — Modelos de iniciativa popular adotado por países e suas peculiaridades.....	61
<b>Quadro 2</b> — Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 4.146/93 e Lei nº. 8.930/94.....	66
<b>Quadro 3</b> — Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 1.517/99 e Lei nº. 9.840/99.....	68
<b>Quadro 4</b> — Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 2.710/92 e Lei nº. 11.124/2005.....	71
<b>Quadro 5</b> — Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 168/1993 e Lei Complementar nº. 135/2010.....	73
<b>Quadro 6</b> — Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 1.472/2007 e Lei nº. 12.471/2012.....	86

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2. ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA.....</b>	<b>17</b>
2.1. A EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO MODERNO.....	19
2.2. AS TEORIAS DA DEMOCRACIA.....	26
2.3. O ESTADO CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA.....	31
<b>3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....</b>	<b>35</b>
3.1. O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	38
3.2. AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR CONSTITUCIONALIZADA EM 1988.....	42
<b>4. AS LEIS DE INICIATIVA POPULAR.....</b>	<b>58</b>
4.1 CASO DANIELLA PEREZ - LEI Nº. 8.930/94.....	66
4.2 COMBATE A CRIMES DE CORRUPÇÃO ELEITORAL - LEI Nº. 9.840/99...	68
4.3 FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - LEI 11.124/2005.....	70
4.4 LEI DA FICHA LIMPA - LEI COMPLEMENTAR 135/2010.....	72
4.5 DE OLHO NO IMPOSTO – LEI Nº. 12.741/2012.....	85
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>92</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A temática desta dissertação envolve a relação entre constitucionalismo e democracia. Na relação entre constitucionalismo e democracia existem contrapontos, em razão de um impor limite ao outro, o que gera reflexos na organização de um Estado que se determine por esses institutos.

Institutos que são bases para um Estado Constitucional e Democrático, como o Brasil, que assim optou expressamente no art. 1º da Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, estabelece meios de participação popular no Estado, valorosos instrumentos de exercício da democracia e soberania. A democracia fornece participação ao povo nas decisões e deliberações do Poder Público, o que forma a soberania popular.

A participação popular na vontade do Estado são formas de representação da democracia que estão previstas no texto constitucional. Dentre elas, existe a iniciativa popular de leis, um mecanismo de participação popular que visa a participação democrática na elaboração e propositura de leis perante o Poder Legislativo. É uma das formas de exercício da democracia exercida de forma direta de poder pelo povo. Como um meio de participação popular trata-se de um instrumento que possui previsão constitucional e por essa razão representa a soberania popular na constituição.

O processo legislativo possui o objetivo de transformar a vontade original na norma jurídica válida. Porém, no caso da iniciativa popular o exercício democrático direto está somente na iniciativa de propor a lei, após o Congresso possui poder de rejeitar ou emendar o projeto, e ainda o Presidente da República tem o poder de veto.

Com a possibilidade de emendas e alterações nas duas casas do Congresso Nacional, a lei proposta por iniciativa popular acaba sofrendo alterações profundas que perde a essência da vontade popular. As leis que poderiam ser aprovadas por este instrumento, estão sob o arbítrio do Legislativo, a qual possui poderes para fazer as alterações que lhe convier e conseqüente retirar a essência do instrumento democrático. A iniciativa popular foi uma previsão constitucional que buscou afirmar o Estado Constitucional democrático e de consolidação da soberania popular, mas que sob as interferências internas e externas pode não cumprir o papel que lhe foi dado.

Nesse sentido a pesquisa teve como objetivo geral de analisar as formas de efetiva participação popular democrática na Constituição Federal de 1988, a partir da iniciativa popular de leis. A fim de verificar se a iniciativa popular de leis na Constituição Federal de 1988 exauriu a pretensão de soberania popular do Estado Constitucional democrático ou representou uma perspectiva de soberania bloqueada pela formalidade democrática legalizada no mesmo texto constitucional.

Os objetivos específicos foram dispostos em cada um dos três capítulos da dissertação. O primeiro objetivo específico pretende identificar as relações tensas entre o constitucionalismo moderno e a democracia. No capítulo é discutido os conceitos e litígios que envolvem o constitucionalismo e a democracia, expor as características do Estado Constitucional, investigando seus marcos fundamentais, e sob a mesma estratégia busca-se o papel da democracia no constitucionalismo. Será apresentada a trajetória do constitucionalismo com suas principais características, desde o período denominado de constitucionalismo moderno, até as novas teorias constitucionais. E ainda, com uma exposição das teorias de democracia, e suas diferentes observações. Com isso se fará um paralelo entre estes dois institutos a partir de teóricos que analisam as tensões que disputam os lados.

O segundo objetivo específico presente no segundo capítulo da dissertação tem o intuito de descrever as formas de participação popular constitucionalizada na Constituição Federal de 1988. Para esse fim, foi realizada descrição da conjuntura da política no Brasil, com a retratação da história política e algumas de suas características essenciais. De maneira semelhante, é explanado sobre a formação do processo constituinte de 1988, na tentativa de compreender aquele momento histórico e a colocação dos modos de participação popular no texto constitucional. Por fim, analisa-se as formas de participação popular constitucionalizada em 1988, com ênfase na iniciativa popular de lei.

O terceiro e último capítulo tem como objetivo específico analisar as iniciativas populares que foram efetivadas e as alterações realizadas pelo Congresso. Buscar-se-á descrever a iniciativa popular de leis como um dos modos de exercício da soberania popular que foi constitucionalizada, para com isso compreender os instrumentos democráticos previstos na Constituição e conseqüentemente identificar as relações entre democracia e constitucionalismo existente no caso brasileiro.



A iniciativa popular foi escolhida como objeto para esta pesquisa, devido ao fato de que dentre os demais meios de exercício da soberania popular previstos na Constituição de 1988, mostra-se o instituto mais adequado para esta finalidade. Pela razão de que para propor uma lei por iniciativa popular, não há necessidade de uma provocação do Estado, como existem nos demais casos como no referendo e no plebiscito. Tal instrumento pode ser encaminhado ao Congresso somente com a movimentação da sociedade civil. A partir das iniciativas popular é realizada uma observação do cumprimento do exercício da soberania popular na democracia constitucional do Estado brasileiro.

Para o sucesso na realização da pesquisa é imperioso a aplicação dos métodos e procedimentos, em razão disso cumpre destacar os procedimentos metodológicos que foram utilizados. Esse estudo é um esboço histórico e bibliográfico, que procura analisar a iniciativa popular como instrumento de participação democrática.

A pesquisa utilizou do método indutivo, com a realização de análises de casos concretos, buscar-se-á por uma compreensão geral do assunto. Com a investigação da questão norteadora, será realizada pesquisa documental com abordagem qualitativa investigando as iniciativas popular de leis que foram propostas, comparando com o texto que foi promulgado. Utiliza-se do método de procedimento monográfico, e caracterizado quanto aos fins e meios da pesquisa como exploratória e descritiva.

Portanto, com a pesquisa bibliográfica se buscará na doutrina a percepção dos autores sobre o tema que envolve a pesquisa. E com a pesquisa documental será analisada as atas das leis de iniciativa popular que foram aprovadas pelo Congresso Nacional. No decorrer do texto da pesquisa foi buscado por categorias teóricas, como: constitucionalismo, democracia, soberania e participação popular. Com base na literatura teórica será utilizada a pesquisa para compreender ainda mais essas categorias.

Ao final da pesquisa, pôde concluir que os meios de participação popular raramente são aplicados. Desde de 1988, apenas 5 projetos de leis que foram iniciados por meio do instrumento, transformaram-se em lei. A falta de informação, incentivo e as dificuldades práticas relacionadas à coleta e verificação de assinaturas são motivos para que tenhamos poucas leis apresentadas por iniciativa popular. Leis

que possuem diversas ressalvas, e não são exemplos de afirmação do Estado Democrático de Direito e por consequência da plena eficácia do instituto.

Portanto, mesmo com a constitucionalização dos meios de participação popular, a soberania popular não é exercida em sua plenitude. Apesar da legitimidade democrática que os instrumentos, como a iniciativa popular de leis, permitem que o cidadão se manifeste, diversas ocorrências impedem que a essa vontade seja pelo Poder Público.

## 2. ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA

O presente capítulo, subdividido em três tópicos, explana a relação existente entre estado constitucional e democracia. Na primeira parte é abordada a evolução do constitucionalismo moderno. No segundo tópico, tem como objetivo contextualizar democracia, seus conceitos e as teorias que a envolvem. E por último, a análise recai sobre o estado constitucional e a legitimidade democrática.

O Estado Constitucional é o Estado organizado por um documento político que vincula os cidadãos e as autoridades estatais, denominado de Constituição. A ideia fundamental da Constituição é de estabelecer como será a organização político-administrativa do Estado, como será a divisão de poderes para o funcionamento do Estado, e ainda de resguardar direitos e garantias fundamentais ao indivíduo e ao coletivo.

Lassale (2000) descreve a Constituição como a lei fundamental de uma nação. Como essência ela possui a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação, e que ao serem positivados transformam-se em instituições jurídicas. Trata de um pacto político que expressa a pluralidade, materializando uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas.

Cada Estado estabelece a sua Constituição de modo que lhe for mais conveniente para suas características e circunstâncias políticas, econômicas e sociais. Mas a base fundamental das Constituições não deixa de seguir o mesmo princípio norteador, o de formar um documento político a qual vise a organização de um Estado. Nesse sentido J.J. Canotilho, assim descreve:

O movimento constitucional gerador da constituição em sentido moderno tem várias raízes localizadas em horizontes temporais diacrônicos e em espaços históricos geográficos e culturais diferenciados. Em termos rigorosos, não há um constitucionalismo, mas vários constitucionalismos (o constitucionalismo inglês, o constitucionalismo americano, o constitucionalismo francês). Pode-se afirmar que existem diversos movimentos constitucionais com corações nacionais, mas também com alguns momentos de aproximação entre si, fornecendo uma complexa tessitura histórico-cultural (CANOTILHO, 2003, p. 53).

Já Democracia, em seu viés puramente político, é o sistema baseado na ideia de que as decisões devem ser tomadas pelo povo. No caso brasileiro, cita o art.1º. parágrafo único da CF/1988: "Todo o poder emana do povo, que exerce por

meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”. A possibilidade de participar na vontade do Estado é a ideia central de democracia, as escolhas não podem ser realizadas de forma exclusiva por uma autoridade. Todos podem participar, o Estado é de todos.

Com a tentativa de alcançar a ideal democracia, a legitimação democrática do poder se dá pela soberania popular, em que autoriza a participação de todos nas decisões do Estado. A soberania popular torna possível a busca pela participação de todos na coisa pública, e ainda da tentativa de formar meios de controle da população sobre as decisões do Estado.

A legitimidade democrática exercida pela soberania popular, inclui os conteúdos da constituição de um país, isto é, as normas que organizam as instituições do governo e estabelecem limites aos respectivos poderes governamentais. Em uma democracia constitucional, o texto do documento político deverá ser formado pela vontade geral.

O constitucionalismo é área que estuda a esse conjunto de fatores que ocorre para a organização de um Estado, na qual possui a finalidade primordial a limitar os poderes do estado de um contra o outro. Uma lei maior que organiza o Estado, divide os Poderes, que traz regras gerais para a formação de um Estado Nacional.

Entretanto, o constitucionalismo também significa limites à soberania popular, e em razão disso alguns conteúdos da constituição devem permanecer fora do alcance da decisão majoritária ou das deliberações democráticas. Vale dizer, a democracia é a teoria do governo absoluto, ao passo que o constitucionalismo é a teoria do governo limitado, da democracia limitada (CHUERI; GODOY, 2010, p. 160).

A concepção de constitucionalismo além de seu aspecto político, possui um prisma jurídico que de fato é o que impõe limite ao poder político, conforme Ferrajoli:

[...] o constitucionalismo equivale, como sistema jurídico, a um conjunto de limites e de vínculos substanciais, além de formais, rigidamente impostos a todas as fontes normativas pelas normas supra-ordenadas; e como teoria do direito, a uma concepção de validade das leis que não está mais ancorada apenas na conformidade das suas formas de produção a normas procedimentais sobre a sua elaboração, mas também na coerência dos seus conteúdos com os princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos. (2012a, p. 13).

Constituição e democracia são institutos que são antagônicos em determinados pontos. Acaba que o conceito de um, está implicando no desfazimento do conceito do outro. Um dos desafios da teoria constitucional é compatibilizar uma Constituição relativamente estável, que assegure a proteção das liberdades e também limite o poder, com a intuição a favor de um autogoverno (GARGARELLA, 1996, p. 128).

A partir do constitucionalismo histórico, e com a premissa que o direito surge de lutas e experiências, não simplesmente do direito natural ou positivado, a pesquisa tem como debate acerca do Estado Constitucional Democrático, termo que carrega consigo dois fundamentos Constitucionalismo e Democracia. Com isso, passa-se a primeira parte do capítulo expondo a evolução do constitucionalismo moderno.

## 2.1 A evolução do constitucionalismo moderno

Para buscar compreender as instituições políticas e sociais, é fundamental o conhecimento sobre a história do constitucionalismo. No presente trabalho, tomar-se-á por conta a construção da sociedade ocidental, e os fatores que foram essenciais para o estabelecimento do constitucionalismo.

Apesar da associação aos processos revolucionários na França e na Inglaterra, o termo constitucionalismo surge na antiguidade. Com a criação de mecanismos de limitação do poder político, independente de lei escrita ou aprofundamento teórico (BARROSO, 2015). É uma teoria normativa da política que antecede as constituições.

Cumprir destacar a existência de constitucionalismo em sentido amplo e no seu sentido estrito. Na acepção ampla, significa o fenômeno do todo o Estado possuir um documento jurídico e político, independente do regime político. Ou seja, desde o momento em que os homens passaram a conviver em sociedade houve uma constituição. No sentido estrito, é mais pontual, o que representa uma norma de organização do Estado e que põe limites aos poderes estatais. (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004).

Com a ideia de que as condutas na sociedade devem ser determinadas por normas, o constitucionalismo nasce na idade antiga (AGRA, 2008). Desde as

civilizações antigas, alguns comportamentos eram exigidos da população para que se tivessem um mínimo de convivência, padrões que se tornariam o início das atuais determinações normativas.

As primeiras limitações do poder político iniciam em Atenas com a participação dos cidadãos com a formação da *Assembleia* (local onde se reuniam e deliberam os assuntos públicos). É a primeira representação do governo de leis, e não de homens. O modelo de limitação do poder político também foi utilizado em Roma, com o estabelecimento da República em 529 a.C. (BARROSO, 2015).

O conceito de constitucionalismo remete a “teoria que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade” (CANOTILHO, 2003, p. 51). Carvalho (2010) assinala que se trata de divisão do poder, representando o governo das leis e da racionalidade do Direito, com a finalidade o livre-arbítrio dos homens. Gilberto Bercovici, assim analisa:

O constitucionalismo foi utilizado, de um lado, para contrapor ao contratualismo e à soberania popular, idéias-chave da Revolução Francesa, os poderes constituídos no Estado. De outro, utilizou-se a Constituição contra os poderes do monarca, limitando-os. Dessa forma, a Constituição do Estado evitaria os extremos do poder do monarca (reduzido à categoria de órgão do Estado, portanto, órgão regido constitucionalmente) e da soberania popular (o povo passa a ser visto como um dos elementos do Estado). (BERCOVICI, 2004, p.5).

Com o novo formato de organização a vida social entre os cidadãos, e entre estes e o Estado, passa a ser regulamentada pelas normas, e no topo dessas normas se encontra as normas constitucionais (AGRA, 2008). A Constituição se encontra em nível superior as demais normas, tendo estas que estarem de acordo com a norma maior.

Existem diversas classificações ao constitucionalismo, dentre elas sob o aspecto do constitucionalismo antigo e moderno. O constitucionalismo antigo se refere ao modo de pensar as teorias constitucionais na idade média, enquanto o constitucionalismo moderno na idade moderna. No período histórico da Europa, a idade média é compreendida do século V (queda do Império Romano) ao início do Renascimento no século XV; e a Idade Moderna segue do século XV até o século XIX (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004, p. 425-427).

A evolução do constitucionalismo se fundamenta nas ideias de teóricos que discutem a separação dos poderes e mecanismo de limitação do poder político. O pensamento de John Locke (1632 – 1704) foi um dos pioneiros no pensamento liberal, processos revolucionários na Inglaterra, e também na França e nos Estados Unidos, tiveram suas concepções como suporte. Outro importante pensador que teve suas ideias como precursoras, mas em sentido diverso, foi Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778, que apresentou a existência de uma vontade geral e a defesa da soberania popular. (BARROSO, 2015).

O movimento denominado constitucionalismo moderno teve início no final do século XVII, após longo período de regime absolutista onde valorizava o direito natural, na transição da monarquia absolutista para o Estado liberal. Na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento que define os direitos individuais e coletivos como universais, dispõe em seu art. 16 que não haverá sociedade moderna sem uma Constituição. Nesse período, surgem as primeiras constituições escritas e formais como a Constituição norte-americana de 1787 e a francesa de 1791.

O constitucionalismo moderno corresponde ao que se reconhece Estado de Direito (SALDANHA, 1976). Apesar de haver correspondência entre si, não se trata de sinônimos. Constitucionalismo moderno é o movimento, um processo, já o Estado de Direito é o modelo em que o estado alcançou.

O constitucionalismo moderno é um movimento social e político que resultou na reorganização do Estado, fundamenta-se na criação das constituições, afim de limitar o exercício do poder estatal com fins garantísticos (CANOTILHO, 2003). Sob o constitucionalismo moderno criam-se outras instituições, mas de qualquer modo para uma idealização específica, assim explica:

A idéia essencial do constitucionalismo moderno se acha na submissão da ação estatal a uma norma positiva que deve vincular a existência mesma dos poderes e garantir a subsistência de previsões e certezas para o convívio com o poder. Através da Idade Média e dos séculos que transitam ao mundo moderno, esta idéia aparece esboçada no conceito de lei fundamental, que se encontra, sob diferentes vestes, em algumas nações (SALDANHA, 1976. p. 83-84).

Além disso, buscava a afirmação de princípios liberais democráticos, com a concepção de que a proteção de direitos fundamentais dependia da limitação dos

poderes do Estado. A qual é alcançada por meio de separação das funções estatais, nesse sentido:

O constitucionalismo liberal (moderno) baseia-se em dois princípios: um princípio de divisão e um princípio de organização. O princípio de divisão – liberdade do indivíduo em princípio ilimitada, poder do Estado em princípio limitado – encontra a sua expressão em uma série de direitos de liberdade ou direitos fundamentais; já o princípio da organização está contido na separação de poderes (...) que atua no interesse do controle recíproco e da limitação do poder. (SARMENTO, SOUZA NEVES; 2012, p. 78).

Os movimentos que foram criadores de constituições possuem diversas origens e tempos. O constitucionalismo não foi criado de forma única, foram diferentes manifestações que originaram em diversos constitucionalismos, com alguns instantes de conjuntura entre si (CANOTILHO, 2003). Três movimentos são apontados como os principais do constitucionalismo moderno, foram as experiências ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França.

O primeiro desses movimentos ocorreu na Inglaterra, na qual foram elaborados documentos de natureza constitucional que estabeleciam direitos individuais, e limitavam o poder político do monarca. A Magna Carta em 1215, a *Petition of Rights* em 1628, a *Bill of Rights* em 1689 e o *Act of Settlement* foram documentos com que serviram como base ao constitucionalismo inglês (BARROSO, 2015).

Ao constitucionalismo inglês se deve a relevância de garantir direitos e liberdades, de estabelecer limites ao poder, sem criar uma lei fundamental. Afastou-se a ideia de um poder constituinte com força para modificar o modelo político, optaram pela norma constitucional mediante a confirmação da existência de direitos e liberdades em normas costumeiras (CANOTILHO, 2003).

Para o constitucionalismo inglês o mais importante dos princípios é a supremacia do parlamento, e não a supremacia da Constituição. Diversas foram as contribuições para os institutos da monarquia constitucional, do parlamento bicameral, da representação política por eleição popular, do governo de gabinete e a sua responsabilidade perante o parlamento, das liberdades públicas e das garantias fundamentais (GALINDO, 2004).

Como dito, a experiência inglesa apresentou muitas contribuições, Laski (1979) afirma que a delas foi o estabelecimento de regras que devem guiar o caráter da autoridade com o objetivo de proteção do cidadão. O pensamento de John Locke



(1990) foi fundamental para a construção da teoria política do estado constitucional na Inglaterra.

Os documentos publicados na Inglaterra tratavam de normas de essência constitucional, mas não estavam agrupados em um documento, o que não faz perder o caráter constitucional. Na Inglaterra não existe uma Constituição escrita e organizada em um documento, as normas são consideradas constitucionais pelo conteúdo que possuem. Com movimentos constitucionalistas que ocorreram nos Estados Unidos e da França, é que vai ser caracterizado o surgimento das constituições modernas, escritas, rígidas e dotadas de supremacia.

Canotilho (2003), aponta três características básicas da constituição moderna: um documento escrito, conjunto de direitos fundamentais e o modo como garantir estes direitos, e a organização do poder político de forma a torná-lo um poder limitado e moderado. A Constituição é um documento feito para dizer qual é a norma. A norma na qual se lança as regras do jogo político, determinando as normas que garantem direitos e limitam o poder estatal (CANOTILHO, 2003).

A Constituição se impõe como instrumento de preservação de determinados valores e de proteção das minorias, sobretudo em face das maiorias e do seu poder de manipulação do processo político.

No ano de 1776, as treze colônias norte americanas, ainda como Estados distintos, promulgaram a declaração de independência dos Estados Unidos em face da Inglaterra. Com o objetivo de formar um governo sólido, em 1787 foram convocados representantes dos Estados para uma convenção na cidade de Filadélfia. Após intenso esforços, foi apresentado o documento que viria a ser a Constituição dos Estados Unidos da América, a qual constituiu um novo modelo de organização do Estado, a federação. (BARROSO, 2015).

Diferentemente da Inglaterra em que não houve um poder constituinte, nos Estados Unidos houve um poder constituinte originário. A experiência norte americana tem como ponto fundamental a Constituição de 1787, que se deposita na ideia de que o povo é a matriz do poder constituinte.

A Constituição norte americana foi a primeira Constituição escrita no mundo moderno, representando um marco histórico. Com três conteúdos essenciais: a) independência das colônias; b) superação do modelo monárquico; c) implantação de

um governo constitucional, fundado na separação dos poderes e na supremacia da lei. (BARROSO, 2015).

E por último, a experiência do constitucionalismo francês que teve como marco fundamental a Revolução Francesa ocorrida no final do século XVIII, com a superação da monarquia absolutista. Sob o lema da liberdade, igualdade e fraternidade, foi um evento histórico que representou um novo curso para a história, com reformas que abrangeram: abolição do sistema feudal; promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão; elaboração de uma nova Constituição. (BARROSO, 2015).

Com a elaboração de uma nova constituição, se assume a tarefa de estabelecer uma nova ordem política e social para o futuro, que promove uma ruptura com o antigo regime (CANOTILHO, 2003). A Revolução Francesa deu um novo sentido ao termo revolução. Teve como causas o absolutismo, os privilégios da nobreza, do clero e as relações feudais que ainda existiam no campo. Com efeito direto da revolução, em 1791 foi elaborada a Constituição da França que incorporou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

O constitucionalismo francês e o norte-americano se influenciaram reciprocamente, de maneira que se pode destacar legados conjuntos, como: estabelecimento de direitos individuais; divisão dos poderes; formulação do princípio da soberania nacional; e a o princípio da isonomia, em referência a estruturas sociais.

Após os acontecimentos na Inglaterra, Estados Unidos e França diversos países seguiram seus caminhos na elaboração de suas constituições. Nesse período, imperava o positivismo como base de interpretação da norma constitucional. A norma era compreendida literalmente de acordo como estava escrito. Não haviam princípios sobre os quais se fundavam o ordenamento jurídico. Isso veio a mudar com os acontecimentos da II Guerra Mundial, principalmente na Alemanha, que utilizou da lei para cometer barbáries.

Como expõe Cademartori (2014) com a crise no direito no pós guerra, houve um enfraquecimento do conceito de constituição, acentuando uma distinção entre o conceito formal e substancial de estado constitucional:

Além da constituição formal, faz-se necessário que o ordenamento jurídico esteja impregnado pelas normas constitucionais. Um Estado só será um Estado constitucional se contar com uma constituição em sentido substancial/material, fruto da legitimidade democrática, bem como com

instrumentos que garantam a limitação do poder e a efetividade dos direitos fundamentais. Sendo assim, o conceito de Estado constitucional é um conceito em construção, visto envolver a luta pela efetivação de dois elementos fundamentais: a legitimidade democrática e a normatividade. A reunião destes elementos conformará um modelo denominado de neoconstitucionalismo. (CADEMARTORI, 2014, p. 1025).

Com isso surge o conceito de neoconstitucionalismo fundamentado na teoria que a norma constitucional deve ser interpretada de acordo com outros valores da sociedade. A literalidade da norma não era suficiente para englobar os diversos liames necessários para uma Constituição. A interpretação das normas passou a ser relacionada com outros aspectos que envolvem a organização da sociedade.

A Constituição passa a ter papel mais central no ordenamento, com força normativa serve de orientação à produção, interpretação e aplicação das normas. Dentre as características principais do neoconstitucionalismo, podem ser destacadas: positivação e concretização de um catálogo de direitos fundamentais; onipresença dos princípios e das regras; inovações hermenêuticas; densificação da força normativa do Estado; desenvolvimento da justiça distributiva. (BARROSO, 2015).

Nos anos 1990, inicia um movimento constitucional na América Latina em que apresentam uma fórmula democrática em que o poder constituinte expressa sua vontade também sobre a configuração e a limitação da própria sociedade. Movimento que é batizado de constitucionalismo latino americano. Devido as circunstâncias de terem sido criadas após regimes ditatoriais, e considerando a forma de colonização, e os aspectos geográficos e humanos, tornou possível uma nova fase do constitucionalismo. (CADEMARTORI, 2014).

Existe divergência sobre a inclusão do Brasil no constitucionalismo latino, sob o pretexto de falta de legitimidade democrática na constituinte de 1987-1988 (CADEMARTORI, 2014). Para Ferrajoli (2012b), a Constituição de 1988 iniciou o constitucionalismo de terceira geração, marcado fundamentalmente pelo aumento das garantias.

Se a 1ª geração do constitucionalismo foi marcada pelas constituições flexíveis, nos séculos XVIII e XIX, a 2ª foi marcada pelas constituições rígidas do 2ª pós-guerra. Já as constituições de 3ª geração são longas e preveem instituições de garantia, sendo bem mais complexas que as europeias ou do 2º constitucionalismo. (FERRAJOLI, 2012b, p. 232).

As classificações do constitucionalismo são diversas e outras denominações estão presentes na trajetória do constitucionalismo como o transconstitucionalismo e o constitucionalismo do futuro. As transformações na organização da sociedade são contínuas, e por isso o constitucionalismo tem relevante papel na história do direito, e é certo que sempre haverá novas relações para a sua sistematização.

Apresentada a evolução do constitucionalismo moderno com suas principais experiências e contribuições, cumpre ainda descrever análise sobre a democracia. No próximo tópico, será apresentado a origem do termo, o conceito, e as maneiras de compreensão da democracia para a utilização nos Estados como uma forma de governo.

## 2.2. As teorias da democracia

O significado da palavra democracia possui forte conotação, e foi utilizada de maneira indisciplinada e imprecisa principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Um exemplo é a utilização por diversos partidos que se autoproclamam democráticos, o que agigantou o conceito (SARTORI, 1994).

O significado da palavra democracia tem origem na Grécia Antiga e é utilizado para representar o poder do povo como o titular da soberania, governo do povo. Essa concepção clássica de democracia baseava-se na ideia da participação de todos os cidadãos nas decisões do Estado. O governo não precisa ser exercido propriamente pelo povo, pode ser exercido por apenas uma pessoa ou um grupo, que ainda pode se tratar de democracia. Desde que em última análise, o poder seja do povo, podendo escolher quem governa e como governa.

A democracia em Atenas não era propriamente a organização política que vislumbramos na atualidade. Escravos, mulheres e estrangeiros não tinham direito de participação, e a realidade histórica mostra que políticas públicas ou decisões militares não eram tomadas em praças pública com a participação de qualquer cidadão. (BARROSO, 2015). Das pequenas cidades-estados gregas, a democracia passou a ser utilizada em estados nacionais, fazendo com que novas instituições fossem criadas. A democracia com a participação individual de cada pessoa nas decisões

governamentais passou a ser inviável, tornando-se em teorias que discorrem sobre as maneiras que a democracia pode ser utilizada nos governos.

Ao descrever a respeito da teoria da democracia, destaca-se as três tradições históricas:

Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem "romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república. O problema da Democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo. Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido repropósito e reformulado em todas as épocas. De tal maneira isto é verdade, que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da Democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição. (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004, p.319-320).

A tradição aristotélica das três formas de governo, a tradição romana-medieval de soberania popular e a tradição republicana moderna, conectam na teoria contemporânea da democracia.

Considerando que a democracia direta foi substituída pela democracia de representação. A democracia ateniense é admirada pela modernidade e vista como superior a atual. Obviamente, que a democracia moderna traz consigo outros valores importantes para a atualidade como o respeito aos direitos humanos.

No Estado moderno, verifica-se por razões fáticas a inviabilidade de uma democracia direta como era exercida em Atenas. Por motivos de ordem prática, como a quantidade de votantes e número de decisões a serem tomadas, o sistema representativo é mais adequado ao Estado moderno. No sistema representativo, a democracia é classificada como indireta. Tem por base a soberania popular, como fonte do poder; o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos; a separação de poderes; igualdade de todos; dentre outros traços característicos ao sistema democrático (BONAVIDES, 2003).

Na atual democracia do Brasil, temos um órgão representativo de político que são eleitos pelo povo, para decidir as questões do Estado. O dever cívico de voto é exercido apenas de dois em dois anos. Os representantes são escolhidos por meio do voto. Na democracia o voto é a expressão da liberdade e da igualdade. Livres para decidirmos o futuro, e iguais onde todos votos tem o mesmo valor. Com o voto universal o critério para escolha dos representantes é quantitativo. Quem for escolhido pela maioria, será o representante da coletividade.

Sartori (1994) compreende que a expressão “povo” utilizada no conceito grego, trata-se de contagem da maioria. O povo é dividido em maioria e minoria nas tomadas de decisões. Afirma que o direito das majorias não pode ser ilimitado, e pode ser limitado pela minoria, de forma que ninguém terá um poder absoluto.

A democracia simboliza um sistema interligado a ideia de que ninguém pode intitular a si próprio de governante, ou seja, nenhuma pessoa poderá possuir um poder irrevogável ou terá o poder absoluto (SARTORI, 1994). Em sistema democrático, o governante que nunca terá o poder o absoluto, é escolhido pela maioria, mas por ela também pode ser retirado do poder.

A tomada de decisões de um Estado envolve matérias complexas, e por essa razão, Sartori (1994) entende que o procedimento de contagem de maioria deve ser utilizado apenas ao contexto eleitoral. A maioria elege apenas a pessoa para tomar as decisões, e não toma as decisões por contagem. A democracia estaria somente na escolha de quem deverá tomar as decisões.

As decisões políticas do Estado se encontram fora da competência do indivíduo, são decisões feitas por alguns para os outros. A coletividade se submete as decisões tomadas pelos que são escolhidos e detém o poder, Sartori (1994) denomina de decisões “coletivizada”.

Robert Dahl (1997) faz uma diferenciação entre democracia e poliarquia. Entende que poliarquia são os regimes já relativamente democratizados, e democracia o sistema político que atende às preferências de seus cidadãos. Ou seja, democracia representa o modelo ideal, enquanto poliarquia se refere aos regimes declarados democráticos e que ainda tem seus problemas.

Na visão de Dahl (1997), a classificação dos regimes políticos depende de dois critérios: a contestação pública e a inclusividade. A evolução destes processos dá o nome de democratização. Apresenta o exemplo do direito de voto em eleições livres, tal exercício incentiva a contestação pública no mesmo instante que torna o regime inclusivo, na devida representação de pessoas votantes.

A maior participação das pessoas, criam a possibilidade de conflitos. As opiniões diversas entram em contradição com o grupo do governo, com o intuito de ver seus interesses atendidos pelo Estado. Quanto maior o conflito, menor é a tolerância com a opinião contrária.

Na defesa do regime da poliarquia, Dahl (1997) descreve seus efeitos na prática das liberdades liberais clássicas, como: manifestação sem o temor de represálias, voto secreto, formar organizações políticas, exercer oposição ao governo e outras. E ainda cita, para a existência da poliarquia deve contar com sete fatores: sequências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos.

Diferentemente dos autores que tratam democracia na visão clássica, democracia como sendo o bem comum, Schumpeter (1984) destaca a democracia como método político e não como um parâmetro de ideais. Por método político compreende-se um “[...] certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Schumpeter (1984) também aponta condições para colaborar com o sucesso do método democrático, principalmente nas grandes nações industriais: material humano da política de alta qualidade; limitar o alcance efetivo da decisão política; dispor dos serviços de uma burocracia bem-treinada; autocontrole democrático; dose de tolerância por parte dos protagonistas políticos.

Para Schumpeter (1984) democracia compreender em um regime em que as pessoas possuem a possibilidade de aceitar ou recusar seus governantes. Faz um

destaque sobre os interesses empresariais que interferem na organização da democracia, buscando cada vez mais lucros. O capitalismo desvia os princípios democráticos e coloca em risco o método político.

As teorias da democracia tentam buscar compreender o fenômeno e de que forma é utilizado pelo Estado nas suas escolhas. Sartori (1994) sustenta que as democracias modernas dependem de três fatores: (1) poder limitado da maioria, (2) procedimentos eleitorais e (3) transmissão do poder dos representantes.

O desenvolvimento da democracia não é algo comum a todos. O processo de evolução da democracia de cada local, vai remeter aos aspectos sociais políticos e culturais de cada sociedade. Portanto, diferentes definições de democracia são institucionalizadas pelos Estados. Vale destacar algumas teorias da democracia e suas principais características.

A teoria democrático-pluralista ou teoria pluralista da democracia, de origem norte americana, se fundamenta na concepção de que o “[...] o processo de formação da vontade democrática não assenta nem no povo indiferenciado dos sistemas plebiscitários, nem no indivíduo abstracto da teoria liberal, mas sim em grupos definidos através da frequência de interações sociais” (CANOTILHO, 2003, p. 1409). A teoria pluralista não teve êxito para demonstrar a falta de correspondência entre as intenções normativas e a realidade político-social, diante de que surge a teoria elitista da democracia.

Partindo do conceito de democracia como método para obter o apoio da população pela concorrência para o exercício do poder, a teoria elitista considera democracia um poder das elites para o povo que se limita a escolher as elites (CANOTILHO, 2003).

Assentada no valor da liberdade econômica e da propriedade privada, pressupondo o debate do sistema econômico (CANOTILHO, 2003) para a teoria ordoliberal, a democracia é um método que se fundamenta na ordem econômica e social liberal, e na economia de livre mercado.

Além das acima expostas, há as teorias da democracia classificadas como normativas, ditas teorias normativas constitucionais da democracia. Que concebem entre as concepções de política e do processo democrático no estado de direito constitucional (CANOTILHO, 2003), exemplo são a teoria liberal, republicana, deliberativa, discursiva, corporatista.



Para a teoria liberal o processo democrático serve para colocar o estado ao serviço da sociedade, reduzindo-se este estado a um aparelho administrativo e estruturando-se a sociedade como um sistema económico baseado no comércio entre pessoas privadas (CANOTILHO, 2003).

De acordo com a teoria republicana, democracia é a auto-organização política da comunidade no seu conjunto. Para a democracia discursiva a ideia central está nas regras de discussão, nas formas de argumentar, na institucionalização de processos, com a finalidade de trazer uma solução nacional e universal as decisões problemáticas, morais e éticas da sociedade. A democracia corporista trata de um modelo pluralista-cooperativo. O governo tem um estilo negociador entre os interesses privados (CANOTILHO, 2003).

Na democracia deliberativa as pessoas governam-se a si através de ações políticas e das leis que elas próprias criam. Segundo Gargarella (2008), este formato de democracia possui três elementos essenciais: a) inclusão de todos os possíveis afetados; b) deliberação como forma de expressão dos argumentos que servirão de fundamento para a decisão e como meio de correção; c) a igualdade, já que em situações de desigualdade a deliberação coletiva perde seu valor. E ainda, a democracia deliberativa é apontada como caminho mais confiável para transformar os interesses das pessoas e alcançar o resultado mais correto (NINO, 2003).

O contexto político do século XXI, é caracterizado por intrigas quanto ao modelo de democracia representativa. Os limites deste sistema são questionados e apontados como deturpador da democracia. Apesar de a democracia representativa não atender todos o alcance da palavra democracia, foi um dos métodos mais eficiente de regime político.

Com diferentes teorias conceituando o tema democracia, ainda é assunto que envolve muitos elementos e de difícil fixação. De acordo com as análises feitas, democracia representa diferentes concepções que não determinam sua posição, mas que contribuem para o avanço do debate.

### 2.3. O estado constitucional e a legitimidade democrática

O Estado como o conhecemos no século XXI, é resultado de uma série de acontecimentos políticos e económicos no decorrer da evolução das civilizações.

Estado constitucional significa a organização de um estado pelo direito através da Constituição, é o respeito de hierarquias, e aos direitos conquistados pelos cidadãos no decorrer da sua história.

O regime político de um Estado é o complexo de princípios e forças políticas que orientam determinada concepção de Estado e seu ordenamento jurídico (DA SILVA, 2010). Entre a autocracia e a democracia, o Estado brasileiro é reconhecido com um regime político democrático.

Dois são os princípios fundamentais da democracia: soberania popular e a participação do povo no poder. E são citados os valores essenciais como da igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana (BERNARDES; FERREIRA, 2018). Dois pontos distinguem a democracia de outras formas de organização social e política:

1. A democracia é a única sociedade e o único regime político que **considera o conflito legítimo**. Não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades e de interesses (disputas entre os partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contra-poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; 2. a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é **aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo**. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra-poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria praxis. (grifo nosso). (CHAUI, 1997, p. 433).

Considerar o conflito legítimo é o respeito a opiniões divergentes. Os interesses entre os indivíduos e entre os grupos são diversos, o conflito nas manifestações é algo fundamental para o debate democrático, desde que não ultrapasse os limites da lei e da ética. Para Lefort (1981) democracia é um processo constante de reinvenção de direitos, cuja a principal característica é o conflito. E por ouvir as solicitações do povo, a democracia está aberta ao tempo, sempre em transformação. Pelo próprio significado que democracia representa, ser aberta a novas transformações mantém seu alicerce de constituir a vontade geral.

O regime político democrático é “[...] caracterizado pelo exercício do poder sobre a base da efetiva participação do povo soberano nas decisões políticas, sempre

à procura da realização de valores de convivência humana como a igualdade, a liberdade, a justiça e a dignidade das pessoas” (LORA ALARCÓN, 2007, p. 106).

Em uma democracia, o povo possui a legitimidade ao poder. Ou seja, o titular do poder é o povo. A legitimidade de atuação do sujeito permite que manifeste sua vontade nas decisões do Estado. Porém, a legitimidade democrática não permite tudo, possui restrições e uma delas é a própria constituição.

A constituição é criada a partir da legitimidade democrática, e depois de criada a restringe a soberania do povo. Muitas vezes no constitucionalismo a supremacia da Constituição fica acima da vontade democrática. A Constituição, criada pelo poder constituinte e para a democracia, mostra-se como obstáculo do próprio poder constituinte e da própria democracia (soberania popular). Em outras palavras, o direito toma o poder constituinte como algo absoluto, onipotente, ilimitado e depois o limita, negando suas características através dos poderes constituídos (CHUERI; GODOY, 2010).

A democracia exerce o papel imprescindível de não acomodar o constitucionalismo em suas conquistas. Ao contrário, ela o tenciona a todo tempo, provocando-o e renovando-o através da aplicação e reaplicação da Constituição, sua interpretação e reinterpretação, seja pelo povo ou pelo Poder Judiciário (CHUERI; GODOY, 2010).

Em uma democracia, o povo é o titular da soberania e promove a Constituição como uma forma de viabilizar essa soberania. Como destaca Bercovici (2013, p. 310): “As constituições recorrem ao povo, mas não falam sobre o seu poder”, a Constituição é criada para o povo e para a manutenção do sistema organizado. Mas é fato que após a sua instituição, a soberania do povo sofre restrições do próprio sistema constitucional,

A Constituição se torna um instrumento de governo, legitima procedimentalmente o poder, e impõe restrições. A elite que possui o poder legitimado pela Constituição, se utiliza dela para manipular o sistema democrático. Quem detém o poder consegue se beneficiar dele para seus interesses, e conseqüentemente permanecer no poder. De maneira que a Constituição se tornou em uma ferramenta na manutenção do poder. Os assuntos constitucionais devem ser tratados como temas políticos, de maneira que a constituição é resultante e determinante do sistema político.

A existência de uma Constituição, nem sempre significa correspondência com os princípios do constitucionalismo. Exemplo são as ditaduras latino-americanas do século passado, que apesar da Constituição escrita, não eram respeitados os valores constitucionais. É necessário que seja dotada de certos atributos e que tenha legitimidade, adesão voluntária e espontânea de seus destinatários (BARROSO, 2015). A vontade suprema da Nação ditada pelo poder soberano do povo aparece em raras ocasiões, de sorte que a sua aplicabilidade ainda fica restringida pelas limitações dos governantes.

Resultante das distorções entre democracia e constituição, existe interferência na legitimidade democrática em um Estado Constitucional. No processo democrático há valores substantivos em julgamento, e que os representantes não podem evitar. Há uma crise de representatividade e legitimidade nos processos democráticos.

### 3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O presente capítulo tem como objetivo descrever as formas de participação popular constitucionalizada na Constituição Federal de 1988. Para isso, será feita uma breve contextualização construção da política no Brasil, do processo democrático na constituinte de 1988, e por fim dos institutos de participação popular que foram constitucionalizados.

A construção da política no Brasil, remonta aos tempos da colônia. Desde o início a política distanciou o povo do poder estatal, formando um grupo de excluídos das questões centrais do poder público. Os governantes usaram da política para abafar movimentos sociais, excluir o povo da política, e além disso, as condições de vida da população não colaborava para o exercício da cidadania.

No decorrer da história, a população brasileira exerceu a democracia em raras ocasiões, em consequência, ainda possui pouca experiência nos processos democráticos. A falta de experiência no exercício da cidadania reflete em escolhas sem a devida análise ao projeto do país, e ainda no desrespeito na posição contrária. A desinformação, a *fake news* e o uso das mídias são utilizados para causar confusão na opinião política, situações que deixam o país sem planejamento conjunto de nação, e utilizado para interesses privados.

Tal realidade é totalmente contraditória ao regime democrático defendido pela CRFB/1988. A situação política do Brasil pode ser assim resumida: um povo inexperiente (e, por isso, facilmente manipulável pelos candidatos aos cargos políticos) elege políticos também inexperientes e que, muitas das vezes não tem a devida consciência política a um representante de um Estado Democrático de Direito. E o resultado: os interesses do povo (da maioria que está fora do exercício direto do poder) não são devidamente satisfeitos. (BORGES, 2016).

A grande maioria dos acontecimentos históricos no Brasil, foram liderados e organizados pela elite dominante. Mesmo acontecimentos tidos como democráticos, como a proclamação da República, que põe fim ao regime monárquico, é marcado pela ausência de participação popular. O movimento que foi liderado pelas oligarquias e militares, não democratizou os poderes locais do país, não criou mecanismos e limites ao Poder Executivo, nem valorizou as instituições de representação ou criou mecanismos republicanos (MOISÉS, 2002).

O advento da República brasileira com a introdução do sistema presidencialista de governo, carregou consigo muitas das hostilidades do regime monárquico. Vinculado ao arcaísmo da dominação de tipo oligárquico-patrimonial, o novo sistema político com bases estatista e autoritária continuou a beneficiar interesses dos particulares, o que garantiu o domínio das elites (agrárias, industrial e burocrática). (HOLANDA, 1986).

O sistema político brasileiro foi sustentado com base no poder sob o controle da oligarquia, e com isso na marginalização do povo no espaço público. Foi desenvolvido o costume político de dissociação das ações do Estado com a vida real do povo, característica do regime democrático. A administração do governo proporciona aos líderes o poder econômico e político, o que se tornam influências em busca de interesses privados. Em uma rotina de manutenção do poder, o comando se mantém sob os mesmos interesses.

Após o período de regime militar de 1964 até 1985, os brasileiros puderam votar diretamente para Presidente da república no ano de 1989. Apesar disso, o efetivo cumprimento do regime democrático, não depende exclusivamente de uma escolha do poder constituinte, depende das mais diversas condições oferecidas ao público e a Administração Pública.

Duas restrições ao exercício da democracia se destacam, a burocracia que envolve os procedimentos legais e as generalidades que circulam os cidadãos, chamadas de fatores sociais. Em alguns mecanismos de exercício da soberania, a participação direta da população é mínima, o processo é dirigido exclusivamente pelos parlamentares. Os trâmites parlamentares possuem diversas particularidades, o que os torna em processos lentos e trabalhosos.

A burocracia e o formalismo exacerbados interferem na relação entre Estado e Sociedade porque introduzem signos desconhecidos para uma das partes do discurso, a mesma parte que legítima e válida (através de uma mínima eficácia social normativa) as atuações estatais. (SOARES, 2004, p. 57).

Segundo Soares (2004, p. 170), “[...] não obstante sua presença simbólica dentro de vários segmentos e matizes políticos e jurídicos, a participação popular na produção legislativa, não alcança no plano fático a sua dimensão conceitual e radicalmente democrática”.

Como em diversos casos na história do constitucionalismo, a constituinte de 1987-1988 utilizou do povo para criar a constituição, informação explícita no preâmbulo da CF/1988: “Nós, representantes do povo brasileiro...”, e depois dispõe sobre o povo. O poder constituinte do povo é apresentado como a grande manifestação de soberania, mas depois de constituído não oferece as mesmas oportunidades ao povo. A Constituição, que foi criada pelo poder constituinte e para a democracia, depois de realizada apresenta-se como obstáculo do poder constituinte e da democracia (NEGRI, 2002). A soberania popular que criou a Constituição é por ela limitada, contradizendo as suas características.

Na democracia eleitoreira, democracia utilizada para o sistema de eleições, há manipulação pela constatação das diferentes realidades em que vivem os eleitores e o eleito, e pela verificação que os ramos da sociedade não encontram representados de maneira equilibrada no Congresso (LIMA, 2015). A democracia indireta, por meio de representantes, oferece o mínimo de participação popular, somente o necessário para garantir que seja considerado regime democrática. Ao estabelecer a democracia por representação, o constitucionalismo representa um freio à democracia, e ainda o procedimento democrático deixa de incluir parcelas sociais que deveriam ter partes na discussão dos temas (CHUERI; GODOY, 2010).

O constitucionalismo democrático no Brasil não alcançou o nível de participação popular que almejava, principalmente fazendo a comparação com a Europa. O Brasil nunca conseguiu ser um estado com autonomia plena, e com uma organização heterogênea. O poder constituinte encontra limites estruturais e históricos para manifestar a formação da vontade soberana do povo. A soberania do estado brasileiro é uma soberania bloqueada que a restringe de ser exercida efetivamente (BERCOVICI, 2013).

Comparato, no prefácio da obra “A República Inacabada” de Raymundo Faoro, faz uma alusão a democracia de fachada que ocorre no Brasil (FAORO, 2007). Afirma que a ilusão da democracia é de atribuir o povo como soberano, mas no cenário político não passa de meros observadores. O povo chamado para as eleições escolhe seus representantes, que depois de eleitos buscam somente por interesses particulares, e de fato não atuam como representantes do povo.

A norma constitucional não é suficiente para garantir a eficácia da participação popular na política brasileira. Para o exercício democrático é necessário

que a população tenha consciência da sua responsabilidade para com o futuro da nação. Apresentada uma breve contextualização sobre a política e democracia no Brasil, no próximo tópico será exposto sobre o processo constituinte de 1988.

### 3.1 O processo constituinte de 1988 e a participação popular

No período anterior a constituinte de 1988, o quadro político no Brasil era de não valorização da ordem constitucional e sem participação popular, o que deu causa a um movimento político com a criação de instrumentos de participação do cidadão nas decisões políticas do país. Após longo período de governo militar, nos anos de 1987 e 1988 foi organizada uma Assembleia Nacional Constituinte que propiciou a população brasileira a oportunidade de participar da elaboração da Constituição Federal, de maneira como nenhuma outra constituição havia realizado no país.

Com a superação do regime autoritário, era necessário que a nova ordem política fosse essencialmente democrática. O representante maior da Constituição de 1988, foi Ulysses Guimarães que em 5 de outubro de 1988, realizou o discurso da publicação da constituição:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. (...)¹

Nas palavras do constituinte é possível verificar a necessidade que havia de a população participar do momento histórico na reconstrução da democracia no país. A participação popular na Constituição de 1988 foi um ponto de destaque, mas ainda é discutida a intensidade em que essa participação foi efetivada, ou seja, até que ponto a soberania do povo alcança o seu devido status de força criadora.

Na constituinte de 1988, havia o direito de apresentar propostas de emendas ao futuro texto constitucional com a finalidade de visar a participação democrática. Um exemplo a ser relatado, foi que o projeto Constituição – a voz do cidadão, realizado em 1986 pelo Senado Federal, que deixou a disposição nas

---

¹ Trecho do discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988.



agências do Correios formulários de sugestões para enviar aos constituintes, iniciativa que gerou 72 mil cartas (BRASIL, 2013).

Também havia a possibilidade de participação na constituinte por meio de emendas populares, a qual deveria cumprir os requisitos de ser proposta por três entidades e com a assinatura de 30 mil eleitores. Tal iniciativa repercutiu em 122 emendas populares enviadas para a assembleia constituinte, dentro das quais 83 cumpriam os requisitos. Algumas das sugestões aproveitadas foram as que previam os mecanismos de democracia direta com a iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo.

Entre as propostas apresentadas, os mecanismos de participação popular na foram pontos de destaque. Devido a desentendimentos no conteúdo a ser apresentado, foram realizadas três propostas visando a participação popular na elaboração de leis: a Emenda Popular nº. 21, sob responsabilidade do grupo de São Paulo, com 303.538 assinaturas; a Emenda Popular nº. 22, do Estado do Rio Grande do Sul, com 40.538 assinaturas; e a terceira emenda, nº. 56 de Minas Gerais com 35 mil assinaturas (BRASIL, 2013). A respeito da inclusão desses mecanismos, aponta Comparato:

A proposta original de inclusão dos chamados “mecanismos de participação popular” na nova Constituição foi apresentada, inicialmente, pelo conjunto de entidades e organizações civis que formaram o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, tendo sido endossada por 402 mil assinaturas. Mas aqueles mecanismos foram incluídos, também, na proposta de Constituição apresentada ao Congresso Constituinte pelo PT [...]. (COMPARATO, 1996).

Intelectuais da época também fizeram suas sugestões, como Ferraz Junior (1985, p. 67-69) que propôs a possibilidade de iniciativa popular de lei para a integração legislativa das normas programáticas da Constituição, com a necessidade de setenta mil eleitores; Comparato (1986, p. 13, 55), sugeriu que para apresentar projeto de lei haveria de contar com a assinatura de dez mil cidadãos e para a emenda à Constituição precisaria de trinta mil e Silva (2005) que citou como requisito a assinatura de cinquenta mil para a apresentação de projeto de lei.

A Assembleia Nacional Constituinte dividia-se em 24 subcomissões. Na subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em que foi debatido a adoção de participação popular. Os argumentos favoráveis eram da

necessidade participação democrática direta no Estado, enquanto os argumentos contrários eram referentes ao desrespeito ao Parlamento. (SALGADO, 2006).

A proposta de iniciativa popular foi prevista no relatório do constituinte Lysâneas Maciel, com a exigência de quinze mil assinaturas para projetos de lei e de trinta mil assinaturas para a emenda à Constituição. Termos em que foi aprovado pela subcomissão. Porém após diversas emendas e textos substitutivos apresentados, na votação do segundo substitutivo, a iniciativa popular de leis é vedada e não é feita qualquer alusão à iniciativa de emendas constitucionais. Posteriormente alguns constituintes apresentam destaque para incluir a iniciativa popular de leis novamente, que é aprovado na terceira votação. Mas ainda, logo após modifica-se a proposta inicial, aumentando o número de assinaturas para a apresentação de projeto de lei por iniciativa popular: um por cento do eleitorado, dividido em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada um. (SALGADO, 2006).

Na redação da representação do princípio da soberania popular, assim havia sido proposto: “Todo o poder pertence ao povo, que o exerce por intermédio de representantes eleitos ou diretamente, nos casos previstos nesta Constituição”. Mas no plenário recebe um substitutivo, e acordado entre as lideranças, o princípio da soberania popular ficou assim caracterizado: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Escrita abaixo da que havia sido proposta em primeiro lugar. (SALGADO, 2006).

De qualquer forma, o movimento pró-participação popular demonstrou sucesso e força na elaboração da Constituição de 1988. Ainda assim, não foi suficiente para aprovar a iniciativa popular de emenda à Constituição ou com maior facilitação na proposta de lei, mas pela primeira vez na história, a iniciativa popular de leis, o referendo e o plebiscito estavam previstos na Constituição, nos seguintes termos.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I – plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular.

Com isso, os constituintes adotaram um modelo que combina a democracia representativa com elementos da democracia direta, nos moldes do art 1º. parágrafo único e do art. 14 da CF/88. Os instrumentos da democracia direta foram

constitucionalizados e representam o exercício da soberania popular. A Lei Complementar 9709/1998 trata de regulamentar o exercício da soberania popular prevista no art. 14 da CF/1988.

José Arlindo Soares (1998, p. 75), afirma que a: “Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforços às iniciativas populares”. A participação popular é retratada como a possibilidade dos cidadãos e dos grupos sociais intervirem em favor de seus interesses, nas decisões relacionadas à escolha e gestão das políticas públicas do Estado.

Em busca de efetiva implantação de condições necessárias ao pleno exercício dos direitos fundados na dignidade da pessoa humano, os valores democráticos foram fundamentais para a constituição desse Estado. Apesar da relevante conquista descrita no art. 14, a base principiológica do Estado Democrático de Direito está disposta no primeiro artigo da CF/88:

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

O Estado Democrático de Direito incorpora do regime político democrático para a ideia conceitual de Estado, afim de afirmar a participação do povo na tomada de decisões do Poder Público. Sobre o Estado Democrático de Direito na CF/88, assim comenta Canotilho:

A Constituição do Brasil de 1988 – ao lado do princípio republicano e da forma federativa de Estado, princípios fundamentais da organização do Estado, inova ao incorporar o conceito de Estado Democrático de Direito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo. (CANOTILHO, 2018, p.271)

Entretanto, há que se destacar as críticas realizadas aos processos vigentes. O poder público não oferece condições plenas para o exercício da participação popular, tendo em vista a possibilidade de manipulação. O déficit educacional para o desempenho das funções, faz com que os cidadãos não tenham a exata dimensão das necessidades sociais, sendo utilizados como coadjuvantes das elites que controlam o poder. Este panorama permite a atuação dos governantes visando vantagens particulares. Utilizam do cenário de caráter público da participação popular para legitimar seus interesses privados. Os escritos doutrinários que imploram por uma nova ordem constitucional baseado na democracia fazem este destaque, como aponta José Eduardo Faria (1985):

Isto porque o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua mera 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 desfavorecidos mais representatividade nos círculos do poder. (FARIA, 1985, p. 11).

A participação popular afirma-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito, mas para que sua efetivação seja realizada, é necessário que o poder público dê condições para que a população exerça seu papel de cidadã. Apesar das críticas recebidas, os preceitos constitucionais captam a atenção da sociedade civil, sendo perceptível um aumento no interesse da população pelas decisões tomadas. O que antes era democracia de eleição, passa a ser uma democracia cidadã, analisando os mais diversos assuntos tratados pelo poder público.

O processo constituinte de 1988 representou muito na história política do Brasil, é considerada uma grande conquista dos cidadãos, mas apesar de muito dizer sobre democracia, povo e soberania, a participação popular ainda foi restrita. Com isso, no próximo capítulo será apresentado as formas de participação popular que foram constitucionalizadas pelos constituintes de 1988.

### 3.2. As formas de participação popular constitucionalizada em 1988

Classificada com um Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, a democracia torna-se uma das bases fundantes do novo modelo político dispondo sobre a participação popular nos atos de exercício do poder. De

modo que a participação popular se tornou o fundamento do Estado Democrático de Direito.

A atual Constituição criou diversos mecanismos que possibilite o exercício da democracia direta e participativa. Diferentemente do regime político anterior, foi ampliando a atuação da sociedade, redefinido a noção de cidadania. Exemplos que podem ser destacados da ampliação da cidadania são: o orçamento participativo; a transferência da competência legislativa aos entes federados, permitindo inclusive aos municípios legislarem sobre interesse local; elaboração do plano diretor, a qual permite a participação popular. Mas o ponto de destaque de soberania popular que constitucionalizou as formas de participação foi o art. 14 CF/1988.

O direito de sufrágio previsto no art. 14, caput da CF/88, exercido por meio do voto é o direito de eleger ou ser eleito. Esse direito foi visto pelo constituinte como um dever político-social do cidadão, e encarado como “verdadeiro instrumento do regime democrático, que, por princípio, só pode realizar-se pela manifestação dos cidadãos na vida do Estado” (BERNARDES; FERREIRA, 2018, p. 310).

Conforme o art. 14, o voto é direto, secreto e universal. Voto universal é o direito de todos os cidadãos, independente do gênero, classe, renda, alfabetização, com exceção dos menores de 16 anos. Até 1985, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25 à Constituição de 1967, os analfabetos não tinham o direito de votar, vivendo à margem da democracia no país. A CF/88 implantou os votos facultativos para as pessoas entre 16 e 18 anos, para os idosos com mais de 70 anos, e para os analfabetos.

Além do voto, a Constituição Federal estabeleceu outros modos de participação em que é exercida a soberania popular, são eles: plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14). O plebiscito e o referendo são modos de exercício da soberania que dependem de uma atitude do Estado. Plebiscito é um caso de consulta popular para um ato que será realizado no futuro, enquanto referendo é espécie de autorização do ato já realizado. Sobre plebiscito e referendo descreve o art. 2º da Lei 9.709/98:

Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§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.

§2º - O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL, 1998).

O plebiscito e o referendo dependem de uma iniciativa do Legislativo, a convocação é atribuída ao Congresso Nacional. A diferença entre eles está no momento da consulta, enquanto o plebiscito ocorre antes da elaboração da lei, o referendo ocorre em momento posterior (MELLO, 2001).

O plebiscito é o meio pelo qual o tema é analisado pelos interessados, devendo se manifestar sobre a ideia que se propõe. Caso a sugestão seja aprovada pela população, a opinião popular será a base para a elaboração do novo texto que obrigatoriamente deve se tornar lei. Em regra, a convocação ocorre pelo Poder Legislativo com assinatura de um terço de deputados ou senadores, como dispõe o art.3º da 9.709/98:

Art. 3º - Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do §3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. (BRASIL, 1998).

A convocação de plebiscito já ocorreu pelo próprio constituinte, como nos moldes do art. 2º da ADCT. Foi determinado pelos constituintes a realização de um plebiscito para a consulta popular da forma de governo e sistema de governo a ser adotado pelo Brasil. Consulta popular realizada no ano de 1993, que optaram por manter a república como forma de governo, e o presidencialismo como sistema de governo.

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (BRASIL, 1988).

No referendo, existe um projeto de lei já aprovado pelo legislativo, mas que para entrar em vigência necessita da aprovação dos interessados. Assim como o plebiscito, é necessário um terço de deputados ou senadores para a sua propositura. Um exemplo de referendo realizado no Brasil foi o de 2005, quando a população foi

as urnas opinar sobre o Estatuto do Desarmamento, que proibia venda de armas e munições no país.

No decorrer da história do Brasil, houve a realização de cinco consultas popular por meio de plebiscito ou referendo, relativo a matérias de questões fundamentais do país, em 1963, 1993, 1995, 2010 e 2011:

1963: O primeiro plebiscito realizado no Brasil decidiu sobre o sistema de governo que seria adotado no País: o presidencialista ou o parlamentarista. A decisão da população pelo presidencialismo devolveu o poder ao presidente João Goulart, ligado aos movimentos sociais.

1993: De acordo com o que foi definido na promulgação da Constituição de 1988, a população brasileira deveria ir às urnas decidir sobre a forma de Estado e sistema político que seria adotado no Brasil: monarquia parlamentar ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. No plebiscito de 1993, a maior parte da população brasileira optou por manter o regime republicano e o sistema presidencialista no País.

2005: Por meio de referendo, a população brasileira decidiu por não proibir a comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional, um dos dispositivos previstos pelo Estatuto do Desarmamento.

2010: Eleitores do Acre decidiram em referendo pela adoção de novo horário para o estado: menos duas horas em relação ao horário de Brasília.

2011: Realização de plebiscito, somente no estado do Pará, para a população decidir pela divisão do estado em mais dois territórios: que seriam os estados de Carajás e Tapajós. Os paraenses votaram contra a criação dos dois novos estados.<sup>2</sup>

Com a realização em apenas cinco momentos, mostra-se que os instrumentos do plebiscito e do referendo são raramente utilizados no Brasil. O baixo incentivo do Poder Público sobre os mecanismos de consulta popular, enfraquece os instrumentos e o regime democrático, abrindo o questionamento da população de qual a utilidade dessas previsões constitucionais. Vale atentar que das cinco consultas realizadas na história do país, quatro foram na vigência da Constituição de 1988.

E por último, há a iniciativa popular em que os eleitores elaboram diretamente a proposta de lei. A iniciativa popular é um procedimento que permite aos cidadãos a iniciativa para a promulgação de leis complementares ou ordinárias, desde que subscrita 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 (art. 61, § 2º da CF/88). Cumprida os requisitos constitucionais, o projeto de lei será apresentado para à Câmara dos Deputados. Para promulgação

---

<sup>2</sup> Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cultura/2014/11/entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular>>. Acesso em: 4 março 2019.

deverão ser aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Sobre a tramitação da iniciativa popular, regulamenta a Lei 9709/98:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

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

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

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

O procedimento de tramitação de um projeto de lei por iniciativa popular apresenta-se com diversas exigências e restrições. E assim, após toda a mobilização necessária para o apoio popular e coleta das assinaturas, é submetido a um rigoroso processo legislativo, e ao crivo dos Deputados e Senadores, podendo inclusive ir a veto pelo Presidente da República.

Além do próprio processo legislativo, a possibilidade de emendas e rejeição pelo Congresso e do veto pelo Presidente, impedem a plenitude do instrumento de soberania popular. Ponto em que surge a interferência no instrumento de democracia que é a iniciativa popular, como explica Bercovici (2013, p. 316) o problema central é o fato que a soberania brasileira, é uma soberania bloqueada, ou seja, enfrenta severas restrições externas e internas que a impedem de se manifestar (BERCOVICI, 2013, p. 316).

Enquanto as iniciativas popular necessitam de todo um rígido procedimento legislativo, em contrapartida, por força do art. 62, §2º da CF/88, ao Presidente da República é permitido emitir medida provisória que passa a valer com força de lei imediatamente. O que mostra a dificuldade da soberania popular no Brasil ser manifestada.

A redação do projeto de lei é formada sob a vontade daqueles subscrevem, os sentidos das palavras são organizados de maneira a representar os anseios que população almeja para a futura norma jurídica. Com modificações realizadas pelas casas do Congresso, a vontade popular não mais estaria sendo concretizada.



Obviamente nem toda modificação é ruim a vontade popular, mas uma atuação sem limites dos congressistas deve ser combatida.

Um outro requisito constitucional que merece ser pontuado é a necessidade da assinatura de 1% do eleitorado nacional, localizados em pelos menos cinco Estados, para enviar para votação no Congresso. Percentual que reflete na obtenção de cerca de 1,47 milhão de assinaturas em todo país. A necessidade de assinaturas de 1% do eleitorado nacional é um ponto que pode representar um tratamento diferenciado aos cidadãos. Visto que para conseguir cumprir o número mínimo de eleitores, será muito mais fácil de quem mora na região sudeste, do que quem vive na região norte do país. Estados com pequeno número de habitantes e distantes dos grandes centros, como Amapá, Acre e Roraima, terão muito dificuldades para conseguir o percentual exigido.

A Lei 9.709/1998, que regulamenta o exercício da soberania popular prevista no art. 14 da CF/1988, determina que o projeto de lei de iniciativa popular deve tratar apenas de um assunto, de forma a facilitar a sua compreensão e a coleta de assinaturas. Além disso, esse projeto não pode ser rejeitado por vício de forma. A Câmara dos Deputados, que a Casa em que inicia o procedimento, se for necessário, deve providenciar a correção de eventuais impropriedades técnicas e erros de redação.

Além desses requisitos, o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, exige que a assinatura de cada eleitor seja acompanhada de nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título de eleitor, bem como de documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação.

Além dos requisitos constitucionais e processuais, durante a tramitação da proposta devem ser observados o regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta a tramitação de iniciativa popular de leis no art. 252:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que **verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação**;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

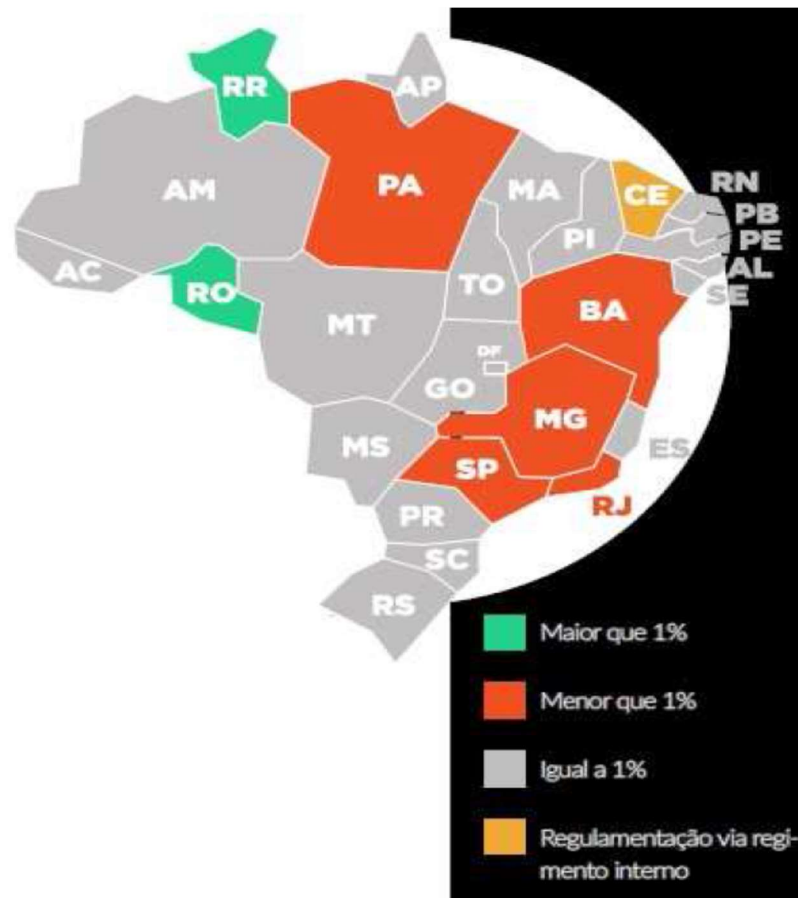
X - a Mesa **designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição**, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto. **(grifo nosso)**. (BRASIL, 1989).

No direito comparado, a iniciativa popular de leis está prevista nas constituições de países como Suíça, Itália, Áustria, Espanha, Alemanha, Estados Unidos, México, Uruguai, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, Nicarágua Cuba e Costa Rica (TEIXEIRA, 2008). E no Brasil, é prevista nos três níveis: federal, estadual e municipal.

No âmbito federal as regras sobre a propositura estão previstas na Constituição Federal e na Lei nº 9.709/1998, quanto aos estados os requisitos estão na Constituição de cada estado, e no âmbito municipal na lei orgânica do município. Conforme art. 27, §4º da CF/88: “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (BRASIL, 1988), o que permite maior flexibilização por estes entes federativos.

Em todos os Estados brasileiros a iniciativa popular possui previsão, e tanto estes quanto os Municípios tem inovado quanto a matéria (ITS, 2017). Em alguns Estados trazendo possibilidades para estes mecanismos funcione mais adequadamente à população. No nível federal existe a exigência do percentual mínimo de 1% do eleitorado nacional, nos Estados existem diferentes percentuais, conforme figura abaixo:

**Figura 1** – Percentual mínimo à iniciativa popular fixada por cada Estado.

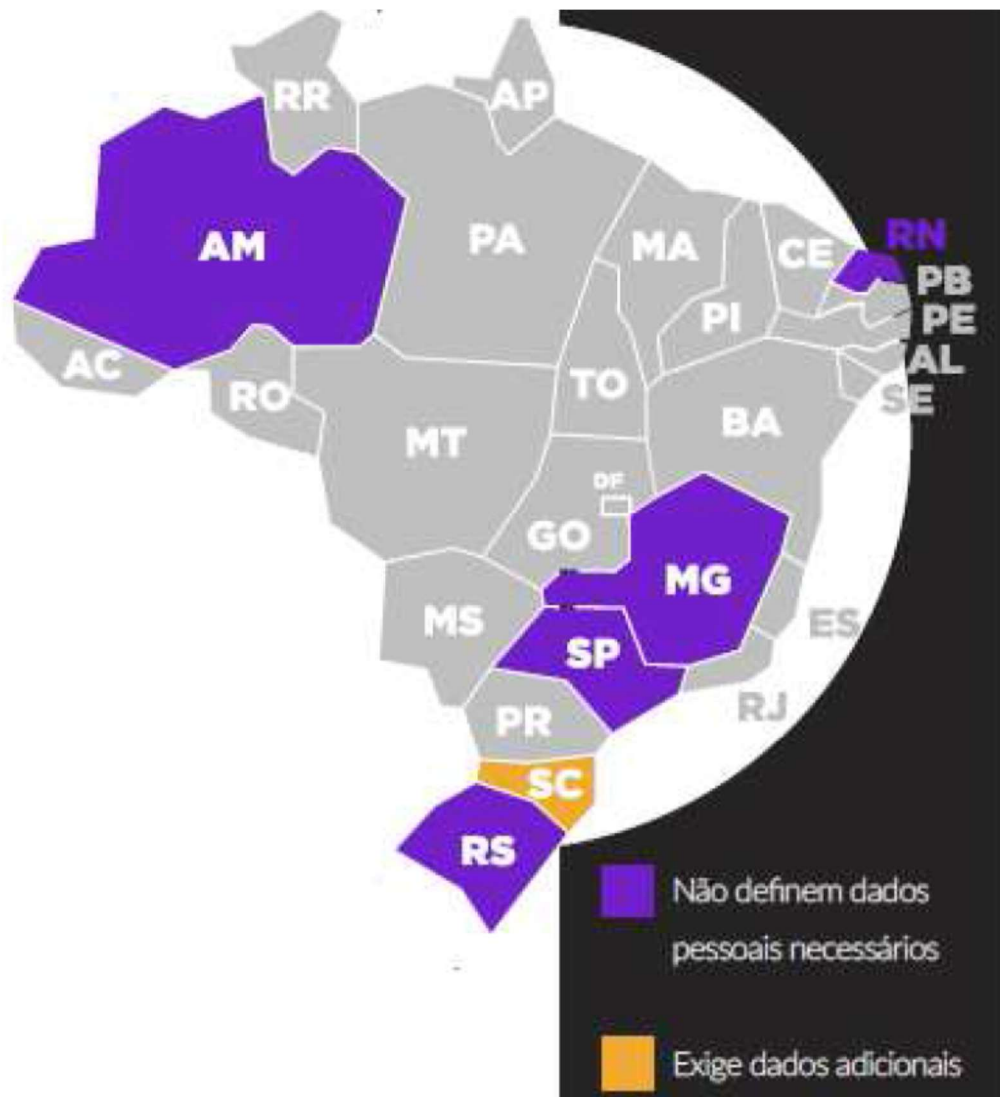


FONTE: ITS, 2017, p. 38.

Dos vinte e seis Estados brasileiros, vinte seguem o mesmo padrão estabelecido na CF/88. Enquanto isso, Roraima e Rondônia preveem um percentual maior que 1%, e os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pará possuem um percentual reduzido.

O art. 252, I do RICP, prevê a exigência dos dados pessoais necessários para o apoio do cidadão ao projeto de lei, qual seja: nome completo, endereço e título de eleitor. Essa verificação de dados é um dos problemas encontradas atualmente para a tramitação da lei.

**Figura 2** – Dados pessoais necessário por cada Estado.



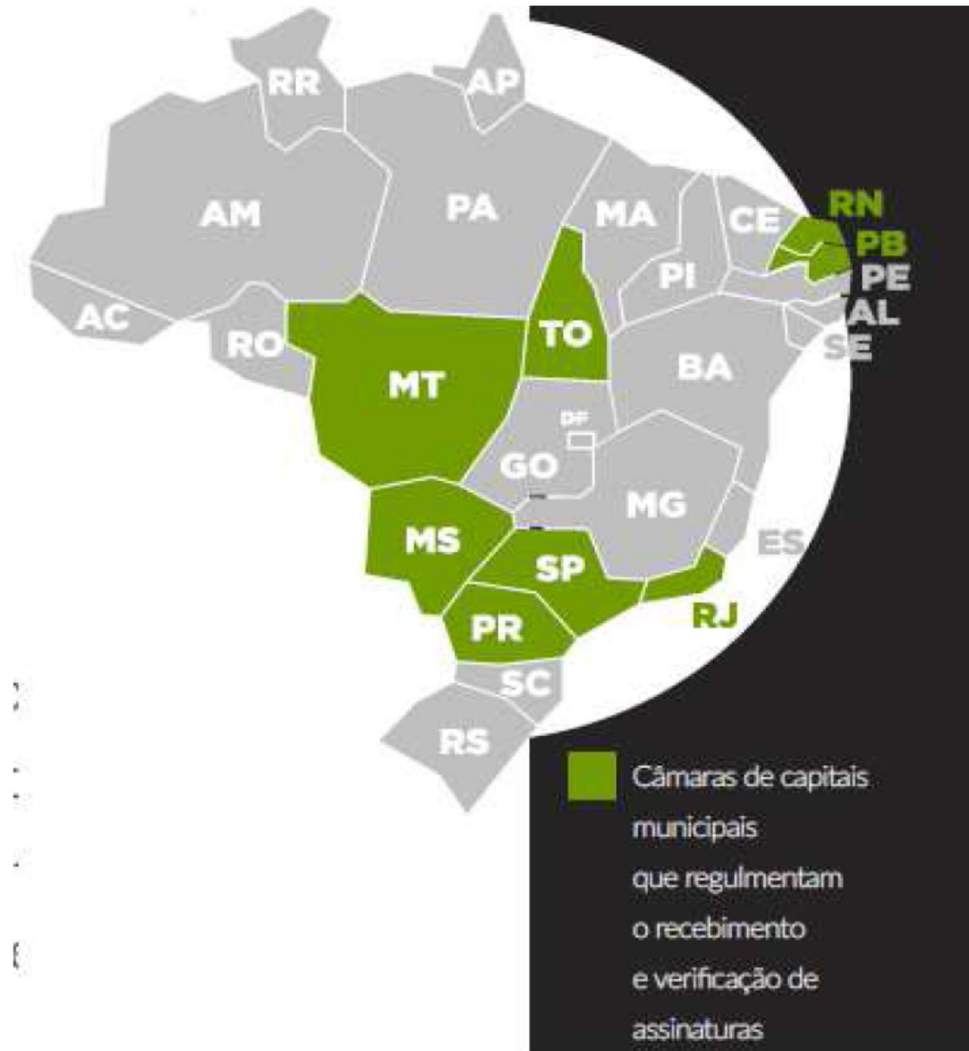
FONTE: ITS, 2017, p. 45.

A grande maioria dos Estados mantém as mesmas exigências do RICD. Santa Catarina é o único estado que possui exigência de dados adicionais do cidadão, com a solicitação do nome do pai ou da mãe de cada um que assinar o projeto de lei. Os demais Estados exigem apenas o nome e o título de eleitor, com a justificativa que o endereço é comprovado pelo título eleitoral.

Diferentemente do nível estadual, muitos municípios não regulamentam sobre a iniciativa popular de leis. O que enfraquece o instituto que acaba não sendo incentivado. No momento em que não se estabelece qual órgão receberá o projeto e

quem e como irá verificar as assinaturas, existe uma falta de organização que pressupõe que o projeto não terá o devido encaminhamento.

**Figura 3** – Regulamentação do processo interno por Município capital de Estado.



FONTE: ITS, 2017, p. 51.

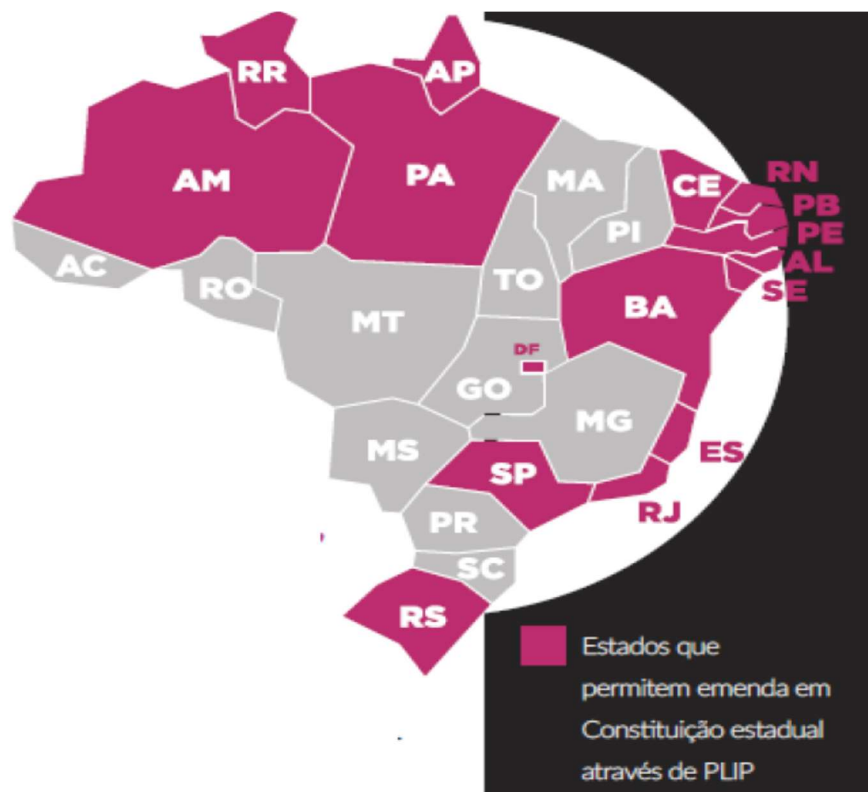
Apenas as capitais dos Estados de Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Paraíba e Rio Grande do Norte estabelecem os parâmetros para recebimento e verificação de assinaturas de projetos de lei municipal.

Na esfera federal, a iniciativa popular é permitida somente para leis, ou seja, não é permitido para emendas à Constituição. Autores como José Afonso da Silva defendem que a Constituição Federal poderia ser emendada por proposta de iniciativa popular (SILVA, 2010, p. 64), o que daria mais força ao instituto e a democracia. Tal pensamento decorre de uma interpretação sistemática e com fulcro

na soberania popular, porém, posição francamente minoritária. Existem PECs com o intuito de permitir emendas à Constituição Federal por iniciativa popular. Como a PEC 286/2013, que além desse desejo, pretendo diminuir o percentual mínimo e permitir a assinatura digital de projetos de lei.

Importante fazer um destaque para o julgamento no STF da ADI 825/AP, tendo como Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018, que informou ser possível que a Constituição do Estado preveja iniciativa popular para a propositura de emenda à Constituição Estadual, os argumentos contrários seria a violação ao princípio da simetria constitucional. Assim, alguns Estados possuem a permissão de emendas da Constituição Estadual por meio de iniciativa popular.

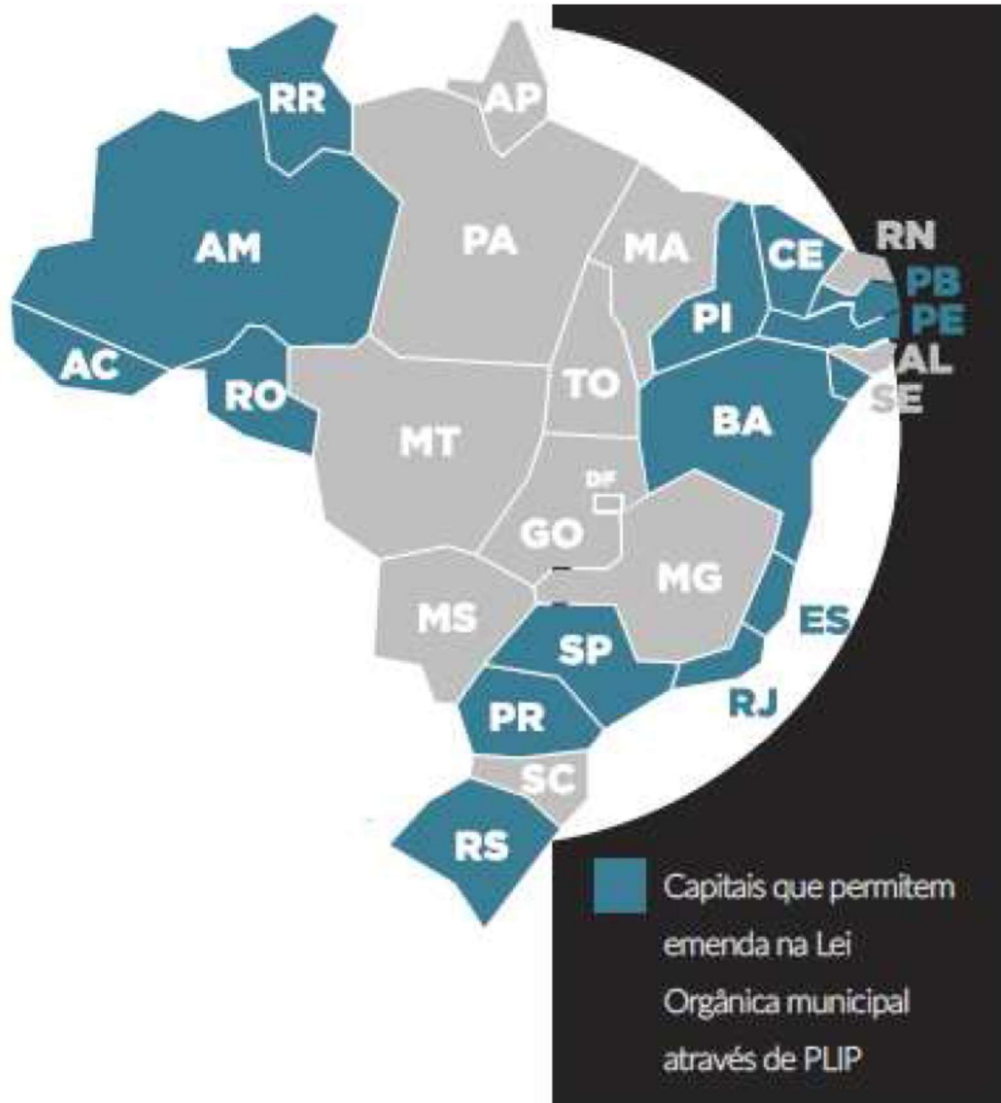
**Figura 4** – Estados que permitem projetos de emendas à Constituição Estadual por iniciativa popular.



FONTE: ITS, 2017, p. 55.

Em dezesseis Estados existe a permissão de emendas, e como se trata de emendas e não de leis, o quórum para aprovação e na maioria dos casos é exigido um percentual maior de subscritores. Novidade essa que também é adotada pelos municípios capitais de Estados.

**Figura 5** – Capitais de Estados que permitem projetos de emendas à Lei Orgânica por iniciativa popular.



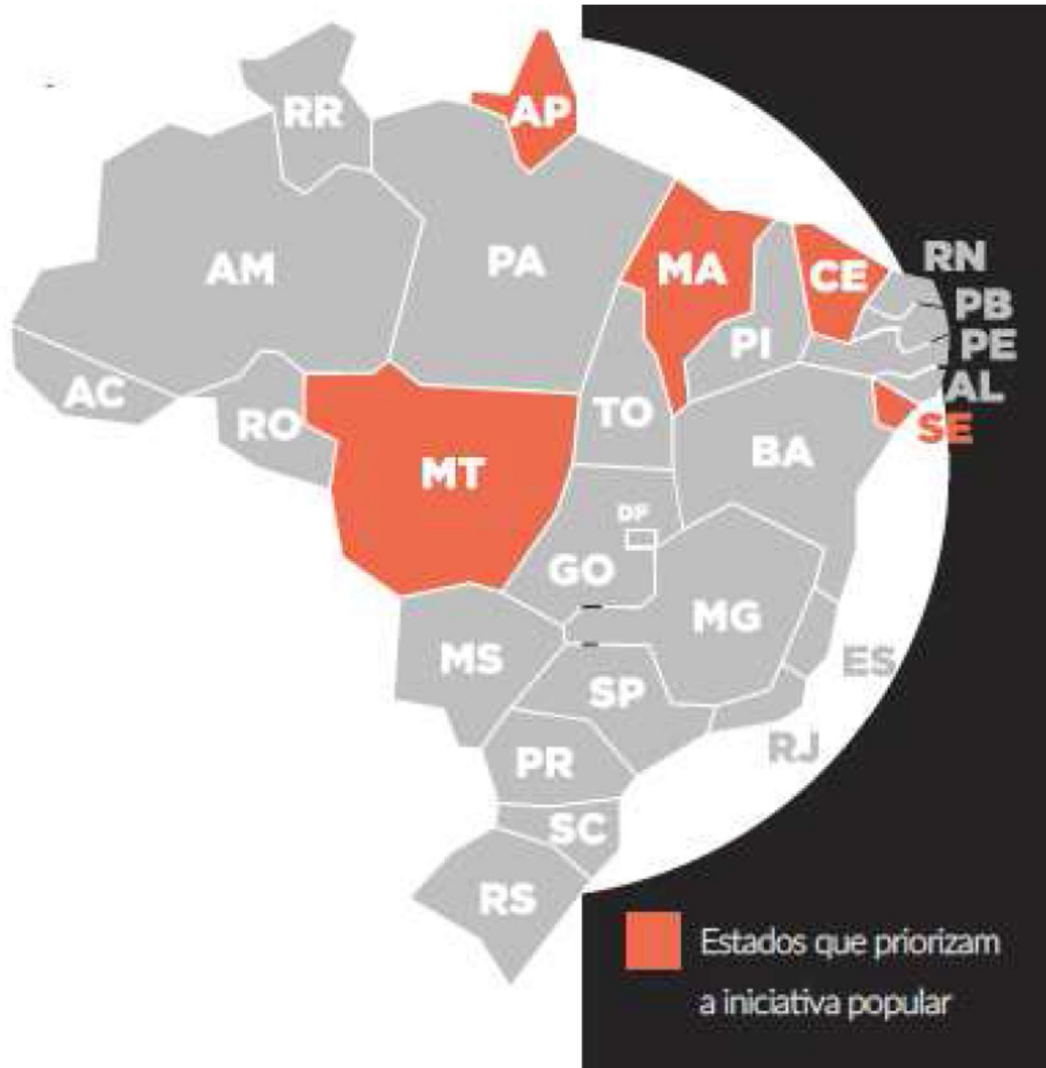
FONTE: ITS, 2017, p. 55.

A iniciativa popular de emendas a Lei Orgânica é permitida em quinze capitais. Tal possibilidade é uma forma de agigantar os direitos fundamentais do cidadão, incentivando a participação popular nas deliberações do Poder Público. A participação em uma iniciativa popular estadual ou municipal é mais próximo do cidadão, e o direito de influenciar na organização do ente federativo fortalece e consolida o espírito democrático.

Outra forma adotada pelos Estados de garantir mais força as iniciativas popular, é fornecer um regime de tramitação prioritário. É um meio de dar mais

urgência no encaminhamento da lei, podendo estabelecer um prazo máximo para a votação. Atingindo o prazo, a pauta legislativa é suspensa, até a votação do projeto de lei.

**Figura 6** – Tramitação da iniciativa popular com prioridade por Estado.



FONTE: ITS, 2017, p. 56.

Apenas cinco Estados dão prioridade a iniciativa popular, o que pode ser considerado um número baixo, visto a representação democrática que o instrumento possui. Dar prioridade ao projeto pode inibir práticas legislativas como de adiamentos infinitos ou outras práticas legislativas, o que gera um desprestígio cada vez maior ao instrumento.

Essa inovação torna o instrumento de iniciativa popular mais efetivo, visto que será acompanhado por seus subscritores com um andamento mais célere.





Habitação de Interesse Social – que criou um sistema de acesso da população de menor renda à terra urbanizada; Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa – que torna inelegíveis para cargos eletivos pessoas que no passado tenha cometido algum crime de natureza eleitoral ou alguma infração relacionada ao seu mandato; e a Lei nº. 12.741/2012 – Campanha de Olho no Imposto.

Com um rigoroso procedimento formal e a exigência de assinatura elevada, em razão do tamanho do eleitorado nacional, o número de projeto de leis aprovados é desproporcional aos anseios do constituinte de 1988. Dos projetos que foram aprovados em casos como o de Daniella Perez e da Lei de Ficha Limpa houve forte pressão popular para sua aprovação, e ainda acabam sendo encampadas por parlamentares, que assinaram e apresentaram o projeto de lei em seu nome. Dessa forma, o instituto tem servido mais como instrumento de pressão para que o Congresso Nacional priorize determinadas matérias.

Além dos meios de participação citados, vale destacar que a Câmara dos Deputados criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa, que recebe sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto de partidos políticos. As propostas tramitam como projetos de lei da própria Comissão. A Comissão de Legislação Participativa informou ter recebido 140 sugestões no período de 2001 a 2003 e 58 foram aprovadas, e em 2004, foram apresentadas 56 sugestões e 4 proposições e 18 foram aprovadas. (SALGADO, 2006, p.100).

A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa, mostra-se como uma alternativa a ser comemorada, apesar de ainda ser um filtro para o exercício da soberania popular. Quando da elaboração da Constituição, o projeto era de permitir a participação direta na tomada de decisões do Estado, e não de meios alternativos. Portanto o caminho deve ser de insistir na iniciativa popular legislativa diretamente.

Portanto, analisar as formas de participação democrática na Constituição Federal de 1988, é uma maneira de buscar compreender o Estado Constitucional no Brasil e entender o que ocorre com entre democracia e constituição no caso brasileiro. No próximo capítulo, a pesquisa tratará somente da iniciativa popular de leis, pelo fato de ser a modalidade pela qual o texto é enviado para o Congresso conforme a vontade exclusiva da população. Tal objeto se mostra o mais adequado para a finalidade de

de analisar as formas de participação democrática na Constituição Federal de 1988, e conseqüentemente identificar as relações entre democracia e constitucionalismo.

#### 4. AS LEIS DE INICIATIVA POPULAR

O terceiro e último capítulo da presente dissertação tem como objetivo específico analisar as iniciativas populares que foram efetivadas e as alterações realizadas pelo Congresso Nacional.

Compete ao Poder Legislativo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, a função típica de elaborar atos normativos elencados no art. 59 da Constituição Federal. E para que uma norma jurídica tenha plena eficácia, deverá observar os trâmites legais do processo legislativo. O processo legislativo ocorre nas seguintes fases: 1) a iniciativa legislativa; 2) a discussão; 3) a votação; 4) a sanção e o veto; e 5) a promulgação e publicação. O projeto de lei por meio de iniciativa popular é uma forma de deflagrar o processo legislativo.

A iniciativa compreende a prerrogativa de determinados sujeitos para a elaboração do ato normativo, é o que dá início ao processo legislativo. A discussão é a fase que o projeto é debatido e analisado no Congresso Nacional. A votação é a aprovação do projeto, que possui um quórum de aprovação, a depender da espécie normativa. Sanção e veto, é a manifestação do chefe do Executivo que poderá ser de concordância ou discordância do projeto. E por último a promulgação e publicação são as fases que atestam a existência e validade, e que dá conhecimento geral a existência da lei (AQUINO, 2009).

Apresentado o projeto, e cumprido os demais requisitos formais de número de assinaturas e objeto, deverá observar o devido processo como qualquer outro ato normativo. Com a documentação em ordem, a iniciativa popular de lei é protocolada perante a Secretaria - Geral da Mesa que fará a verificação da validade e quantidade das assinaturas. Após os andamentos iniciais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que a Mesa Diretora designará um deputado para exercer os poderes conferidos ao autor da proposta.

O deputado poderá ser indicado previamente pelos signatários do projeto. O deputado não assume a autoria do projeto de lei que continua sendo popular, apenas fica responsável por exercer os deveres procedimentais internos. Entretanto, na prática se o deputado adotar o projeto de lei como próprio, será dispensado a verificação de mais de um milhão de assinaturas, o que ocorre na maioria das vezes. Apesar da previsão, vale destacar a crítica a medida feita na medida cautelar no Mandado de Segurança nº. 34.530 pelo Ministro do STF Luiz Fux:

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 das normas constitucionais que regem o tema. (BRASIL, 2016)

A inviabilidade de conferência das assinaturas, faz com que um membro do legislativo, ou do próprio executivo, adotem o projeto de lei e apresentem como se fosse de sua própria autoria. Assim, o projeto tramita como se fosse de autoria do deputado, apesar de algumas propostas constar na descrição terem origem na iniciativa popular, tramitam como se fosse qualquer outro. Fato é que existe uma tutela dos congressistas no exercício da soberania popular.

Desde de 1988, tem-se o número de 8 projetos de leis que contam com a autoria da iniciativa popular<sup>3</sup>. Onde três continuam em tramitação no Congresso Nacional: PL 7053/06, PLP 321/2013, e PL 4850/16.

O Projeto de Lei nº. 7.053/2006, conta com mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, tem como coautor Antonio Carlos Biscaia, e teve como maior apoiador o "Movimento Gabriela Sou da Paz". Possui a proposta de alteração de dispositivos do Código Penal e do Código Processo Penal e outras leis, para as seguintes medidas: retirada do benefício relativo a fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto para o crime de tortura; revoga o protesto por novo júri. O projeto foi apensado ao PL 4911/2005 que está por sua vez está apensado ao PL 8045/2010, e continua em tramitação.

O Projeto de Lei denominado de Saúde Mais Dez sob o nº. PLP 321/2013, propõe a aplicação pela União de montante igual ou superior a dez por cento de suas

---

<sup>3</sup> Em consulta realizada na Câmara dos Deputados, foi obtida as informações a respeito das leis submetidas por meio de iniciativa popular.

receitas correntes brutas, em ações e serviços públicos de saúde, com a alteração de dispositivos da Lei Complementar nº 141/2012. Com mais de 2 milhões de assinaturas, foi recebida pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) como sugestão legislativa e, após apreciação favorável, foi transformada em Projeto de Lei Complementar (PLP). Atualmente se encontra apensado ao PLP 123/2012, onde está aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

E a mais recente, denominado de “10 medidas contra a corrupção” a proposta estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Inicialmente a PL nº. 4850/2016, com 2 milhões de assinaturas, tramita agora sob a numeração PL 3855/2019, e se encontra aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa.

Recentemente, ao analisar o Projeto de Lei das 10 medidas contra a corrupção, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto com diversas emendas, o que afastou do teor da medida proposta inicialmente. Por essa razão, o caso chegou ao STF que concedeu medida liminar no Mandado de Segurança (MS) nº 34.530/DF, com o objetivo de anular a votação da Câmara e determinar encaminhamento do projeto como de iniciativa popular. O voto do Ministro Luiz Fux, explicitou a realidade sobre a tramitação da iniciativa popular:

[...] o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. [...]. Dessa maneira, antes que seja submetido a qualquer reflexão aprofundada na Casa legislativa, o projeto é extirpado em seu nascedouro quando é apresentado um substitutivo por proposta de parlamentar, não sendo sequer apreciada e rejeitada a formulação popular.

À míngua 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 eleitorado 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. (BRASIL, 2016)

Os anseios populares são desfigurados, sem qualquer nova oportunidade de manifestação da vontade popular. Os interesses políticos dominam a estrutura legislativa, tanto que ignoram o envolvimento da sociedade civil em propostas como essas, quanto o mecanismo de participação popular.

A iniciativa popular possui diferentes modalidades e classificações. Como as modalidades simples e a formulada de iniciativa: “Na simples, também chamada pura, o eleitorado apresenta apenas uma moção ao Parlamento, para que aprove lei com determinado conteúdo; na formulada, o projeto é elaborado pelos cidadãos, que já o apresentam de forma articulada” (BISCARETTI DI RUFFIA, 1965, p.421).

E ainda, a classificação entre o modelo não vinculante em que a assembleia tem o poder de aprovar, rejeitar ou propor um substitutivo, e o modelo de iniciativa semivinculante em que apresentado o projeto, deve ser submetido a votação popular (CAVALCANTE FILHO, 2017). No direito comparado é possível observar diferentes classificações desta ferramenta. O quadro abaixo apresenta o modelo adotado por alguns países e as peculiaridades de cada caso:

**Quadro 1** – Modelos de iniciativa popular adotado por países e suas peculiaridades

<b>Ordenamento</b>	<b>Modelo</b>	<b>Quantidade de assinaturas exigidas</b>	<b>Peculiaridades</b>
Baden-Württemberg (Alemanha)	Semivinculante	10% do eleitorado	Em caso de rejeição do projeto, deve ser convocado referendo.
Suíça (federal)	Semivinculante	100 mil	Legislativo pode considerar a proposta inconstitucional; se não, submete o projeto à votação popular; só há iniciativa popular

			em matéria constitucional.
Basel Landschaft (cantão suíço)	Semivinculante	Sem previsão expressa	Iniciativas populares são submetidas a uma comissão específica do Legislativo Cantonal, que pode até alterar a proposta.
Neuchâtel (cantão suíço)	Semivinculante	4.500	Se o Legislativo rejeitar ou modificar um projeto de iniciativa popular, a questão deve ser submetida ao próprio povo, sendo facultada, porém, a apresentação de proposta paralela, que também deverá ser votada pelo povo. Há previsão expressa de que a iniciativa deve respeitar a unidade de matéria.



Vaud (cantão suíço)	Semivinculante	12 mil (leis ordinárias) ou 18 mil (reforma constitucional)	Se o Legislativo se opuser à medida, ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo), deve submeter a questão ao voto popular. Há prazo para a deliberação, mas o projeto passa por controle preventivo de constitucionalidad e.
EUA (federal)	Não há	–	–
EUA (estados)	Não vinculante (maioria) Semivinculante (alguns)	Diversas regras distintas	Em alguns estados, as leis oriundas de iniciativa popular não podem ser revistas, senão após determinado período de tempo.
Uruguai	Semivinculante	25% do eleitorado	É facultado ao Legislativo apresentar substitutivo, mas a decisão parlamentar deve, em qualquer caso,

			ser submetida a consulta popular, coincidente com a próxima eleição.
Venezuela	Semivinculante	0,1% (leis ordinárias) ou 15% (forma constitucional)	A discussão deve começar na sessão legislativa seguinte àquela em que foi apresentado o projeto – sob pena de ser enviado para um “referendo aprobatorio”. Prevê se até a possibilidade de convocação de uma assembleia constituinte.
Itália	Não vinculante	50 mil	Discute-se sobre a existência de limitações ao Legislativo; a doutrina majoritária considera que não há.
Espanha	Não vinculante	500 mil	Não há regras especiais de tramitação dos projetos de iniciativa popular.

			Não se admite a iniciativa em determinados temas.
México	Não vinculante	0,13% do eleitorado	O detalhamento da matéria é remetido à legislação infraconstitucional.
Argentina	Não vinculante	Previsto em lei (não pode ser superior a 3% do eleitorado)	Exige-se apenas que o Congresso delibere sobre o projeto em até 12 meses.
Paraguai	Não vinculante	Previsto na legislação infraconstitucional	A Constituição apenas prevê o instituto, mas remete toda a sua regulamentação à legislação infraconstitucional.

FONTE: Cavalcante Filho, 2017, p. 20-22.

No modelo semivinculante, o Legislativo participa como intermediário do processo legislativo e não como órgão julgador, fica vinculado ao projeto apresentado devendo ou submeter a matéria à população, ou se rejeitar ou emendar deve convocar referendo. Enquanto no modelo de não vinculação, a iniciativa popular é apenas uma provocação de início ao processo legislativo, para que o Legislativo delibere sobre o tema.

O Brasil é classificado como um sistema de iniciativa popular de leis formulada e não vinculante, que “não obriga o Parlamento ou o Congresso a legislar. A iniciativa popular projeta um plano ou orientação governamental. Com a iniciativa popular os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle”. (FERREIRA, 1992, p.405).

Assim, foi demonstrada a tramitação da iniciativa popular de leis, as iniciativas que ainda estão em tramitação e as classificações do instrumento no direito comparado. E no próximo ponto, é realizada pesquisa documental com a investigação das iniciativas popular de leis que foram propostas, fazendo uma comparação da redação original com o texto final aprovado e publicado<sup>4</sup>, a partir disso realizar uma abordagem qualitativa dos resultados.

#### 4.1 Caso Daniella Perez - Lei nº. 8.930/94

Protocolado pelo Poder Executivo no Congresso Nacional, sob o Projeto de Lei nº. 4.146/93, tinha como proposta a inclusão do crime de homicídio no rol de crimes hediondos. Em consequência da morte da atriz Daniella Perez filha da autora de novelas Glória Perez, foi um caso de comoção e mobilização nacional. A mãe da vítima iniciou uma campanha da proposta, após os réus acusados do assassinato de sua filha terem sido soltos com o pagamento de fiança.

Apesar de ser um caso de mobilização nacional, não é possível afirmar que foi um caso de iniciativa popular. Mello (2001) afirma que não existem dados completos a esse projeto de iniciativa, nem mesmo a quantidade exata de assinaturas, destaca ainda que ao enviar o projeto de lei ao Congresso pela Mensagem nº 571 de 1993 do Presidente da República, não há qualquer citação de iniciativa popular. Existem dados que informam a obtenção de 1,3 milhão de assinaturas (ITS),

Ainda que sem a devida observância do requisitos e procedimentos especiais da iniciativa popular, é considerado o primeiro projeto de apelo popular aprovado no Brasil, publicado em 1994, transformou-se na Lei 8.930/94 que alterou a Lei 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos).

#### **Quadro 2** – Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 4.146/93 e Lei nº. 8.930/94

---

<sup>4</sup> Foi realizado um quadro comparativo e sinalizando em negrito as principais alterações.

REDAÇÃO ORIGINAL	TEXTO APROVADO
<p>Art. 1º - O art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal:</p>	<p>Art. 1º: O art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, <b>consumados ou tentados</b>:</p>
<p>I - homicídio (art. 121), <b>consumado ou tentado</b>, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente;</p>	<p>I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, <b>e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V)</b>;</p>
<p>II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine);</p> <p>III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, §2º);</p> <p>IV - extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º);</p> <p>V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único);</p> <p>VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único);</p>	<p>Disposições mantidas.</p>
<p>VIII - envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte (art. 270 combinado com o art. 285).</p>	<p>Inciso retirado.</p>

FONTE: Elaborado pelo autor.

A referida Lei tinha como proposta a alteração da Lei de crime hediondos por isso não se trata de um texto extenso. Na tramitação das casas do Congresso, as

seguintes alterações: a inclusão da modalidade de tentativa; a inclusão de homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; epidemia com resultado morte; e genocídio; e a retirada do crime de envenenamento do rol de crime hediondos.

A submissão do projeto de lei nas duas casas do Congresso Nacional faz com que sofra alterações. Ainda que seja a proposta original que tenha o apoio popular, a vontade constituída é determinada pelos deputados e senadores que deliberam sobre a futura lei.

#### 4.2 Combate a crimes de corrupção eleitoral - Lei nº. 9.840/99

Com a finalidade de combater a compra de votos e outros ilícitos eleitorais, o segundo projeto de lei foi o de nº 1.517/99, que tinha como proposta a alteração do Código Eleitoral (Lei 4.737/65) e a Lei nº. 9.504/97 (Estabelece normas para as eleições), como para a qualificação de crime de compra de votos.

O projeto teve como deputado adotivo Albérico Cordeiro, mas na justificativa do projeto de lei consta como se fosse de iniciativa popular de lei. Destaca-se informação do diário da Câmara dos Deputados da época:

Subscrita por 952.314 eleitores até o dia 10 de agosto de 1999, as assinaturas já recolhidas foram entregues nesta data ao Presidente da Câmara Federal [sic], Deputado Michel Temer, mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido pela Constituição Federal para Iniciativas Populares de Lei, isto é, 1% do eleitorado nacional, o que corresponde atualmente a um milhão e sessenta mil assinaturas.

Os Deputados que apresentam este Projeto de Lei, assumindo-o como seu, o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação no Congresso Nacional [...].

Para dar prosseguimento ao projeto de lei imediatamente e dispensar os demais requisitos, os deputados assumiram a autoria. Assim como os demais, embora tivesse apoio popular, tecnicamente não poderia ser considerado iniciativa popular de lei. Atingiu o número de 1,06 milhão de assinaturas, e contou com o apoio de trinta e duas entidades, por fim foi sancionado em 1999 (ITS).

**Quadro 3** – Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 1.517/99 e Lei nº. 9.840/99

REDAÇÃO ORIGINAL	TEXTO APROVADO
<p>Art. 1º que altera a altera a Lei 9.504/97:</p> <p>Art. 41 Constitui <b>processo de</b> captação de sufrágio, vedado por esta lei, doar, oferecer ou prometer, o candidato <b>ou alguém por ele</b>, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, desde o registro da candidatura até o dia da eleição inclusive, sob pena de multa de 1.000 (mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs, e cassação do registro ou do diploma.</p>	<p>Art. 1º que altera a altera a Lei 9.504/97:</p> <p>Art. 41-A. <b>Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos</b>, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, <b>o candidato</b> doar, oferecer, prometer, <b>ou entregar</b>, ao eleitor, <b>com o fim de obter-lhe o voto</b>, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, <b>inclusive emprego ou função pública</b>, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, <b>observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.</b></p>
<p>Art. 2º - O § 5º do art. 73 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 73., §5º - Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.</p>	<p>Disposição mantida.</p>
<p>Art. 3º que altera a Lei 4737/65: Art. 299 – Parágrafo único: Se o Juiz verificar, quanto ao eleitor, tratar-se de réu primário, cujo grau de instrução e condição de necessidade material no momento do crime poder-lhe-ia ter</p>	<p><b>Disposição retirada.</b></p>

reduzido a capacidade volitiva de recusar a oferta, promessa ou doação, conceder-lhe-á perdão judicial.	
---	--

FONTE: Elaborado pelo autor.

Esta proposta também teve como objetivo a alteração de alguns dispositivos em outras leis. No primeiro dispositivo que alterou o crime previsto na Lei 9.504/97, retirando alguns pontos e incluindo outros na normativa do crime. Enquanto o art. 3º que alterava a Lei 4.737/65 foi retirado do texto aprovado.

No que se trata das alterações feitas no art. 1º, teve como principais mudanças: somente o candidato poderá realizar as condutas para ser caracterizado o crime, visto que foi retirado a expressão “ou alguém por ele”; e o crime passou a ter uma finalidade de compra de voto o que precisa ser provado para restar caracterizado; além de outras ressalvas e condutas que foram criminalizadas.

A tramitação desta Lei teve como destaque a rapidez que foi aprovada, apresentada em 18 de agosto de 1999, foi aprovada em 28 de setembro de 1999. A agilidade na tramitação foi devido a ter validade nas eleições do ano de 2000.

O projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto de 1999, com o total de 1.039.175 assinaturas. Verificou-se, porém, que o tempo necessário para a conferência da autenticidade das assinaturas dos eleitores impossibilitaria a publicação da lei até o próximo período eleitoral. Diante disto, o Presidente da Câmara dos Deputados e os responsáveis pelo projeto de lei decidiram que o projeto deveria tramitar na modalidade de iniciativa parlamentar, tendo em vista que este procedimento dispensa as assinaturas dos eleitores para o exame da proposição. Após a subscrição do projeto pelos parlamentares, deu-se início a sua tramitação – uma das tramitações mais rápidas em toda a história do Congresso Nacional, demorando apenas 35 dias – e finalmente foi sancionada a Lei nº 9.840/99 no dia 28 de setembro de 1999. (PERES, 2014, p.8).

Devido ao cenário político brasileiro e a difícil condenação de políticos, projetos de lei sobre o tema de crimes eleitorais recebem forte apoio popular e visibilidade da imprensa. Mesmo assim, o texto aprovado pelo Congresso Nacional foi alterado da proposta original com um maior número de requisitos para a condenação no crime previsto, o que dificulta a caracterização do crime.

#### 4.3 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - Lei 11.124/2005



O terceiro de projeto de lei criado a partir de iniciativa popular foi o de nº. 2.710/92. A lei criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), na qual visa garantir o acesso à moradia digna à população de menor renda, promovendo políticas de habitação social.

Foi o único projeto de iniciativa popular a tramitar dessa forma. Ao ser verificado a exigência constitucional das assinaturas, restou dúvida quanto a quantidade, porém foi decidido dar o encaminhamento nesta modalidade, teve o Deputado Nilmário Miranda como autor adotivo. Ao ser publicada no diário oficial foi publicado como projeto de iniciativa popular.

Como havia dúvidas sobre a quantidade de assinaturas, “oficiou-se ao TSE para que por amostragem conferisse a situação eleitoral dos aderentes. Esbarrou-se na ocasião na impossibilidade desta tarefa, não contando a Justiça Eleitoral com integral cadastro nacional”. Com a dúvida sobre o preenchimento ou não do requisito constitucional, deu-se andamento ao PL – que até hoje consta como o único registrado oficialmente pela Câmara dos Deputados como de iniciativa popular. Na verdade, o PL consta do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados como de autoria do deputado, mas com a ressalva de que foi “apresentado nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição Federal. (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 34).

O Projeto de Lei contou com aproximadamente 1 milhão de assinaturas. A proposta foi apresentada em 1992, mas somente aprovada 23 anos mais tarde, no ano de 2005 (ITS).

**Quadro 4** – Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 2.710/92 e Lei nº. 11.124/2005

<b>REDAÇÃO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO APROVADO</b>
Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia – CNMP.	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.

FONTE: Elaborado pelo autor.

A proposta apresentada não tem qualquer semelhança da redação original com o texto aprovado, e por isso não há como fazer um paralelo entre a proposta e a Lei aprovada. Com 11 artigos, a proposta original era de criar o Fundo Nacional de

Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia (CNMP), continha uma redação sucinta e observava aspectos gerais da matéria.

Com um período de 23 anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei 11.124/2005 foi aprovada através de um substitutivo com 26 artigos que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – (FNHIS) e o instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

A ideia de criar um fundo de assistência a moradia à população de baixa renda foi mantida, mas além da nomenclatura do fundo e do conselho, toda a sistemática foi modificada pelo Congresso Nacional. Em uma leitura do texto, é possível perceber que diversos pontos foram substituídos na Lei, como a fonte de custeio do fundo, as competências do fundo e do conselho, os meios de aplicações dos recursos.

#### 4.4 Lei da Ficha limpa - Lei complementar 135/2010

O projeto conhecido como Lei da Ficha Limpa, foi o Projeto de Lei nº. 168/1993, com fundamento no art. 14, § 9º da Constituição Federal, tinha como proposta estabelecer casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Com a obrigatoriedade para os candidatos nas eleições em todos os níveis, aumenta para 8 (oito) anos o período de inelegibilidade e suspende a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral.

Diferentemente das demais que ocasionaram em leis ordinárias, este resultou em lei complementar. Lei complementar possui quórum diferenciado para a sua formação, com a exigência da maioria absoluta, e tem por finalidade complementar e explicar algo da Constituição. Teve vários Deputados como autores adotivos, e obteve 1,6 milhão de assinaturas, tramitou desde 1993 até sua promulgação em 2010.

Durante a tramitação, o PLP 518/2009 foi apensado ao PLP 168/1993. Em razão da aprovação - na forma de substitutivo - do PLP 168/1993, o PLP 518/2009 foi considerado prejudicado e arquivado. Já o PLP 168/1993 foi aprovado e transformado em Lei Complementar 135/2010.

**Quadro 5** – Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 168/1993 e Lei Complementar nº. 135/2010

REDAÇÃO ORIGINAL	TEXTO APROVADO
<p>Art. 1º - As alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 1º - b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, ou cuja conduta tenha sido declarada incompatível com o decoro parlamentar, independentemente da aplicação da sanção de perda de mandato, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos <b>oito anos subsequentes</b> ao término da legislatura;</p>	<p><b>Disposição retirada</b> – alterava a pena de 3 anos para 8 anos. A proposta com o aumento de pena foi aprovada pela LCP 81 de 1994.</p>
<p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual</p>	<p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, <b>em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado</b>, em processo de apuração de</p>

<p>concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;</p>	<p>abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;</p>
<p>e) os que forem condenados <b>em primeira ou única instância ou tiverem contra si denúncia recebida por órgão judicial colegiado</b> pela prática de crime descrito nos incisos XLII ou XLIII do art. 5º. Da Constituição Federal ou por crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e drogas afins, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de-obra em condições análogas à de escravo, por crime a que a lei comine pena não inferior a 10 (dez) anos, ou por houverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa, <b>desde a condenação ou o recebimento da denúncia, conforme o caso, até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;</b></p>	<p>e) os que forem condenados, <b>em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado</b>, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;</li> <li>2. <b>contra o patrimônio privado</b>, o sistema financeiro, <b>o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;</b></li> <li>3. contra o meio ambiente e a saúde pública;</li> <li>4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;</li> <li>5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;</li> <li>6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;</li> <li>7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, <b>racismo, tortura, terrorismo e hediondos;</b></li> <li>8. de redução à condição análoga à de escravo;</li> <li>9. contra a vida e a dignidade sexual; e</li> <li>10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;</li> </ol>

<p>g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;</p>	<p>g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável <b>que configure ato doloso de improbidade administrativa</b>, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, <b>aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;</b></p>
<p>h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes</p>	<p>h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, <b>que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado</b>, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;</p>
<p>c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da</p>	<p>Disposições mantidas.</p>

Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do

<p>cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;</p> <p>6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;</p> <p>7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;</p> <p>8. de redução à condição análoga à de escravo;</p> <p>9. contra a vida e a dignidade sexual; e</p> <p>10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;</p> <p>f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;</p> <p>g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;</p> <p>h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou</p>	
---	--

<p>fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;</p>	
<p>j) os que tenham sido julgados e condenados pela Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral ( art. 299 do Código Eleitoral), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97), conduta vedada a agentes públicos em campanha eleitoral (arts. 73 a 77 da Lei nº 9.504/97) ou por captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/97), pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da realização da eleição;</p>	<p>j) os que forem condenados, <b>em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado</b> da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;</p>
<p>l) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos <b>após a apresentação de representação ou notícia formal capaz de autorizar a abertura de processo</b> disciplinar por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica</p>	<p>k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos <b>desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo</b> por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei</p>



<p>do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;</p>	<p>Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;</p>
<p><b>Não disposto no texto original.</b></p>	<p>l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;</p> <p>m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;</p> <p>n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;</p>

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

§ 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

§ 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a

	inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.
<p>Art.3º - O inciso II do art. 1º. da Lei Complementar nº.64, de 18 de maio de 1990, fica acrescido da alínea “m”, com a seguinte redação:</p> <p>m) os que nos 4 (quatro) meses que antecedem ao pleito hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em entidade beneficiada por auxílio ou subvencionada pelos cofres públicos.</p>	Disposição retirada.
<p>Art. 4º. O art. 15 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 15. Publicada a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido</p>	<p>Art. 15. <b>Transitada em julgado</b> ou publicada a decisão proferida <b>por órgão colegiado</b> que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.</p> <p>Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.</p>
<p>Art. 5º. O inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p>	Disposições mantidas.

<p>XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.</p> <p>Art. 6º - O inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>XV - Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.</p>	
<p><b>Não disposto no texto original.</b></p>	<p>Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista</p>

nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições.

Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.

§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.

§ 3º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de

	<p>verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização.</p> <p>Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.</p> <p>§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus.</p> <p>§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedido ao recorrente.</p> <p>§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.</p>
--	---

FONTE: Elaborado pelo autor.

Na elaboração do substitutivo foram realizadas modificações ao texto original. Entre as modificações o ponto de destaque foi a que exigência da condenação houver sido partido de um órgão jurisdicional colegiado, alterando a disposição inicial que fazia menção apenas à condenação oriunda de qualquer órgão do Judiciário.

Como um modo de facilitar a aprovação da matéria, a alteração contou com o apoio e a adesão das entidades e voluntários que lideraram a Campanha Ficha Limpa, e concordou-se em deixar explicitado no texto que ações penais privadas ou ações penais públicas relativas a crimes culposos ou de menor potencial ofensivo não seriam capazes de originar o afastamento de candidaturas. Evitava-se, assim, que questões de menor relevância ou motivadas por interesses particulares (como nos crimes contra a honra) pudessem implicar em limitação à elegibilidade (ITS).

A campanha inserida na agenda política por variadas organizações da sociedade civil, movimentou o cenário político na época envolvendo os diversos setores da sociedade, imprensa, políticos e o próprio poder público. A Lei da Ficha Limpa é um marco na história política do Brasil, foi uma importante experiência democrática ao país, que envolveu uma grande mobilização da sociedade civil.

#### 4.5 De Olho no Imposto – Lei nº. 12.741/2012

O último e mais recentemente aprovado nasceu da campanha "De Olho no Imposto"<sup>5</sup>, conduzida por diversas associações comerciais. Sob o nº. PL 1472/2007, originalmente PLS 174/2006, dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal, e altera o Código de Defesa do Consumidor. Propôs medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, através do documento fiscal ou em painel eletrônico visível no ato da compra.

Recolheu 1,5 milhões de assinaturas em apoio ao projeto. Embora a Lei 9.709/98, em seu art. 13, orienta que projetos de iniciativa popular são apresentados na Câmara dos Deputados, inclui-se o presente projeto entre aqueles considerados

---

<sup>5</sup> Este projeto de iniciativa popular não é citado nos demais artigos, livros e materiais de consulta que foram utilizados para a realização da dissertação. Foi citado como de iniciativa popular, apenas pela resposta dada pela Câmara dos Deputados à informação solicitada por este autor. De maneira que julgou conveniente a inseri-lo entre as leis de iniciativa popular que foram aprovadas no Brasil.

de origem na iniciativa popular, mesmo tendo sido protocolado no Senado Federal. Em 2006, momento em que era presidente daquela Casa, o senador Renan Calheiros, assumiu a autoria, o que permitiu sua imediata tramitação naquele Senado Federal. Naquela Casa do Legislativo Federal, recebeu o número PLS 174/2006 e foi aprovado no Senado Federal em 11/06/2007. Decorridos os prazos regimentais para recurso, foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 02/07/2007, tendo sua votação concluída na Câmara em 13/11/2012. Encaminhado à sanção, foi transformado, com vetos, na Lei Ordinária nº 12741/2012.

**Quadro 6** – Quadro comparativo entre o Projeto de Lei nº. 1.472/2007 e Lei nº. 12.471/2012

REDAÇÃO ORIGINAL	TEXTO APROVADO
<p>Art. 1º Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.</p> <p>§ 1º A apuração do valor dos tributos incidentes deverá ser feita em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente, inclusive nas hipóteses de regimes jurídicos tributários diferenciados dos respectivos fabricantes, varejistas e prestadores de serviços, quando couber.</p> <p>§ 2º A informação de que trata este artigo poderá constar de painel afixado em local visível do estabelecimento, ou por</p>	<p>Disposições mantidas.</p>



<p>qualquer outro meio eletrônico ou impresso, de forma a demonstrar o valor ou percentual, ambos aproximados, dos tributos incidentes sobre todas as mercadorias ou serviços postos à venda.</p> <p>§ 3º Na hipótese do § 2º, as informações a serem prestadas serão elaboradas em termos de percentuais sobre o preço a ser pago, quando se tratar de tributo com alíquota ad valorem, ou em valores monetários (no caso de alíquota específica); no caso de se utilizar meio eletrônico, este deverá estar disponível ao consumidor no âmbito do estabelecimento comercial.</p>	
<p>Art 1º, § 4º Devido ao seu caráter informativo, do valor aproximado a que se refere o caput deste artigo, não serão excluídas as parcelas de tributos que estejam sob discussão judicial ou administrativa, instauradas entre contribuintes e qualquer das entidades políticas tributantes, não podendo, ademais, o referido valor, constituir confissão de dívida ou afetar as relações jurídico-tributárias entre tais entidades e os contribuintes, de direito ou de fato.</p>	<p><b>Vetado</b></p>
<p>§ 5º Os tributos que deverão ser computados são os seguintes:</p> <p>I - Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte</p>	<p>Disposições mantidas.</p>

<p>Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);</p> <p>II - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);</p> <p>III - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);</p> <p>IV - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);</p> <p>VII - Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep);</p> <p>VIII - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);</p> <p>IX - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide).</p>	
<p>§.5º:</p> <p>V - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR);</p> <p>VI - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);</p>	<p><b>Vetado</b></p>
<p>§ 6º Serão informados ainda os valores referentes ao imposto de importação, PIS/Pasep/Importação e Cofins/Importação, na hipótese de produtos cujos insumos ou componentes sejam oriundos de operações de</p>	<p>Disposições mantidas.</p>

<p>comércio exterior e representem percentual superior a 20% (vinte por cento) do preço de venda.</p> <p>§ 7º Na hipótese de incidência do imposto sobre a importação, nos termos do § 6º, bem como da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, todos os fornecedores constantes das diversas cadeias produtivas deverão fornecer aos adquirentes, em meio magnético, os valores dos 2 (dois) tributos individualizados por item comercializado.</p> <p>§ 8º Em relação aos serviços de natureza financeira, quando não seja legalmente prevista a emissão de documento fiscal, as informações de que trata este artigo deverão ser feitas em tabelas afixadas nos respectivos estabelecimentos.</p>	
<p>§ 9º - O imposto de renda a que se refere o inciso V do § 5º deverá ser apurado, exclusivamente para efeito da divulgação de que trata esta Lei, como se incidisse sobre o lucro presumido.</p>	<p><b>Vetado</b></p>
<p>§ 10. A indicação relativa ao IOF (prevista no inciso IV do § 5º ) restringe-se aos produtos financeiros sobre os quais incida diretamente aquele tributo.</p> <p>§ 11. A indicação relativa ao PIS e à Cofins (incisos VII e VIII do § 5º ), limitar-se-á à tributação incidente sobre a operação de venda ao consumidor.</p>	<p>Disposições mantidas.</p>

<p>§ 12. Sempre que o pagamento de pessoal constituir item de custo direto do serviço ou produto fornecido ao consumidor, deve ser divulgada, ainda, a contribuição previdenciária dos empregados e dos empregadores incidente, alocada ao serviço ou produto.</p> <p>Art. 2º Os valores aproximados de que trata o art. 1º serão apurados sobre cada operação, e poderão, a critério das empresas vendedoras, ser calculados e fornecidos, semestralmente, por instituição de âmbito nacional reconhecidamente idônea, voltada primordialmente à apuração e análise de dados econômicos.</p> <p>Art. 3º O inciso III do art 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 6º:</p> <p>III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;"</p>	
<p>Art. 4º O inciso IV do art 106 da Lei nº 8.078, de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 106: IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação, bem como indicar a entidade responsável</p>	<p><b>Vetado</b></p>

pela apuração, cálculo e informação do montante dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, nos termos da legislação específica.	
<p>Art. 5º Decorrido o prazo de 12 (doze) meses, contado do início de vigência desta Lei, o descumprimento de suas disposições sujeitará o infrator às sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 . (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)</p> <p>Art. 6º Esta Lei entra em vigor 6 (seis) meses após a data de sua publicação.</p>	Disposições mantidas.

FONTE: Elaborado pelo autor.

Essa Lei correu o percurso inverso das demais leis de iniciativa popular, esta foi protocolada no Senado Federal, para posteriormente ser encaminhada a Câmara dos Deputados. O texto final foi aprovado sem modificações na redação, apenas com vetos em quatro pontos. Nas razões do veto aparecem questões de ordem técnica visando o devido cumprimento da lei.

A Lei 12.741 de 8 de dezembro de 2012 nasceu de uma iniciativa popular liderada pela Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo – FACESP com o objetivo de tornar claro à sociedade que os tributos são pagos pelo consumidor em todas as operações comerciais e não apenas quando o cidadão faz o pagamento diretamente através de uma guia, conforme suposto pela maioria das pessoas pesquisadas.

## 5. CONCLUSÃO

Apresentar as conclusões de uma pesquisa não é uma simples tarefa, visto a complexidade do tema constitucionalismo democrático e as diversas intercorrências reflexivas e investigativas que o objeto pode causar. Por isso, investigar, estudar, organizar, executar, analisar e concluir são ações que continuam mesmo após o fim do processo investigativo da dissertação.

A ideia para a realização da pesquisa surgiu ao se questionar sobre o estado democrático de direito e os instrumentos de exercício de soberania popular, especificadamente as iniciativas popular de leis. Para isso, foi necessário compreender a relação entre constitucionalismo e democracia que são as bases do Estado Constitucional Democrático, e fazer uma breve contextualização da participação popular no Brasil. Para por fim, compreender a ferramenta disposta no art. 14, III da CF de 1988, como um dos modos de exercício de poder direto pelo povo, mas que no decorrer da pesquisa mostrou-se com imensas obstáculos e distorções.

Deste modo, a dissertação teve como intuito realizar uma pesquisa sobre as iniciativas popular de lei, e verificar se de fato se trata de um mecanismo de consolidação da soberania popular e da afirmação do Estado Constitucional democrático. Tese que pode ser refutada, uma vez que os resultados da pesquisa mostram que este exercício direto da soberania não é cumprido em sua plenitude.

De acordo com a experiência brasileira, a iniciativa popular possui requisitos que tornam praticamente inviável o seu trâmite, como a elevada exigência de assinaturas e a sua verificação individual. Além disso, com o sistema não vinculante, o Poder Legislativo possui o direito de fazer emendas, o que acaba por desfigurar a proposta inicial.

De fato, o direito de fazer emendas é permitido aos congressistas e nem sempre a iniciativa popular está perfeitamente adequada, motivo pelo qual não deve ser criticada qualquer proposta de emenda. A idealização que a proposta popular é sempre a melhor e deve ser defendida a qualquer custo das práticas legislativas, é uma forma ingênua de pensar sobre o tema. O sistema legislativo pressupõe mecanismos de consenso para a elaboração da norma. O problema é quando argumentos políticos ou qualquer outro, são utilizados para converter a proposta em razões estratégicas.

A pesquisa teve como objetivo geral analisar as formas de efetiva participação popular democrática na Constituição Federal de 1988, a partir da iniciativa popular de leis. A fim de verificar se a iniciativa popular de leis na Constituição Federal de 1988 exauriu a pretensão de soberania popular do Estado Constitucional democrático ou representou uma perspectiva de soberania bloqueada pela formalidade democrática legalizada no mesmo texto constitucional.

A partir do paralelo realizado entre as iniciativas propostas e as leis que foram promulgadas, notou-se que em todos os casos os projetos de lei tiveram seus trâmites facilitados por um autor adotivo, e em todos houveram mudanças nas redações originais. Em alguns casos foram alterados conteúdos essenciais da proposta, em outros apenas palavras, termos e destaques de menores importância. Por assim, existem parâmetros para afirmar que as desfigurações de projetos de iniciativa popular pelo Legislativo formam uma ameaça ao sistema constitucional democrático.

O regime democrático é quase unanimidade nos Estados atuais. Ainda que utilizem de mecanismos somente para a caracterização da democracia, mesmo quando reiteram práticas evidentemente autoritárias. O direito de sufrágio não é suficiente para que seja caracterizado o regime democrático, e um regime democrático exige mais que o direito de votar e ser votado. É necessário dispor de direitos e garantias para a formação das escolhas políticas.

Através da pesquisa realizada pode ser verificado que as instituições políticas brasileiras ainda possuem vulnerabilidades, afim de garantir o exercício da participação popular. Por essa razão, é importante que mecanismos de participação popular sejam incentivados e divulgados. Apesar da importante ferramenta que é a iniciativa popular para o exercício da cidadania, não possui o condão para afirmar que a vontade do povo esteja sendo cumprida.

A abertura das instituições para incluir cada vez mais os cidadãos no exercício da participação popular é um importante caminho para o fortalecimento da democracia brasileira. A participação política por meio de mecanismos institucionais criados para tal fim pode oferecer uma nova perspectiva da população em relação ao poder público. A crise de confiança que a política brasileira vive deve ser resolvida com mais transparência e participação. Nesse sentido, a classe política não pode ver

a participação da população na proposição de leis como uma ameaça, mas sim como uma oportunidade de transformar a nossa própria visão sobre a política.

O aumento da qualidade da participação política é um grande desafio, por essa razão existem significativa importância em se idealizar em novos mecanismos que fortaleçam canais de participação ao mesmo tempo em que aumentem a confiança política da população. Com os novos meios de tecnologia à disposição, tem-se a oportunidade para o estabelecimento de novas maneiras de participação popular. Com a introdução da internet em todos os campos da sociedade, pode ser utilizada na política como uma ferramenta para divulgar a participação popular dos cidadãos.

Propostas como a utilização de urnas eletrônicas para votação ou o uso de assinatura digital, são procedimentos que superam as dificuldades encontradas nos atuais trâmites, além de facilitar o exercício direta da democracia. O emprego efetivo da iniciativa popular de leis permite avanços para a consolidação da democracia, em seu teor normativo e em seu sentido filosófico, de autodeterminação. Cabe fornecer meios para que possa ser exercida.

Com efeito, a soberania popular no Brasil enfrenta muitas restrições que impedem a sua completa expressão. Em particular, as iniciativas populares combatem retenções tanto no âmbito interno, devido aos requisitos exigidos para o seu cumprimento, quanto no âmbito externo, visto as interferências que ocorrem no decorrer do processo legislativo.

Com a pesquisa foi possível comprovar os itens elaborados nos objetivos específicos, que de maneira conjunta evidenciaram a questão norteadora, diretamente relacionada com o objetivo geral. Compreender a democracia exercida por meio da Constituição do Brasil é um exercício complexo que refletem em pontos de interrogação, mas foi possível haver uma clareza maior sobre o assunto.

Ao final do estudo, conclui-se que a democracia constitucional no Brasil possui ainda muitas fragilidades, dentre elas o exercício da soberania popular. Apesar da previsão constitucional do exercício da soberania popular, o caso brasileiro apresenta-se de fato como uma soberania bloqueada. Soberania popular que está disposta no texto constitucional, mas que não consegue se manifestar.

Assim, o tema não se esgota aqui nesta dissertação, os questionamentos continuam com o desígnio de afirmar o estado constitucional de direito. Cabe lembrar que para a realização da pesquisa foi utilizado, por meio da abordagem qualitativa,



pesquisa documental, e que as categorias teóricas utilizadas foram: constitucionalismo, democracia, soberania e participação popular.

Por derradeiro, resta sublinhar que “A Participação Democrática na Constituição Federal de 1988 por meio da Iniciativa Popular de Leis: Análise das Propostas” é uma dissertação de mestrado acadêmico, contida na área de concentração “Direitos Humanos e Sociedade” e na linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado” que, por sua vez, está vinculado ao Programa de Mestrado *Stricto Sensu* em Direito.

## 6. REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AQUINO, Leonardo Gomes de. **Processo Legislativo**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jul. 2009. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.24323&seo=1>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. São Paulo: **Lua Nova**, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. São Paulo: **Lua Nova**, n 88, p. 305-325, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito constitucional**: Tomo I – Teoria da Constituição. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. **Derecho constitucional**. Madrid: Tecnos, 1965. p. 421.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. São Paulo: Imesp, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BORGES, Priscila. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: Os mecanismos constitucionais de participação popular e sua eficácia na representação do povo brasileiro. Documento eletrônico. Disponível em: <https://priscilaborgespri.jusbrasil.com.br/artigos/264229818/plebiscito-referendo-e-iniciativa-popular>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. **Jornal da Constituição**, de 29 de outubro de 2013. Senado Federal. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/ricd%20atualizado%20ate%20rcd%20%2012-2019.pdf>>. Acesso em: 16 dez 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoComPilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoComPilado.htm)>. Acesso em: 25 ago 2018.

BRASIL. **Lei 8.072, de 25 de julho de 1990**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal, 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução da Câmara Dos Deputados Nº 17, DE 1989. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html> >. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 2.710, de 19 de janeiro de 1992**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=18521](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18521)>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.146, de 09 de setembro de 1993**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=219155](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=219155) >. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.517, de 18 de agosto de 1999**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=38166](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=38166) >. Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 7.053, de 17 de maio de 2006**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=324689](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=324689) >. Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.911, de 16 de março de 2005**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=278632&ord=1219155> >. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 8.045, de 22 de dezembro de 2010**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263&ord=1>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 518, de 29 de setembro de 2009**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953> >. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 168, de 22 de outubro de 1993**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=21571](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21571)>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.472, de 03 de julho de 2007**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358066>>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado 174, de 2006**. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: < [http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=77965](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77965)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 12.741, de 08 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12741-8-dezembro-2012-774745-norma-pl.html>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº. 321, de 29 de agosto de 2013**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº. 123, de 02 de fevereiro de 2012**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=533729&ord=1>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 4.850, 29 de março de 2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 5.828, de 04 de dezembro de 2001**. Brasília, DF: Senado Federal, 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11419-19-dezembro-2006-548410-norma-pl.html>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: < [http://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=41619](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=41619)>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 2.057, de 19 de setembro de 2007**. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368202>  
>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.694, de 24 de julho de 2012**. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12694-24-julho-2012-773906-norma-pl.html>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530 Distrito Federal. 14 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 825/AP**. Governador do Estado do Amapá x Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 25 de outubro de 2019.

CADEMARTORI, S. U.; CADEMARTORI, D. M. L. de; Da tradição ocidental de constitucionalismo ao novo constitucionalismo latino-americano: análise das garantias constitucionais. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – eletrônica, Vol. 19 – n. 3 – set/dez 2014. p. 1014 – 1044. Disponível em: <<http://www.univali.br>>. Acesso em: 02 de set de 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003. 1522 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 4660 p.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição** – Direito Constitucional Positivo. 16 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no direito comparado. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 9-56, jan./abr. 2017.

CHAUI, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G.. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. São Paulo: **Revista Direito GV**, v 6, n 1, p. 159-174, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 93, p. 125-128, jan./mar. 1990.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010, 296

DAHL, Robert A. Poliarquia: **Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DA SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. São Paulo. Malheiros, 2010, p. 64

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

FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007. 291 p

FERRAJOLI, L. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. Tradução de André Karam Trindade In: STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012a. p. 13- 58.

\_\_\_\_\_. O Constitucionalismo garantista e o estado de direito. Tradução de A. K. Trindade. In: STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012b. p. 232-254

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Constituinte: regras para a eficácia constitucional. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 76, p. 67-69, out./dez. 1985.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, p. 267.

GALINDO, Bruno. A teoria da Constituição no common law: reflexões teóricas sobre o peculiar constitucionalismo britânico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 164, p. 303-316, out/dez. 2004.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno**: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel, 1996.

GARGARELLA, Roberto. **Teoría y Crítica del derecho constitucional**, tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Olympio Ed, 1986.

ITS. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. **Relatório Projeto de lei de iniciativa popular no Brasil**. 2017. Documento eletrônico disponível em: <[https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf)>. Acesso em 16. dez. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010, 320 p.

LASSALLE, F. **A Essência da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LASKI, H. **El liberalismo europeo**. México: FCE, 1979. p. 91.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática** – os limites do totalitarismo. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 34, 1 ago. 1999. Disponível em: Acesso em: 05 mar. 2019.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre el gobierno civil**. Traducción y notas de C. Mellizo. Madrid: Alianza, 1990.

MELLO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, referendo e a iniciativa popular legislativa na nova constituição**. 2 Ed. São Paulo: Marco Zero, 2002.

NEGRI, Antonio. **O Poder Constituinte**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PERES, Sophia S. **Da Ineficácia da Iniciativa Popular Legislativa como Instrumento de Efetivação da Democracia no Brasil**. Porto Alegre. PUC RS, 2014. Disponível em <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2014\\_1/sophia\\_peres.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2014_1/sophia_peres.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e o constitucionalismo**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

SALGADO, Eneida Desiree. Iniciativa popular de leis: As proposições, o positivado e o possível. **Revista de Informação Legislativa – RIL**. Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e método de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez, 1998, pp. 61-96.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas**. 2008. p.67. Monografia para Curso de Especialização. Câmara dos Deputados: Centro de Formação,

Treinamento e Aperfeiçoamento. Documento eletrônico. Disponível em:  
[bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=Full](http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=Full). Acesso: 16/02/2019.