

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

SANDRA SUELI QUEZADO SOARES

O DIREITO DO POVO EMENDAR A CONSTITUIÇÃO

Brasília

2007

SANDRA SUELI QUEZADO SOARES

O DIREITO DO POVO EMENDAR A CONSTITUIÇÃO

Monografia apresentada para aprovação no
Curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados.

Área de concentração: Processo Legislativo

Orientador: Professor José Levi do Amaral

Brasília

2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Quezado, Sandra

O Direito do Povo Emendar a Constituição/Sandra Quezado. Brasília: ed. 2007-11-15

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo – Câmara dos Deputados, 2007.

1. Direito Constitucional, emendas constitucionais. 2. Processo Legislativo, Iniciativa popular. 3. Monografia. I. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. II. Título.

O DIREITO DO POVO EMENDAR A CONSTITUIÇÃO

**Monografia – Curso de Especialização em
Processo Legislativo da Câmara dos
Deputados, 2007**

SANDRA SUELI QUEZADO SOARES

BANCA EXAMINADORA

Orientador: José Levi do Amaral Junior

Convidado: Jorge Luis Lopes Manzur

Brasília, fevereiro de 2008

Dedico este estudo às minhas netas Júlia e Fernanda.

Agradecimentos

Teria sido impossível concluir o Curso e preparar esta monografia sem a ajuda prestimosa de

Carlos Quezado

José Levi do Amaral Júnior

Jorge Luis Lopes Manzur

Wilson Calvo

Dilson Emílio Brusco

A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação....
(DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789, art. 6º)

RESUMO

O Direito do Povo Emendar a Constituição. A presente Monografia pretende discutir o instituto da iniciativa popular constitucional. Para tanto, reuniremos todas as manifestações que estiverem ao nosso alcance sobre o assunto e que possam subsidiar a discussão, desde as emendas populares que trataram do assunto na Assembléia Constituinte (1987) à adoção da iniciativa popular constitucional nas Constituições Estaduais e suas respectivas emendas populares já aprovadas; conheceremos os movimentos que estão se formando na sociedade a favor dessa nova mudança da Constituição Federal e, ao final, apresentaremos uma sugestão de mudança do art. 60 para introduzir a participação popular.

Palavras-chave: povo, popular, iniciativa, emendas, constituição

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembléia Nacional Constituinte

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	10
<u>1 A INICIATIVA DAS LEIS COMO INSTRUMENTO DE SOBERANIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR</u>	13
<u>1.1 A soberania do povo</u>	13
<u>1.2 Iniciativa popular para leis ordinárias</u>	14
<u>1.3 A iniciativa popular constitucional</u>	16
<u>1.4 A constitucionalidade da iniciativa popular constitucional</u>	18
<u>1.5 Por que é tão importante a participação direta do Povo na reforma da Constituição?</u>	24
<u>2 ASPECTOS HISTÓRICOS</u>	28
<u>2.1 As emendas populares na Assembléia Constituinte</u>	28
<u>2.2 A emenda substitutiva aprovada em Plenário</u>	34
<u>2.3 A aprovação da iniciativa popular para apresentação de leis</u>	36
<u>2.4 A importância histórica das emendas populares na elaboração da nova Constituição</u>	38
<u>3 A EXPERIÊNCIA DAS ASSEMBLÉIAS ESTADUAIS E OS MOVIMENTOS DA SOCIEDADE PRO-INICIATIVA POPULAR</u>	41
<u>3.1 Constituições Estaduais que adotam a iniciativa popular constitucional</u>	41
<u>3.2 A experiência do Estado do Pará</u>	42
<u>3.3 É hora de modificar a Constituição</u>	44
<u>4 INICIATIVA CONSTITUCIONAL POPULAR NO DIREITO COMPARADO</u>	48
<u>4.1 A Suíça, modelo de democracia direta</u>	48
<u>4.2 Estados Unidos</u>	48
<u>4.3 Peru</u>	49
<u>4.4 Uruguai</u>	49
<u>CONCLUSÃO</u>	51
<u>APÊNDICE</u>	53
<u>REFERÊNCIAS</u>	55

INTRODUÇÃO

Durante o curso de especialização em processo legislativo, tivemos a oportunidade de aprofundar os principais institutos previstos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que possibilitam o trâmite e apreciação das proposições legislativas submetidas ao Poder Legislativo.

Para definir o tema da monografia final, pensamos em abordar um tema que relacionasse o Direito Constitucional com o Processo Legislativo, uma vez que um dos aspectos do nosso trabalho na Câmara dos Deputados envolve o acompanhamento da tramitação de Propostas de Emendas Constitucionais. Por outro lado, ao estudarmos sobre a organização do processo legislativo, foi o instituto da iniciativa (para propor as leis) que mais chamou a nossa atenção por sua importância, como o ato que dá início ao processo legislativo e, assim, nos propusemos a analisar e questionar o porquê de ainda não haver sido introduzida na Constituição, a iniciativa popular para proposta de emenda ao texto constitucional.

Um problema de pesquisa é “um obstáculo, percebido pelos sujeitos de modo parcial e fragmentado, e analisado sistematicamente. A identificação do problema e sua delimitação pressupõem uma imersão do pesquisador na vida e no contexto, no passado e nas circunstâncias presentes que condicionam o problema...” (CHIZZOTTI, 2001, p. 81 apud MEDEIROS, 2006, p. 256). Nosso principal problema de pesquisa é a omissão do Poder Constituinte originário e quais seriam as formas de supri-la no tema apostado.

A Constituição conferiu ao Congresso Nacional, poder constituinte derivado, a competência para apreciar as emendas constitucionais, pois seria inoperante convocar o poder constituinte originário todas as vezes que fosse necessário emendar a Constituição. No art. 60 da Carta estão elencados os legitimados que podem propor emendas ao texto constitucional, que são apenas três: os parlamentares, o Presidente da República e as Assembleias Estaduais. No art. 14, III, está garantida a participação popular na iniciativa de leis, sem, contudo, referir-se, expressamente, à iniciativa de emendas constitucionais.

A Constituição garante que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição. Sendo assim, por que o Poder constituinte originário não ressalvou expressamente o direito do Povo de propor mudanças na Constituição?

E ainda, se o Povo é o poder constituinte originário que propôs a nova Constituição, por que o próprio Povo não continuaria competente para propor emendas à Constituição, ainda que com restrições?

Há, porém, um movimento crescente na sociedade de apoio à tese da iniciativa popular para emendar a Constituição. Doutrinadores, Assembléias Estaduais, Juristas, OAB, todos de alguma forma, questionam ou propõem critérios menos rígidos para aumentar a participação popular na elaboração legislativa e, até mesmo, que se fixe a competência para emendar a Constituição.

Por essa razão, este estudo objetiva discutir o instituto da iniciativa popular para emendar a Constituição, no período de 1985 a 2007.

Para tanto, desenvolveremos a monografia em quatro etapas.

Primeiro, faremos uma aproximação relativamente ao conceito de iniciativa na doutrina, com especial atenção para seus aspectos constitucionais e regimentais enfocando-a como instrumento de soberania e de participação popular;

Segundo, veremos como a iniciativa popular para emendar a constituição foi abordada nos anais da assembléia nacional constituinte de 1985-1988, para averiguar as razões pelas quais ela não prevaleceu.

Na terceira etapa, consultaremos o direito comparado para averiguar em que nível se dá a iniciativa popular e se há previsão de mecanismos de participação popular na mudança da Constituição em outros países.

Na quarta, de volta ao Brasil, conheceremos as assembléias legislativas estaduais que adotaram a iniciativa popular constitucional em suas Cartas políticas, consideradas precursoras da participação popular constitucional no Brasil da atualidade; a primeira emenda popular contitucional estadual já aprovada e o movimento da sociedade, originário da OAB, que está se formando a favor da nova mudança constitucional.

Na conclusão, com base nas correntes constitucionais favoráveis, sugerimos uma proposta de emenda constitucional que dê nova redação ao art. 60 para permitir a iniciativa popular para emendar a constituição.

Em busca do referencial teórico que dará sustentação à presente pesquisa, vamos considerar, entre outros, as reflexões de CAROLE PATEMAN, autora do livro Participação e

teoria democrática, e que acredita que a principal função da participação na teoria da democracia participativa é a educativa.

1 A INICIATIVA DAS LEIS COMO INSTRUMENTO DE SOBERANIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1 A soberania do povo

A Constituição Federal declara como direito e garantia fundamental que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.(CF, art. 5º, II). Para que uma lei seja apresentada – formal e materialmente -, inclusive quanto à sua conveniência e oportunidade, votada e sancionada, alguém, legalmente competente, deve tomar a iniciativa de apresentar ao Poder Legislativo a proposição para que submetida ao processo legislativo venha a se transformar em lei.

Também encontra-se constitucionalmente consagrado o princípio fundamental de legitimidade política: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único). Ficando claro que o Povo se manifesta através de seus representantes ou o faz *diretamente* pelas formas previamente estabelecidas.

No art. 14, inciso III, a Constituição indicou quatro formas de manifestação da soberania popular: o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e, por último, a iniciativa popular legislativa. Tem-se, ainda, a ação popular (CF, art. 5º, inciso LXXIII), para garantir que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.”

FERREIRA FILHO (2005, p. 22) ao responder essa pergunta chama a atenção para o fato de que a titularidade do Poder Constituinte se liga intimamente com o problema da soberania no Estado, com o problema de quem é o detentor do mais alto poder no Estado. Para Sieyès, por exemplo, o titular do Poder Constituinte é a nação, a comunidade e não os indivíduos; para Rousseau, o único governo legítimo é o governo da vontade geral, revelando que a doutrina tem dificuldade para dizer o que é o povo, mas uma coisa considera pacífica, a idéia de que o consentimento dos governados é fundamental para a existência de uma Constituição. Sem esse consentimento, não existe Constituição. Por isso, não obstante as discussões filosóficas importantes sobre o tema,

[...] hoje, a opinião esmagadoramente predominante é a de que o supremo poder, num Estado, pertence ao povo; a soberania é do povo; portanto o Poder Constituinte é do povo. A materialização do Poder Constituinte originário é o estabelecimento de uma nova ordem jurídica. A Constituição, nesse sentido, é o ato inicial “porque ela funda a ordem jurídica, não é fundada na ordem jurídica positiva, nem é fundada por meio da ordem jurídica positiva”.

1.2 Iniciativa popular para leis ordinárias

Para a iniciativa popular de leis ordinárias, a Constituição admite que o povo apresente projetos de lei ao Poder Legislativo, desde que subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos, ao menos, em cinco Estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (CF, art. 61, § 2º). Devemos atentar, porém, para o fato de que a iniciativa popular para apresentação de simples projeto de lei é tarefa quase impossível de ser operacionalizada. Há, inclusive, propostas de emendas constitucionais apresentadas por parlamentares que sugerem nova redação ao § 2º do art. 61 no sentido de diminuir o número de subscrições e aumentar, assim, a democracia participativa.¹ Ao mesmo tempo, projetos de leis estão em discussão para melhor regulamentar² o atual § 2º do art. 61 e conferir maior eficácia à iniciativa popular legislativa, ao estabelecer condições menos rigorosas para a identificação dos cidadãos signatários, além de assegurar prioridade em sua tramitação parlamentar.³

A solução ideal para controlar o número de subscrições talvez chegue com a massificação da assinatura eletrônica. É o que prevê FABIANO MENKE (2005, p. 33) em seu estudo sobre a assinatura eletrônica no Direito brasileiro:

A assinatura digital também poderá viabilizar até mesmo uma maior participação dos cidadãos no processo legislativo. A Constituição Federal brasileira estabelece no § 2º do art. 61 a hipótese da iniciativa legislativa popular, até hoje um tanto difícil de ser concretizada, face os requisitos de

¹ Ver PEC nº 2 de 1999, da Deputada Luiza Erundina que propõe alterar o § 2º do art. 61 dispondo: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente ou por meio de associação a outras.”

² A iniciativa popular está regulamenta atualmente pela Lei 9.709 de 1998.

“projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Com o emprego da assinatura digital seria possível que os eleitores subscrevessem a proposição por meio da Internet, facilitando a implementação do requisito de distribuição dos proponentes por cinco Estados.

Segundo o autor, as assinaturas eletrônicas, e a espécie assinatura digital, surgem como auxiliar na tarefa de sanar uma imperfeição das comunicações veiculadas no meio digital, qual seja a de não se ter certeza da identidade da pessoa com a qual se está falando. Enquanto que no mundo físico, no mais das vezes, se trava contato presencial com a pessoa com quem se contratará ou se entabulará algum tipo de comunicação, no mundo virtual essa já não é a regra.

Um aspecto essencial da coleta de subscrições para apresentação de projetos de leis é a garantia de que a assinatura de cada eleitor poderá ser identificada como tendo sido o próprio eleitor que apôs a sua assinatura no projeto de iniciativa popular,⁴ logo, é possível que a popularização da assinatura digital seja utilizada como instrumento a serviço da desburocratização, da transparência, da rapidez e da cidadania.⁵

Por outro lado, considerando que a Constituição brasileira é classificada como rígida, ou seja, “somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares...” (SILVA, 2006, p. 42), e voltando à análise de FERREIRA FILHO, citada anteriormente, de que a intenção do constituinte foi evitar a multiplicação de emendas, supondo difícil que as propostas alcançassem o apoio de um terço dos membros de qualquer das Câmaras, há que se indagar, preventivamente, se a adoção da tecnologia de assinaturas eletrônicas, que por um

³ Ver Sugestão nº 84/2004 proposta pelo Conselho Federal da OAB "LEI SOBRE PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR" junto à COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA que se transformou no PL nº 4718 de 2004

⁴ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê no seu art. 252 que é condição para a iniciativa popular de leis a assinatura de cada eleitor, acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores do seu título de eleitor. O Código eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965) prevê no seu art. 146, V, que “achando-se em ordem o título e a folha individual e não havendo dúvida sobre a identidade do eleitor, o Presidente

⁵ Tramita na Câmara dos Deputados PROJETO DE LEI Nº 7.316, DE 2002 que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas e certificados digitais, a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, a prestação de serviços de certificação e dá outras providências.

lado, facilitaria o processo de subscrições de assinaturas para apresentação de emendas constitucionais, não viria a quebrar um elemento essencial da rigidez constitucional que é a dificuldade inerente ao processo de modificação constitucional?

Não há, ainda, posições doutrinárias ou jurisprudência sobre o assunto, inclusive, porque se trata de tecnologia que está sendo implantada e, até o momento, não há previsão legal para a apresentação de emendas populares constitucionais. De qualquer forma, a tecnologia é algo inevitável em nossas vidas e não precisamos ser videntes para concluir que a assinatura digital ou qualquer outra modalidade de assinatura eletrônica é fato como a rede de internet e a televisão digital. Aguarda-se apenas o momento que serão acessíveis a todos, seja por questões técnicas ou financeiras, mas é só questão de tempo.

A nosso ver, o advento da assinatura eletrônica e, em consequência, da facilidade para se obter as subscrições dos eleitores para a iniciativa popular de leis ou para emenda constitucional (caso a Constituição venha um dia a permitir) não significará quebra do princípio da rigidez constitucional. O *quorum* continuará sendo o elemento dificultador e balizador da importância da emenda. Note-se que o mesmo já ocorre com as propostas de emendas apresentadas por parlamentares que, mediante a prática do chamado “apoio”, o parlamentar subscreve propostas por mera cortesia, frustrando, na prática, a intenção do legislador constituinte. O resultado é o grande número de propostas de emendas (PECs) que tramitam, atualmente, no Congresso Nacional. Apesar da notória vulgarização das PECs a apresentação de emendas, em geral, está sujeita, também, ao processo legislativo da Câmara dos Deputados e Senado Federal, que não deixa de ser uma barreira eficaz.

1.3 A iniciativa popular constitucional

Chama-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei, como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente. FERREIRA FILHO (2002, p. 73).

É ampla a legitimidade ativa para propor a discussão e votação de uma lei, na forma e nos casos previstos na Constituição, como diz o art. 61: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.” (grifamos).

JOSE AFONSO DA SILVA (2006, p.135) define o poder de iniciativa, como “o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um

órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento.” E continua o autor:

a democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.”

A iniciativa legislativa, portanto, é ato fundamental na decisão sobre qual norma deverá fazer parte ou não do nosso ordenamento jurídico.

A Constituição, por exemplo, é a lei fundamental do nosso Estado e todos estão sujeitos a ela. Quem tem a iniciativa de fazer uma Constituição?

O Povo, através da representação, pode convocar uma Assembléia Constituinte que estabelecerá através do debate e de votações a nova Constituição.

Aqui, chegamos à constatação de que o Povo tem o direito de estabelecer para si próprio, através de representantes ou de simples outorga, uma nova ordem jurídica que submete a todos, governos e leis, mas não tem o direito de apresentar uma única proposta de emenda ao texto constitucional.

É que o Poder Constituinte originário ao elaborar a Constituição Federal de 1988 determinou no art. 60 que o seu texto poderia ser emendado por iniciativa de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; e de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (CF, art. 60), mas não contemplou a iniciativa popular.

Talvez essa tenha sido a grande omissão do Poder Constituinte originário, que até a votação em plenário, anteprojeto e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização.

FERREIRA FILHO (2002, p. 290) ao analisar o processo de modificação da constituição, demonstra que realmente o próprio parlamentar, membro do Poder Legislativo não pode apresentar emenda à Constituição sozinho:

...A intenção do constituinte foi evitar a multiplicação de emendas, supondo difícil que as propostas alcançassem o apoio de um terço dos membros de qualquer das Câmaras. Mais, que, alcançando esse quorum, seria a proposta importante. Entretanto, a prática do chamado “apoio”, pelo qual, por mera cortesia para com os colegas, o parlamentar subscreve propostas cujo mérito não aprova e que não votará favoravelmente, frustra, na prática, esse propósito.

Cabe também ao Presidente da República a proposta de emenda, que é aí ato simples. Note-se que até a Constituição de 1946, inclusive, não se admitia tivesse o Presidente iniciativa de emenda.

A Carta vigente ressuscitou a iniciativa por parte das Assembléias Legislativas estaduais. A Emenda nº 1/69 a suprimira, embora da tradição de nosso Direito, como inútil. E certamente continuará a sê-lo.

De fato, tal qual está no art. 60, III, essa iniciativa é um ato coletivo que reclama a manifestação da maioria das Assembléias Legislativas estaduais, cada uma delas pela maioria, embora relativa de seus membros. Mais fácil do que seguir esse caminho é obter um terço, por exemplo, dos membros do Senado (...)

1.4 A constitucionalidade da iniciativa popular constitucional

A constitucionalidade da proposta de emenda que pretender introduzir a iniciativa popular constitucional deve ser analisada sob dois aspectos: primeiro, se a proposição não fere o núcleo dos limites expressos constante do art. 60, IV, da Constituição e segundo, se não estaria ferindo, eventualmente, limites implícitos. Alguns autores acreditam que a alteração do procedimento de reforma não promoveria qualquer ofensa à Constituição, outros, consideram impossível, sob o argumento de que o procedimento de reforma à Constituição, como limite implícito, seria intocável.

SILVA (2006, p. 63) entende que, não só é constitucional, como não está excluída a aplicação dos institutos de participação popular, em matéria constitucional:

pois está expressamente previsto que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativa populares

(art. 14, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional.

A tese de José Afonso da Silva é de que, com base nessa interpretação sistemática, não haveriam obstáculos à apresentação de emenda constitucional popular, bastando que a proposta de emenda seja subscrita por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles.

LOPES (1993, p. 201) considera a tese de SILVA bastante pertinente, uma vez que envolve uma interpretação sistemática e lógica da Constituição. Faz apenas uma observação quanto à necessidade de se resguardar a rigidez constitucional, pois seria imperioso que exista um processo especial, mais dificultoso, de sua modificação:

Para que se possa falar de rigidez constitucional faz-se imperioso que exista um processo especial, mais dificultoso, de sua modificação do que o de simples leis. Isso se reproduz normativamente, no plano constitucional, numa dupla mão de direção garantidora desse procedimento mais árduo: a existência de um quorum especial, qualificado, para aprovação da emenda e a restrição da iniciativa a um certo número de membros da Câmara dos Deputados ou Senadores (um terço), assim como das Assembléias Legislativas (mais da metade delas, por maioria relativa). Assim, conquanto admitamos a possibilidade de iniciativa popular, não cremos que se possa facilmente aplicar o disposto no art. 61, § 2º para implementá-la. [...] Sendo a atual Câmara dos Deputados composta de quinhentos e três deputados exige-se para a iniciativa popular uma legitimidade equivalente a que disporiam cinco Deputados. Para que uma emenda à Constituição possa tramitar exige-se que seja subscrita por, no mínimo, cento e sessenta e sete Deputados, o equivalente a um terço dos membros da Câmara. [...] Mantida essa proporção na forma direta exigir-se-ia também um terço dos eleitores para subscrição de emenda de iniciativa popular. Fazendo-se o na forma inversa, o número final obtido orbitaria em torno de cinco por cento dos eleitores. Esse nos parece o padrão minimamente aceitável para a iniciativa popular de emendas constitucionais.

COMPARATO (1996, p. 16) acredita, também, que nem mesmo haveria necessidade de alteração do texto constitucional:

Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retormarmos a classificação proposta por Jorge

Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular.

MIRANDA (1996, p. 197-211) advoga que as regras de processo de revisão, da Constituição portuguesa, são susceptíveis de modificação como quaisquer outras normas:

É perfeitamente plausível preconizar, sem com isso diminuir o sentido da Constituição de 1976, que o período entre duas revisões passe a ser de quatro ou seis anos em vez de cinco, que a maioria da revisão passe a ser de três quintos em vez de dois terços ou que as leis de revisão passem a ser sujeitas, facultativas ou obrigatoriamente, a referendo. Só não serão modificáveis aquelas regras que tenham que ver com princípios basilares da Constituição e, desse modo, com limites materiais: não poderia, decerto, conceber-se a transferência do poder de revisão para o Presidente da República ou para o Governo ou a necessidade de ratificação pelas assembleias legislativas regionais das alterações relativas às regiões autónomas.

DUARTE NETO (2005, p.124) também acredita que com o resguardo devido à rigidez constitucional, é possível a inclusão da iniciativa popular para a reforma da Constituição, desde que não seja minorado o núcleo essencial da Constituição:

Esse pode ser encontrado em não poucos dispositivos, entre os quais aqueles que tratam dos princípios fundamentais (Título I). O qualificativo “fundamental” é sugestivo de que as normas ali encontradas destacam-se em importância. Entre esses princípios o princípio da democracia participativa é particularmente implicado com o tema tratado. Com a pretendida inclusão dos cidadãos, ao lado dos demais legitimados, como agentes deflagradores do processo de reforma constitucional, fatalmente estaria sendo alterado o princípio da democracia participativa idealizado pelo constituinte. Essa alteração, contudo, não viria como uma transmutação pura e simples da idéia originária, mas sim como um aprimoramento.

Não obstante a plêiade de autores favoráveis à emenda, em 2001, uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 394/2001)⁶ foi apresentada pelo Deputado Luiz Barbosa, do

⁶ disponível em www.camara.gov.br/proposicoes e acessado em 23.01.2008.

PFL de Roraima, com o objetivo de introduzir o inciso IV ao art. 60 e permitir a iniciativa popular, para emendar a constituição, com o mesmo quorum exigido para apresentação de leis ordinárias.

Por ocasião da análise da admissibilidade da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Relator, Deputado Ney Lopes, manifestou-se pela inadmissibilidade da PEC 394/01, fundamentando o seu parecer na doutrina de Nelson de Souza Sampaio ⁷, para quem “as limitações implícitas impõem-se ao Constituinte derivado mesmo no silêncio da Constituição, e incidem sobre quatro categorias de normas constitucionais: aquelas relativas aos direitos fundamentais, as concernentes ao titular do Poder Constituinte, as referentes ao titular do Poder Reformador e, finalmente, as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional”

O parecer do Relator não chegou a ser discutido e votado na Comissão, pois, com o encerramento da legislatura, a proposição foi arquivada.

Pensamos que o arquivamento dessa proposição e o seu não-desarquivamento foi muito oportuno. Reservou-se à sociedade futura, mais amadurecida politicamente, a chance de discutir o tema com maior profundidade.

O poder constituinte originário instituiu um poder reformador ou derivado para reformar a Constituição ou promover a sua revisão quando necessário. A esse poder instituído foram impostas limitações expressas, de forma que só pode se manifestar de acordo com o que ficou estabelecido na Constituição.

Esses limites expressos são aqueles que estão previstos no art. 60, § 4º, onde o constituinte originário diz textualmente:

“Art. 60....

.....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

⁷ Cf. Parecer do Relator à PEC 394 de 2001 disponível em www.camara.gov.br/proposicoes

Mesmo sendo consideradas “cláusulas pétreas”, que o poder derivado não pode extinguir, não significa que as mesmas não possam ser objeto de emenda.

O próprio Supremo Tribunal Federal tem decidido sobre os limites materiais expressos do art. 60, considerando que não são princípios intocáveis. Tomando-se como exemplo a forma federativa do Estado, é possível, modificar a federação, mas não abolir a federação. Em recente julgamento, assim se manifestou a Suprema Corte:⁸

[...] A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

Quanto às limitações materiais implícitas ou inerentes, SILVA (2006, p. 67-68) concorda que a doutrina brasileira as vinha admitindo, em termos que foram bem expostos por Nelson de Sousa Sampaio. Argumenta, porém, que há uma tendência a ampliar as hipóteses materiais expressas que, por certo, tem a consequência de não mais reconhecer-se a possibilidade de limitações materiais implícitas, concordando, ao fim, com Nelson Sampaio que não se poderia modificar o titular do poder reformador, “só da vontade do constituinte originário”, ou mesmo as regras relativas do processo da própria emenda, a não ser “distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não a aceitando quando vise a atenuá-lo.”⁹

⁸ Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024/DF, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Julgamento: 03/05/2007, Tribunal Pleno, disponível em www.stf.gov.br

⁹ As regras do *processo* de alteração da Constituição são aquelas previstas no art. 60, § 1º, 2º, 3º e 5º ou seja: a emenda não pode ser aprovada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros; a promulgação será feita pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem; a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Quanto à proibição da alteração de regras que disciplinam formalmente o processo da alteração constitucional, FERREIRA FILHO (2005, p. 121) lembra que o mesmo já foi muito discutido:

Em 1977, pela Emenda Constitucional n. 8, de 14 de abril, foi alterado o art. 48 da Constituição brasileira, para que, em vez da maioria de 213 em cada Casa do Congresso Nacional, bastasse a maioria absoluta para a aprovação de emenda constitucional. Sustentaram alguns a invalidade dessa mudança, invocando o limite implícito que souza Sampaio aponta. A objeção, todavia não prosperou.

A Emenda Constitucional n. 22 de 29 de junho de 1982, restabeleceu a exigência da maioria de 2/3. A seu propósito não houve polêmica. Igualmente, quando, em vista da elaboração de nova Constituição, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 26/85, que mudava o procedimento de alteração da Constituição, não houve a invocação do referido limite.

FERREIRA FILHO (2002, p. 292) diz, ainda, “ser a revisão constitucional limitada pelo núcleo intocável da Constituição – a essência da decisão política da Constituinte – que enuncia o art. 60, § 4º. E só por esse núcleo. Sim, porque não se deve admitir limitações implícitas sempre que houver uma decisão inequívoca do constituinte sobre o que é imutável. De fato, a lógica manda entender que, nesse caso, o que não foi enunciado, foi posto de lado como não essencial”.

Por último, ainda sobre a impossibilidade de modificar as regras do processo de alteração, devemos discutir sobre a natureza do instituto da *iniciativa* que há quem considere, como FERREIRA FILHO (2002, p. 287) não fazer parte do processo de elaboração das leis:

“o Direito Constitucional brasileiro, desde a Constituição de 1967, inscreve a emenda constitucional entre os atos que compreende o processo legislativo (art. 59). Do ângulo pragmático, isto se explica por duas razões. Uma, caber ao Poder Legislativo, na tradição do Direito brasileiro, a função de Poder Constituinte derivado. Outra, ser o processo de elaboração das modificações da Constituição estruturalmente equivalente ao da lei ordinária.”

E prossegue o autor, ao estudar a elaboração das leis, no Direito Constitucional clássico (2002, p. 73):

De fato, essa elaboração se desdobra em três fases distintas. A primeira é absolutamente introdutória: é a fase da iniciativa. A segunda é a fundamental, é a fase constitutiva da lei. A última é complementar, integra a eficácia da lei. Chama-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei como também a

apresentação do projeto junto ao órgão competente. Embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto. Assim, mais correto seria afirmar que a iniciativa é o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei.

CRETELA JUNIOR (1989, p. 2731) diz que a iniciativa é ação de agente catalítico que, sem tomar parte no processo, integrando-o, tem a virtude de provocar-lhe o desencadeamento. E acrescenta:

A iniciativa é um *prius*, causa, força-motriz, força desencadeadora do processo normogenético, mero ato antecedente, que não se incorpora ao processo, como sua primeira fase, classificando-se em ato simples, quando tomada por um só parlamentar, ato coletivo, quando tomada por uma comissão, ou grupo de parlamentares, em conjunto, e por fim, ato complexo, quando a iniciativa parte de um grupo de membros de uma das Casas e é apoiada por grupo de parlamentares de outra Casa do Congresso Nacional.

Como se vê, ainda que ultrapassada a questão da flexibilização dos limites expressos ou implícitos, o art. 60 e seus incisos I, II e III não se incluem entre as regras de processo de reforma, foco dos limites implícitos, porque está restrito ao ato de iniciativa.

1.5 Por que é tão importante a participação direta do Povo na reforma da Constituição?

A busca do ideal democrático passa pelo envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política. AVELAR (2004, p. 223-234) nos dá importante contribuição sobre a importância da participação política:

O ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política. Tais atividades, reunidas sob a expressão “participação política” vão desde os mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos locais, nacionais e internacionais, até as mais complexas, como fazer parte de governos, mobilizar pessoas para protestar contra autoridades políticas, associar-se em grupos e movimentos para reivindicar direitos, envolver-se nas atividades da política eleitoral, votar, candidatar-se, pressionar autoridades para mudanças nas regras constitucionais, para favorecer grupos de interesses os mais diversos, e mais uma plêiade de atividades que circundam o universo da vida política. Ligada à idéia de soberania popular, a participação política é instrumento de legitimação e

fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania.

Segundo PATEMAN (1992, p. 11), a idéia de participação tornou-se popular a partir da década de 60, principalmente entre os estudantes, pois entre os teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita é aquela na qual o conceito de participação tem um papel menor. Nas teorias democráticas atuais, um dado predominante é a ênfase dada aos perigos inerentes à ampla participação popular em política.

Em contrapartida, a autora chama a atenção para a importância da função educativa da participação popular, partindo da obra de Jean-Jacques Rousseau e de John Stuart Mill, que ela considera como teóricos clássicos da democracia participativa, além da obra de G.D.H. Cole, que formulou uma teoria da democracia participativa para sociedades industrializadas.

Segundo PATEMAN (1992, p.40-42), a participação política em Rousseau, apresenta três funções políticas: 1) Aumenta o valor da liberdade para o indivíduo, estimulando-o a ser o seu próprio senhor; 2) Permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, já que ele participou do processo de criação dessas decisões; 3) Integra os membros de uma comunidade, fornecendo a sensação de que cada indivíduo isolado pertence à sua comunidade. A principal e mais importante função do processo de participação, mesmo que não-explicita, é a educativa para a vida em sociedade.

PATEMAN (1992, p.45) diz que John Stuart Mill acredita que o indivíduo que se ocupa somente de seus assuntos privados e não participa de questões públicas, sua auto-estima é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável. Quando o indivíduo é estimulado a participar em assuntos públicos, obrigatoriamente ele é levado a considerar o interesse dos demais cidadãos e da coletividade.

E prossegue PATEMAN (1992, p.50-51) sobre a importância do pensamento de Mill para a elaboração da teoria da democracia participativa:

Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas. Da mesma maneira que a participação no governo local é uma condição necessária para a participação a nível nacional, devido ao seu efeito educativo ou “aperfeiçoador”, assim também Mill sugere que a participação no “governo” do local de trabalho teria o mesmo impacto.

Quanto ao pensamento de G.D.H Cole, PATEMAN (1992, P.52) observa que, ao contrário de Mill, para quem a participação no local de trabalho era algo periférico em relação ao corpo de sua teoria social e política, a participação na indústria é que fornece a possibilidade de instituição de um governo verdadeiramente democrático.

Cole, segundo PATEMAN (1992, p.53), se o indivíduo desejar preservar sua liberdade e sua capacidade de autogoverno, então ele deve participar na organização e na regulamentação de suas associações. O indivíduo é “mais livre onde ele coopera com seus iguais na feitura das leis” Como Mill, Cole sustentava que seria apenas pela participação a nível local e em associações locais que o indivíduo poderia “aprender democracia” (COLE, 1919 apud PATEMAN, 1992, p.53-55).

A partir da análise do pensamento de Rosseau, Mill e Cole, Pateman conclui que as críticas formuladas pelos teóricos da democracia representativa sobre a inviabilidade da democracia participativa são infundadas. Considerando que a “principal função da participação na teoria da democracia participativa” é a educativa (PATEMAN, 1992, p.60), tanto no aspecto psicológico quanto na prática política, os governos participativos preservam sua estabilidade e se auto-sustentam em razão do potencial educativo da participação.

Assim, a irracionalidade das massas, a falta de preparo da maioria para lidar com problemas complexos e o pretensu caráter autoritário dos integrantes de classes sociais menos favorecidas não são argumentos que se sustentam contra a democracia participativa.

Em 2002, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) produziu um relatório intitulado *Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado*, cujo capítulo 2 ao discorrer sobre o tema *Governança democrática para o desenvolvimento humano*,¹⁰ traz resultados de pesquisas sobre a Democracia para mostrar que países democráticos que contam com níveis maiores de participação popular tendem a se desenvolver mais e são mais justos socialmente.

O Relatório rejeita a argumentação de que a limitação de liberdades cívicas e políticas poderia ser um fator de crescimento econômico, promovendo o progresso social e a estabilidade (PNUD, 2002, p.56). Ao contrário, o Relatório (2002, p. 4) admite que não há provas dessa correlação. A política é importante para o desenvolvimento humano porque as pessoas de toda a parte querem ser livres para determinar os seus destinos, exprimir os seus

¹⁰ Disponível na internet: www.pnud.org.br

pontos de vista e participar das decisões que moldam suas vidas. E continua, o Relatório (2002, p.53):

[...] Como dizia o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, em 1990, “As pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação”. As pessoas não são apenas os beneficiários do progresso econômico e social, são também os seus agentes, quer individualmente, quer como participantes em causas comuns com outros. É por esta razão, que as estratégias de promoção do desenvolvimento humano, tradicionalmente, têm enfatizado o investimento na educação e na saúde e a promoção do crescimento econômico equitativo.[...] Mas, este Relatório destaca um terceiro pilar de uma estratégia para o desenvolvimento humano no século XXI: a promoção da participação através da governação democrática. A participação promove a atuação coletiva, assim como a atuação individual – importante porque a ação coletiva através dos movimentos sociais e políticos tem sido, frequentemente, um motor de progresso em questões centrais do desenvolvimento humano: proteção do ambiente, promoção da igualdade entre os sexos, encorajamento do direitos humanos. Além disso, a participação e outros ganhos do desenvolvimento humano podem reforçar-se mutuamente. A liberdade política habilita as pessoas a reivindicarem os seus direitos econômicos e sociais, ao passo que a educação faz aumentar a sua capacidade para reivindicar políticas econômicas e sociais que respondam às seus prioridades [...].

O Relatório do PNUD (2002) menciona, ainda, a Declaração Universal sobre a Democracia, de 1997¹¹, proposta pela União Inter-Parlamentar, com o objetivo de desenvolver um padrão internacional de democracia. A Declaração enuncia como princípios básicos da democracia, a participação e a responsabilidade. Considera essencial a existência de um Parlamento dotado de poderes institucionais e de meios práticos para exprimir a vontade do povo, legislando e controlando a ação do governo. Uma característica fundamental do exercício da democracia é a realização de eleições regulares, com base no sufrágio universal, igual, secreto e livre. Uma sociedade civil ativa é também essencial e tem de incluir a participação de todos os membros da sociedade além de ir ao encontro das necessidades básicas dos grupos mais desfavorecidos, para assegurar a sua participação no funcionamento da democracia. Apoiar a democracia significa alimentar uma cultura democrática através dos meios da educação.

¹¹ Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2002, Caixa 2.3, p.55

2 ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 As emendas populares na Assembléia Constituinte

Já sabemos que é o Povo quem pode dar início a uma nova Constituição. Para dar início à Constituição de 1988, o Povo brasileiro convocou uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), instalada em 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro Moreira Alves, então Presidente do Supremo Tribunal Federal. O Deputado Ulisses Guimarães foi eleito presidente da Constituinte.

Para ordenar os trabalhos de elaboração da nova Constituição, foi aprovado previamente um Regimento Interno da Assembléia Constituinte. Esse Regimento previa no seu art. 24 que poderiam ser apresentadas emendas populares ao Projeto de Constituição. Para ser admitida na Comissão de Sistematização, uma emenda popular deveria ser subscrita por mais de trinta mil eleitores brasileiros, em listas organizadas por associações legalmente constituídas que se responsabilizariam pela veracidade e regularidade das assinaturas.

No início dos trabalhos constituintes, ao publicar o conjunto de emendas populares na Comissão de Sistematização, o Presidente da Comissão, Senador Afonso Arinos¹², registrou a importância da participação popular na elaboração da nova constituição:

A Assembléia Nacional Constituinte, ao garantir, no próprio Regimento Interno, a grupos de cidadãos, o exercício do direito de apresentar emendas ao seu Projeto de Constituição, ao mesmo tempo em que demonstra reconhecer, nesta participação popular, uma reafirmação da legitimidade de seu poder constituinte, abre caminho para que a futura constituição consagre práticas dessa natureza, há muito consideradas necessárias à correção de certas distorções da democracia representativa. [...]

No direito brasileiro, precedentes de tal medida podem ser encontrados no efêmero processo constituinte de 1823. O Regimento Interno de então, por sinal, parcialmente votado, previa que “a todo cidadão”[seria] lícito representar por meio do Presidente da Assembléia, Secretários ou outro qualquer Deputado, o que [julgasse] proveitoso à Nação” (art. 69). Acrescentava o texto que, se a Comissão pertinente considerasse a representação atendível, esta seria

¹² Assembléia Nacional Constituinte/Comissão de Sistematização/ Emendas Populares/vol.1/Ago,1987/Centro Gráfico do Senado Federal.

convertida em proposta e a Assembléia votaria “sem preceder discussão” (art. 75).[...]

Acentuemos, finalmente, que nesta primeira experiência brasileira, a par dos efeitos gerais de fortalecimento da legitimidade, de identificação das principais aspirações da população, da valorização de idéias e não apenas de pessoas, impressionam a amplitude e a espontaneidade de sua efetivação. Em poucos meses, nada menos do que cerca de 12 milhões de assinaturas foram recolhidas por entidades de natureza diversa, num processo difícil de mobilização popular, superando-se distâncias físicas e culturais, com resultados inegavelmente positivos par a educação política de nosso povo. Apenas por esse aspecto inovador e promissor, a constituinte brasileira de 1987 já marcou seu lugar nos processos contemporâneos de elaboração constitucional.

Durante a votação na Comissão, do Projeto de Constituição apresentado pelo Relator Bernardo Cabral, o constituinte José Genoíno¹³ apresentou a seguinte questão de ordem, atento ao destino das emendas populares:

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ GENOÍNO – Sr. Presidente, o art. 24 do projeto de Constituição estabeleceu uma inovação no processo de feitura das Constiuções brasileiras, quando permitiu aos cidadãos a entrega de emendas populares na feitura do texto constitucional. Com base nesse dispositivo regimental, nós fizemos a entrega das emendas populares e esta Comissão apreciou apenas o aspecto regimental da sua formalidade, da sua oportunidade, e deixou para o momento da elaboração da votação do projeto de constituição a apreciação do seu mérito. Foi o movimento político da maior importância na história recente do nosso País, treze milhões de assinaturas consubstanciaram o apoio às emendas populares.[...]

Para concluir, Sr. Presidente, nós estamos apresentando um requerimento para todas as emendas populares, independente do seu conteúdo político-ideológico, porque isto significa respeito à cidadania do povo brasileiro, que participou de maneira ativa com as emendas populares e quer vê-las apreciadas, votadas, e a oportunidade é esta.

O Presidente da Comissão, Afonso Arinos, respondeu a questão de ordem lembrando ao nobre Constituinte e Líder, José Genoíno, que as emendas populares não estavam sendo apresentadas pela primeira vez na História Constitucional brasileira; elas o foram na primeira Constituinte:

¹³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 27/01/1988, p. 851

A Constituinte de 1823 recebeu aquilo que se chamavam propostas, que vinham do povo e eram, depois, entregues a algum Constituinte, que as patrocinavam, e eram as mesmas inseridas nos debates. Infelizmente, a História da Constituinte de 1823 é pouco conhecida, porque ela foi dissolvida. Eu não gostaria de dizer que ela foi dissolvida por causa das emendas populares, mas na verdade, foi isto que aconteceu. O recinto era diferente, não havia galerias, mas uma cerca de madeira que cercava a velha Constituinte. As emendas populares despertaram tal interesse no Rio de Janeiro – estou contando esta história para amenizar o debate -, houve uma aglomeração tão grande dentro da Assembléia, que provocou tal conflito, que fez com o Imperador Pedro I dissolvesse a Assembléia. [...]

Assim, entre as emendas populares apresentadas à Comissão de sistematização, três tratavam de participação popular: emendas nº 21, 22 e 56 das quais destacamos, a seguir, os dispositivos que se referiam ao tema iniciativa popular constitucional, o número de subscritores e suas respectivas defesas:¹⁴

Emenda nº 21/87	Emenda nº 22/87	Emenda nº 56/87
<p>“ ...</p> <p>Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da aprovação.</p> <p>Parágrafo único. No caso de emendas aprovadas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado o requerimento, a emenda entrará em vigor.</p> <p>Art. Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta</p>	<p>“ ...</p> <p>Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da aprovação.</p> <p>Parágrafo único. No caso de emendas aprovadas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado o requerimento, a emenda entrará em vigor.</p> <p>Art. Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta</p>	<p>“...</p> <p>Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderão ser submetidas a referendo popular, se a medida for requerida por 1/5 do Congresso ou por 1% dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados a partir da votação.</p> <p>.....</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular para propor emenda à Constituição através de proposta assinada por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional.</p> <p>.....”</p>

¹⁴ MICHILES, Carlos. CIDADÃO CONSTITUINTE: A Saga das emendas populares. Paz e Terra: São Paulo, 1989, p. 240-242

Emenda nº 21/87	Emenda nº 22/87	Emenda nº 56/87
<p>subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.</p> <p>§ 1º Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias;</p> <p>§ 2º Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.</p> <p>§ 3º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente.”</p> <p>.....</p>	<p>subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.</p> <p>§ 1º Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias;</p> <p>§ 2º Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.</p> <p>§ 3º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente.”</p> <p>.....</p>	
<p>JUSTIFICAÇÃO</p> <p>“... A presente proposta pretende enfrentar o mesmo desafio e busca consolidar ainda mais o avanço já realizado. O que se quer, agora, é que a Iniciativa Popular seja incorporada ao processo legislativo permanente, ou seja, ao processo comum da elaboração das leis, tanto no que se refere à legislação ordinária como às emendas que forem necessárias para o aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional.”</p>	<p>JUSTIFICAÇÃO</p> <p>“... O Movimento Gaúcho da constituinte, desde sua fundação procurou deixar clara sua presença no que respeita os mecanismos de participação popular, considerada lídima expressão da sociedade civil, além de fundamento de princípios básicos. Enfim, é necessidade de todo Estado Democrático, pois que geradora de legitimação do poder constituído...”</p>	<p>JUSTIFICAÇÃO</p> <p>“... o poder emana do povo, como afirma o princípio universal da democracia. Portanto, este poder deve ser exercido com o povo, através da garantia de uma efetiva participação popular nas decisões do Estado e na elaboração de leis...”</p>
<p>303.538 subscritores</p> <p>Entidades responsáveis:</p> <p>Comissão Brasileira Justiça e Paz – RJ</p> <p>Associação Brasileira de Imprensa – RJ</p> <p>Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na constituinte (ABAP) – SP.</p>	<p>40.538 subscritores</p> <p>Entidades responsáveis:</p> <p>Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio Grande do Sul</p> <p>Ação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba.</p>	<p>35.000 subscritores</p> <p>Entidades responsáveis:</p> <p>Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais – SINTEL</p> <p>UNIBARROS</p>
<p>Defensor da emenda no Plenário da Comissão de Sistematização: Dalmo de Abreu Dallari</p> <p>“Defende a incorporação permanente da iniciativa popular na Constituição porque esta é fortalecedora do Parlamento, ao mesmo tempo que tem o sentido democratizante. De fato, trabalhando junto com o povo, o Parlamento terá neste o seu primeiro defensor. E a história julgará esta Constituinte, e nesse julgamento será decisivo o conteúdo,</p>	<p>Defensor da emenda no Plenário da Comissão de Sistematização José Paulo Bisol</p> <p>“Mostra a necessidade de desconstituir o Estado existente e constituir um outro que seja visível. A emenda fala da visibilidade do poder que seja aberto à participação de cada um e de todo o povo. Participação popular que coloque o Estado constantemente sujeito à corregedoria e à fiscalização populares. A concepção da emenda se sustenta em três pontos</p>	<p>Defensor da emenda no Plenário da Comissão de Sistematização José Gomes Pimenta</p> <p>“Defende a participação popular no processo legislativo, a fim de que se possa produzir leis que sejam reais, feitas para serem cumpridas e que possam servir aos trabalhadores do campo, aos obreiros urbanos, à sociedade brasileira como um todo.</p> <p>O sentido que se dá à iniciativa popular é o de fortalecer as instituições brasileiras, ajudar o Congresso Nacional, bem como os</p>

Emenda nº 21/87	Emenda nº 22/87	Emenda nº 56/87
<p>modernizador, tímido ou passadista, que a Constituição abrigar. A possibilidade de iniciativas populares, de referendums, de uma participação mais intensa do povo no processo legislativo aparece como novidade na história constitucional brasileira, embora se possa dizer que é uma novidade antiga.</p> <p>De forma alguma se poderá dizer que a iniciativa popular ou o referendums diminuiu o Parlamento. Ao contrário, o Parlamento preserva integralmente seu poder de decisão e terá a última palavra a respeito das normas que deverão ser positivas e incorporadas ao texto da Constituição ou ao sistema legislativo da ordem jurídica brasileira. Não há qualquer perda para o Parlamento. Ao contrário, haverá, sem dúvida alguma, um aumento de autoridade, em decorrência da presença maior do povo e da certeza de maior autenticidade nas decisões.</p> <p>A participação popular é, na verdade, uma forma de integração do povo nas decisões do parlamento. Trata-se de uma garantia de democracia e de justiça para a conquista da paz.”</p>	<p>fundamentais: uma Constituição deve iniciar com um pressuposto ontológico da comunidade, sociedade civil, do povo em liberdade; a sociedade civil e sua soberania como pressuposto ontológico do terceiro ponto, que é o Estado; o povo acima do Estado, e somente depois o Estado como instrumento desse povo.</p> <p>O povo é a fonte do poder, mas não é o poder, nem exerce o poder. O que nos conta a História do Brasil sobre esse conceito “Todo poder emana do povo”? Esse é o mais triste dos conceitos constitucionais jamais elaborados porque ele é a justificação ideológica dos golpes de Estado. Existem promessas incumpridas da democracia que são a promessa da fiscalização, do controle, da corregedoria do povo.</p> <p>Felizmente, emendas populares trouxeram de volta essa temática relevante. Relevante para quem for constituinte, não para quem for um mero ajustador do sistema.”</p>	<p>legislativos estaduais a readquirirem suas prerrogativas. O povo, na sua participação, não quer intrrometer-se nos assuntos que pertencem aos legisladores; quer ser fonte de alimentação destes, para que se possa realmente ter força nas nossas comunidades, fortalecendo inclusive as decisões dos legisladores, dos representantes políticos.”</p>
<p>Parecer do Relator: pelo recebimento da emenda, reservada a apreciação do mérito para a ocasião própria.</p> <p>No mérito: “...ITEM 06: Os dispositivos aqui sugeridos pela PE-21 vêm fixar critério para a iniciativa popular, tanto para a propositura de emenda à Constituição quanto para o processo legislativo ordinário, divergindo principalmente na questão de percentuais ou quantitativos de subscritores populares, em relação à norma contida no parágrafo único do art. 121 do Projeto. Não se vislumbra razão de valia ou prevalescente para infirmar a mensuração constante do Projeto e acolher os parâmetros da PE-21. PELA REJEIÇÃO...”</p>	<p>Parecer do Relator: pelo recebimento da emenda, reservada a apreciação do mérito para a ocasião própria.</p> <p>No mérito: “...Duas outras postulações: a oitava e a nona, dizem respeito a emenda constitucional. A oitava estabelece os critérios a serem adotados para que emendas constitucionais sejam submetidas a referendo popular; a nona, assegura iniciativa popular no processo de emenda constitucional, estipula o percentual de subscrições da proposta, e prazos para discussão e votação. Quanto à oitava postulação, entendemos devam os critérios a serem adotados nos plebiscitos ficarem para a lei, conforme estatuído no parágrafo único do art. 25 do Projeto de Constituição. O mesmo Projeto (de Constituição) estabelece, ainda, no seu art. 118 que a Constituição</p>	<p>Parecer do Relator: pelo recebimento da emenda, reservada a apreciação do mérito para a ocasião própria.</p> <p>No mérito: “...O item 4 estabelece a iniciativa popular para propostas de emenda à Constituição. Nesse caso, o Projeto também já disciplina a matéria (art. 25, incisos I e III, parágrafo único, e art. 118, inciso IV) [...] O item 6 propõe referendo popular para leis e atos municipais, estaduais e federais, mecanismos que emperrarão o processo e tirará a eficácia de tais normas, além de tornar, como acima já nos referimos, inócuo o sistema representativo, baseando-se em quantitativos aleatórios e não significativos. [...] PELA PREJUDICIALIDADE.</p>

Emenda nº 21/87	Emenda nº 22/87	Emenda nº 56/87
	<p>podará ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos, com intervalo mínimo de 90 (noventa) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas, sendo promulgadas pelas Mesas da Câmara Federal e do Senado da República. Estabelece, ainda, as matérias que não podem ser objeto de deliberação como propostas de emenda. O parágrafo único do art. 121, por sua vez, determina os percentuais do eleitorado necessários para a proposta de Emenda à Constituição partir da iniciativa popular. Esses, a nosso ver, são critérios mais adequados para a apresentação de emendas populares...” PELA PREJUDICIALIDADE</p>	

Como se pode verificar, emendas pleiteando a introdução de dispositivo que permitissem a iniciativa popular para emenda constitucional ou mesmo para a iniciativa de leis foram apresentadas e, apesar de terem sido rejeitadas ou consideradas prejudicadas pelo Relator Bernardo Cabral, sob a alegação de que as propostas já constavam do Projeto de Constituição em apreciação, esse fato não retira a importância do movimento, pois as emendas serviram à fusão dos textos na hora de se votar o Projeto final. Sobre o valor das emendas populares, que concretizou a forma de participação do povo na elaboração da Constituição de 1988, vale trazer a conclusão de MICHILES at al (1989, p. 387):

A participação popular conquistou a participação popular. O povo brasileiro, por seu segmentos de base, conseguiu avanços de extrema importância no sentido da democratização do Brasil. Seria injusto não reconhecer que houve contribuição relevante de um pequeno número de constituintes, que mantiveram em primeiro lugar seu compromisso com o interesse público e a justiça social e trabalharam intensamente para converter em normas constitucionais as aspirações populares. Mas a fidelidade à história manda que se reconheça que sem a constante pressão das organizações populares e de algumas entidades devotadas à proteção dos economicamente fracos a maioria dos constituintes teria acompanhado sempre os representantes dos grandes grupos econômicos, nacionais e multinacionais, assim como os defensores do elitismo partidário e militar.

Não se pode dizer que os resultados obtidos na Constituinte, em termos de participação popular, tenham sido ótimos e que nada mais resta a conquistar. Longe disso, muitas reivindicações, apoiadas expressamente por milhões de eleitores brasileiros que assinaram propostas de emendas populares, não foram levadas em conta porque os interesses grupais opostos eram excessivamente poderosos. Mas a síntese é favorável, sobretudo porque alguns dos novos instrumentos de participação popular, acolhidos na constituição, abrirão outros caminhos para que a vontade do povo chegue aos centros de decisão.[...]

2.2 A emenda substitutiva aprovada em Plenário

A emenda coletiva nº 2.040 – substitutiva que dava nova redação aos Capítulos I, IV e V do Título IV do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização - foi aprovada na sessão de 11 de março de 1988, ressalvados os destaques. Durante a votação, em Plenário, verificou-se que a emenda havia excluído os dispositivos sobre iniciativa popular – tanto para emendar emendar a constituição, quanto para elaborar leis, que constavam do Projeto apresentado pela Comissão de Sistematização, conforme demonstra o quadro comparativo a seguir:

Projeto de Constituição /Substitutivo do Relator/ Agosto de 1987	Projeto de Constituição /Substitutivo do Relator/ Setembro de 1987	Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização/ Dezembro de 1987	Emenda Substitutiva nº 2.040 aprovada em Plenário/ Março de 1988
<p>Art. 92. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Federal ou do Senado da República;</p> <p>II – do Presidente da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros;</p> <p>IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.</p>	<p>Art. 70. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Federal ou do Senado da República;</p> <p>II – do Presidente da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros;</p> <p>IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.</p>	<p>Art. 74. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p> <p>II – do Presidnete da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros;</p> <p>IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.</p>	<p>Art.72. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p> <p>II – do Presidente da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>[o inciso IV foi retirado] (os destaques são nossos)</p>

O constituinte Ademir Andrade (PSB-PA)¹⁵ foi o único a se manifestar sobre a exclusão da iniciativa popular da emenda substitutiva que estava sendo votada:

O SR. ADEMIR ANDRADE (PSB-PA.Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, o texto do “Centrão” que votaremos em seguida tem cerca de trinta diferenças em relação ao texto básico da Sistematização, ente elas algumas fundamentais, como a retirada da iniciativa popular para a mudança da Constituição, a mudança de quorum na aprovação de leis ordinárias pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, entre outras. Por estas razões, votaremos contra, lamentando que não tenha havido antes acordo para que pudéssemos apoiar a proposta. Votaremos contra, embora o PSB seja, na sua totalidade, defensor do sistema parlamentarista de Governo.

Não houve maiores reações da mídia ou mesmo da sociedade sobre a exclusão da iniciativa popular para emendar a Constituição. Apesar de incompreensível, é possível explicar. É que as atenções dos parlamentares, da sociedade, do Governo Federal e da mídia, estavam todas exclusivamente voltadas para a emenda do senador Humberto Lucena (PMDB-PB) estabelecendo o presidencialismo como sistema de governo no projeto de Constituição. Segundo o Jornal de Brasília, de 23/3/88, “A votação teve um fato inédito desde que o Plenário passou a atuar: compareceram à sessão todos os 559 constituintes”. Logo após, foi votado o tempo de mandato para os futuros presidentes, ficando decidido que seria de cinco anos.

Na mesma data da votação do sistema de governo (22/03/1988) votou-se, graças à fusão dos destaques nº 991,1.214 e 1914, de autoria dos constituintes Nelton Friedrich, Myryan Portela e Ronaldo César Coelho, o texto, com a redação dada pela Comissão de Sistematização, que garantia a iniciativa popular para apresentação de leis. Vale a pena destacar o esforço da nobre constituinte Myryan Portella (PDS-PI)¹⁶ para reintroduzir no texto da emenda substitutiva o direito do Povo de participar do processo legislativo:

A SRA. MYRIAN PORTELLA (PDS-PI) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, este Plenário já aprovou o princípio da soberania popular, conferindo ao povo o direito de participar diretamente no processo legislativo e político. Há necessidade de retorno à redação elaborada pela Comissão de Sistematização, que consagra o direito dos cidadãos participarem diretamente do processo político-administrativo. Há muito, as democracias ocidentais

¹⁵ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 16.03.1988, p. 8472

¹⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 18/03/1988, p. 8641

consagram, em seus textos constitucionais, os instrumentos alternativos da representação política, tais como o plebiscito, o referendun, a iniciativa popular. Na França, Itália, Alemanha, Suécia, Portugal e Espanha, o processo de participação popular é vivenciado com resultados positivos. Na sociedade contemporânea, impõe-se a adoção de um sistema alternativo que possibilite a participação direta do povo e que funcione ao lado do sistema tradicional de representação política. O destaque apresentado evidencia a necessidade de participação dos cidadãos no processo legislativo, como forma de conferir ao povo a condição de interferir diretamente nos negócios públicos. [...]

Com parecer favorável do Relator, o destaque foi aprovado. Não houve destaques para a iniciativa popular para emendar a Constituição.

2.3 A aprovação da iniciativa popular para apresentação de leis

No dia seguinte, todos os jornais, na mesma linha dos Jornais O GLOBO e FOLHA DE SÃO PAULO manifestaram-se sobre a aprovação do sistema de governo e sobre da iniciativa popular para leis ordinárias, mas, nenhuma menção sobre a exclusão da iniciativa popular para emendar a Constituição:

O GLOBO (Quarta-feira, 23/3/1988)

Cidadãos poderão apresentar projetos de lei à Câmara

BRASÍLIA – A Constituinte aprovou ontem uma fusão de textos que dá a qualquer cidadão o direito de apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados, desde que proposto no mínimo por um por cento do eleitorado nacional – cerca de 750 mil eleitores -, distribuído em pelo menos cinco Estados. Para tanto, devem ser obtidas mais de 0,3 por cento das assinaturas de apoio em cada um dos Estados. O texto aprovado inclui emenda popular encaminhada à Constituinte, com assinatura de 35 mil eleitores.

A primeira fusão, encabeçada pela Deputada Miriam Portella (PDS-PI), recuperou o texto da Comissão de Sistematização, que concedia aos cidadãos a iniciativa de alterar a legislação complementar e ordinária. Foi aprovada por 312 votos contra 139 e 22 abstenções. O PMDB, PDC e os partidos de esquerda votaram pela aprovação com o parecer do Relator Bernardo Cabral.

A outra fusão, encabeçada pelo Deputado Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ), fixou os requisitos para que as proposições sejam aceitas pela Câmara. Recebeu 319 votos contra 98 e 24 abstenções.

Ronaldo Cezar Coelho explicou que o “disciplinamento evitaria a vulgarização da iniciativa ou o seu fechamento em questões regionais”. O Deputado Del Bosco Amaral (PMDB-SP) votou contra, argumentando que a “iniciativa popular se completa com a eleição dos parlamentares”.

Esta matéria teve sua votação adiada de sexta-feira para ontem, pois os Constituintes pediram tempo para fechar os acordos que garantiram sua permanência no texto. De acordo com a emenda derrotada do Centrão, a iniciativa das leis complementares e ordinárias caberia “a qualquer membro da Câmara dos Deputados ou do Senado, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais Superiores, na forma prevista nesta Constituição”.

FOLHA DE SÃO PAULO - Opinião(23/03/1988)

A iniciativa popular

A aprovação pelo Congresso constituinte de um mecanismo que permite a iniciativa popular no processo de elaboração das leis é uma providência que aponta para o desenvolvimento democrático do país. Mesmo que os constituintes tenham sido excessivamente rigorosos ao fixar os requisitos dessa possibilidade, a fórmula adotada é, sem dúvida, mais permeável que a atual.

A vigência da iniciativa popular, ao contrário do que muitos acreditam, não desprestigia o Parlamento junto à opinião pública, nem questiona a legitimidade política do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores. Pode-se argumentar, naturalmente, que os vários segmentos da sociedade já estão representados no Congresso através dos partidos políticos.

Pode-se argumentar, naturalmente, que os vários segmentos da sociedade já estão representados no Congresso através dos partidos políticos. Pode-se dizer, também, que cabe ao Poder Legislativo a aprovação final dos projetos de lei; pode-se considerar, portanto, que a chamada iniciativa popular seria inútil, uma vez que o seu sucesso dependeria do apoio da maioria dos parlamentares – e que, na hipótese de existir essa adesão, os próprios congressistas poderiam assinar a propositura.

Mas, em tese, a possibilidade de iniciativa da sociedade civil, desde que expressa por um número razoável de cidadãos, abre caminho para a mobilização popular em torno da própria democracia representativa, aproximando os eleitores dos eleitos e estimulando setores da população a recorrer ao Legislativo, ao invés de contestá-lo, quando se trata de uma questão específica ou de uma reivindicação esquecida. A rigor, esse instrumento de participação já vigora em diversos países europeus. Mesmo no Brasil, não se trata de uma

novidade: o regimento do Congresso constituinte permitiu que grupos de cidadãos e entidades apresentassem, formalmente, sugestões de artigos para a nova Constituição, o que serviu para arejar e dinamizar o processo.

Foi diante desse quadro que o plenário admitiu a iniciativa popular para a feitura de leis. Contudo, os pré-requisitos estabelecidos pelos constituintes são irrealis e exagerados: a mensagem legislativa deverá ser subscrita por 1% do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Com efeito, o número de eleitores no Brasil, em 1986, era de aproximadamente 69 milhões; apenas essa informação[...] já revela as dificuldades que surgirão para que um projeto de lei da iniciativa popular possa ser apresentado no país, uma tarefa desgastante e trabalhosa, semelhante à de organização de um partido político.

Não se discute a necessidade de se impor limites para o recurso da iniciativa popular – até mesmo para a preservação da credibilidade pública do mecanismo. Mas o texto da futura Carta acabou revelando-se impróprio. É com um pouco de frustração, portanto, que se recebe essa importante medida do Congresso constituinte.

A votação apenas da emenda permitindo a iniciativa popular para elaboração de leis foi considerada uma conquista tão grande que o povo, sabendo que não se pode ter tudo, se contentou com o direito alcançado.

2.4 A importância histórica das emendas populares na elaboração da nova Constituição

De qualquer forma, o fato de o Regimento Interno da Constituinte ter sido aprovado com a possibilidade de permitir ao Povo a apresentação de emendas foi um evento muito importante. O Constituinte Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), Relator do Regimento Interno da Constituinte, registra, nos momentos finais da aprovação da nova Constituição, o sentimento de todos em relação à nova Carta e a importância da participação popular na elaboração do texto constitucional¹⁷:

O SR. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PSDB –SP) Sr. Presidente, Srs. Membros da Assembléia Nacional Constituinte, ao dirigir a palavra a V.Exas., nesta tarde, representando o meu Partido, o PSDB, quero, em primeiro lugar, transmitir aos nossos Companheiros de Constituinte o sentimento do

¹⁷ Diário da Assembléia Constituinte, 23/09/1988, p. 14317

PSDB de gratidão, de enorme gratidão pelo esforço feito por todos, e esse todos abarcam não apenas os Constituintes aqui presentes e os que mais estiverem presentes, mas abarca, também, a imensa legião de funcionárias desta Casa que, desde o momento em que fazíamos o Regimento Interno, tornaram viável uma Constituição que, além da contribuição de todos nós, contou também com a imensa colaboração do povo brasileiro.

Pela primeira vez na História - não sei se apenas na História da Brasil - se faz uma Constituição com a colaboração direta da cidadania. Recebemos aqui nesta Casa milhões de assinaturas encaminhando as chamadas emendas populares e todo o receio que havia sido despertada no início, pelo fato de que decidíamos abrir o debate constitucional à sociedade civil e permitir que aqueles que não foram eleitos constituintes pudessem participar desta grande revisão da vida brasileira, todo temor que essa atitude despertou, rapidamente se dissipou, porque verificamos que, na verdade, pela primeira vez na História do Brasil, teremos uma Constituição que espelha os anseios de boa parte do País, e que se não foi possível aprovar todas as emendas populares, boa parte daquilo que estava contido nelas influenciou as decisões desta Casa.. E se antes já havíamos iniciado um debate constitudonal que alcançava setores significativos da população brasileira, e a Comissão AfonsoArinos é exemplo disso, foi a partir de uma decisão desta Constituinte que foi possível generalizar a preocupação com a nova Constituição para todo o povo brasileiro.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, tão importante quanto as normas que estamos aprovando é o fato de que, talvez pela primeira vez na História do Brasil, o nosso povo tenha sentido de perto o que é a consciência de seus direitos. Para nós, no Brasil, o mesmo processo que na Europa se desenrolou lentamente, através da ampliação da cidania, pela organização da sociedade e pela pressão dessa sociedade, aqui num curto espaço de tempo, o País inteiro entendeu que sem direitos assegurados não há liberdade e sem liberdade não há avanço social (palmas.)

Esse processo é tão importante quanto as normas escritas que o Constituinte Bemardo Cabral,. com tanta competência. soube redigir.

Srs. Constituintes, a nossa transição democrática poderá até mesmo ter sido considerada, sem injustiça. como uma transição preguiçosa. Ela esprou-se no tempo, e esta Assembléia é exemplo disso. Durante quase dois anos debruçamos sobre as grandes questões e as pequenas questões. com o maior empenho, empenho das Lideranças,. empenho de milhares de pessoas que para cá vieram e transformaram este Congresso num grande ponto de encontro do Brasil

Vimos aqui, representantes dos sindicatos. Vimos, aqui, os maiores empresários do Brasil. Vimos, aqui, representantes das igrejas. Vimos, aqui, representantes das nações indígenas. Vimos, aqui, estudantes e professores. Vimos, aqui, uma espécie de amostra de todo este Brasil que, tocado pela consciência do direito, tocado pela sensação de que é agora o momento de se implantar regras que venham a ser definitivas, a correr os corredores.

Pressionamos sim, discutimos infinitas vezes com eles, mas também vimos que aqui, nesta transição que foi lenta e neste espaço tão grande de tempo e de convívio, aprendemos que não há democracia sem transigência recíproca e que todos aqueles que tentaram - e alguns tentaram - impor o ponto de vista, às vezes por golpes regimentais, às vezes pela organização de plenário, acabaram por ter que se curvar ao fato de que na democracia não vale apenas a vontade da minoria, mas vale, principalmente, o respeito à vontade da maioria. E a Constituição há que ser feita para assegurar ambas. assegurar que haja vontade da maioria expressa regularmente, mas que maioria alguma possa esmagar aquilo que as minorias desejam e pregam. Por isso, assegura-se a liberdade ao exercício do direito das minorias.[...]

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, não quero alongar-me, porque a hora é de votação. Em nome do meu partido, devo dizer que se mais não fizemos foi porque mais não pudemos. Temos confiança de que esta Constituição que será votada aqui há de ser, sim, um marco que despertará, como despertou a consciência do Direito, despertará o País, para que se organize a fim de lutar não apenas pelos direitos e deveres aí inscritos, mas para que possamos avançar ainda mais.

Não caberia a esta Constituição preencher aquilo que não foi preenchido ainda pela vida. Caberá agora à sociedade, com muito empenho, na luta e no conflito, produzir novas transformações, para que amanhã possamos acolher um novo texto da Constituição, através de emendas. Mas a Constituição, como diz o Senador Jarbas Passarinho, é intocada, senão pelos próprios Constituintes, intocável, e há de valer como regra para todos, tenhamos estado de acordo ou contra os pontos que votamos. Enquanto estiverem em vigência, terão a nossa obediência, porque terão a vontade do povo brasileiro expressa pelo voto que daremos em poucos instantes. Muito obrigado, Sr. Presidente.

3 A EXPERIÊNCIA DAS ASSEMBLÉIAS ESTADUAIS E OS MOVIMENTOS DA SOCIEDADE PRO-INICIATIVA POPULAR

3.1 Constituições Estaduais que adotam a iniciativa popular constitucional

A Constituição Federal determinou em seu art. 25 que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observando os princípios e as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

As Constituições Estaduais atendendo o princípio da simetria praticamente repetiram a Constituição Federal, mas, algumas fizeram questão de trazer para os seus textos a iniciativa popular para emendar a Constituição do Estado. São as Constituições Estaduais precursoras do movimento de democracia participativa, como são exemplos a:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

“Art. 74. Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

IV – dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do estado.”

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

“Art. 8º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto, por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do estado. Parágrafo único. Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por 10 municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada município.

.....

Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

V – popular, na forma do art. 8º.”

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

“Art. 17. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

III – de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto de municípios existentes no estado, com não menos de três décimos dos eleitores em cada um deles.”

CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA

“Art. 49. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

IV - de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 22. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.”

Apesar de algumas Constituições Estaduais terem introduzido a iniciativa popular para receber emendas ao próprio texto, trata-se de um direito que não é muito exercitado diante da dificuldade de se conseguir as subscrições. O povo prefere encaminhar sugestões aos parlamentares para que encampem suas idéias. O fato é que a dificuldade não deve ser empecilho à prática do direito. Este pode até não ser exercitado, mas está lá, no texto, para quando o Povo quiser dele fazer uso.

3.2 A experiência do Estado do Pará

No ano de 2005, os paraenses acompanharam a aprovação do primeiro Projeto de Emenda Constitucional de iniciativa popular à Constituição do Estado, conforme noticiado pela Assembléia Legislativa do Pará:

Notícias do Legislativo (ALEPA)¹⁸

Aprovado 1º projeto de iniciativa popular do Pará

Em 09 de agosto de 2005

Manifestações de alegria, de vitória e de agradecimento encerraram a sessão ordinária de hoje (09) da Assembléia Legislativa. Tudo porque os 29 deputados

¹⁸ Notícias do Legislativo (ALEPA) do dia 9 de agosto de 2005, disponível em www.alepa.gov.br

e deputadas presentes aprovaram, à unanimidade de votos, o Projeto de Emenda Constitucional nº 03/98, de iniciativa popular, que suspende a restrição do passe livre às pessoas portadoras de deficiência, nos transportes públicos rodoviários e aquaviários, intermunicipais e municipais, no Pará.

Pelo artigo 249, inciso VI, alínea “a”, da Constituição do Pará, até então somente tinham direito à gratuidade as pessoas portadoras de deficiência “com reconhecida dificuldade de locomoção”, termo que foi retirado com a aprovação da emenda popular para que a isenção tarifária seja agora usufruída, também, por pessoas com deficiência sensorial (visual e auditiva) e mental, além da motora.

Estima-se que, no Pará, 870 mil pessoas sejam portadoras de deficiência.

Por se tratar de emenda constitucional, que não precisa ser sancionada pelo Executivo, a extensão do passe livre ao segmento, nos transportes públicos rodoviários e aquaviários, intermunicipais e municipais, estará valendo no Pará assim que for publicada no Diário Oficial do Estado (DOE). Caberá ao Governo do Estado a operacionalização da concessão do benefício.

O projeto recebeu uma emenda modificativa, também aprovada à unanimidade, para garantir que somente tenha direito à gratuidade a pessoa que comprovar ter algum tipo de deficiência. Isso para evitar que pessoas de má-fé abusem do benefício.

Ineditismo - O Projeto de Emenda Constitucional nº 03/98 foi o primeiro de iniciativa popular apresentado ao Legislativo Estadual, o que ensejou uma comemoração ainda maior na Casa, cujas galerias permaneceram lotadas na sessão de hoje por portadores de necessidades especiais. Afinal, foram sete anos de espera.

A Constituição, em seu artigo 8º, permite à população que apresente projetos ao Legislativo, desde que subscrito por, no mínimo, 0,5% do eleitorado do Estado. Em 1998, o Pará somava 3,220 milhões de eleitores, o que obrigava a emenda popular a contar com cerca de 15,5 mil assinaturas. O segmento dos portadores de deficiência foi além e conseguiu 18 mil assinaturas em 16 dos 143 municípios paraenses.

Nos demais Estados, não há registros de emendas constitucionais de origem popular.

A esperança é a de que emendando a Constituição Federal, todas as Constituições Estaduais introduzam em seus textos a iniciativa popular constitucional.

3.3 É hora de modificar a Constituição

Na cerimônia de instalação dos trabalhos de revisão da Constituição do Estado do Ceará, em 23.04.07, Paulo Bonavides convocou a Assembléia cearense a juntar-se com outras assembléias para apresentarem, com base no art. 60, uma proposta de emenda à Constituição Federal, com o objetivo de incluir um inciso IV ao referido artigo 60 e, assim, introduzir no texto constitucional a iniciativa popular para propor emendas a Constituição Federal, conforme noticiado pelo Jornal O Povo:

Emenda à Constituição por iniciativa popular

Paulo Bonavides

Especial para O POVO

14/5/07

O constitucionalista Paulo Bonavides aborda os trabalhos de atualização da Constituição estadual e defende, para além do trabalho de atualização da Carta, uma campanha nacional para instituir os projetos de iniciativa popular de emenda à Constituição.

Com júbilo e desvanecimento assumimos na manhã de 23 de abril de 2007, em sessão solene da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, a presidência de honra da Comissão de juristas e deputados que ali se instalou para levar a cabo os trabalhos de reforma e adequação da Carta Magna estadual aos ditames e princípios da Constituição Republicana vigente. Promulgada há cerca de duas décadas pelo poder constituinte da restauração democrática, a Constituição de 1988 pôs termo aos vinte anos de absolutismo da ditadura militar de 1964. (...)

Os propósitos de melhoria e aperfeiçoamento do texto magno avultam na obra revisora, que convergirá sobretudo para o expurgo das inconstitucionalidades porventura existentes em alguns artigos e parágrafos da Lei Maior estadual.

Contudo, a meu parecer, o empenho da Comissão de Reforma não deve cingir-se unicamente a essa tarefa revisora, senão que, indo mais longe, cabe-lhe aprovar, como coroamento de todas essas diligências, a proposta de uma campanha nacional, ampla, fecunda e abrangente, que congregue mais da metade das Assembléias Legislativas da Federação, numa comunhão de esforços, no sentido de instituir a iniciativa popular em matéria constitucional. Isto com o fim de não deixar esse instituto plebiscitário restrito tão somente à legislação ordinária, qual ora acontece, nos termos do parágrafo 2º do art. 61 da Constituição.

Em bases concretas, isto se fará mediante o poder de Emenda à Constituição que as Assembléias já possuem, de acordo com o inciso III do art. 60 da Carta Magna.

Poderão elas assim propor o acréscimo de mais um inciso - o de número IV - aumentando os entes qualificados a oferecer emendas à Constituição.

Dotado desse poder, compartilhado com os membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o presidente da República e as Assembléias Legislativas, emergirá também o cidadão eleitor, que é a grande célula da democracia participativa.

A emenda das Assembléias, que o capacite doravante a movimentar, pelo instituto da iniciativa popular, em matéria constitucional, o poder de reforma da Lei Maior, redigir-se-ia desse teor:

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

IV - de um e meio por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

(...)

A Assembléia do Estado do Ceará imprimirá, assim, seu nome nos fastos da democracia brasileira como a casa da Constituição, do cidadão participativo, dos poderes legítimos, do povo soberano, tornando real e concreto, em toda sua dimensão de legitimidade, o parágrafo único do art. 1º da Carta de 1988.

A partir do discurso de Paulo Bonavides na Assembléia cearense a campanha pela iniciativa popular foi aumentando a cada entrevista ou artigo que o ilustre constitucionalista teve a oportunidade de escrever:

[...]Desde 1988, os princípios alojados na Constituição governam o país com altíssimo teor jurídico, graças à força normativa do princípio da soberania popular. Pode este introduzir nas formas decadentes do modelo representativo institutos como o da iniciativa popular no que toca à propositura constitucional de reformas do sistema. A abertura de uma nova artéria da democracia no art. 60 da Lei Fundamental dar-se-á mediante introdução do item IV aos três itens antecedentes, que conferem exclusividade de emenda constitucional por iniciativa de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Presidente da República e de metade mais uma das Assembléias estaduais. Urge acrescentar a emenda por iniciativa popular. Passo encorajador

nessa direção partiu, de último, da Assembléia Legislativa do Ceará, que ora empreende a reforma da Constituição Estadual[...]¹⁹

Em 11 de outubro de 2007, o Professor Paulo Bonavides anuncia, oficialmente, o lançamento de uma campanha de âmbito nacional, com o objetivo de ampliar a democracia participativa, com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil. O constitucionalista foi indicado para presidir a recém-criada Comissão Especial de Apoio à Emenda Constitucional de iniciativa Popular:

Bonavides lança campanha para povo poder emendar Constituição

Por: Ordem dos Advogados do Brasil

Brasília, 11/10/2007 - Medalha Ruy Barbosa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e um dos maiores constitucionalistas do País, o professor Paulo Bonavides anunciou hoje (11) o lançamento de uma campanha de âmbito nacional, com o objetivo de ampliar a democracia participativa na vida política do País. Para tanto, o primeiro e um dos mais significativos passos da campanha, segundo ele, é a necessidade de introdução de um inciso (o IV) no artigo 60 da Constituição Federal, fixando a possibilidade de o texto constitucional ser emendado também mediante iniciativa popular. Tal como está na Carta Magna hoje, o artigo 60 estabelece que as emendas só podem ser propostas por três entes qualificados: um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, o presidente da República e metade mais uma das Assembléias Legislativas. Bonavides informa que já conquistou um aliado de peso para a campanha: o presidente nacional da OAB, Cezar Britto, que criou no âmbito da entidade a Comissão Especial de Apoio à Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, e deu a ao jurista a sua presidência.²⁰

Além do suporte que receberá da comissão criada pela OAB, para viabilizar a idéia de dotar o eleitorado brasileiro de poder para emendar a Constituição Federal Paulo Bonavides pretende visitar e mobilizar todas as Assembléias Legislativas. Sua principal meta é reunir o apoio de pelo menos 14 Assembléias (metade mais uma) para que elas apresentem ao Congresso Nacional a proposta (PEC) de inclusão do inciso IV no artigo 60, estabelecendo a emenda constitucional a partir da iniciativa popular. O percentual de eleitores exigido para apresentação de uma proposta de emenda à Constituição, bem como o número mínimo de Estados pelos quais devem estar distribuídos, são questões

¹⁹ Extraído do artigo *Constituinte e iniciativa popular* de Paulo Bonavides, 10/07/07, disponível em www.defato.com/robertoguedes/

que Bonavides pretende discutir com os deputados estaduais e outros setores da sociedade civil envolvidos na campanha.

"Por enquanto, vamos organizar a comissão criada pelo Conselho Federal da OAB (já foi designado também seu vice-presidente, o jurista Paulo Lopo Saraiva) e concentrar esforços na mobilização das Assembléias Legislativas da Federação, numa comunhão de forças para instituir a iniciativa popular em matéria constitucional", explicou o constitucionalista. Ele calcula que até o advento da XX Conferência Nacional dos Advogados, que a OAB promoverá de 11 a 15 de novembro de 2008, em Natal (RN), poderá anunciar o envio da proposta de emenda das Assembléias ao Congresso Nacional, propugnando pela competência da iniciativa popular para propor emendas à Constituição. Bonavides planeja reunir durante a Conferência de Natal os presidentes dos Legislativos estaduais de todo o País para fazer o anúncio formal da emenda.

De acordo com o Medalha Ruy Barbosa e agora presidente da Comissão de Apoio à Emenda Constitucional por Iniciativa Popular da OAB, Paulo Bonavides, urge colocar a iniciativa popular na esfera da legislação constitucional. "É preciso ampliar o número de entes qualificados a oferecer emendas à Constituição, passando-se a inserir a figura do cidadão eleitor, que é a grande célula da democracia participativa", observou o jurista. "É preciso conferir ao povo a alta capacidade política de atuar diretamente na elaboração de leis que reformem a Constituição, ou seja, em atos participativos de natureza constituinte".

²⁰ disponível em www.direito2.com.br, em 11/10/07

4 INICIATIVA CONSTITUCIONAL POPULAR NO DIREITO COMPARADO

4.1 A Suíça, modelo de democracia direta

No Brasil, a Constituição Federal prevê a iniciativa popular apenas para a elaboração de leis federais. A iniciativa popular para emendar a Constituição está prevista apenas em algumas constituições estaduais. Nesse ponto, seria importante refletir sobre a ocorrência da iniciativa popular em outros sistemas. A pesquisa que fizemos revelou que a iniciativa popular constitucional, propriamente dita, é identificada em poucos países, sendo maior a presença dos institutos do referendo e do plebiscito.

Na Suíça, (DUARTE NETO, 2005, p. 53-86) país considerado o berço da democracia participativa, o povo se reúne em assembléia para deliberar sobre vários assuntos, como a votação de leis e eleições. Podem propor revisão da Constituição por iniciativa popular, demandar o referendo facultativo ou participar do referendo obrigatório. É possível iniciar a revisão total ou parcial da Constituição por subscrição popular, apoiada pelo menos por cem mil cidadãos, cujas assinaturas devem estar reunidas num período máximo de dezoito meses. A iniciativa popular dá início ao referendo obrigatório sem que o Parlamento possa impedi-lo. A única coisa que ele pode fazer é apresentar um projeto que será submetido ao referendo ao mesmo tempo que o projeto proposto pela iniciativa popular.

Os outros atos submetidos ao referendo obrigatório e todos os atos expostos ao referendo facultativo são propostos pelo Parlamento. O direito do povo de provocar um referendo, quando ele é facultativo, exige assinatura de cinquenta mil cidadãos, reunidas num prazo máximo de vinte e quatro dias, a partir da publicação da lei.

4.2 Estados Unidos

Nos Estados Unidos, não existe previsão de iniciativa popular constitucional para a Constituição Federal, somente para as Constituições Estaduais.

A iniciativa popular no sistema americano conforme DUARTE NETO (2005, p. 69) está albergada em dezessete Estados, a saber, Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Flórida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Dakota do Norte, Ohio, Oklahoma, Oregon e Dakota do Sul, sendo que em cada um deles o instituto

assume contornos peculiares. Todos os Estados contam com a iniciativa popular direta, com exceção de Massachusetts e Oregon, nos quais a atribuição popular de revisar o texto constitucional é indireta.

4.3 Peru

No Peru²¹, a iniciativa corresponde ao Presidente da República com aprovação do Conselho de ministros; os Senadores e Deputados; à Corte Suprema por acordo de seu Plenário; e cinquenta mil cidadãos com firmas comprovadas pelo Juízo Nacional de Eleições.

4.4 Uruguai

No Uruguai²², a Constituição da República Oriental do Uruguai, de 24.8.67, é a que dispõe do procedimento mais democrático dentre os Estados sul-americanos. Essa tendência se manifesta desde a iniciativa que é conferida também a 10% dos cidadãos inscritos no Registro Cívico Nacional (art. 331). Apresentado o projeto pela iniciativa popular ou quando apresentado por dois quintos do total de membros da Assembléia Geral (reunião da Câmara

²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)

TÍTULO VI - DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. www.planalto.gov.br/constituicoes.

²² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (1967)

CAPITULO III

Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.[...]

www.planalto.gov.br/constituicoes.

de Representantes e do Senado), será ainda levado à consideração popular através de plebiscito para confirmar o prosseguimento do projeto.

DUARTE NETO (2005, p.75-76) reconhece que “a despeito de seu alto apreço em terras suíças e americanas, a iniciativa popular não veio a angariar a mesma notoriedade no remanescente dos ordenamentos”. As razões seriam, em primeiro lugar, a primazia ostentada pelos demais mecanismos de participação direta: o referendo e o plebiscito. Em segundo, a iniciativa popular careceria de uma “robusta educação popular”, ao contrário dos mecanismos decisórios do Estado, o referendo e o plebiscito que dispensariam maiores qualidades empreendedoras ou organizacionais, sendo suficiente, na maioria das vezes, com a adesão popular inconsciente ou manipulada por demagogos.

Outra razão, prossegue o autor, seria a “ojeriza que a democracia participativa acarreta em políticos, ideológicos e doutrinadores que a têm como deslegitimadora do regime representativo e técnica ineficiente de produção de decisões políticas.

CONCLUSÃO

Para que a discussão sobre o instituto da iniciativa popular constitucional se desenvolvesse neste trabalho, partimos de algumas premissas: a Constituição permite que o povo possa apresentar ao parlamento para apreciação, projetos de leis ordinárias e complementares. Por que não pode, também, apresentar emendas à Constituição?

Vimos que o povo é soberano, que o povo através de representantes eleitos pode até estabelecer uma nova Constituição. O poder constituinte, porém, ao instituir o poder derivado como órgão competente para modificar a Constituição, quando isso fosse necessário, relacionou alguns legitimados para a propositura das respectivas emendas. Por alguma razão especial, apesar das emendas de parlamentares e de populares com mais de trinta mil assinaturas cada; apesar de a iniciativa ter sido incluída no anteprojeto e projetos da Comissão de Sistematização e ter chegado ao Plenário, emenda substitutiva, apresentada em Plenário, retirou a iniciativa popular do texto. Não houve uma razão expressa. Há indícios, entre um discurso parlamentar e outro, de que havia medo de que o grande trabalho de elaboração da Constituição pudesse ser vulgarizado, no dia seguinte à sua aprovação, com uma quantidade enorme de emendas dos setores menos contemplados.

O tempo provou o seguinte: os critérios para apresentação de projetos de leis pelo povo são tão rígidos que quase não há projetos de iniciativa popular. Acredita-se que mantida a mesma rigidez para emendas constitucionais, o resultado teria sido o mesmo. Talvez com alguma motivação a mais por parte de seguimentos organizados que teriam interesse em modificar a Constituição em busca de algum benefício próprio. O tempo provou também, que a vulgarização não precisou das emendas populares, os próprios legitimados se encarregaram desse mister. Até a presente data, a Constituição conta com 56 emendas ao seu texto. No ano de 2007 foram registradas 216 emendas na Câmara dos Deputados.

Analisando sob o aspecto prático, talvez não houvesse necessidade de estabelecer um novo legitimado para propor mais emendas ainda. A questão, porém, não é de praticidade, é de democracia. A participação do povo na elaboração das leis de um país ou nas decisões governamentais - já ficou demonstrado pelas estatísticas sociais - é referencial de nação desenvolvida.

Verificamos que em outros países, a participação popular direta é comum, com ênfase para a utilização do referendo e o plebiscito. Vários Estados brasileiros adotaram em seus textos constitucionais, a iniciativa popular constitucional.

No Brasil, foram apresentadas propostas de emendas constitucionais com o objetivo de introduzir o povo como o quarto legitimado a propor emendas à Constituição. Alguns doutrinadores entendem que essa proposta seria inconstitucional porque fere princípios constitucionais implícitos. Discutimos, ao correr do trabalho, que essa hipótese tem contra-argumentos de outra corrente que entende que o quarto legitimado que se deseja introduzir é o próprio povo, titular do poder constituinte originário. E que não há que se admitir a intangibilidade dos princípios implícitos porque o mesmo não ocorre com as próprias cláusulas pétreas, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Por fim, resta à sociedade, após vinte anos da promulgação da Constituição de 1988, reivindicar que o seu desejo de participação figure de forma plena na Constituição. Para sensibilizar o poder derivado, a sociedade deve se mobilizar para introduzir o assunto na agenda do Congresso Nacional. Recentemente, o constitucionalista Paulo Bonavides, em parceria com a OAB Nacional, deu início a uma campanha para que as Assembleias Legislativas, na forma do inciso III do art. 60, apresente ao parlamento uma proposta de emenda constitucional, para conceder ao povo o direito de emendar a Constituição. Esta discussão, pelo visto, não termina aqui, ao contrário, está apenas começando.

APÊNDICE

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº , DE 2008

(Do Sr. e outros)

Altera a redação dos arts. 60 e 61 da
Constituição Federal, para dispor sobre a
iniciativa popular.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 60 e 61 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 60.....

.....

IV - de dois milhões de eleitores, distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles." (NR)

.....

Art. 61.....

.....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um milhão de eleitores distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

Propomos a modificação da Constituição acrescentando um inciso IV ao art. 60 e nova redação ao § 2º do art. 62, para permitir que a Constituição seja emendada através da iniciativa popular, ao mesmo tempo que se reduz o número de subscrições para os projetos de leis ordinárias. As propostas de emenda popular constitucional deverão ser subscritas por, no mínimo, dois milhões de eleitores. Em contrapartida, o número de subscrições para a

iniciativa popular para apresentação de leis fica reduzindo, nominalmente, para um milhão de eleitores. Atualmente, o critério mínimo exigido para projetos de leis populares é de um por cento do eleitorado nacional, o que corresponde a hum milhão e duzentos mil eleitores.

O critério baseou-se em dois aspectos: um, a iniciativa popular constitucional que por conta da rigidez constitucional deve ter um quorum maior que aquele exigido para a apresentação de leis. Outro, em atenção ao movimento que reivindica a redução do quorum para apresentação de leis para tornar essa participação mais acessível.

Quanto à decisão de se adotar critério nominal ao invés do percentual de eleitores

Sala das Sessões,

REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (organizadores). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 16.

CRETELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, v. 5.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____ **A democracia no limiar do século XXI**, São Paulo: Saraiva, 2001.

_____ **O poder constituinte**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Monografia. Especialização em Direito Legislativo. UNILEGIS e UFMS, Brasília, 2004.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Poder constituinte reformador: limites e possibilidades da revisão cosnituional brasileira**. São Paulo: RT, 1993.

MEDEIROS, Carlos Augusto de; COELHO, Hilbernon Fernandes; BRAGA, Karen Kolaric (colaboradora). **Curso de metodologia científica: contexto, fundamentos, organização do trabalho acadêmico e iniciação à pesquisa científica** (textos escolhidos). Guará, DF, 2006. v. 2.

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

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3.ed. Coimbra: Coimbra editora, 1996, vol.2.

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

MENKE, Fabiano. **Assinatura eletrônica no direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Poder de reforma constitucional**, Salvador: Livraria Progresso, 1954.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 65.

_____ **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____ **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 65.

SYEYÈS, Emmanuel J., **A Constituinte burguesa: qu'est-ce le tiers état?**, 4 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.