



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**A SUBUTILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR NO BRASIL E EM
PORTUGAL**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito; Especialidade em Ciências
Jurídicas

Autor: LEONILSON LIMA DE MIRANDA

Orientador: PROFESSOR DOUTOR PEDRO TROVÃO DO ROSÁRIO

Número do candidato: 20141300

Junho de 2018

Lisboa

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus professores da Universidade Autónoma de Lisboa, Professores Doutores: Alex Sander Xavier Pires, Estela Barbas, Antônio Pedro, Armindo Saraiva e, de modo especial, Pedro Trovão do Rosário, pela indicação do caminho mais seguro a percorrer diante dos dilemas académicos. Cada um com sua característica própria, mas com a marca comum da bagagem intelectual e a forma simples de dividir conhecimentos, só presente nos melhores.

RESUMO

A presente dissertação aborda a baixa participação popular no exercício da cidadania no Brasil e em Portugal, especialmente a subutilização da iniciativa popular. A iniciativa popular, um dos instrumentos mais importantes da democracia semidirecta previstos nas constituições modernas, que permite a propositura de leis pelos cidadãos de forma complementar ao sistema representativo, tem sido pouco utilizado pelos cidadãos brasileiros e portugueses. Decorridos trinta anos da previsão constitucional do instituto no Brasil e vinte anos em Portugal, apenas oito dos dez projectos de lei apresentados foram aprovados, demonstrando um acentuado défice democrático nestes países. A democracia semidirecta indicou o caminho, criando mecanismos de participação directa dos cidadãos nos assuntos políticos do Estado. Por uma série de factores, isso não ocorreu como esperado, especialmente após longos anos sem democracia nos dois países. Longe de tentar esgotar uma questão tão complexa, são apontadas algumas questões que podem ajudar a compreender, em parte, o suposto desinteresse das sociedades brasileira e portuguesa no exercício da cidadania pelo instrumento da iniciativa popular para apresentação de projectos de lei, tais como: a exigência rígida para a apresentação de projectos de lei; as limitações materiais incompreensíveis impostas ao instituto, reduzindo sua importância; a ausência do Estado na promoção da democracia; a resistência de uma elite contrária à participação popular; e a ausência de uma educação cidadã. Esses, se não esgotam as razões, são alguns dos principais entraves ao exercício legislativo do instrumento da iniciativa popular.

PALAVRAS- CHAVE: Democracia. Sistema Representativo. Cidadania. Iniciativa Legislativa. Internet. Soberania Popular.

ABSTRACT

This present dissertation addresses the low popular participation in the exercise of citizenship in Brazil and Portugal, especially the underutilization of popular initiative. Popular initiative, one of the most important instruments of the semi-direct democracy foreseen in modern constitutions, which allows citizens to propose laws in a complementary way to the representative system, has been little used by Brazilian and Portuguese citizens. After thirty years of the institute's constitutional forecast in Brazil and twenty years in Portugal, only eight of the ten bills submitted were approved, demonstrating a marked democratic deficit in these countries. The semi-direct democracy indicated the way, creating mechanisms of direct participation of the citizens in the political subjects of the State. By a series of factors, this did not occur as expected, especially after long years without democracy in both countries. Far from trying to exhaust such a complex issue, some questions are pointed out that may help to understand, in part, the supposed disinterest in Brazilian and Portuguese societies in the exercise of citizenship through the instrument of popular initiative for the presentation of bills, such as: rigid requirement for the presentation of bills; the incomprehensible material limitations imposed to the institute, reducing its importance; the absence of the State in the promotion of democracy; the resistance of an elite opposed to popular participation; and the absence of citizen education. These, if they do not exhausted the reasons, are some of the main obstacles to the legislative exercise of the instrument of popular initiative.

KEYWORDS: Democracy. Representative System. Citizenship. Legislative Initiative. Internet. Popular Sovereignty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – DA DEMOCRACIA DIRECTA AO SISTEMA REPRESENTATIVO.	14
1.1 – Breve Histórico.....	14
1.2 – Democracia Direta: Grécia.....	22
1.3 – Constitucionalismo.....	24
1.4 – Democracia Indireta.....	27
1.4.1 – Democracia e Liberalismo.....	31
1.5 – Sistema Representativo.....	33
1.5.1 – Mandato Imperativo.....	34
1.5.2 – Mandato Livre.....	36
1.5.3 – Os Debates: Democracia Directa <i>versus</i> Sistema Representativo.....	38
1.5.4 – Os Princípios da Representação: A Vedação Constitucional do Mandato Imperativo e o Mandato Livre.....	40
1.5.4.1 – Representação de Interesses e Legitimidade.....	42
1.5.4.2 – Os Poderes do Mandante: A Revogação do Mandato.....	44
1.5.5 – A Influência do Poder Executivo na Representação.....	45
1.5.6 – A Hegemonia e o Retrato dos Grupos.....	46
1.6 – O Poder dos Partidos.....	48
CAPÍTULO II – A DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.....	52
2.1 – Conceito e Evolução.....	52
2.1.1 – O Preconceito à Democracia Participativa e a Herança Histórica dos Plebiscitos.....	55
2.2 – Ferramentas da Democracia Semidirecta.....	59
2.2.1 – Veto Popular.....	59
2.2.2 – Petição Popular.....	60
2.2.3 – <i>Recall</i>	60
2.2.4 – Plebiscito.....	61
2.2.5 – Referendo.....	61
2.2.5.1 – Referendo Constitucional.....	62
2.3 – A Função de Legislar.....	65
2.3.1 – Formas Atípicas de Legislar.....	66
2.4 – Iniciativa Popular: O Povo Legislando.....	68

2.5 – A Iniciativa Popular no Brasil.....	69
2.5.1 – Os Projectos de Lei no Brasil.....	71
2.5.1.1 – Projecto de Lei nº 4.146/93.....	72
2.5.1.2 – Projecto de Lei nº 1.517/99.....	73
2.5.1.3 – Projecto de Lei nº 2.710/92.....	73
2.5.1.4 – Projecto de Lei nº 518/09: Lei da Ficha Limpa.....	74
2.5.1.5 – Projecto de Lei nº 4.850/16.....	75
2.5.1.6 – Iniciativa Popular nos Estados.....	75
2.6 – Os Projectos de Lei de Iniciativa Popular em Portugal.....	77
2.7 – Iniciativa Popular em Outros Países.....	79
CAPÍTULO III – A INICIATIVA POPULAR.....	85
3.1 – Iniciativa Popular: Previsão Legal no Brasil.....	85
3.1.1 – Requisitos para Propositura.....	87
3.1.1.1 – Forma Redigida.....	87
3.1.1.2 – Matéria Única.....	89
3.1.1.3 – Quórum.....	90
3.1.2 – Poderes e Limites da Atuação Parlamentar nos Projectos de Iniciativa Popular.....	91
3.1.2.1 – Rejeição do Projecto.....	91
3.1.2.2 – Emendas ao Projecto.....	94
3.1.3 – Controlo de Constitucionalidade.....	96
3.1.3.1 – Momento do Controlo de Constitucionalidade.....	97
3.1.4 – Alcance Material da Iniciativa Popular.....	99
3.1.4.1 – Iniciativa Popular de Lei Ordinária e Lei Complementar.....	100
3.1.4.2 – PEC de Iniciativa Popular.....	101
3.1.4.3 – Convocação de Referendo por Iniciativa Popular.....	104
3.1.4.3.1 – Mandado de Injunção como Garantia Constitucional do Exercício da Cidadania.....	107
3.2 – A Participação Popular em Portugal: Iniciativa Legislativa dos Cidadãos e o Referendo.....	108
3.2.1 – Limites à Iniciativa Legislativa dos Cidadãos.....	111
3.2.2 – A Evolução Portuguesa.....	113
CAPÍTULO IV – DEMOCRACIA ELETRÓNICA.....	115
4.1 – A Revolução da Internet.....	115
4.2 – A Política, a Democracia e a Internet.....	117

4.3 – A Importância da Esfera Pública e a Democracia Deliberativa.....	119
4.3.1 – As Plataformas Eletrônicas Institucionais e não Institucionais.....	122
4.3.1.1 – A Câmara dos Deputados e o Portal “e-Democracia”.....	123
4.3.1.2 – O Poder Executivo e o “Gabinete Digital”.....	123
4.3.1.3 – A Transparência Brasil.....	124
4.4 – O Laboratório da Iniciativa Popular Eletrônica: Petição Pública.....	124
4.5 – Do Laboratório à Prática da Democracia Eletrônica.....	125
4.5.1 – Portugal e a Democracia Eletrônica.....	126
4.5.2 – O Brasil e a Democracia Eletrônica.....	127
4.5.2.1 – A Democracia às Mãos.....	128
4.6 – A Responsabilidade do Estado na Promoção da Democracia Eletrônica.....	129
CONCLUSÃO.....	131
FONTES.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	140

INTRODUÇÃO

O Estado moderno como forma de organização da sociedade em união de vontades, em busca do bem comum, tem na democracia a melhor invenção criada pela burguesia.

A democracia moderna floresceu junto com a filosofia liberal, desenvolvida a partir das ideias iluministas que varreram o absolutismo, com a ascensão da burguesia, onde a liberdade tinha um significado tão especial quanto amplo, e o individualismo era uma característica comum dos ideais democráticos e da filosofia liberal¹.

A democracia, hoje, impõe respeito e dá status aos Estados modernos. É símbolo de liberdade e igualdade dos povos, e é vista como o bastião da civilização moderna. Uma divindade, que quase não provoca oposição², sob o risco de se cometer um sacrilégio.

Paradoxalmente, a democracia moderna serve como um laboratório de dominação burguesa, que faz o povo sentir-se parte desse processo, sem se dar conta da real distância que o separa do poder.

A democracia oferece uma sensação de pertencimento capaz de promover uma estabilidade. A ideia de que eu participo do processo de escolha dos representantes e, portanto, do poder, pelo simples comparecimento às urnas durante o período eleitoral, parece suficiente para alimentar essa sensação.

Esse pertencimento não permite a compreensão de que há imposições nas relações de poder e de que as decisões são tomadas de cima para baixo, mas, ao contrário, tem-se a clara percepção de que a democracia representa a liberdade e a igualdade, de que cada cabeça, cada cidadão, representa um voto de igual valor para todos, e que por isso todos são responsáveis e fiadores dos governantes.

¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986, p.13.

² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.345.

Essa falsa ideia é suficiente para promover a pacificação social necessária à manutenção da ordem e para assegurar que todos respeitarão os resultados das eleições, sem rupturas, em tese, até o próximo chamamento. É algo extraordinariamente mágico.

Mas não há de se demonizar a democracia por suas imperfeições. A democracia é criativa e sempre se reinventa³. Sua capacidade autotrófica, garante sua renovação natural a cada processo histórico, embora necessite das condições favoráveis para isso ocorrer.

Apesar de não ser uma unanimidade a democracia sempre gozou de prestígio. Para Paulo Bonavides, o aparente pessimismo de Rousseau, ao dizer: “*se houvesse um povo de Deuses, esse povo se governaria democraticamente*”⁴, foi mal compreendido por seus intérpretes contrários à democracia, pois, apenas revelava o grau de perfeição que se desejava dessa forma de governo. O jurista brasileiro, contudo, ressalta que, se os tropeços históricos da democracia impedem sua perfeição, a democracia ainda é a melhor e mais sábia forma de organização de poder de todas as civilizações⁵.

O inglês Winston Churchill, estadista britânico (1874-1965) exaltou a democracia de forma peculiar: “*a democracia é o pior dos regimes, à exceção de todos os outros*”⁶.

Carole Pateman, comentando a teoria contemporânea da democracia, de Dahl, sugere duas opções: a de um sistema que permite a todos os grupos activos e legítimos serem ouvidos em alguma etapa do processo de tomada de decisões; ou um sistema no qual isso não ocorre (totalitarismo)⁷.

³ BITTAR, Eduardo C.V. **Teoria do Estado: Filosofia Política e Teoria da Democracia**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas/GEN, 2016, p.61.

⁴ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 343.

⁵ *Id.*

⁶ Expressão retirada do texto “**Churchill tem razão**”, de autoria de Viriato Soromenho-Marques. Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/viriato-soromenho-marques/interior/churchill-tem-razao-3823254.html>. Consulta feita em: 26/06/2018.

⁷ PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992, p.25.

Marnoco e Souza, jurista português, citado por Bonavides, escreveu que a melhor justificação do princípio democrático “*resulta da impossibilidade de encontrar outro que lhe seja superior*”⁸.

Os avanços da sociedade com a conquista dos direitos civis e políticos e o respeito aos direitos humanos são inquestionavelmente obras da democracia, guiadas pela força de seus princípios, e o sufrágio universal é uma das maiores conquistas da democracia do século XX. Hoje, a democracia é um sistema inafastável da sociedade moderna.

Para o jurista italiano Norberto Bobbio, no entanto, “*A democracia não goza no mundo de ótima saúde, mas não está à beira do túmulo*”⁹. Bobbio não chama de crise da democracia, mas fala em transformações em forma de promessas não cumpridas, indicando o contraste entre a democracia ideal e a democracia real. Dentre as promessas não cumpridas ele aponta a sobrevivência do poder invisível como fator de degeneração da democracia, e afirma que a permanência das oligarquias e das elites no poder vai de encontro aos ideais democráticos¹⁰.

Para o sociólogo português António Teixeira Fernandes, as teorias políticas do século XIX para configurar os regimes democráticos cumpriram seu papel. “*Hoje o que se torna necessário é a democratização da democracia*”¹¹, traduzida na afirmação da cidadania activa. O professor assinala que a democracia entendida como o grande sonho dos povos que despertava para a liberdade está afectada hoje por sua fragilidade e afirma a necessidade de contemplar interesses mais plurais em relativo equilíbrio, impossível no sistema representativo actual.

Para Boaventura de Souza Santos, o modelo hegemônico de democracia, a democracia liberal de baixa intensidade, promove uma crescente distância entre representantes e

⁸ BONAVIDES. *Op. cit.*, pp. 345-346.

⁹ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p. 9.

¹⁰ Id, p.11.

¹¹ FERNANDES, António Teixeira. **Para uma Democracia Pluralista e Participativa**. Lisboa: Editora Mundo Sociais, 2014, p. xiii.

representados e aprofunda a exclusão social, enquanto a democracia participativa busca contratos sociais mais inclusivos e uma democracia de alta intensidade¹².

Santos afirma, ainda, que a democracia participativa é vista como obstáculo e ameaça às estruturas políticas do Estado nacional e à economia de mercado¹³.

O que ocorre, na prática, é que a distância entre representantes e representados aumenta a cada dia, e que as decisões do parlamento não refletem a vontade da sociedade, senão de grupos poderosos, criando uma crise de legitimidade das decisões. Os defensores da democracia representativa não permitem que assuntos de alta relevância sejam debatidos com os cidadãos. É um cheque em branco que o sistema diz possuir ao receber a delegação, mas na verdade lhe foi entregue com valores e limites determinados pelo princípio da soberania popular.

Há, portanto, a necessidade de reconfiguração da democracia para ir ao encontro dos anseios da sociedade. É necessário que a democracia seja aprofundada, que não se restrinja à escolha de representantes, apenas, mas que sirva como meio de controlo do sistema representativo, complementando ou corrigindo as decisões do parlamento.

O modelo vigente, além de não ter mais a mesma legitimidade, não suporta mais as demandas de uma sociedade de massas dentro de uma nova configuração da “*gramática social*”¹⁴, termo utilizado por Santos para dar ênfase à necessidade de uma nova relação do Estado com a sociedade, em razão da grande participação dos movimentos sociais no processo político.

Mas é jogando esse mesmo jogo, nesse mesmo campo e com as mesmas regras, que a democracia poderá avançar e proporcionar a maior conquista do século XXI: o pleno exercício da soberania popular através da cidadania activa e da democracia participativa.

¹² SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002, p. 32.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*, p. 54.

No entanto, a apatia dos cidadãos no processo político, em razão do protagonismo de grupos, continua sendo o grande desafio para a democracia. Não há solução, todavia, que não passe pela efectiva participação dos cidadãos nos assuntos políticos do Estado, através de mecanismos da democracia semidirecta combinados com a evolução tecnológica e a internet, sob a responsabilidade do Estado.

A crise permanente do sistema representativo, moribundo, de modo especial no Brasil, onde as instituições estão cada vez mais fragilizadas, nos motiva a reabrir a discussão sobre o porquê da subutilização da iniciativa popular. Torna-se imperativo encontrar respostas para a baixa participação popular no processo político do Brasil e de Portugal, mesmo depois de longos períodos de ditadura vividos nesses países, que lutaram para restabelecer a ordem democrática, mas como reflexo de um período conturbado produziram uma sociedade apática, alheia ao exercício da cidadania, apesar de muitos instrumentos da democracia semidirecta conquistados e postos à disposição dos cidadãos brasileiros e portugueses.

Para isso, no primeiro capítulo, abordar-se-á a democracia directa ao sistema representativo. Previamente, far-se-á um breve histórico, passando pela experiência da democracia na Grécia, a fragmentação dos Estados, o apogeu do absolutismo e os ideais iluministas, com a ideia de limitação dos poderes e o sentido de liberdade, traduzido no consenso liberal clássico, com o advento do Estado moderno. Necessário, portanto, revisitar a experiência grega, a origem do constitucionalismo, da carta magna às constituições escritas, falar sobre conceitos, teorias e a constitucionalização da democracia, dos choques entre democracia e liberalismo, até chegar ao sistema representativo, sua origem, seus princípios, seus preconceitos, suas mazelas e sua insuficiência actual. Por fim, tratar-se-á sobre o poder dos partidos políticos.

A democracia semidirecta será abordada no segundo capítulo. Primeiramente ver-se-á a evolução dos ideais de participação directa que sempre habitaram o imaginário popular, mesmo com a consolidação do sistema representativo. Após, serão abordadas as consultas populares no início do século XX e as primeiras constituições que consagraram instrumentos da democracia semidirecta. As ferramentas da democracia directa também serão analisadas. Falar-se-á, ainda, sobre a função de legislar e suas formas atípicas. Os poucos projectos de leis

aprovados no Brasil e em Portugal serão detalhados, e, por fim, falaremos da iniciativa popular em alguns países.

Ao terceiro capítulo coube a parte central do trabalho: discutir, no Brasil, as dificuldades para apresentação de projectos de lei de iniciativa popular, os requisitos para sua apresentação, os poderes da actuação parlamentar para rejeitar ou emendar os projectos de lei; o controlo de constitucionalidade de leis desses projectos e seu momento adequado; o alcance material dos projectos, de lei ordinária, de lei complementar, de proposta de emenda constitucional e de convocação de referendo; o Mandado de Injunção será analisado como remédio constitucional para coibir eventuais vedações inconstitucionais. Por fim, discutir as mesmas dificuldades em Portugal, apesar dos avanços recentes.

A revolução da internet e a democracia eletrónica serão abordadas no capítulo quarto, como instrumento capaz de democratizar a democracia e promover uma mudança de paradigma no seu exercício, trazendo o cidadão para o centro das decisões políticas do Estado. A internet poderá se tornar a mais importante aliada da nova democracia, com a utilização de mídias digitais instaladas em plataformas eletrónicas, capazes de produzir uma revolução jamais pensada. Será analisado, ainda, o conceito habermasiano de esfera pública e de democracia deliberativa como instrumento de engajamento dos cidadãos. Serão mostradas duas novidades que estão em fase de instalação: uma em Portugal, onde a Assembleia da República aprovou recentemente um projecto de lei que permite o recebimento de leis de iniciativa dos cidadãos através de plataforma eletrónica; e outra no Brasil, onde a Câmara Municipal de João Pessoa, capital da Paraíba, Estado brasileiro, alterou a Lei Orgânica do Município e previu, de forma pioneira, o recebimento de projectos de lei municipal através de plataformas eletrónicas, abrindo, mais tarde, espaço para um aplicativo de smartphones de forma inédita, o aplicativo “MUDAMOS+”, que abrigará os projectos de lei de iniciativa popular naquela casa legislativa.

Por fim, este trabalho será concluído, procurando demonstrar a necessidade de uma educação política cidadã, como único meio capaz de fortalecer a democracia e mantê-la viva, inaugurando a fase mais importante da democracia, a sua maturidade, devolvendo-a a seu titular, a Sua Excelência o povo.

CAPÍTULO I - DA DEMOCRACIA DIRECTA AO SISTEMA REPRESENTATIVO

1.1. Breve Histórico

A democracia da antiguidade clássica, mais precisamente em Atenas, na Grécia, é bem diferente da democracia de hoje nos Estados modernos. Na Grécia, foram poucos séculos de uma democracia restrita a poucos, mas bastante ampla em relação aos assuntos políticos discutidos.

Após a decadência da democracia grega não se teve mais notícias de Estados democráticos. O que se sucedeu foi um longo período de guerras, conquistas, e uma multiplicidade de principados autônomos¹⁵.

A fragmentação imposta pelo feudalismo, no entanto, reclamava um processo de concentração de poder, incentivado primeiro pela igreja, que “*estimula a afirmação do império como unidade política, pensando, obviamente, no Império da Cristandade*”¹⁶; depois, pela aproximação da burguesia com o rei, a nova classe, que acumulava poder político e econômico e tinha interesses comerciais em promover a unidade de poder, dando início ao processo de formação e fortalecimento da monarquia.

A partir da consolidação das monarquias, Nelson Neri identifica um processo de aquisição de cidadania no sistema absolutista, fortalecido pela ideia do contrato social, que desembocaria nas Revoluções inglesa, americana e francesa, culminando mais tarde no processo de constitucionalização dos Estados¹⁷.

A monarquia reinaria absoluta até o final do século XVIII, quando começa a ruir, a partir dos ideais de um movimento intelectual denominado “iluminismo”. Antes, porém, era necessário refutar os dogmas da teoria do poder divino, pelo qual os monarcas governavam sob

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Editora Saraiva, 4ª ed., 2013, p. 30.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, pp. 66-67.

¹⁷ COSTA, Nelson Neri. **Ciência Política**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012, p. 3.

uma orientação sobrenatural, “*uma obra superior, que considerava o monarca como fonte de toda lei*”¹⁸.

Para combater a resistência do absolutismo e o dogma o direito divino “*era necessário colocar o homem no centro do debate político*”¹⁹, e com o discurso de liberdade que ganhava relevância dentro de um ambiente burguês, era necessária uma explicação teórica capaz de garantir a liberdade num tom de igualdade, logo encontrada nas teorias de Hobbes e Locke para consolidação do Estado moderno²⁰.

Para Bonavides, o Estado moderno precisava impor-se através de uma justificação teórica que não encontrasse argumento contrário, consolidada mais tarde na mais fascinante teoria, “*a teoria da soberania de Bodin*”: una, indivisível, irrevogável e suprema²¹.

Aos poucos o poder religioso e o poder secular se distanciaram, e, por influência do Renascimento, “*valores da cultura clássica, como o uso individual da razão e o livre pensamento, vão se consolidando para formação do Estado moderno*”²².

Para uma melhor compreensão do surgimento do Estado moderno e do sistema de representação política, faz-se necessário uma incursão sobre uso da expressão “Estado”, termo utilizado de diversas formas que evoluiu com o tempo.

Na lição de Kildare Carvalho, o termo Estado na antiguidade indicava a condição de uma coisa ou pessoa, “*classificando-os em romanos ou estrangeiros, livres ou escravos*”, enquanto na idade média era relacionado à “*divisão de classes*”²³.

¹⁸ BITTAR. *Op. cit.*, p.167.

¹⁹ PIRES, Alex Sander Xavier. **Súmula Vinculante e Liberdades Fundamentais**. Rio de Janeiro: Editora Pensar a Justiça, 2016, p. 36.

²⁰ PIRES. *Op. cit.*, p.36.

²¹ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 160.

²² MARCONDES, Danilo. **Iniciação à História da Filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2006, p. 202.

²³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. rev. atual. e ampl. 13ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 77.

Hans Kelsen atribui vários sentidos para compreensão do conceito de Estado, seja como personificação da ordem jurídica, seja como comunidade constituída pela ordem ou como unidade sociológica, mas afirmava que a mais bem sucedida teoria sociológica era relativa à dominação, onde “*alguns comandam e governam e outros obedecem e são governados*”²⁴.

Bonavides destaca três acepções do termo, a acepção filosófica, a acepção jurídica e a acepção sociológica do Estado. A acepção filosófica vista por Duguit, nas palavras de Bonavides, tem o mesmo sentido de dominação dos fracos pelos fortes, a mesma vista por Kelsen.²⁵

Dalmo de Abreu Dallari, examinando as principais teorias que tentam explicar a formação do Estado, destaca a teoria da formação natural, da qual o Estado não se formou por ato voluntário, mas sim de forma natural; e a teoria dominante, que acredita que a formação do Estado se deu por “*ato da vontade de alguns ou de todos os homens*”²⁶, classificada pela doutrina como a teoria contratualista do Estado, a que interessa nesse estudo.

Embora não se saiba ao certo a origem do termo “Estado”, a expressão ganha outro sentido a partir de Maquiavel²⁷, considerado um dos mais importantes autores do Renascimento. Assim começa em sua célebre obra “*O Príncipe*”: “*Todos os Estados, todos os governos que houve e que imperaram sobre os homens, foram ou são repúblicas ou principados.*”²⁸

A obra de Maquiavel procura romper com a moralidade convencional, e inaugura uma nova ética para a política, onde as práticas humanas poderiam levar o Estado ao poder sem limites²⁹. Para Maquiavel, a força e quaisquer meios para manutenção do poder era necessário para garantir o interesse do Estado³⁰.

²⁴ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luiz Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2005, p. 268.

²⁵ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 76.

²⁶ DALLARI. *Op. cit.*, p. 54.

²⁷ BOBBIO², Norberto. **Estado Governo Sociedade- Para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2012, p.65.

²⁸ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Leda Beck. São Paulo: Editora Martin Claret, 23ª reimp. 2016, p. 49.

²⁹ BITTAR. *Op. cit.*, p.184.

³⁰ MAQUIAVEL. *Op. cit.*, pp. 116-117.

Thomas Hobbes, autor da obra “*Leviatã*”³¹, identificado como filósofo do absolutismo, exortava o indivíduo ao uso da razão, defendia a viabilidade da sociedade somente via pacto de submissão, onde cada um cedia sua liberdade natural em troca da proteção de um corpo social³².

Hobbes via o Estado como uma necessidade para os homens, por sua capacidade de impor regras comuns, necessárias para exercer a justiça de uma sociedade: “*o maior de todos os poderes humanos é o poder integrado de vários homens unidos com o consentimento de uma pessoa natural ou civil: é o poder do Estado ou aquele representativo de um número de pessoas, cujas ações estão sujeitas à vontade de determinadas pessoas em particular [...]*”³³.

Hobbes foi um dos precursores da teoria contratual da origem do Estado, ele via o homem “*como animal em sua essência, isto é, conserva como sentimento inato a vontade de aniquilar seu semelhante, como medida de autopreservação*”³⁴. A grande preocupação de Hobbes, no entanto, consistia na justificação do absolutismo³⁵.

A teoria de Jean Bodin, outro filósofo da monarquia absolutista, foi fundamental para o conceito de soberania, como o mais importante e inseparável elemento do Estado, pois partia da premissa de que não há Estado sem soberania³⁶. Bonavides afirma que para Bodin, era necessário que a soberania fosse vista como poder incontestável, única forma de o Estado impor-se³⁷.

John Locke surge como um dos principais expoentes do liberalismo. “*A contribuição de John Locke é importante no contexto pós-medieval, pois dessacraliza a ideia de poder, tornando-a um facto político sob o controlo das ordens do mundo e dos fenômenos temporais*

³¹ “[...]O *Leviatã* é o monstro legendário mencionado por Hobbes para ilustrar a figura artificial do Estado, criada pelo homem para substituir o estado de natureza, belicoso, em que se vivia antes da sua existência.” (BITTAR. *Op. cit.*, pp. 200-201).

³² PIRES. *Op. cit.*, p.108.

³³ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. Rosina D’Angina. São Paulo: Editora Martin Claret, 2017, p.75.

³⁴ PIRES. *Op. Cit.*, p.108.

³⁵ BITTAR. *Op. cit.*, p. 212.

³⁶ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 159.

³⁷ *Id.*

e laico”³⁸, e diferentemente de Hobbes, “*via o homem, bom em sua essência, e tinha o trabalho como a forma eficaz de adquirir a propriedade sobre as coisas*”³⁹, mas precisava da proteção do corpo social para garantia da propriedade, através de um pacto social. “*Era identificado como defensor da monarquia parlamentar*”⁴⁰. Como um dos precursores do pensamento liberal, Locke transfere a soberania para o parlamento. A importância de suas ideias influenciou as revoluções francesa e americana.

Montesquieu, defensor do Estado limitado⁴¹, estabeleceu uma filosofia acerca das leis e sua importância na constituição de uma sociedade. No Livro I, da obra “*Do Espírito das Leis*”, assim começa Montesquieu:

*“As leis, no significado mais amplo, são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas, e, neste sentido, todos os seres tem as suas leis: a Divindade tem as suas leis, o mundo material tem as suas leis, as inteligências superiores ao homem tem as suas leis, os animais tem as suas leis, o homem tem as suas leis”*⁴².

Montesquieu é o grande arquiteto da tripartição dos poderes, classificando-os diferentemente da divisão aristotélica ou de John Locke⁴³, modelo universalizado depois e utilizado no mundo moderno. Sua preocupação era a relação das leis com todos os processos e instituições, e sua grande obra retratava a necessidade e a importância das leis na constituição da sociedade: “*Fruto do racionalismo, ‘Do espírito das leis’ retratava a vontade do iluminismo em explicar as causas racionais pelas quais os homens se encontram sob a regência das leis*”⁴⁴.

Montesquieu notabilizou-se, também, pela defesa do sistema de representação política, quando protagonizou os mais célebres debates sobre o exercício do poder, com Jean Jacques Rousseau.

³⁸ BITTAR. *Op. cit*, p.213.

³⁹ PIRES. *Op. cit*, p.108.

⁴⁰ BOBBIO². *Op. cit*, p. 54.

⁴¹ Id.

⁴² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2016, p. 21.

⁴³ PIRES. *Op. cit*, p.178.

⁴⁴ BITTAR. *Op. cit*, p.231.

As teorias convergiam para duas necessidades como forma de garantir a pacificação social: a de manutenção do Estado com poder coercitivo através do monopólio das leis; e um pacto de submissão, onde todos se sujeitariam, cedendo parte de sua liberdade individual a fim de garantir a igualdade de todos.

Rousseau foi o mais importante filósofo da democracia. Na sua principal obra, *O Contrato Social*, ele se preocupa com o fundamento legítimo da sociedade política através de um “*consenso estabelecido entre as pessoas com vista na fundação da sociedade*”⁴⁵. O pacto social proposto por Rousseau girava em torno da soberania popular, como soma das frações de soberania que pertencem a cada um, capaz de fundar o processo democrático sobre a igualdade política dos cidadãos, traduzida no sufrágio universal⁴⁶. Rousseau defendia a liberdade e via a o direito à propriedade com restrição e como causa da corrupção, mas seu conceito mais importante na literatura política é o de soberania popular e da defesa da democracia directa.

A impossibilidade prática de participação popular directa nos assuntos do Estado, como Rousseau reconheceria mais tarde⁴⁷, fez emergir o sistema representativo, que privilegiaria os interesses da nação e não mais de grupos, até então a regra de representação dos Estados⁴⁸.

A consolidação do sistema representativo com o surgimento do Estado moderno se dá num momento de domínio das leis e de consolidação da teoria liberal, com o subsequente processo de constitucionalização, em grande parte associado às mais importantes experiências revolucionárias vivenciadas no mundo, especialmente, Inglaterra, Estados Unidos e França.

O processo revolucionário na Inglaterra evoluiu a partir de um movimento diferente, não tinha a mesma aspiração francesa de abolição do sistema político, nem experimentou um processo de ruptura revolucionário⁴⁹, apenas pretendia reafirmar os direitos fundamentais, promovendo o respeito à lei e a limitação dos poderes, inspirando as grandes revoluções⁵⁰.

⁴⁵ BITTAR. *Op. cit.*, p. 238.

⁴⁶ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 166.

⁴⁷ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p. 53.

⁴⁸ AMARAL, Maria Lúcia. **A Forma da República: Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 238.

⁴⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. Coimbra: editora Claros, 2016, p. 58.

⁵⁰ “[...]Fruto de longo amadurecimento histórico, o modelo institucional inglês estabeleceu-se sobre raízes tão profundas que pôde prescindir até mesmo de uma Constituição escrita, sem embargo da existência de

A limitação dos poderes dos monarcas já era uma cultura presente na Inglaterra desde o século XIII, e fez a Inglaterra prescindir, inclusive, de uma Constituição escrita⁵¹.

No modelo inglês, o parlamento era dotado de autonomia e a lei era suficiente para conter o poder. A configuração política do modelo inglês, com o rei, os comuns e os lordes, “*formavam uma espécie de soberania colegial*”⁵², que permitiu uma nova categoria política de representação e soberania parlamentar.

A França enfrentou um processo diferente, assentado em uma nova ordem, com base nos direitos naturais individuais⁵³, buscando a ruptura do sistema, calcada também na liberdade, como os ingleses, mas de modo especial nos direitos individuais, como destaca Canotilho:

*“[...] Os direitos dos homens eram individuais: todos os homens nasciam livres e iguais em direitos e não naturalmente desiguais por integração[...] A defesa dos direitos, para além da defesa da liberty and property perante o poder político, era também um gesto de revolta contra os privilégios do “senhor juiz”, do “senhor meirinho”, do “senhor almoxarife”, do “senhor lorde”. A expressão póstuma – ancien régime – mostra claramente isto: a ruptura com o antigo regime e a criação de um novo regime significa uma nova ordem social e não apenas uma adaptação político-social ou ajustamento prudencial da história”*⁵⁴.

A França, pela própria característica de sua revolução, de quebra da ordem, e onde as teorias clássicas dominavam os debates mais acirrados, especialmente a teoria do poder constituinte, não iria prescindir de uma constituição escrita para assegurar uma nova ordem social, onde o titular do poder constituinte passaria a ser a nação.

“A imbricação destes dois momentos fractais – o da afirmação de direitos naturais individuais e a artificialização - contratualização da ordem política- explica uma outra característica do constitucionalismo revolucionário – o construtivismo político constitucional. A

documentos relevantes de natureza constitucional. Embora a Revolução Inglesa não tenha tido o tom épico e a ambição de propósitos da Revolução Francesa, o modelo inglês projetou sua influencia sobre diferentes partes do mundo, diretamente ou indiretamente (através dos Estados Unidos)”. (BARROSO, Op. cit, pp. 33-34).

⁵¹ BARROSO. Op. cit, p. 34.

⁵² CANOTILHO. Op. cit, p. 56.

⁵³ Id, p. 57.

⁵⁴ Id.

arquitectura política precisava de um “plano escrito”, de uma constituição que, simultaneamente, garantisse direitos e conformasse o poder político”⁵⁵.

A povoação americana começou no século XVII pela migração dos ingleses, por variadas razões, dentre estas, por perseguição, ambição ou dívidas, segundo Barroso⁵⁶. Não havia hostilidade entre a Coroa e a colônia, até ocorrerem os primeiros conflitos, em razão da exploração inglesa com sanções e confiscos de terra, o que marcou o início da reação americana, culminando com sua independência.

Apesar de bastante influenciados pela cultura e tradição inglesa, os Estados Unidos são quem primeiro materializa o texto constitucional escrito, tendo o povo como referência, e não a nação, diferentemente da França. [...] *“Neste sentido, a constituição não é um contrato entre governantes e governados, mas sim um acordo celebrado pelo povo e no seio do povo”⁵⁷.*

O constitucionalismo americano colocava o cidadão em primeiro lugar, inclusive sobre o parlamento. Eram os primeiros sinais da democracia moderna. Para os colonos, a Lei fundamental deveria ser escrita não pelo parlamento, mas pelo povo.

Estava criada a nova ordem mundial, de limitação dos poderes a partir das três revoluções mais importantes da história. É o surgimento do Estado moderno e do constitucionalismo.

A ideia de divisão dos poderes também se consolida no mundo moderno a partir das primeiras constituições. Ao Poder Legislativo, como se sabe, coube a edição de leis, a partir da teoria de tripartição dos poderes. Esse poder, conferido aos representantes, advinha da legitimidade conferida pelo povo.

A partir das constituições modernas, a separação rígida dos poderes foi relativizada, e assim, previram-se, além do sistema de freios e contrapesos,⁵⁸ que funcionaria como

⁵⁵ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 58.

⁵⁶ BARROSO. *Op. cit.*, p. 34

⁵⁷ *Id.*, p. 59.

⁵⁸ “[...]A separação dos poderes se assenta na independência e na harmonia entre os órgãos do poder político. Isso significa que, não obstante a independência orgânica, de não haver entre eles qualquer subordinação ou

mecanismo de controlo mútuo entre os poderes, a propositura de leis em casos especiais pelos Poderes Executivo e Judiciário, bem como institutos da democracia semidirecta para edição de leis pelo povo, que ao lado do sistema representativo, alargariam a democracia.

1.2. Democracia Directa - Grécia

A experiência de democracia directa na antiguidade clássica, é historicamente atribuída a Atenas, na Grécia, há aproximadamente quatro séculos antes de Cristo, quando atingiu seu apogeu, na conhecida “época de ouro, ou a era de Péricles”⁵⁹, notório militar e político da Grécia antiga, principalmente por suas realizações na política e como defensor da democracia, fazendo da Grécia uma grande potência territorial e militar.

Seu carácter restritivo, porém, é um traço da democracia directa na Grécia, que excluía escravos, estrangeiros e mulheres, restringindo as decisões políticas apenas a uma camada intelectual ou rica da *pólis*.

Bonavides se refere a uma “*escura mancha*” que a crítica moderna via na democracia dos antigos pela presença da escravidão: “*A democracia era um privilégio de uma minoria livre apoiada pela esmagadora maioria de escravos*”⁶⁰. Ele ressalta a opinião de muitos críticos da democracia, que classificava como “*aristocracia democrática ou democracia minoritária*”⁶¹.

Luís Roberto Barroso refere-se à “*república aristocrática*”, pelos padrões políticos excludentes: “*um terço da população era escrava, os estrangeiros, mesmo que livres, bem como as mulheres, não tinham o direito de participação. De uma população de 300 mil pessoas, cerca de 40 mil tinham status de cidadão*”⁶².

dependência no que tange ao exercício das suas funções, a Constituição Federal instituiu um mecanismo de controle mútuo, onde há “interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados” (JUNIOR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. Salvador: Editora Juspodium, 2013, p. 366).

⁵⁹ BARROSO. *Op. cit.*, p. 28.

⁶⁰ BONAVIDES. *Op. cit.* p. 347.

⁶¹ Id.

⁶² BARROSO. *Op. cit.* p. 29.

Por outro lado, essa participação era directa e as decisões eram tomadas pelos cidadãos mais políticos e participativos da história, o que fez da Grécia uma grande potência, embora seu maior legado tenha sido de natureza intelectual, um dos maiores da humanidade, “*nas artes e obras arquitetônicas, no pensamento filosófico, na mitologia e nas instituições políticas*”⁶³.

Alguns autores afirmam que a democracia directa sobreviveu em razão de alguns factores, como território e população restritos. A forma de democracia directa em Atenas, todavia, daria ao mundo moderno o modelo de poder político exercido directamente pelos cidadãos, como uma experiência que seria incansavelmente perseguida durante séculos, até à sociedade contemporânea.

Para Dalmo de Abreu Dallari, a democracia directa só remanesce em alguns cantões suíços, na *Landsgemeinde* :

*"Trata-se de uma assembleia, aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A Landsgemeinde se reúne ordinariamente uma vez por ano, num Domingo da primavera, podendo haver convocações extraordinárias". (...) "A Landsgemeinde vota leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados internacionais, autorizações para cobrança de impostos e realização de despesas públicas de certo vulto e a naturalização Cantonal"*⁶⁴.

Barroso alerta que o ideal constitucionalista de limitação do poder foi compartilhado por Roma, onde a República se implantou em 529 a.C., ao fim da monarquia etrusca, com a “*Lei das doze tábuas*”. Roma subsistiria, mesmo com o fim da República e a coroação do Imperador, mas o “*ideal constitucionalista chega ao fim no início da era cristã, desaparecendo por mais de mil anos, até o fim da idade média*”⁶⁵.

Os séculos que se passaram foram de escuridão, guerras e de fragmentação de impérios, enquanto crescia o poder da igreja, que dominava da cultura à política. Só então, surge o

⁶³ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Editora Scipione, 2012, p. 109.

⁶⁴ DALLARI. *Op. cit.*, p. 152.

⁶⁵ BARROSO. *Op. cit.*, p.30.

renascimento e a era das luzes, com o iluminismo⁶⁶, iniciando o rompimento com o absolutismo, afastando o poder secular do poder soberano, na defesa de princípios do constitucionalismo, com a limitação do poder dos governantes e o respeito às leis, reacendendo ideais democráticos, iluminado pela razão, pelas artes e pela ciência⁶⁷.

1.3. Constitucionalismo

A compreensão do Estado moderno nos remete ao movimento inspirado nas ideias libertárias que priorizavam respeito aos direitos dos governados e a limitação do poder dos governantes. Esse movimento denominado constitucionalismo⁶⁸ é anterior às constituições escritas, que são produtos do século XVIII, e tem sua primeira fase ainda na antiguidade.

Autores destacam um marco histórico de constitucionalismo na idade média⁶⁹, como a Carta Magna de 1215⁷⁰, que estabeleceu a proteção a importantes direitos individuais. Seria a primeira manifestação de limitação do poder.

⁶⁶ “O Iluminismo, ou século das luzes, foi um movimento do pensamento europeu característico basicamente da segunda metade do século XVIII. Abrange não só o pensamento filosófico, mas também as artes, sobretudo a literatura, as ciências, a teoria política e a doutrina jurídica” (MARCONDES, Danilo, **Iniciação à História da Filosofia: dos pré-socráticos a wittgentein**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2007, p. 206).

⁶⁷ MARCONDES. *Op. cit.*, p. 206.

⁶⁸ “[...] O termo constitucionalismo é de uso relativamente recente no vocabulário político e jurídico do mundo ocidental. Data de pouco mais de duzentos anos, sendo associado aos processos revolucionários francês e americano (...) Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei” (BARROSO. *Op. cit.*, pp. 26-27).

⁶⁹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 55.

⁷⁰ “[...] A Magna Carta, que resultou do desentendimento do rei com o papa e os barões ingleses, tinha por objetivo limitar o poder monárquico, sendo um tratado de direitos, mas também de deveres do rei para com os seus súditos. Redigida em latim bárbaro, a Magna Carta foi a declaração solene que o rei João da Inglaterra, dito João Sem-Terra, assinou, em 15 de junho de 1215, perante o alto clero e os barões do reino” (PRAZERES, Otto. **A Liga das Nações**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922).

Já na idade moderna, o *petition of rights* (1628)⁷¹; o *habeas corpus Act* (1679)⁷² e o *Bill of rights* (1689)⁷³, encerram, com a Revolução Gloriosa, na Inglaterra, um ciclo de limitação da monarquia e de fortalecimento do parlamento.

Como se pode perceber, a Inglaterra teve um papel fundamental na teoria de limitação do poder e no respeito às leis, pelo seu pioneirismo, tanto em sua primeira manifestação ainda na idade média com a “*Carta Magna*”, como sua expressão de supremacia da lei, na idade moderna, com o “*Bill of rights*”, como instrumento de contenção do poder absoluto.

O Constitucionalismo moderno, como visto, está relacionado às constituições escritas, principalmente as Constituições dos Estados Unidos e da França, que são consideradas um marco para o constitucionalismo.

A partir da teoria liberal, surge um constitucionalismo na defesa de valores como a proteção da propriedade privada e de abstencionismo estatal: “*Chama-se de constitucionalismo clássico o movimento ocorrido na revolução Francesa de 1789, cuja marca indelével é a proteção dos direitos individuais contra a interferência do Estado*”⁷⁴.

Estados Unidos e França construíram suas constituições de formas diferentes, cada uma com suas peculiaridades. A independência dos Estados Unidos, provocada pelo rompimento com a Coroa Britânica em razão das sanções impostas e da reação dos colonos⁷⁵, culminando com a Constituição Americana, não tem a mesma motivação do modelo constitucional francês,

⁷¹ “*O seguinte marco miliário registado no desenvolvimento dos direitos humanos foi a Petição de Direito, feita em 1628 pelo Parlamento Inglês e enviada a Carlos I como uma declaração de liberdade civis*” (OLIVEIRA, Marcio Luís de. **O sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey. 2007, p.452).

⁷² “*Outro acontecimento ocorrido na Inglaterra e também de grande importância para o desenvolvimento dos direitos humanos foi o surgimento do Habeas Corpus Act em 1679, que foi uma lei do Parlamento da Inglaterra criada durante o reinado do Rei Charles II que buscava definir e reforçar o antigo e já existente instituto do habeas corpus, como garantia da liberdade individual contra a prisão ilegal, abusiva ou arbitrária*” (OLIVEIRA. *Op. cit.*).

⁷³ “*Bill of Rights (Declaração de Direitos), em 16 de dezembro de 1689, que instituiu o governo parlamentar inglês. Na declaração estão os limites de atuação do monarca. Ele é obrigado a submeter ao Parlamento a aprovação de qualquer aumento de impostos e deve garantir a liberdade de imprensa, a liberdade individual e da propriedade privada*” (OLIVEIRA. *Op. cit.*).

⁷⁴ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2008, p. 43.

⁷⁵ BARROSO. *Op. cit.*, p. 37-38.

de ruptura com o antigo regime que culminou com a Revolução Francesa e a convocação da Assembleia Constituinte. Não obstante, ambos sofreram influência da cultura inglesa, de tradição da limitação dos poderes com base na lei. A par dessas diferenças, Canotilho assim se manifestou: “*não há um constitucionalismo, mas vários constitucionalismos (o constitucionalismo inglês, o constitucionalismo americano, o constitucionalismo francês)*”⁷⁶.

O constitucionalismo moderno termina por legitimar a noção de Constituição escrita, sistematizada em um texto em que são fixadas, principalmente, as liberdades e os direitos, de um lado, e os limites do poder de outro, o que influenciou conceitos, como o de soberania e poder constituinte, a partir da teoria de Sieyès⁷⁷, como sendo a vontade da nação.

A ideia de soberania da nação ganha espaço ao longo da Revolução Francesa e a teoria da representação política se sobrepõe à teoria da soberania popular de Rousseau.

*"A ideia de soberania nacional, pela qual o poder constituinte tem como titular a nação, foi sustentada por Sieyès e teve acolhida ampla na doutrina francesa. Com tal teoria, subtraía-se o poder constituinte tanto do monarca como dos poderes constituídos. Ao combinar poder constituinte com sistema representativo, Sieyès admitiu que a Constituição fosse elaborada não diretamente pelo povo (que via como uma entidade puramente numérica), mas por uma assembleia constituinte, órgão cujos representantes eram eleitos e que expressava a vontade da nação”*⁷⁸.

Após duzentos anos de constitucionalização a partir do final do século XVIII, com a aproximação do direito e da política, a titularidade do poder constituinte evoluiu junto com outros princípios. A teoria da soberania nacional, que já havia substituído a teoria da soberania

⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes - **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. Coimbra: editora Claros, 2016, p. 59.

⁷⁷ “[...] Em opúsculo clássico, intitulado *Qu’est-ce que le Tiers État?*, escrito no curso do processo revolucionário francês, Emmanuel Joseph Sieyès (à época um simples cônego de Chartres), apresentou as reivindicações do Terceiro Estado (a rigor, da burguesia), em face dos estamentos privilegiados, sobretudo a aristocracia. Após identificar o terceiro estado com a nação, formulou ele a distinção essencial entre poder constituinte e poder constituído. O poder constituinte, incondicionado e permanente, seria a vontade da nação, só encontrando limites no direito natural. O poder constituído, por sua vez, receberia sua existência e suas competências do primeiro, sendo por ele juridicamente limitado. Para dar viabilidade prática à teoria e legitimar a Assembleia Nacional como poder constituinte, Sieyès afastou-se da doutrina rosseauiana da vontade geral e da necessidade de participação direta de cada indivíduo, substituindo-a pelo conceito de representação política” (BARROSO. *Op. cit.*, p. 119).

⁷⁸ BARROSO. *Op. cit.*, p. 130.

do monarca, foi superada pela teoria da soberania popular, onde o poder constituinte é titularizado pelo povo:

*“A teoria democrática se fixou na concepção de que a soberania é do povo. A Constituição como regra, é elaborada por um órgão cujos membros são eleitos especificamente para esse fim. Em alguns países, a assembleia age diretamente em nome do povo e a Constituição será o produto de sua deliberação”*⁷⁹.

1.4. Democracia Indirecta - Teorias e Conceitos

Neste ponto, não serão abordados os muitos conceitos de democracia ou sobre suas tantas teorias difundidas, principalmente durante o século XX, mas apenas serão destacadas duas visões diferentes no modo de compreendê-la. A teoria hegemônica da democracia, que prioriza o aspecto formal da democracia, e a compreende como método de se chegar a decisões políticas, e a teoria não hegemônica da democracia, que se preocupa mais com seu conteúdo e com a participação popular mais intensa nos processos decisórios.

A teoria hegemônica não atribui um caráter de meio e fim à democracia, mas apenas destaca o seu aspecto formal. Para os teóricos dessa doutrina, a participação assume um papel menor, pois a democracia poderia representar um perigo ao sistema⁸⁰ e o papel do povo deveria se restringir à escolha dos líderes.

Carole Pateman classifica como teoria contemporânea da democracia, e cita a posição de Schumpeter, um de seus teóricos: "*Democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas — legislativas e administrativas*"⁸¹. Pateman se mostra surpresa não apenas pelo desinteresse que a democracia participativa desperta entre teóricos contemporâneos, mas também pela ênfase dada aos perigos inerentes à ampla participação popular.

⁷⁹ BARROSO. *Op. cit.*, p. 120.

⁸⁰ PATEMAN, *Op. Cit.*, p.10.

⁸¹ *Id.*, p.12.

A filósofa não nega a importância da teoria para a construção de teorias posteriores e destaca um aspecto positivo, o de preservação de princípios democráticos, como as liberdades civis, liberdade de expressão e de princípios estruturais da sociedade existente⁸², como necessário para a manutenção da democracia como método, embora no início essa teoria não via o sufrágio universal como necessário.

Boaventura de Souza Santos afirma que a posição de Schumpeter se baseia na afirmação de que os indivíduos são facilmente manipulados na sociedade de massas, cedendo a impulsos “*irracionais e extra-rationais, e agem de maneira quase infantil*”⁸³.

Para a teoria hegemônica, a democracia é apenas um método para escolha de representantes. Santos⁸⁴ classifica a teoria hegemônica da democracia, ou democracia liberal representativa, como de baixa intensidade e que provoca um grande distanciamento entre representantes e representados.

A teoria não hegemônica ou democracia participativa será abordada no curso deste trabalho. No entanto, nesse modelo de democracia a participação popular é uma traço fundamental e a democracia é vista como uma ferramenta de participação.

Boaventura de Souza Santos entende que a teoria não hegemônica da democracia não rompe com o procedimentalismo da teoria hegemônica, mas vincula esse procedimento como forma de aperfeiçoamento da convivência humana⁸⁵. Ele cita Habermas, como o autor que “*abriu espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social, e não como método de constituição de governos*”⁸⁶.

Portanto, a questão central dessas teorias é descobrir o papel que deve exercer os cidadãos no processo político, se apenas como eleitores, para formação de um corpo legislativo, que a partir daí terá liberdade para decidir de acordo com sua própria consciência, traduzida no

⁸² PATEMAN. *Op. cit.*, p.1.3.

⁸³ SANTOS. *Op. Cit.*, p. 45.

⁸⁴ *Id.*, p. 32.

⁸⁵ *Id.*, p. 50.

⁸⁶ *Id.*, p. 53.

mandato livre, ou o povo como titular da soberania, de coparticipação com o parlamento, assentindo ou recusando algumas decisões tomadas pelos representantes, e até concorrendo com estes na edição de leis, exercendo a cidadania activa, traduzida na democracia participativa.

O conceito de democracia é mais complexo ainda. Não existe um conceito fechado para democracia, pois não é uma tarefa simples, mas foi imortalizado na célebre frase de Abrahan Lincoln: “*governo do povo, para o povo e pelo povo*”⁸⁷.

Para o jurista Norberto Bobbio, em sua obra “*O Futuro da Democracia*”, numa perspectiva procedimental ou formalista, refletindo uma visão da democracia representativa, a qual ele chamou de definição mínima, a democracia poderia ser definida como “*um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla dos interessados*”⁸⁸. Bobbio destaca ainda que a democracia nasce de uma “*conceção individualista da sociedade, como produto artificial da vontade dos indivíduos dotados de princípios como os direitos de liberdade, de expressão, de reunião e de associação*”⁸⁹.

Em outra obra, Bobbio destaca uma inconclusão do conceito de democracia, para ressaltar outra visão, não mais, apenas, a democracia como forma, mas como regime caracterizado pelos fins ou valores, ao que ele classifica como “*democracia substancial*”:

⁸⁷ Frase dita no âmbito do “Discurso de Gettysburg”, em 19 de novembro de 1863. Esse discurso foi elaborado para celebrar a inauguração de um cemitério na localidade de Gettysburg: “*Há 87 anos atrás, nossos pais criaram neste continente uma nova nação, concebida em liberdade e dedicada ao princípio de que todos os homens são criados iguais. Agora estamos em plena guerra civil, sendo testados, se aquela nação, ou qualquer outra assim concebida e assim dedicada, é capaz de resistir e sobreviver. Nós nos encontramos num dos grandes campos de batalha daquela guerra. Aqui estamos para dedicar uma parte deste campo como o repouso final daqueles que aqui deram a sua vida para que aquela nação possa sobreviver. É justo e apropriado que façamos isto. Mas, num sentido mais amplo, não podemos dedicar, não podemos consagrar, não podemos santificar este campo. Os bravos homens, vivos ou mortos, que aqui lutaram já o consagraram, muito além do nosso pobre poder para acrescentar ou subtrair alguma coisa. O mundo não dará muita atenção, nem lembrará por muito tempo o que dissermos aqui hoje. Mas o mundo nunca esquecerá o que eles fizeram neste campo. Somos nós, os que estamos vivos, que devemos dedicar-nos ao compromisso de completar a grande obra não concluída, que aqueles que aqui lutaram, com tanta nobreza fizeram avançar. Somos nós que devemos dedicar-nos à grande tarefa que ainda está diante de nós (...) de que estamos resolvidos a não permitir que estes mortos tenham morrido em vão, de que esta nação sob Deus possa ter um novo nascimento de liberdade, e de que aquele governo do povo, pelo povo, e para o povo não desapareça da face da terra.*”. Informações disponíveis em: <http://www.culturademocratica.com.br/abraham-lincoln.html>. Acesso em: 26/06/2018.

⁸⁸ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p. 12.

⁸⁹ *Id.*, p.22.

“O princípio destes fins ou valores, adotado para distinguir não mais apenas formalmente mas também conteudiscamente um regime democrático de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas Constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, mas a igualdade social e econômica(ao menos em parte). Assim, foi introduzida a igualdade formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo dessa forma. Estes dois significados podem ser encontrados em perfeita fusão na teoria rousseauiana da democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na formação da vontade geral, e portanto são ambos historicamente legítimos”⁹⁰.

A expressão democracia é antiga, mas ganhou uma importância especial e uma dimensão muito maior a partir dos textos constitucionais.

As constituições modernas passaram a adoptar expressamente em seus textos a palavra “*democracia*”, mas não se preocuparam em lhe dar um conceito científico ou principiológico, apenas formal, procedimental, como assinala o jurista português J.J. Gomes Canotilho, ao comentar a democracia na Constituição de Portugal: “*A Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se decidiu por uma teoria em ‘abstracto’ (...) procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica*”⁹¹.

No mesmo sentido de que a Constituição portuguesa normatizou a democracia com uma linguagem de autoridade, prescrevendo um conceito constitucional de democracia, Maria Lúcia Amaral afirma poder concluir que a Constituição da República Portuguesa não revelou nenhuma discussão teórica ou filosófica, mas uma “*ordem normativo-prática da qual se regula a única forma lícita do exercício do poder político em Portugal*”⁹².

A democracia indirecta tem poucas semelhanças com a democracia antiga, quando poucos decidiam quase tudo. Se, por um lado, a participação popular foi ampliada com o sufrágio universal, onde o cidadão, com peso igual no momento do voto, está apto à tomada de decisões, principalmente na escolha directa de seus representantes; por outro, sofreu a restrição

⁹⁰ BOBBIO², *Op. Cit.*, p. 157.

⁹¹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 287.

⁹² AMARAL. *Op. cit.*, p.196.

do próprio sistema, onde o povo apenas escolhe nos períodos eleitorais quem vai lhe representar.

As concepções acerca da democracia, desde a sua primeira manifestação há vinte e cinco séculos, sofreram grandes mudanças, todavia, o ideal democrático de participação dos cidadãos nos assuntos políticos, ainda permanece, como herança de um sistema construído em cima de princípios de decisões coletivas. Foi assim na Grécia, com sua democracia directa, apesar de restritiva; foi assim nos estados modernos, com a democracia indirecta, através de representantes do povo; ou na contemporaneidade, através de mecanismos de participação directa junto com o sistema representativo.

1.4.1. Liberalismo e Democracia

A democracia e o liberalismo por vezes se confundem, e muitas vezes são vistos como indissociáveis⁹³. O liberalismo foi importante para consolidação da democracia, como filosofia de um sistema capaz de impor limites ao poder, através da criação do Estado de Direito, bem como de assegurar a liberdade do indivíduo⁹⁴, base de sua filosofia que lhe assemelha à democracia.

Foram mais de mil anos de regimes totalitários até a democracia nos Estados modernos. O ambiente liberal era propício para consolidação dos ideais democráticos, onde o indivíduo começava a ocupar um importante papel na sociedade, até então como mera expressão numérica.

A importância do indivíduo na sociedade ganha uma dimensão especial com a doutrina liberal, mas o papel a ser desempenhado pelo indivíduo num ambiente liberal não é o mesmo num regime democrático⁹⁵, em razão dos diferentes ângulos de visão de cada uma dessas concepções, o que pode dissociá-las eventualmente.

⁹³ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p.20.

⁹⁴ *Id.*, p.13.

⁹⁵ *Id.*

Segundo o jurista italiano Norberto Bobbio, enquanto o liberalismo separa o indivíduo da sociedade dando-lhe autonomia e o coloca num mundo desconhecido⁹⁶ sem qualquer proteção, a democracia os reúne, para que da “*união entre eles e a sociedade, venha recomposta não mais como um todo orgânico, mas como uma associação de livres indivíduos*”⁹⁷.

Se liberalismo e democracia não podem ser colocados como sinônimos, muito menos podem separá-los como antítese, dado ao grau de interdependência que os unem. Bobbio considera o Estado liberal como pressuposto, não só histórico, mas, sobretudo, jurídico do Estado democrático, e entende que são necessárias as liberdades políticas do liberalismo para o exercício da democracia, da mesma forma que é necessário um sistema democrático para assegurar a existência e “persistência” das liberdades fundamentais⁹⁸. E arremata: “*A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos*”⁹⁹.

Paulo Bonavides não vê da mesma forma essa relação de democracia com liberalismo. Para o jurista, invocando Hobbes e Rousseau, a soberania popular, como a mais democrática das doutrinas, prescinde de uma forma republicana de governo, e critica autores que vê como inseparáveis democracia e liberalismo, alegando que este, é apenas uma varável da democracia, ainda assim, aquela que reproduz com menos fidelidade os princípios democráticos¹⁰⁰.

De facto, pelos choques inevitáveis entre democracia e liberalismo, a tese do jurista brasileiro ganha importância.

A sociedade emergida da crescente urbanização das cidades e dos pós-guerras trouxe consigo demandas de uma sociedade de massa, e temas antes excluídos das constituições liberais, em razão de sua política menos intervencionista de Estado, passavam a fazer parte da agenda política do sistema representativo, mudando a face de um liberalismo mais ausente, nas questões sociais, para um liberalismo mais presente, com o advento do Estado social¹⁰¹.

⁹⁶ BOBBIO¹. *Op. cit.*, pp.13-14.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*, p.20.

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 165.

¹⁰¹ BOBBIO¹. *Op. cit.*, pp.126.-127.

A criatura (sistema representativo) afastava-se um pouco do criador (filosofia liberal), em razão de uma nova reconfiguração mundial caracterizada numa sociedade mais complexa, que exigia uma maior intervenção estatal, criando uma tensão, entre a filosofia então vigente, e os ideais democráticos surgidos no pós-guerra.

A ampliação desses ideais, e a organização dos trabalhadores em torno das ideias socialistas, fizeram emergir uma sociedade mais activa, com demandas sociais que exigiam um Estado mais presente, em razão do distanciamento cada vez mais acentuado entre as classes, criado pelo fosso entre o contraste riqueza e pobreza.

É nessa fase que o liberalismo passa a admitir um Estado mais intervencionista, menos individualista e mais socialmente presente, temendo o avanço socialista e as crescentes demandas de uma sociedade democratizada, fazendo o liberalismo optar por um processo democrático mais acentuado, temendo, evidentemente, a organização e mobilização da classe trabalhadora, em ampla expansão.

O sistema de representação política, no qual o povo elegia seus representantes para representar a nação, precisava demonstrar seu acerto e sua utilidade. A democracia pedia passagem.

1.5. O Sistema Representativo

Como já dito alhures, o objecto deste estudo é a iniciativa legislativa popular, uma ferramenta da democracia semidirecta, que conjuga as democracias directa e indirecta, e sua subutilização em Portugal e no Brasil. Como corolário, pretende-se destacar a importância em lhe dar eficácia, não só em razão da permanente crise do sistema representativo, hoje insuficiente e desacreditado, mas, sobretudo, como meio de controlo e correcção do sistema.

Portanto, imprescindível uma abordagem sobre o sistema representativo, sua origem, seus princípios, e seus desdobramentos.

O sistema contemporâneo de representação política, originário da doutrina liberal, está relacionado à democracia indirecta, traduzido no exercício do mandato autorizado pelo povo, ao representante, diferente da democracia directa onde os cidadãos decidiam seus próprios assuntos, bem como da representação de grupos que vigia até o final do século XVIII.

Paulo Bonavides define o sistema representativo como uma forma de organização liberal da sociedade, onde os representantes exercem livremente, em nome da nação ou do povo, sua representação, exprimindo ideias e convicções próprias “*respaldado pela doutrina*”¹⁰².

Para Canotilho, a representação política “*traduz-se num esquema de seleção fundamentalmente ancorado na eleição de governantes através do qual (1) se institui o exercício do poder político; (2) se institui o controlo exercido pelos representados*”¹⁰³.

Não há consenso sobre a existência de alguma forma de representação na antiguidade. Para alguns autores, como Fustel de Coulanges e Jellinck¹⁰⁴, poderia ser vista alguma forma de representação nos institutos da antiguidade, como na Grécia, onde os magistrados eram eleitos directamente para funções públicas, e em Roma, na época do principado, quando o Senado ganha importância representativa.

Outros autores, como Madison, Loewenstein e Bobbio, não reconhecem nenhuma forma primitiva de representação da antiguidade¹⁰⁵.

Na idade média, a Inglaterra é considerada uma referência do sistema representativo, com o surgimento do parlamento no século XIII, e a divisão das câmaras no século XIV¹⁰⁶.

1.5.1. Mandato Imperativo

¹⁰² BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 260.

¹⁰³ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 545.

¹⁰⁴ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall - A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma Proposta para o Sistema Político Brasileiro**. Tese. São Paulo: Faculdade de Direito de São Paulo, Direito do Estado, 2009, pp. 18-19. Disponível em: file:///C:/Users/Leo/Downloads/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf. Acesso em: 15/03/2018.

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Id.*

A forma de representação na idade média era diferente da participação directa dos antigos – onde os (alguns) cidadãos decidiam pessoalmente, em assembleias, assuntos políticos, bem como da representação contemporânea – exercida pela autorização dos representados aos representantes, através do voto.

A fragmentação política, imposta pelo feudalismo durante a idade média, contribuiu para a formação de grupos dispersos com interesses diversos. Esses grupos se reuniam em torno das cortes para tomadas de decisões, onde a nobreza feudal, os altos dignatários eclesiásticos e a classe burguesa tomavam decisões, geralmente, postas previamente¹⁰⁷.

Algumas categorias sociais eram convocadas pelo rei para discutir determinados assuntos e enviavam representantes que já levavam o entendimento do grupo. Era um tipo de representação limitada pelos mandatos que os representantes recebiam¹⁰⁸, não podendo ir além das orientações recebidas, ou seja, era um mandato vinculado que poderia ser revogado pela vontade do mandante¹⁰⁹. Era o que se denominava mandato imperativo.

Na França, os estados-gerais apresentavam um modelo de participação baseado no mandato imperativo, onde os deputados eram apenas mandatários dos representados e não tinham qualquer poder de decisão, pois *“as questões eram formuladas pelo rei com antecedência, e caso houvesse alguma questão nova levantada, o representante teria que receber novas instruções dos eleitores”*¹¹⁰.

As instituições representativas da idade média reuniam diferentes grupos ou *“ordens”* que compunham a sociedade, ligados aos corpos sociais a que representavam, cumprindo ordens e orientações, vinculadas pelo mandato imperativo¹¹¹.

¹⁰⁷ AMARAL. *Op. cit.*, p. 236.

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ ÁVILA. *Op. cit.*, pp. 18-19.

¹¹⁰ AMARAL. *Op. cit.*, p. 236..

¹¹¹ *Id.*, p. 238.

Amaral analisa, contudo, que essa prática, divididas em estados e compostas por delegados, se tornaria incompatível com a ideia de soberania e com a construção da unidade do Estado Moderno¹¹².

1.5.2. Mandato Livre

O sistema de representação política contemporâneo, baseado no mandato livre, é identificado com o princípio de soberania da nação.

Para o jurista brasileiro Paulo Bonavides, Montesquieu foi quem primeiro apresentou as bases do sistema representativo, no qual os representantes estariam aptos a discutir assuntos que não estariam ao alcance do povo¹¹³.

Jorge Miranda afirma que a ideia de representação política foi elaborada ao mesmo tempo na Inglaterra (com Locke e Burke), na França (com Montesquieu) e nos Estados Unidos (com Madison)¹¹⁴.

A evolução do conceito de soberania nacional, no qual o poder constituinte tem como titular a nação, culminou com o fim da estrutura plural das sociedades antigas, quando grupos defendiam seus próprios interesses, dando origem à unidade do poder político, inaugurando o Estado moderno, que deveria, doravante, estabelecer um modo de organização em que os interesses maiores fossem priorizados para servir à colectividade, enquanto nação.

Na Inglaterra, Edmund Burke, membro da câmara dos comuns, em seu célebre discurso aos eleitores de Bristol¹¹⁵, propõe um modelo de representação pelo qual o representante não teria mais que vincular seu mandato ao mandante:

¹¹² AMARAL. *Op. cit.*, p. 237.

¹¹³ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 261.

¹¹⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional Tomo VII: Estrutura Constitucional da Democracia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 13.

¹¹⁵ *Id.*

“O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento”¹¹⁶.

Bonavides descreve o mesmo clima na França, onde os discursos na assembleia revolucionária indicavam o novo modelo a ser seguido. Sieyès, segundo Bonavides, bradava: *“é para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos do que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”¹¹⁷.*

A representação surge em meio a uma radical mudança de concepção da sociedade, onde grupos deixavam de ter um papel importante, em razão da nova unidade do poder, em vista do interesse maior da sociedade. É nesse caminho de construção do sistema representativo que surge o debate acerca do papel que deve exercer os representantes.

Bobbio destaca um dos mais célebres debates na Assembleia Constituinte foi o que *“viu triunfar aqueles que sustentaram que o deputado uma vez eleito tornava-se o representante da nação e deixava de ser o representante dos eleitores”¹¹⁸.* A partir daí o mandato livre passaria a ser uma regra nas constituições democráticas¹¹⁹.

Essa passagem, de transformação do modelo de representação antigo para o sistema representativo moderno, no qual a soberania da nação se consolidava, principalmente durante a Revolução Francesa, foi marcada por acirrados debates em torno da soberania popular. A questão posta era de que modo a democracia deveria ser exercida.

¹¹⁶ LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Discurso aos eleitores de Bristol**. Rev. Sociol. Polít., v. 20, n. 44. Curitiba: nov. 2012, pp. 97-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>. Acesso em: 27/02/2018.

¹¹⁷ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 262.

¹¹⁸ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p.24.

¹¹⁹ *Id.*

1.5.3. Os Debates: Democracia Directa versus Sistema Representativo

A construção da teoria da representação foi baseada na tese de que a soberania pertence a todos e, portanto, a todos deve servir: “*Enquanto Rousseau dava uma visão mais abstracta à soberania, defendendo seu exercício directo pelo povo, a teoria da soberania da nação era defendida por Montesquieu e Sieyès, que construíram conceitos que consolidaria a ideia de representação nos Estados modernos*”¹²⁰.

A tese de representação, contudo, não era pacífica. Enquanto defensores do modelo representativo, como Sieyès, apelava para a representação política para justificar a transformação dos Estados Gerais em Assembleia Constituinte, Rousseau não via o sistema representativo da mesma forma:

*“Pela mesma razão que a soberania não poder ser alienada, ela também não pode ser representada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ela é a mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, e não podem ser seus representantes.[...]”*¹²¹.

Jorge Miranda destaca algumas passagens da célebre obra de Rousseau (*Du Contrat Social*, livro III, cap. XVI) contra a representação: “*Toda a lei que o povo em pessoa não a ratifique é nula. Não é lei*”; “*O povo inglês pensa ser livre, mas engana-se; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; e logo que estes são eleitos, fica sendo escravo, não é nada*”¹²².

Maria Benevides destaca algumas questões polêmicas no discurso de Montesquieu, ao defender o modelo de representação, quando afirma a “*capacidade natural do povo eleger seus representantes*” e, como aparente contradição, na sua crítica aos vícios das antigas repúblicas, no “*direito de participação dos cidadãos na decisão de matérias para as quais eram incapazes*”¹²³.

¹²⁰ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Atica, 1991, p.53.

¹²¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. 2.ed. Leme/SP: C L Edijur, 2015, p. 104.

¹²² MIRANDA. *Op. cit.*, p. 14.

¹²³ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 51.

A polêmica estaria no facto de que, ao mesmo tempo em que afirmava que o inconveniente da democracia era que o povo era incapaz de decidir, também afirmava sua capacidade de escolher os mais preparados para representá-lo. Benevides identifica na primeira afirmação de Montesquieu, a “*capacidade natural do povo eleger seus representantes*”, como uma antecipação de uma prática eleitoral do século XIX, uma espécie de voto distrital, que possibilitaria um maior conhecimento entre representantes e representados¹²⁴.

Benevides, no entanto, procura diminuir as divergências entre as teorias de Montesquieu e Rousseau, quando cita uma passagem de Montesquieu sobre a relação entre representantes e representados: “*o povo, portanto, tem também direitos sobre os representantes, aos quais não delega toda sua soberania: ‘o povo é admirável para escolher aqueles a quem confia uma parte de sua autoridade’*”¹²⁵. A professora chama à atenção quando Montesquieu diz “*uma parte*” de sua autoridade, não toda. É nesse ponto, onde Montesquieu admite que o povo cede apenas uma parte de poder ao representante, ficando subentendido, por óbvio, que a outra parte, que pode ser ainda maior que a parte cedida, fica com o próprio povo. É nessa parte que ela ameniza a oposição entre Rousseau e Montesquieu.

A fundamentação teórica de que a soberania pertence a todos, todavia, vai se consolidando junto com a ideia de impossibilidade prática desse exercício directo, e da necessidade de criação de um corpo governamental delegado. O que prevalece é a tese da representação e a consagração da soberania nacional.

A teoria da representação e da soberania da nação ganha destaque e importância e se consolida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, quando declara que o princípio da soberania reside essencialmente na nação: “*Art. 3º. O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente*”¹²⁶.

¹²⁴ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 50.

¹²⁵ *Id.*, p. 51.

¹²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel G. **Liberdades Públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1978, p.193.

1.5.4. Os Princípios da Representação: A Vedação Constitucional do Mandato Imperativo e o Mandato Livre

Algumas Constituições modernas trouxeram de forma clara os princípios de vedação do mandato imperativo e consagraram o mandato livre. A Constituição Francesa já havia inserido em seu texto a vedação do mandato imperativo¹²⁷, que logo se espalhou por outras constituições.

Para uma melhor compreensão de que tipo de mandato (ou representação) é conferido pelo povo, aos representantes, Maria Lúcia Amaral, trazendo uma análise da Constituição da República Portuguesa, afirma que o nº 2 do artigo 152.º da CRP, explica que tipo de representação se está a falar, quando diz: “*Os Deputados representam todo o País e não os círculos por que são eleitos*”¹²⁸.

A primeira frase, “*Os Deputados representam todo o país*”, caracteriza, segundo a professora, uma afirmação através de um princípio positivamente formulado, consagrando o mandato livre. A segunda parte: “*e não os círculos por que são eleitos*”, caracteriza uma negação, consagrando um princípio formulado, o da proibição do mandato imperativo¹²⁹.

A professora destaca, também, que não há nenhuma novidade na CRP, uma vez que esses princípios, hoje tão questionados, tem uma longa história e estão presentes em muitas constituições.

A França de 1791 já trazia no texto constitucional o princípio do mandato livre: “*Os representantes eleitos por um departamento não serão os representantes de um departamento em especial, mas de toda a nação, pelo que nenhum mandato lhes poderá ser confiado*”¹³⁰.

Outras constituições pelo mundo também consagraram o princípio do mandato livre e da proibição do mandato imperativo:

¹²⁷ AMARAL. *Op. cit.*, p. 233.

¹²⁸ CONSTITUIÇÃO. Portugal. [Em linha]. Disponível em : <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. [Consult 15/03/2018].

¹²⁹ AMARAL. *Op. cit.*, p. 233.

¹³⁰ *Id.*

“o artigo 32.º da Constituição belga de 1831, para o artigo 42.º da primeira Constituição italiana (o chamado “Estatuto Albertino”); para o artigo 21.º da Constituição de Weimar; para o artigo 38.º da Lei Fundamental de Bona; para o artigo 67.º da Constituição italiana de 1947; para o artigo 27.º da Constituição francesa de 1958; para o artigo 51.º da Constituição grega de 1975 e para o artigo 67.º n.º2, da Constituição espanhola de 1978”¹³¹.

O que prevaleceu a partir das constituições dos Estados modernos foi a ideia de que o representante deve observar os interesses da nação e não do mandante. Uma precaução na preservação do interesse coletivo e maior da nação, contra a possibilidade de influência de grupos em defesa de seus interesses privados.

Mas na prática o que se viu não foi isso. Cada vez mais os representantes passaram a defender interesses de grupos, numa clara violação a princípios constitucionais¹³² que estabeleceram a proibição do mandato imperativo.

O mandato livre, como preceito constitucional, e os princípios da representação política não conferem qualquer vínculo entre eleitor e eleito quanto à forma de cumprimento do mandato. Ao contrário, o mandato é livre para que o eleito represente os interesses gerais, os interesses da nação que lhe foram conferidos individualmente por cada eleitor, para defender os interesses coletivos.

O modelo de funcionamento dos partidos, contudo, trouxe um problema consigo. Se há uma vedação constitucional do mandato imperativo, os partidos políticos exigem de seus pares a defesa de um programa específico, ameaçando o exercício do mandato livre. O rompimento do consenso liberal clássico com a disputa de grupos de concepções ideológica, política e economicamente distintas e com a sedimentação das instituições partidárias, cria um paradoxo: como se falar em representação política e mandato livre, se a filiação e a fidelidade partidária “*vinculam*” o eleito dentro de uma linha programática previamente definida?

¹³¹ AMARAL. *Op. cit.*, p.233

¹³² BOBBIO¹. *Op. cit.*, p.24.

No Brasil, por exemplo, o mandato pertence ao partido, como já decidiu a suprema corte¹³³, desafiando a proibição do mandato imperativo e o exercício do mandato livre.

Ademais, o vínculo do representante ao partido político diz respeito aos interesses de um programa específico, não deixando qualquer liberdade para que o representante defenda interesses gerais se a orientação partidária se der em outro sentido, inclusive sob pena de represália, e até de expulsão do representante dos quadros partidários, o que demonstra a fragilidade do modelo.

*“Jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo. Jamais um princípio foi mais desconsiderado que o da representação política. Mas numa sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos, uma tal norma, um tal princípio, podem de fato encontrar realização?”*¹³⁴.

Por certo essa tarefa de resolver esse impasse não poderia deixar de ser atribuída à democracia e ao sistema constitucional. Os princípios e pilares que os norteiam são suficientes para encontrar uma saída de modo a assegurar o princípio da unidade da constituição.

1.5.4.1. Representação de Interesses e Legitimidade

Sabe-se, que a representação de interesses pode não ser tão nociva à sociedade quanto parece, até porque grupos podem ter em seus interesses legítimos os mesmos objetivos da nação.

O jurista Paulo Bonavides, por outro lado, analisando a teoria da duplicidade, que justifica a ideia de liberdade da representação¹³⁵, sugere de forma irônica a capacidade do representante:

“Senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente — na ficção dos instituidores da moderna ideia

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5081. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarNoticia.asp?servico=noticiaEntrevista>. Acesso em 15/03/2018.

¹³⁴ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p.24.

¹³⁵ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 261.

*representativa — para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual — a nação, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante*¹³⁶.

Bonavides vê como corolário desse princípio a lógica do velho modelo liberal do mandato livre e do sufrágio restrito, *“tudo em contraste com a tendência contemporânea da sociedade de massa”*¹³⁷.

Essa tendência que se verifica na representação dos interesses de grupo, na verdade, elimina qualquer ideia de unidade de poder pensada na origem da construção do sistema representativo do século XVIII. O que está sedimentado hoje são os interesses corporativos que patrocinam a representação com vistas a seus interesses mais directos, sem qualquer preocupação com os interesses gerais da nação.

Bonavides fala em *“regra da identidade”*, a qual a tendência é a de *“cercear a faculdade dos representantes, jungi-las às organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesse”*¹³⁸. O autor está a se referir ao mandato imperativo cada vez mais presente.

Por óbvio, na prática, o mandato livre está relativizado, seja pela introdução de instrumentos da democracia semidirecta, presentes desde a Constituição de Weimar¹³⁹, seja pelas atuais regras partidárias com previsão de disciplina partidária, que retira do representante a *“tradicional esfera de autonomia de palavra e expressão no uso das prerrogativas de seu mandato”*¹⁴⁰.

Bonavides, por fim, vai buscar em Rousseau, as vantagens que ele vê num modelo de mandato imperativo como capaz de se aproximar da vontade geral, através de dois meios eficazes: *“a renovação frequente das assembleias, encurtando-se o mandato dos representantes e a submissão destes às instruções de seus constituintes, a quem devem prestar estreitas contas de seu procedimento nas assembleias (mandato imperativo)”*¹⁴¹.

¹³⁶ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 261.

¹³⁷ *Id.*, p. 262.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*, p. 263.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*

Esse formato excludente actual de composição de forças hegemônicas ideologicamente dominadas pelas elites, contudo, impede qualquer avanço em busca de um sistema mais abrangente e justo, só realizável através de processos de participação popular mais efectivo.

1.5.4.2. Os Poderes do Mandante: A Revogação do Mandato

A independência do mandato propugnada pela teoria liberal do sistema representativo não atende mais as complexidades de uma sociedade de massa e com o aparato tecnológico disponível.

A aproximação entre representantes e representados, com a vinculação do mandato do representante ao mandante, está cada vez mais próxima.

Alguns países preveem o “*recall*”, uma ferramenta da democracia semidirecta de revogação do mandato. É um instrumento capaz de destituir um representante pela vontade do povo.

Nos EUA, país que se notabilizou no uso do instituto, se percebe um eficiente mecanismo de controlo político e de aproximação entre representantes e representados¹⁴².

Entretanto, o formato desse tipo de revogação não está relacionado directamente à vinculação do mandato, como, por exemplo, as orientações implícitas do mandante ao conceder a representação, mas sim com o desempenho do mandato do representante em termos mais genéricos, como a corrupção ou ineficiência.

O *recall* está directamente relacionado ao controlo do sistema político e à responsabilidade do representante e serve como forma de correcção do sistema como um todo¹⁴³.

¹⁴² ÁVILA. *Op. cit.*, p. 51.

¹⁴³ *Id*, p.52.

Se por um lado os partidos políticos foram responsáveis pelo distanciamento de representantes e representados, depois de seu protagonismo e a partir da necessidade de uma linha programática, a nova forma de comunicação de massa, através das redes sociais, trouxe uma reaproximação entre estes actores, o que aumenta a ideia de vínculo, abrindo um vasto campo teórico para a hipótese de vinculação e revogação de mandatos.

O *recall* pode aumentar a fiscalização dos representantes por parte dos representados. Em consequência, os representantes, cientes de suas responsabilidades, terão uma atuação mais transparente e mais próxima de suas bases, diminuindo certamente a corrupção, além de promover outro ganho, o aumento do grau de consciência cidadã, diminuindo o déficit democrático.

1.5.5. A Influência do Poder Executivo na Representação

Não obstante os problemas já discutidos de formação de grupos de domínio e a crise do sistema representativo, outra questão se mostra emblemática, no caso do presidencialismo brasileiro: a relação do parlamento com o Poder Executivo, afecta directamente o sistema representativo, numa relação que se tornou subserviente no decorrer da história. Se o parlamento já gozou de uma supremacia durante séculos, quando da sua hegemonia; o Estado, hoje, o subjuga, deturpando todo o sistema e os princípios de independência dos poderes.

Os projectos de lei submetidos à aprovação do parlamento sofre uma profunda influência do Poder Executivo, a quem apenas caberia cumprir suas funções de executar, ou de propor leis (e medidas provisória nos casos definidos constitucionalmente), no exercício de sua função “atípica”. O Poder Executivo, hoje, impõe pautas de votações, priorizando seus interesses imediatos sob o silêncio doloso de um Congresso cúmplice.

Detentor dos cargos da Administração do Estado, o Poder Executivo negocia indicações em troca de apoio no parlamento, que se queda à sinecura e explicita a falência do sistema representativo, justamente a quem caberia a salvaguarda dos interesses gerais, submetendo-se à vontade dos governantes eventuais, retirando-lhes qualquer independência e autonomia para a defesa dos reais interesses da nação que deveriam por dever de ofício proteger.

Se não bastasse a ruptura do modelo de tripartição dos poderes com a submissão do parlamento, permite-se ao Poder Executivo, no seu papel de função atípica de legislar¹⁴⁴, extrapolar suas funções, com a edição desenfreada de medidas provisórias com força de lei, sob o silêncio do Poder Legislativo, a quem cabe o poder de representação da vontade popular, transformando-o num “*puxadinho*” do governo central.

Apenas nos seis primeiros meses de 2017, o chefe do executivo brasileiro já editou quase trinta medidas provisórias¹⁴⁵, na maioria dos casos sem observância dos requisitos de “*relevância e urgência*”, os quais seriam condição *sine qua non* para sua edição. Mais grave ainda é que muitas MPs são elaboradas pelos próprios beneficiários - empresas privadas - das medidas, num evidente “*balcão de negócios*” em que se transformou a casa que deveria zelar pelos interesses dos cidadãos.

A compreensão dessa questão é importante para perceber a necessidade de ampliação do debate sobre o papel da representação. Apenas a legitimidade dessa representatividade, através de um amplo e democrático processo de participação e deliberação popular, por meios de instrumentos constitucionais, pode superar essa crise do sistema.

1.5.6. A Hegemonia e o Retrato dos Grupos

A prática da representação política apresentou alguns problemas, como era previsível, especialmente no Brasil, apesar de ser uma regra mundo a fora.

Ao longo do tempo, cada vez mais os mandatos se tornaram vinculados a grupos¹⁴⁶ que se formavam em defesas de interesses corporativos. O que se viu foi a representação política

¹⁴⁴ Ao Poder Executivo, sem prejuízo de sua função típica, previu-se a possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei e expedir decretos regulamentares, função atípica, pois seria esta função específica do Poder Legislativo. Isso só é possível por estrita previsão constitucional (artigo 62 da Constituição da República Federativa do Brasil – Disponível em: www.planalto.gov.br. Consulta em: 26/06/2018), pois não há possibilidade de ingerência de um poder sobre outro ou delegação de um poder para outro, em razão do princípio da indelegabilidade de atribuições.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>. Consulta em: 26/06/2018.

¹⁴⁶ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 278.

afastando-se dos cidadãos em defesa dos interesses de grupos poderosos, quase sempre contrários aos interesses da coletividade.

Mais grave ainda é o retrato desses grupos no parlamento, atingindo apenas alguns sectores da sociedade que, por possuírem maior capacidade de organização e poder, promovem candidatos seleccionados em cada região do país, formando um núcleo paralelo de poder, com apoio financeiro, em troca de uma agenda que priorize os seus interesses corporativos, cada vez menos republicanos.

No caso brasileiro, por exemplo, o Congresso Nacional é formado por um número reduzido de segmentos da sociedade, como sindicatos, associações e demais entidades da sociedade civil, enquanto outros poucos grupos são maioria, como representantes do setor industrial, do comércio, da oligarquia agrária e até das igrejas, desenhando uma realidade desalentadora.

Aproximadamente 40% dos congressistas pertencem ao movimento ruralista. Sua agenda inclui, dentre outros projectos de interesses próprios, a demarcação de terras indígenas em benefício de fazendeiros¹⁴⁷.

Quase a metade dos congressistas pertence à classe empresarial que luta há anos para supressão de direitos sociais, enquanto a representação sindical encolheu para 10% no congresso¹⁴⁸.

Observa-se, ainda, no retrato da representação no Congresso brasileiro uma segregação. Mulheres e negros são 50% da população, cada, mas tem suas representações em 10 e 20% respectivamente. Os índios não possuem representantes no congresso¹⁴⁹.

¹⁴⁷ NUZZI, Vitor. **Congresso Nacional, retrato desfalcado da sociedade brasileira**. Rede Brasil Atual: 10 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/101/no-congresso-nacional-retrato-desfocado-da-sociedade-brasileira-2775.html>. Acesso em: 27/02/2018.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Id.*

Esse retrato desfocado da realidade brasileira é fruto de um sistema ultrapassado. Isso apenas reforça a tese de que o sistema representativo encolheu naturalmente e não possui legitimidade para falar em nome de uma sociedade tão plural.

1.6. O Poder Dos Partidos

Os partidos políticos são frutos do processo de evolução democrático, e disso não há dúvida. De facto, os partidos políticos tornaram-se o elo entre a sociedade e o Estado e concorrem para a manifestação da vontade popular.

A Inglaterra do século XVII já apresentava instituições nos moldes dos partidos políticos, de onde, supõe-se, surgiu o modelo actual.

Durante o período de hegemonia do liberalismo clássico, os partidos não tinham grande importância para uma sociedade em que a participação popular ainda era muito limitada. Já em 1850, os Estados Unidos apresentavam os partidos nos moldes dos partidos modernos, e 100 anos após todo o mundo moderno já apresentava partidos políticos.

No Brasil do Império já existiam partidos, como o Liberal e o Conservador. O período republicano fortaleceu os partidos republicanos, mas estes eram regionalizados, principalmente no eixo São Paulo-Minas Gerais. Após esse período, o Brasil passou pelo Estado Novo e pela ditadura militar, quando apenas dois partidos eram legalizados no Brasil.

Em Portugal também não foi diferente. No período do Estado Novo, os partidos políticos foram sufocados e foi criada uma organização chamada União Democrática Nacional, que abrigaria todas as tendências, enquanto outros partidos ficaram na clandestinidade até 1974, quando muitas organizações saem da clandestinidade e começam a se organizar.

A importância dos partidos políticos foi consequência de um processo de alargamento dos ideais democráticos, particularmente a universalização do direito de sufrágio, bem como da urbanização das cidades e as complexas demandas de uma sociedade mais plural.

A constitucionalização dos partidos políticos, todavia, os tornaram indispensáveis para o processo político. Em Portugal, por exemplo, as Constituições anteriores à de 1976 não fizeram menção aos partidos políticos, mas a actual destaca sua importância, como estruturas constitucionais fundamentais:

“(...) Algo muito diverso se passa com a CRP. Nela, faz-se logo referência aos partidos políticos no nº 2 do artigo 10.º, quando diz que são precisamente estas as instituições que “concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular”, e mantém-se o reconhecimento de sua especial importância no nº 1 do artigo 40.º, no artigo 51.º, no artigo 114.º, no nº 1 do artigo 151, ou nos artigos 178.º, 179.º e 180.º.(...) o que eles demonstram é que, mais que uma expressão qualificada de liberdade de associação, as estruturas partidárias são estruturas constitucionais fundamentais”¹⁵⁰.

Com a universalização do sufrágio e com a constitucionalização dos partidos, estes passam a ocupar um papel de destaque como protagonistas. O acesso ao poder se dá exclusivamente a partir dos partidos, a quem caberia o exercício do poder legitimado pela soberania popular. A partir daí, os partidos políticos adquirem uma importância extraordinária, por representar os anseios da sociedade diante do Estado.

A partir da criação dos partidos e sua difusão, a nova realidade exigiu-lhes uma linha programática que definisse seu modo de ver o sistema político, e que tipo de modelo econômico queria para o Estado, que pudesse ter a confiança de uma parcela da sociedade, colocando em xeque o consenso liberal.

As primeiras contradições surgem daí. Princípios constitucionais consagrados pelo constitucionalismo moderno, como o exercício do mandato livre e a proibição do mandato imperativo, poderiam sobreviver com as normas constitucionais e infraconstitucionais de funcionamento dos partidos? Como se falar em representação política e mandato livre, se a filiação e a fidelidade partidária vinculam o eleito dentro de uma linha programática previamente definida?

¹⁵⁰ AMARAL. *Op. cit.*, p 243.

Mas no que se transformou os partidos políticos é o que preocupa. Os poderes conferidos aos partidos, paradoxalmente, os tornaram instituições poderosíssimas e fechadas, transformando-os em verdadeiras oligarquias que competem pelo poder, como única instituição autorizada a exercê-lo, e pelo direito de mantê-lo, sob as formas menos republicanas imagináveis, especialmente no Brasil.

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, inscritos em cartórios de pessoas jurídicas e registro no órgão judiciário de competência eleitoral, com capacidade de investidura no poder executivo e legislativo, e recebem verbas públicas.

Não há outra forma de acesso ao poder, no Brasil, senão através de partidos políticos. Estes, por sua vez, estão cada vez mais privatizados, formados por grupos que dominam suas diretorias executivas e que não permitem o acesso do cidadão comum, senão como requisito numérico para sua inscrição, pois o acesso para concorrer como candidato está vinculado à submissão servil a um grupo fechado e poderoso.

Não bastasse a força e poder adquiridos, os partidos chantageiam e negociam agendas políticas com grupos ligados aos setores financeiro, agrário, industrial, além de outros grupos poderosos, a fim de manter o *status quo* que só interessa às elites.

É paradoxal que o acesso ao poder seja obra de um doloroso processo de luta em defesa das liberdades e de princípios democráticos, enquanto a instituição privilegiada para ser a guardiã e a expressão da soberania, se transforme numa grande farsa, pelo seu carácter absolutamente antidemocrático e fechado.

Essa prerrogativa poderia ter sido distribuída de forma equitativa para outras instituições, ou até mesmo à candidaturas avulsas, como se permite em alguns países, inclusive em Portugal, para candidaturas locais.

O Brasil, ao lado da Argentina, África do Sul e Suécia, estão no grupo de países, que representam menos de 10%, que não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa, ou seja, no mundo democrático a regra é a permissão de candidaturas avulsas. O Pacto de San José da

Costa Rica¹⁵¹, como tratado internacional, permite candidaturas sem filiação partidária, e o seu carácter supralegal impede qualquer entendimento em contrário.

Não se está a cogitar, por óbvio, o fim dos partidos políticos. Estes, mais do que nunca, tornaram-se instituições essenciais, principalmente numa sociedade de massa, dada à sua complexidade e das demandas cada vez mais coletivas.

É dessa complexidade que surge a expressão “*Estados-de-partidos*” como a capacidade de os partidos funcionarem como mediadores da sociedade e do Estado, o que se denominou “*a sociedade técnica de massas*”. Maria Lúcia Amaral, citando Konrad Hesse, destaca o sentido dessa expressão:

“A expressão “Estados-de partidos, que foi se instalando na linguagem comum do direito constitucional europeu continental a partir da segunda metade do século XX, visa designar precisamente as estruturas constitucionais típicas daquilo a que muitos chamam a sociedade técnica de massas ou sociedade pós- industrial, em que os comportamentos dos indivíduos deixam de ter a importância pública e política que tinham no século XIX para passar a ser – por causa da complexidade crescente das estruturas sociais- necessariamente enquadrados em acções coletivas ou de grupos”¹⁵².

Se não há dúvidas sobre a necessidade de manutenção dos partidos políticos, também não há sobre a necessidade de torná-los mais democráticos.

A solução, como única forma de democratizar os partidos, seria através de mudanças na lei, criando regras para mandatos únicos nas suas executivas, quarentena, sorteios para candidaturas, proibição de parentesco, e tantas outras regras de moralização dos partidos, que só seria viável a partir da vontade popular, considerando que é improvável uma faxina pelos próprios beneficiários da sinecura.

¹⁵¹ A *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, também conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica”, em razão do lugar onde foi aprovada, em 22/11/1969, assinada pelo Brasil, trás estabelecidos, em seu artigo 23, os direitos políticos, dentre os quais, permite aos cidadãos participar na direção dos assuntos públicos, de forma direta ou por meio de representantes livremente eleitos. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 26/06/2018.

¹⁵² AMARAL. *Op. cit.*, p. 245.

Capítulo II - A DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

2.1. Conceito e Evolução

As conquistas das liberdades civis e políticas e o sufrágio universal não foram suficientes para encerrar os ideais democráticos, que sempre habitaram o imaginário dos que perseguiram o direito de participação do povo nos assuntos políticos.

O exercício do poder político pelos cidadãos sempre foi uma aspiração desde a antiguidade, passando pelos filósofos do renascimento até os dias actuais.

O professor doutor Pedro Trovão do Rosário, na sua obra “*A Democracia Semidirecta em Portugal*”, retrata bem essa preocupação desde os antigos, em assegurar a participação dos cidadãos nos assuntos políticos e exercer um maior controlo sobre os governantes:

*“De Aristóteles (384-322 A.C.) para quem “no Estado democrático o cidadão teria a liberdade de governar e ser governado alternadamente”, a Marsílio de Pádua que na sua obra “Defensor Pacis” trouxe para o terreno político a sua noção de separação entre fé e razão e entre fim espiritual e material do homem, defendendo o exercício do domínio com base na vontade e no consentimento com os governados[...].”*¹⁵³.

Pedro Trovão acrescenta ainda que para Marcílio de Pádua, o príncipe deveria não só estar submetido à lei, mas a “*uma efectiva vigilância da comunidade, a qual o poderia depor se este se convertesse em tirano*”¹⁵⁴.

Para Jean-Jacques Rousseau, o mais influente e importante defensor da democracia directa, a ideia de ser governado pressupunha não só o consentimento dos cidadãos na formação dos corpos políticos, mas à efectiva participação dos cidadãos (povo) nos processos de decisão dos assuntos que lhes dizem respeito¹⁵⁵.

¹⁵³ ROSÁRIO, Pedro Trovão. **A Democracia Semidirecta em Portugal**. Madrid: Editorial Universitas S.A. 2013, p. 23.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ *Id.*, p. 24.

As divergências entre Rousseau e Montesquieu, segundo Fábio Konder Comparato, “*não diz respeito ao princípio fundamental de que a lei é a garantia maior das liberdades, mas apenas à questão de saber qual a melhor forma de se produzirem as leis: diretamente pelo povo ou através de representantes eleitos*”¹⁵⁶.

O que se viu triunfar, todavia, foi a opção da representação política em detrimento da participação popular: “*É a tese do governo representativo, e não comissarial, que vinga[...]*”¹⁵⁷.

O consenso liberal, porém, que deu origem à representação formal, apenas como o exercício delegado das funções públicas em nome do povo, não era suficiente para a democracia.

O modelo praticado de sistema representativo terminou por concentrar as acções políticas no seio dos partidos dominados pelas elites, inviabilizando a qualidade e o conteúdo dos actos de representação, além de restringí-los a uma parcela da sociedade, isolando outros sectores do poder, enfraquecendo a democracia.

O princípio formal da representação, relacionado ao exercício das funções públicas, ainda que legitimado pela soberania popular, apenas autoriza e legitima, jurídica e formalmente, o exercício do poder político, mas não é suficiente para garantir a qualidade dos actos praticados pelos órgãos representativos, só realizáveis numa representação democrática material, onde “*os cidadãos possam se reencontrar no conteúdo justo desses actos*”¹⁵⁸.

Para Jorge Miranda, esse tipo de representação “*reduz-se à legitimação dos governantes pelo consentimento dos governados*”¹⁵⁹. E arremata: “*Mais importante do que promover a participação de todos os cidadãos parece aos arautos do liberalismo promover um governo conforma à razão e que salvaguarde os direitos e garantias individuais*”¹⁶⁰.

¹⁵⁶ COMPARATO, Fábio K. Prefácio. In: BENEVIDES, *Op. cit.*, p.viii.

¹⁵⁷ MIRANDA. *Op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁸ CANOTILHO. *Op. cit.*, p.294

¹⁵⁹ MIRANDA. *Op. cit.*, p. 16.

¹⁶⁰ *Id.*

Ao longo do século XX, com as transformações da sociedade e do Estado, a democracia participativa começa a ocupar espaços e o Estado Social de Direito surge traduzido numa nova forma de governo.

Uma conjugação possível de democracia indirecta e democracia directa revelava um modelo misto de democracia: a democracia semidirecta, com a participação do povo na formação da vontade política nacional, misturando os conceitos de democracia representativa e democracia participativa, “*procurando temperar a hegemonia parlamentar na democracia representativa - a soberania do parlamento - que pode tornar oligárquico o regime*”¹⁶¹.

Democracia semidirecta é a participação efectiva do povo nos assuntos políticos de um Estado através de mecanismos previstos nas constituições modernas. Esses instrumentos permitem ao titular do poder soberano decidir assuntos de seu interesse, antes limitados aos representantes eleitos.

Apesar de variar em extensão e importância, de acordo com cada país, nas democracias modernas as ferramentas constitucionais permitem a participação popular em assuntos políticos e têm servido como controlo e legitimação das decisões políticas. Para Maria Victória Benevides, o sucesso de tais mecanismos, varia de acordo com o “*enraizamento cultural da prática e com o nível de democratização efetiva da informação*”¹⁶².

As primeiras experiências de consultas populares no Estado moderno, sem considerar as diferenças semânticas entre plebiscito e referendo, surgiram após a Revolução Francesa, onde apesar de o sistema representativo ter se consolidado, a ideia de participação directa do povo ainda permanecia viva. O próprio texto constitucional de 1793 foi aprovado em referendo nacional¹⁶³.

¹⁶¹ FERREIRA FILHO², Manoel G. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 83.

¹⁶² BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁶³ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 25.

Os Estados Unidos também já se utilizavam de mecanismos de consultas populares ainda no século XIX¹⁶⁴.

Mas é no início do século XX que mecanismos de participação popular se espalham pelo mundo, reacendendo os ideais mais característicos da democracia, como o direito de participação no processo político: “Logo após a Primeira Guerra Mundial várias constituições adotaram o referendo: A Alemanha (1919), Tchecoslováquia, Espanha republicana de 1931 e os *lander* alemães”¹⁶⁵.

É a Constituição de Weimar, no entanto, quem inaugura as novas formas de legislar: legislativa, executiva e popular¹⁶⁶.

A distância entre os representantes e a sociedade, influenciou no surgimento de institutos democráticos de participação popular nas tomadas de decisões, em contrapartida ao sistema eleitoral vigente insuficiente, no qual a única função do eleitor era criar órgãos de representação de poder em períodos eleitorais, mas esse percurso foi difícil e carregado de preconceito à participação popular.

2.1.1. O Preconceito à Democracia Participativa e a Herança Histórica dos Plebiscitos

As discussões não giravam apenas em torno da impossibilidade da democracia directa ou sobre o sistema representativo, mas sobre a utilização de consultas populares deixadas como herança pela força dos ideais da democracia directa, que causava desconfiança e medo.

Mesmo consolidado o sistema representativo, a partir Constituição francesa a consulta popular foi bastante utilizada na França durante os séculos XIX e XX.

Foram várias experiências de plebiscitos, de Napoleão no século XIX a De Gaulle no século XX, que terminaram deixando traumas e criando uma aversão à participação popular,

¹⁶⁴ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 43.

¹⁶⁵ *Id.*, p. 58.

¹⁶⁶ COMPARATO. *Op. cit.*

como destaca a professora Maria Victória Benevides: “Este ‘horror ao plebiscito’, portanto, surgiu e desenvolveu-se na França, onde os referendos foram desnaturados em consultas visando exclusivamente o poder pessoal (Bonaparte e Luiz Napoleão) ou como teste de prestígio do Presidente De Gaule (V República)”¹⁶⁷.

Na verdade, a forma pela qual os plebiscitos eram convocados, sempre pelos governantes, trazia um apelo maniqueísta e dramático, geralmente em forma de ameaça velada, manipulando o povo a optar por uma saída mais segura (conservadora), com receio das consequências do desconhecido, como destaca a professora: “o recurso à chantagem, como ameaça do caos na hipótese de um plebiscito desfavorável ao poder, é visível”¹⁶⁸.

Em sua tese, a professora Maria Victória Benevides destaca outras experiências que geraram desconfianças. Como mais importantes, ela cita a anexação da Áustria convocada por Hitler, em 1938, e a anexação dos países bálticos em 1939, pela URSS¹⁶⁹.

Canotilho cita as experiências plebiscitárias da República de Weimar e as consultas plebiscitárias gaullistas, no plano da história constitucional, e a recordação da aprovação plebiscitária do texto constitucional de 1933 e as tentativas plebiscitárias revisionistas de 1976, no plano político, como responsáveis pelo preconceito na instituição de ferramentas da democracia semidirecta em Portugal¹⁷⁰.

Os exemplos, ou erros, históricos não podem, no entanto, servir de pretexto contra a participação popular. É preciso considerar uma nova realidade, na qual a democracia, mais sólida, permite uma ampla discussão de forma transparente, o que era inviável num sistema de baixa democracia.

Um dos argumentos contra a participação popular em assuntos políticos está na facilidade de manipulação do povo por grupos organizados. Acredita-se que o povo estaria mais protegido através de seus representantes.

¹⁶⁷ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 58.

¹⁶⁸ *Id.*, p. 60.

¹⁶⁹ *Id.*, p. 62.

¹⁷⁰ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 297.

Em Portugal, por exemplo, a hostilidade a procedimentos políticos de democracia semidirecta se dava pelo receio de que as “*decisões políticas através de consultas directa ao povo ou através de suas próprias iniciativas, pudessem ser objeto de manipulação pelos agenda-setter*”¹⁷¹.

De facto essa preocupação é relevante. A professora Benevides destaca a existência de uma “*indústria da iniciativa popular*” nos EUA, onde grupos econômicos poderosos utilizam vultosos recursos financeiros nos processos de convencimento e participação dos cidadãos: “*O argumento é sério e convincente, englobando a importância de dois grandes poderes: o poder econômico e o poder dos grupos superorganizados, os quais, muitas vezes, mas não sempre, são indissociáveis*”¹⁷².

Não há como assegurar que a pressão se daria com mais facilidade no processo de participação popular do que no modelo de sistema representativo. A manipulação de grupos no interior do sistema representativo é acentuada.

Benevides cita a composição do parlamento no Brasil como exemplo da influência do poder econômico, em especial as campanhas milionárias, “*fazendo da representação a super-representação do Brasil*”¹⁷³. Cita, ainda, uma curiosidade no parlamento francês: “*as enormes dificuldades de se desenvolver uma política séria contra o alcoolismo, uma doença nacional, que atinge, inclusive, crianças e adolescentes, são devidas ao poderoso loby dos viticultores no parlamento*”¹⁷⁴. Ela ainda destaca que o loby do poder econômico é visto, ainda, tanto nos Estados Unidos como na Suíça, países hegemônicos no processo de participação popular.

Outro argumento contrário à participação popular é de que o povo não sabe votar ou quando vota demonstra um grau de conservadorismo acentuado. A ausência de educação cidadã, como um desafio da democracia, e tida como uma das promessas não cumpridas pela

¹⁷¹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 297.

¹⁷² BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 99.

¹⁷³ *Id.*

¹⁷⁴ *Id.*

democracia ideal, como afirmou Bóbbio¹⁷⁵, pode levar a decisões menos conservadoras, mas o aspecto cultural tem um grande peso também.

Justamente nos dois países que mais utilizam os mecanismos de participação popular, se vê um traço mais conservador:

*“Os Suíços, por exemplo, foram os últimos a admitir, em 1971, o voto feminino. Entre 1919 e 1956, vinte tentativas favoráveis foram abortadas. (...) Em maio de 1990, o lado católico do cantão de Appenzell (um dos três cantões onde ainda funcionam formas muito antigas de participação em assembleias) recusou, pela terceira vez, desde 1973, o direito de voto às mulheres. (...) Nos Estados Unidos, a tendência de aprovação é maior para textos originados do legislativo do que de iniciativa popular: os americanos parecem mais liberais em matérias econômicas e mais conservadores em questões sociais e de costume”*¹⁷⁶.

A ideia de que o povo não sabe votar, no entanto, foi utilizada desde o início da consolidação do sistema representativo, quando prevalecia o voto censitário¹⁷⁷.

A universalização do sufrágio serviu para diminuir esse preconceito, mas não o encerrou. Esse argumento, todavia, só interessa quando é conveniente, ou quando se trata de consultas populares, pois não se cogita essa premissa pelos representantes nos períodos de eleições.

De todas essas preocupações, todavia, uma chama atenção pela sua complexidade. Há quem afirme que o excesso de democracia levaria a própria democracia ao colapso.

O jusfilósofo italiano Norberto Bobbio comenta sobre esse engajamento intenso citando Marx, que havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento da humanidade, e o indivíduo rousseauiano, chamado de cidadão total, conclamado à participação intensa no seu papel de cidadão, como uma face ameaçadora do Estado total¹⁷⁸.

¹⁷⁵ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁶ MIRANDA Pontes, *Apud* BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 90.

¹⁷⁷ *Id.*, p. 81.

¹⁷⁸ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p.42.

Não é crível, decerto, que a quantidade de consultas possa provocar uma apatia no povo ou saturar a democracia. Ao contrário, uma maior participação pode aumentar o grau de conscientização política do povo, que passaria a se interessar por assuntos que lhes dizem respeito, bem como agregar qualidade aos actos dos representantes, além de ter uma grande influência no controlo dos parlamentos.

2.2. Ferramentas da Democracia Semidirecta

As Constituições do início do século XX instituíram ferramentas da democracia directa em seus textos, com destaque para a Constituição de 1919, na Alemanha.

Embora a França tenha experimentado e disseminado a ideia referendária, é na Suíça e nos Estados Unidos que institutos da democracia semidirecta assumem um protagonismo¹⁷⁹.

São vários os mecanismos à disposição dos cidadãos, variando de país para país. Além da iniciativa popular, que é o principal instrumento da democracia semidirecta, que será vista especificamente mais adiante, outros mecanismos também se proliferaram pelas constituições modernas, com destaque para o *recall* e o referendo constitucional.

2.2.1. Veto Popular

O veto popular é um dos instrumentos da democracia semidirecta. É a faculdade de o cidadão pedir que um determinado texto legal seja submetido ao voto popular.

O Veto se assemelha ao referendo, segundo Pedro Trovão do Rosário, citando Maria Benedita Malaquias Pires Urbano: “*Esta figura aproxima-se do referendo, como no caso do referendo abrogativo italiano*”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 25.

¹⁸⁰ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **O Referendo - Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do Referendo em Portugal.** *Apud* ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 33.

Paulo Bonavides conceitua como a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes¹⁸¹.

2.2.2. Petição Popular

Petição popular é uma manifestação de vontade sem qualquer consequência jurídica. Instituto este consagrado na Constituição Portuguesa, segundo, ainda, Pedro Trovão: “*distingue-se da iniciativa popular pelo facto de não se reconhecer à petição popular qualquer consequência jurídica, constituindo-se numa mera manifestação de vontade após a qual o órgão pode (ou não...) actuar*”¹⁸².

2.2.3. Recall

O recall, ou destituição popular, tem origem na legislação dos Estados Unidos¹⁸³. É o poder dos cidadãos que elegeram um titular de órgãos eletivo de destituí-lo da função antes do termo do seu mandato¹⁸⁴. É a capacidade de o eleitor, isto é, de uma parcela do eleitorado, destituir o funcionário ou o representante no curso do mandato.

Paulo Bonavides classifica o *recall* como espécie do gênero “*Direito de Revogação*”, junto com o *abberufungsrecht*. Ele o classifica como uma forma de revogação individual que capacita o eleitor a destituir funcionários por mal comportamento, e pode ser estendida até mesmo a juízes¹⁸⁵.

A fundamentação da possibilidade de revogação de mandato está na fonte do poder político soberano do povo, previsto na *Declaração dos Direitos do Homem* e na *Constituição Federal*¹⁸⁶.

¹⁸¹ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 380.

¹⁸² ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁸³ ÁVILA. *Op. cit.*, p.66.

¹⁸⁴ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 34.

¹⁸⁵ BONAVIDES. *Op.cit.*, p. 377.

¹⁸⁶ ÁVILA. *Op. cit.*, p.68.

O *recall* está sendo mais revisitado e discutido actualmente em razão da crise do sistema representativo. É um instituto polêmico, em razão de seu eventual poder de fragilizar a democracia, mas é também reconhecido pelo forte traço democrático por suas consequências directas, além de ser um forte mecanismo de controlo dos agentes políticos.

2.2.4. Plebiscito

O conceito de plebiscito e referendo por vezes se confundem. No Brasil, diferentemente de Portugal, o plebiscito é utilizado em um momento anterior ao acto legislativo ou administrativo, ou seja, é uma consulta prévia: primeiro se consulta o povo, para só depois tomar a decisão política. Já o referendo é utilizado para confirmar ou rejeitar o acto legislativo já consumado.

Kelsen, ao definir a participação dos cidadãos como ideal da democracia directa, refere-se ao plebiscito como fase posterior ao acto legislativo: “*outra maneira de combinar a democracia directa e a indirecta é o ‘plebiscito’, que significa que certos projetos de lei decididos pelo parlamento devem ser submetidos ao voto popular antes de obter força de lei*”¹⁸⁷.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho ainda se faz muita confusão com os termos utilizados: “*Ocorre frequentemente o emprego indiscriminado dos termos plebiscito e referendo para designar qualquer consulta directa ao povo ou toda modalidade de decisão popular*”¹⁸⁸.

2.2.5. Referendo

O Referendo é espécie do gênero consulta popular. Ele surgiu com o advento da Revolução Francesa, na Carta de 1793, tendo sido utilizado já na aprovação da Constituição. O Referendo é o meio utilizado pela democracia semidirecta para que o eleitor se pronuncie sobre questões relevantes ou sobre um texto legal, utilizando-se de um procedimento formal ou

¹⁸⁷ KELSEN. *Op. cit.*, p. 426.

¹⁸⁸ FERREIRA FILHO. *Op. cit.*, p. 98.

procedimento referendário. Sua utilização se dá diante de questões relevantes e as decisões são vinculantes ou consultivas.

O professor Pedro Trovão do Rosário conceitua o referendo “*de acordo com sua natureza jurídica: deliberativo ou consultivo; quanto ao âmbito: nacional ou regional ou local; e quanto ao momento: preventivo ou sucessivo*”¹⁸⁹.

Os tipos de referendos segundo o magistério do mesmo autor, citando Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, seriam:

*“Constitucional, legislativo, político, administrativo e de arbitragem: ‘A realização de um Referendo Constitucional poderá surgir no momento de aprovação da Lei Fundamental, assim se designando constituinte (aprovação da Constituição francesa de 1793...) (...) ou no âmbito de uma revisão constitucional (Constituição Suíça, Francesa, Japonesa, Australiana, Dinamarquesa, Espanhola, Italiana e Irlandesa)’”*¹⁹⁰.

2.2.5.1. Referendo Constitucional

O Referendo Constitucional é um dos instrumentos mais importantes da democracia, como mecanismo de limitação de poderes pelo povo. Sua vinculação à Lei Fundamental de um país é que define o seu modo de exercício.

O Referendo Constitucional não encontrou espaço na Constituição da República Portuguesa. Há quem afirme que a omissão foi motivada pela experiência negativa vivenciada em 1933¹⁹¹, quando um plebiscito acerca da aprovação do texto constitucional, considerou as abstenções e os votos em branco como favoráveis ao texto, o que teria gerado desconfiança acerca de sua eficiência.

¹⁸⁹ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 36.

¹⁹⁰ URBANO. *Op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁹¹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 297.

No caso específico de Portugal, o instituto do referendo foi previsto na Constituição da República Portuguesa, artigo 115.º¹⁹² e posteriormente disciplinado pela Lei 15-A/1998¹⁹³ para o referendo de âmbito nacional, e pela Lei 4/2000¹⁹⁴ para o referendo de âmbito regional e local.

Dessa forma, a aprovação do texto constitucional caberá à Assembleia Constituinte que deverá elaborar e aprovar a Constituição, excluindo-se qualquer intervenção directa do povo através de referendo.

É o que determina a Constituição Portuguesa, em seu artigo 115.º, número 4, letra “a”, que não permite em seu texto a possibilidade de utilização do referendo para quaisquer questões constitucionais¹⁹⁵.

O Referendo Constitucional também não foi consagrado pela legislação brasileira, apesar de controverso, mas está presente em alguns países.

Na América Latina, o Uruguai se destaca, e nas modernas democracias europeias, a Suíça pode ser considerada o país dos referendos e da democracia participativa.

Estima-se que mais da metade dos referendos ocorridos no mundo ocidental tenha ocorrido na Suíça, onde é possível a revisão constitucional através de iniciativa popular, e sua aprovação sujeita a referendo¹⁹⁶.

¹⁹² “Artigo 115.º Referendo 1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respectivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei” (**CONSTITUIÇÃO** da República Portuguesa de 2 de abril de 1976. Portugal. [Em linha]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. [Consult. 27 Fev. 2018]).

¹⁹³ **Lei Orgânica do Regime do Referendo**. Lei n.º 15-A/98, de 03 de Abril. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2269A0135&nid=2269&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=S&nversao=. Acesso em: 26/06/2018.

¹⁹⁴ **Regime Jurídico do Referendo Local**. Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2158&tabela=leis. Acesso em: 26/06/2018.

¹⁹⁵ “Artigo 115.º 4. São excluídas do âmbito do referendo: a) As alterações à Constituição” (**CONSTITUIÇÃO** da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. Portugal. [Em linha]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. [Consult. 27 Fev. 2018]).

¹⁹⁶ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p.44.

No Uruguai, algumas matérias não podem ser submetidas a referendo, mas 10% do corpo de eleitores pode formular projecto articulado de reforma total ou parcial da Constituição, que será apresentado ao Presidente da Assembleia Nacional e logo tal projecto será submetido ao referendo¹⁹⁷. Tanto no Uruguai quanto na Suíça, os referendos e plebiscitos, por previsão na Constituição nacional, são autoconvocáveis por certo número de cidadãos.

Na Europa, a consagração do instituto do Referendo Constitucional foi influenciada pelas Constituições Alemã e Mexicana.

A Espanha adotou o Referendo para as revisões constitucionais, sendo obrigatória a ratificação popular após a aprovação do texto legislativo¹⁹⁸.

A França traz sua importância ao tema, não só pela quantidade de referendos utilizados, mas também pela sua própria relevância histórica com a Revolução Francesa.

O Referendo Constitucional na França está previsto na Constituição de 04 de outubro de 1958, e trouxe uma curiosidade o sistema francês, a faculdade de o Presidente dispensar o referendo em revisão constitucional, se optar por submetê-lo ao Parlamento convocado em congresso, mas nesse caso seriam necessários 3/5 dos votos válidos. A limitação material referendaria está na manutenção da forma republicana ou no caso de atentado à integridade territorial¹⁹⁹.

A democracia semidirecta, como já foi dito, dispõe de ferramentas importantes no controlo das acções políticas no mundo contemporâneo. Cada ferramenta com sua importância,

¹⁹⁷ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ “Artigo 89º A iniciativa da revisão da Constituição pertence conjuntamente ao Presidente da República mediante proposta do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento. O projeto ou proposta de revisão deve ser considerado nas condições de prazo previsto no terceiro parágrafo do artigo 42 e votado por duas assembleias em termos idênticos. A revisão é definitiva após ter sido aprovada por referendo. No entanto, o projeto de revisão não é apresentado no referendo quando o Presidente da República decide apresentá-lo ao Parlamento, convocado em Congresso; Nesse caso, o projeto de revisão é aprovado apenas se reunir a maioria de três quintos dos votos válidos. A mesa do Congresso é a Assembleia Nacional. Nenhum procedimento de revisão pode ser iniciado ou instaurado quando é violada a integridade do território. A forma republicana de governo não pode ser objeto de revisão” (CONSTITUIÇÃO francesa de 03 de junho de 1958. França. [Em linha] Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. [Consult. 27 fev. 2018]).

como é o caso do referendo, como um dos mais eficientes mecanismos de legitimação, seja das decisões do parlamento, ou de alteração ou de ratificação da constituição, mas o poder de legislar concorrentemente com o sistema representativo, coube à Iniciativa Legislativa dos Cidadãos, como se verá a seguir.

2.3. A Função de Legislar

A iniciativa para propositura de projectos de lei pertence ao Poder Legislativo como função típica de Estado, dentro das regras criadas a partir da teoria de tripartição dos poderes.

A noção de separação rígida dos poderes está intimamente ligada à soberania do Poder Legislativo. A teoria clássica da tripartição dos poderes é historicamente atribuída à Montesquieu, na célebre obra “*O espírito das Leis*”, apesar de Jonh Locke ter construído sua teoria cem anos antes, acrescentado mais um poder, o Federativo, que Montesquieu agregaria ao executivo, mais tarde²⁰⁰.

A era das luzes, ou como também ficou conhecido o período histórico denominado filosofia política iluminista, influenciou e mudou a estrutura de poder no mundo. Era o início da decadência da Monarquia Absolutista e a ascensão do liberalismo, na esteira do fenómeno chamado de racionalização do poder. O direito deveria se impor à coletividade e proteger os direitos individuais contra a interferência do Estado.

A ideia pretendia incorporar direitos individuais clássicos às Constituições e assegurar a separação dos poderes como princípio da soberania legislativa. Tal a importância desse princípio, mais tarde seria incorporado à Declaração dos Direitos do Homem, e logo em seguida na Constituição Francesa: “*Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”²⁰¹.

Montesquieu, no entanto, idealizou a repartição orgânica do poder, dando a cada órgão sua função específica. Ao Poder Legislativo caberia a edição de leis.

²⁰⁰ PIRES. Op. cit., pp. 178-179.

²⁰¹ FERREIRA FILHO, Manoel G. et al. **Liberdades Públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1978.

A regra de separação de poderes de forma rígida termina se consolidando como princípio fundamental do Estado, especialmente na França, onde a separação de poderes ganhava contornos absolutos. Esse modelo, onde todos estão submetidos à lei, consagra a supremacia legislativa, impedindo qualquer tipo de controle dos actos legislativos, o que se chamou de “*legiscentrismo*”²⁰², ou seja, o legislativo como poder soberano.

2.3.1. Formas Atípicas de Legislar

Além da forma rígida de repartição dos poderes, onde apenas caberia ao legislativo exercer a função de legislar, as constituições modernas criaram mecanismos para o bom exercício do poder, através do mecanismo conhecido como “*sistema de freios e contrapesos*”, no qual os poderes exerceriam outras funções que não as suas originárias, como forma de reequilíbrio e de fiscalização entre eles.

Assim, aos Poderes Executivo e Judiciário, de forma atípica, previu-se a possibilidade de apresentação de projectos de lei dentro de suas áreas de competência estabelecidas na Constituição Federal, bem como, também de forma atípica, o julgamento de algumas matérias pelo Poder Legislativo.

Esses mecanismos de controlo mútuo exercido pelos poderes uns sobre os outros, exercendo funções atípicas às suas, não comprometeria a independência de cada um deles, como destaca Manoel Jorge e Silva Neto:

“A rigidez propugnada por Montesquieu na separação das funções legislativa, executiva e judiciária, com sucedâneo no direito constitucional norte-americano, que enseja o aparecimento do conhecido ‘sistema de freios e contrapesos’ (checks and balances),

²⁰² “[...]As relações entre os poderes eram pautadas pela hierarquização, com uma evidente supremacia do Poder Legislativo em comparação com os demais poderes. Através do princípio da legalidade, o Poder Legislativo conseguia, ao mesmo tempo, limitar os demais poderes. Por ser responsável pela produção da lei, não encontrava limites materiais ou formais, já que a constituição era tida como mero documento de legitimação da atividade legislativa.” (MÖLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo – bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 136).

atualmente dá lugar à forma muito mais próxima de relacionamento”
203.

No Brasil, a teoria clássica de Montesquieu só foi consagrada na Constituição de 1891, mantendo-se nas Constituições de 1934 e 1946.

Na Constituição de 1988, a tese de separação de poderes destaca a harmonia e independência entre os poderes. No texto da Constituição Federal de 1988 fica evidenciada a separação dos poderes²⁰⁴. A expressão independência, por sua vez, sugere não haver hierarquia entre os poderes, embora essa independência não seja absoluta, traduzida no sistema de freios e contrapesos (“*checks and balances*”), como mecanismo de controlo entre os poderes, previamente definido na Constituição Federal de 1988.

Ao Poder Executivo, sem prejuízo de sua função típica, previu-se a possibilidade de propor projectos de lei nos casos expressamente previstos na Constituição Federal, além de editar medidas provisórias com força de lei e expedir decretos regulamentares, como função atípica.

A função atípica do Poder Judiciário é mais restrita, reservada apenas à propositura de projectos de lei para criação e extinção de seus cargos e criação de tribunais, como função executiva, também com previsão constitucional.

O Poder Legislativo, fora de sua atividade típica de legislar, exerce funções administrativas, como a de prover ou extinguir seus cargos, ou até a função de órgão julgador, nos casos de crime de responsabilidade do Presidente da República e do Vice-Presidente, além dos Ministros de Estado, sem perder sua função essencial de legislar.

²⁰³ SILVA NETO. *Op. cit.*, p. 345.

²⁰⁴ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

2.4. Iniciativa Popular: O Povo Legislando

Ao povo, de forma complementar ao sistema representativo, coube a iniciativa popular de leis, que, preenchido alguns requisitos, poderia legislar apresentando projectos de leis ordinárias e complementares em determinados assuntos.

Além de estender o poder de legislar, de forma atípica, a outros poderes, a Constituição previu o instituto da Iniciativa Popular, um instrumento da democracia semidirecta convivendo com o sistema representativo, no qual o projecto de lei é proposto pelos cidadãos, dando início ao processo legislativo popular.

A iniciativa legislativa do cidadão é um instrumento da democracia semidirecta, previsto na maioria das constituições modernas, onde o povo propõe ao legislativo projecto de lei, após preencher um dos requisitos, como o de exigência mínima de um determinado número de assinaturas de eleitores. É o povo legislando directamente.

Juntamente com outros institutos de participação dos cidadãos, como o veto popular, *recall*, petição popular, plebiscito e referendo, criou-se a mais importante ferramenta de participação da sociedade no processo político do Estado. A utilização desse mecanismo é a expressão da soberania popular, onde o povo propõe ao parlamento projecto de interesse da sociedade, como legislador soberano, ou seja, aqui, diferentemente de aquiescer ou não com um acto jurídico legislativo, como ocorre no referendo e no plebiscito, o povo exerce o poder de criação da lei no seu papel de titular do poder soberano e de legitimado permanente, sem intermediários.

O jurista Paulo Bonavides assim falou sobre a importância do instituto: “*De todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa legislativa*”²⁰⁵.

²⁰⁵ BONAVIDES. *Op. cit.*, p. 374.

A iniciativa legislativa do cidadão, embora seja o mais importante instrumento de participação do povo, tem sido subutilizada no Brasil e em Portugal. Essa apatia pode resultar de uma conjugação de factores: Um ideológico, em razão da hegemonia da doutrina liberal, de manutenção do poder das elites, garantida por uma legislação que dificulta a ampliação da democracia participativa; outro cultural, que inibe a participação popular em assuntos políticos, em decorrência da falta de educação de cidadania, o que leva à desmobilização do povo nas esferas públicas; por fim, o institucional, que faz do princípio da soberania uma retórica, por não proporcionar meios eficientes para dar efectividade à iniciativa legislativa do cidadão. De forma proposital, estende o direito com uma mão, e, restringe este direito, puxando com a outra.

2.5. A Iniciativa Popular no Brasil

De facto, o Brasil não tem uma tradição de participação popular em assuntos políticos na sua história, apesar de alguns institutos assemelhados espalhados pelas constituições anteriores. Durante o império, já se previa a perda do mandato dos eleitos por iniciativa de seus eleitores, para o conselho de Procuradores de Estado, segundo a professora Maria Victoria Benevides²⁰⁶.

Benevides ao destacar a nossa falta de “vocação” democrática, lembra que a eleição directa para o parlamento só foi prevista no final do império, em 1881, mas ainda assim com o voto censitário e a proibição de participação das mulheres no processo.

Como forma de participação popular antes da constituição de 1988, tem-se apenas o plebiscito nacional de 1963, quando o povo foi consultado pela manutenção ou não do parlamentarismo, implantado em 1961 por emenda constitucional.

Esse défice democrático, pode ser creditado, também, aos vários períodos de ditaduras vividos no país, com destaque para o último período a partir de 1964. Benevides enumera mais de duas dezenas de projectos de leis instituindo referendos em várias matérias, nos anos 50 e 60, mas todos foram arquivados por decurso de prazo²⁰⁷.

²⁰⁶ BENEVIDES. *Op. cit.*, p.112.

²⁰⁷ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 120.

O período que se seguiu após o Golpe Militar de 1964, apesar de algumas tentativas de se promover a participação dos cidadãos em assuntos políticos, não permitia que a ideia prosperasse:

“já em 1968 é apresentado um projeto (Francisco Amaral MDB-SP) para realização de plebiscito para eleição direta de Presidente da República. Na mesma linha foram apresentadas mais quatro propostas, entre 1981 e 1985. Em 1984 é proposto um plebiscito sobre a duração do mandato do presidente a ser eleito por um colégio eleitoral restrito, em janeiro de 1985. O tema da ecologia e o da defesa das populações indígenas também inspiraram vários projetos para realização de plebiscitos. De 1979 a 1984 foram apresentadas dez propostas de consultas, às populações interessadas, sobre a instalação de usinas nucleares[...] Tais propostas não foram aprovadas, e talvez, sequer tenham sido noticiadas pela imprensa, permanecendo fechadas no recinto parlamentar e relegadas aos anais do Congresso Nacional”²⁰⁸.

A pesquisa realizada pela professora Benevides, demonstra a má vontade do parlamento e do governo em discutir qualquer assunto que dissesse respeito a consultas populares. As discussões que precederam à Constituinte de 1988 também foram marcadas pela desconfiança e preconceito à participação popular.

Com a instalação da Assembleia Constituinte, a ideia de garantir mecanismos de participação popular no texto constitucional ganha força com a apresentação de emendas populares. Segundo Benevides:

“as três emendas populares sobre a inclusão de institutos de participação no texto constitucional (referendo e iniciativa popular legislativa), conseguiram reunir, sob a promoção do Plenário de São Paulo, do Movimento Gaúcho da Constituinte e do Plenário de Minas Gerais, mais de 400 mil assinaturas”²⁰⁹.

Por mais que as propostas de participação popular tenham alcançado quórum suficiente para aprovação, sob os olhares desconfiados dos conservadores, as propostas mais ousadas, como as que instituíam o *recall*, que previa o referendo constitucional para alterações da

²⁰⁸ *Id*, p.121.

²⁰⁹ *Id*, pp.124-125

constituição, ou que convocava referendos e plebiscitos através de iniciativa popular, ou mesmo as que exigiam um menor número de assinaturas para proposição de projectos de iniciativa popular, não tiveram espaço, ainda que o momento político fosse favorável.

Benevides transcreve dois discursos de parlamentares conservadores, à época, que ilustram bem o preconceito e a desconfiança:

“O constituinte Samir Achôa (PMDB-SP) assim se pronuncia: Quanto à iniciativa dada à população, acho que constitui um desrespeito ao próprio parlamento, porque ninguém há de negar que, se qualquer cidadão chegar e me apresentar um projeto, posso não concordar com ele, mas o encaminhamento. Portanto não há necessidade de criarmos instrumentos que dificultem essa apresentação. [...] Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência é um absurdo. [...] E o constituinte Ziza Valadares (PMDB-MG), por sua vez, declarou: Isso aqui não é brincadeira. [...] O pessoal de Minas Gerais, inclusive, procurou-me hoje, porque estava, na rua, tentando coletar 30 mil assinaturas. Disse-lhes: substituam as 30 mil pela minha assinatura”²¹⁰.

Apesar de todo esforço e da mobilização nacional em torno da participação popular, à época, as dificuldades foram grandes, e na prática, os instrumentos foram pouco utilizados.

2.5.1. Os Projectos de Lei no Brasil

No Brasil, apenas cinco projectos de leis foram apresentados em quase trinta anos da Constituição de 1988, e somente quatro se converteram em lei. Um ainda tramita pelos tribunais discutindo a interferência parlamentar no projecto.

Dos quatro projectos aprovados, nenhum deles tramitou como sendo de iniciativa popular, em razão das dificuldades na conferência das assinaturas.

Dois Projectos foram “adoptados” por parlamentares para facilitar a tramitação, pois dessa forma dispensaria a conferência das assinaturas. Um deles tramitou por mais de oito anos

²¹⁰ BENEVIDES. *Op. cit.*, pp. 124-125.

para que fosse, finalmente, convertido em lei. Outro projecto foi “adoptado” pelo poder executivo, em razão do grande clamor popular que envolveu o tema, e teve tramitação rápida pela urgência da matéria²¹¹.

O último projecto a ser aprovado sequer consta como de iniciativa popular, apesar de mais de um milhão e meio de assinaturas recolhidas de forma eletrónica por entidades da sociedade civil, fazendo com que alguns parlamentares abraçassem a ideia do projecto e apresentassem como se fosse de sua autoria²¹².

Por fim, um projecto que recolheu quase dois milhões de assinaturas, tratando de um tema determinado, foi modificado pela casa legislativa com assunto estranho ao projecto, tendo sido suspenso por uma liminar em razão da interferência do parlamento nos projectos oriundos da vontade popular.

Os projectos de lei de iniciativa popular no Brasil não seguiram uma ordem cronológica, ou seja, o primeiro projecto apresentado só foi convertido em lei após dez anos, porém depois de já terem sido aprovados dois projectos que foram apresentados posteriormente. Esse problema é apenas mais um, em razão do vazio da lei que regulamentou a matéria, que foi omissa e não estabeleceu uma prazo para votação dos projectos de iniciativa popular, bem como não previu uma tramitação especial, como é regra em legislações de outros países.

2.5.1.1. Projecto de Lei nº 4.146/93

O primeiro projecto de iniciativa popular aprovado deu origem à Lei nº 8.930/94²¹³. Resultado de uma mobilização nacional que clamava por justiça diante de uma tragédia que

²¹¹ ITS. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. **Relatório: Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil**. Rio de Janeiro. 68.p [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em : <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/03/Relat%C3%B3rio-PLIPS-no-Brasil.pdf>.

²¹² *Id.*

²¹³ LEI nº 8.930/1994, de 06 de Setembro. Brasil. “*Art. 1o O art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados: I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2o, I, II, III, IV e V); II - latrocínio (art. 157, § 3o, in fine); III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2o); IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ lo, 2o e 3o); V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único); VI*

vítimou uma atriz de televisão e que deixou o país consternado, a mãe da atriz, e autora de novela, conseguiu mobilizar a sociedade brasileira em torno da necessidade de tornar crime hediondo o homicídio qualificado.

O projecto, que teve de ser “apadrinhado” pelo poder executivo para tramitar, em razão do clima de consternação e por dificuldades na conferência das assinaturas, foi sancionado em 1994 e recebeu mais de um milhão e trezentas mil assinaturas²¹⁴.

2.5.1.2. Projecto de Lei nº 1.517/99

O segundo projecto de iniciativa popular a ser aprovado, deu origem à Lei nº 9.840/99²¹⁵, que classificava como crime a corrupção eleitoral. O projecto alterou a lei eleitoral nº 9.504/97 e a lei n.º 4.737/65 (código eleitoral).

A campanha para recolhimento das assinaturas partiu da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e conseguiu mais de um milhão de assinaturas²¹⁶. Esse projecto também precisou ser “apadrinhado” por um deputado para poder tramitar, em razão das mesmas dificuldades na conferência das assinaturas.

O momento político e a pressão popular fez com que o projecto fosse aprovado no mesmo ano de sua apresentação.

2.5.1.3. Projecto de Lei nº 2.710/92

- atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único); VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1o)”. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm.

²¹⁴ ITS. *Op. cit.*

²¹⁵ LEI nº 9.840/1999, de 28 de Setembro. “Art. 1o A Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo: Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.” [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm.

²¹⁶ ITS. *Op. cit.*

Embora tenha sido o primeiro projecto de lei de iniciativa popular a ser apresentado, em 1992, fruto de um movimento denominado Movimento Popular de Moradia, que pleiteava a criação do Fundo Nacional da Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia, só foi convertido em lei em 2005, com a Lei nº 11.124/2005²¹⁷.

O projecto, que recebeu mais de um milhão de assinaturas, também foi apadrinhado por um deputado para que pudesse tramitar. Foi o projecto que mais demorou para ser aprovado²¹⁸.

2.5.1.4. Projecto de Lei nº 518/09: Lei da Ficha Limpa

Em 2007, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), liderou uma campanha para dificultar a eleição de candidatos com pendências na justiça. O movimento denominado “*Ficha Limpa*”, conseguiu mobilizar mais de uma centena de organizações sociais, além da CNBB.

O projecto recolheu mais de um milhão e seiscentas mil assinaturas, um recorde, até então, em termos de projectos populares²¹⁹. Mas não foi só isso, as redes sociais conseguiram popularizar ainda mais o projecto, que aparecia como um dos assuntos mais acessados à época em que a coleta de assinaturas já havia encerrado no meio físico, o que levantava suposições a que número de assinaturas teria chegado em portais eletrónicos. O projecto foi convertido na Lei Complementar nº 135/2010²²⁰.

²¹⁷ LEI nº 11.124/2005, de 16 de Junho. “Art. 1o Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **CAPÍTULO I DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL** Seção I Objetivos, Princípios e Diretrizes Art. 2o Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Art. 3o O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.” Brasil. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm

²¹⁸ ITS. *Op. cit.*

²¹⁹ ITS. *Op. cit.*

²²⁰ LEI COMPLEMENTAR nº 135/2010, de 4 de Junho. “Art. 1o Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Art. 2o A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 1º I – c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos

2.5.1.5. Projecto de Lei nº 4.850/16

O Projecto de Lei 4.850/16, que trata de dez medidas de combate à corrupção, teve quase um milhão e oitocentas mil assinaturas. O projecto voltou à casa legislativa após estar suspenso por uma decisão liminar do Supremo Tribunal Federal.

O projecto é um dos mais polêmicos de iniciativa popular. Primeiro porque foi encabeçado pelo Ministério Público Federal e teve uma grande adesão, assim como o projecto da “*Ficha Limpa*”, por se tratar de um tema que a sociedade não tolera mais, a corrupção; segundo, porque a Câmara dos Deputados resolveu alterar o projecto e apresentou substitutivo acrescentando o crime de abuso de autoridade, desfigurando o projecto; terceiro, porque o Supremo Tribunal Federal suspendeu o projecto alegando interferência do parlamento em projecto de iniciativa do povo; por fim, por que foi autuado como sendo de autoria da Câmara, mas foi reautuado novamente como de iniciativa popular. A última informação do processo é que foi encaminhado ao Senado Federal para retomada das discussões e para conferência das assinaturas, o que pode mais uma vez não ocorrer²²¹.

2.5.1.6. Iniciativa Popular nos Estados

A Constituição Federal de 1988 previu a iniciativa popular de leis nos Estados, em seu art. 27, § 4º, em que determinou que a lei iria dispor sobre o processo legislativo popular em âmbito estadual.

Dessa forma, os Estados regulamentaram a matéria de forma diversa, cada um de seu modo, e não seguiu à risca a previsão legal em nível federal, do quórum necessário para

subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes”. Brasil. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm

²²¹ PROJETO DE LEI Nº 4.850/16 de 29 de março de 2016. Brasil. [Em linha]. [Consult. 29 fev. 2018]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>

deflagrar o processo de propositura de projecto de lei de iniciativa popular que é de 1% do eleitorado, sem que isso trouxesse qualquer prejuízo ao princípio da simetria.

Embora a maioria dos Estados tenha seguido o padrão federal, para o número de assinaturas necessárias que é de 1% do eleitorado, não houve uma uniformidade nas respectivas legislações, variando de 0,2% a 0,5%, abaixo, portanto, do parâmetro federal. Outras legislações estaduais previram um percentual acima do padrão exigido de 1%, ou seja, exigem-se 3% e 5%, em dois Estados brasileiros.

O Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio realizou um estudo sobre a iniciativa popular prevista em todos os estados e no Distrito Federal, a partir das constituições estaduais do Brasil e da lei distrital do Distrito Federal. O âmbito da pesquisa observou alguns requisitos. Um deles, sobre o percentual mínimo exigido de assinaturas, vê-se que não há uma uniformidade rígida com a Constituição Federal, que prevê o percentual de 1% em nível federal:

“Dos 26 estados analisados mais o Distrito Federal - 74% dos casos (20 estados no total) - seguem o padrão de percentual mínimo fixado pela Constituição Federal de 1%. Entretanto, alguns estados diferem desse percentual. Os estados de São Paulo, da Bahia e do Pará possuem um percentual reduzido de adesão do eleitorado de 0,5%. O Rio de Janeiro apresenta um percentual ainda mais reduzido de 0,2%. Há ainda o caso de Minas Gerais que, ao invés de um percentual sobre o eleitorado, determina uma quantidade mínima de eleitores de 10.000 mil pessoas - ou 0,064% do eleitorado do estado no ano de 2016 - para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (percentual bem abaixo do 1% indicado na Constituição Federal). Já outros estados adotam o caminho inverso, e propõem percentuais superiores ao fixado pela Constituição Federal, como Roraima (5%) e Rondônia (3%). O estado do Ceará não estabelece o percentual mínimo de manifestação do eleitorado em sua constituição. Entretanto, o regimento interno da assembleia legislativa do estado, estabelece em 1% o percentual mínimo, embora essa regra devesse constar na constituição estadual. [...] Se pensarmos no número de eleitores do estado do Paraná, por exemplo, que em 2016 eram 7.863.7321, seriam necessários 78.638 assinaturas para propositura de Projeto no estado. [...] No caso de Minas Gerais, o legislador facilitou ainda mais a tarefa para propor projetos de lei de iniciativa popular, exigindo um número fixo de 10.000 eleitores assinantes para uma proposta. Isso significa 0,06% dos eleitores daquele estado e 0,5% dos eleitores da capital, Belo Horizonte. Mas se em alguns estados o legislador criou facilitadores e diminuiu o número de assinaturas exigidas em relação ao dispositivo constitucional, em outros esse número foi aumentado:

são os casos de Rondônia e Roraima. Roraima tem um colégio de 323.9264. Se aplicada a regra de 1%, seriam necessárias apenas 3.240 assinaturas para propor uma lei de iniciativa popular. No caso de Rondônia, esse número seria de 11.628 assinaturas”²²².

2.6. O Projectos de Lei de Iniciativa Popular em Portugal

A iniciativa legislativa dos cidadãos também não foi muito utilizada pelos cidadãos portugueses. Apenas cinco projectos de lei foram apresentados em Portugal, até julho de 2016. As dificuldades são semelhantes, as quais serão analisadas no capítulo seguinte.

O projecto de Lei n.º 976/ XII cuidou de um tema sensível, acerca da necessidade de se proteger os animais em relação ao abate indiscriminado, estabelecendo as condições para criação e venda de animais. Ressalvando a dignidade dos animais não humanos.²²³. O projecto de lei resultou na Lei n.º 27/ 2016²²⁴, publicada no dia 23 de agosto de 2016.

Outro projecto de lei n.º 790/XII, tratou de um tema extremamente delicado e controverso no mundo ocidental moderno: o aborto. A interrupção voluntária da gravidez é um tema tabu em qualquer Estado, que não deve prescindir da opinião da sociedade, por envolver questões complexas e variadas, principalmente relativa à religião, e os parlamentos não tem como aferir esse sentimento através da simples “representação”²²⁵. O projecto que resultou na

²²² ITS. *Op. cit.*

²²³ **PROJETO DE LEI** n.º 976 /XII PROÍBE O ABATE INDISCRIMINADO DE ANIMAIS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, INSTITUI UMA POLITICA DE CONTROLO DAS POPULAÇÕES DE ANIMAIS ERRANTES E ESTABELECE CONDIÇÕES ADICIONAIS PARA CRIAÇÃO E VENDA DE ANIMAIS DE COMPANHIA (INICIATIVA LEGISLATIVA DE CIDADÃOS. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18980>.

²²⁴ **LEI** n.º 27/2016 de 23 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18980>.

²²⁵ **PROJETO DE LEI** n.º 790/XII)LEI DE APOIO À MATERNIDADE E PATERNIDADE PELO DIREITO DE NASCER –EM CONCLUSÃO, com a presente lei pretende-se:a) Apoiar a Família, a maternidade e paternidade responsáveis em meio profissional e social;. b)Pôr termo à atual equiparação entre IVG e maternidade, para efeitos de prestações sociais, eliminando o seu carácter universal e atendendo a fatores de saúde e de condição de recursos; c)Promover o apoio à gravidez dado pelo outro progenitor ou, por outro familiar que a grávida não afaste;. d)Acompanhar o consentimento informado da grávida, dado ao aborto, com consulta interdisciplinar e subscrição do documento ecográfico impresso; .e)Dignificar o estatuto do objeto de consciência; .f)Apoiar a grávida em risco de aborto para suprir, caso o queira, as dificuldades que se lhe apresentam; .g)Reconhecer expressamente o Direito a Nascer; .h)Reconhecer o nascituro como membro do agregado familiar.; i) Criar uma Comissão e Plano Nacional de Apoio ao Direito a Nascer. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18980>.

Lei nº 136/2015²²⁶, publicada no dia 07 de setembro de 2015, exclui a ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez.

O direito, a utilização e a delimitação exclusiva de exploração da água a algumas atividades do Estado, também despertou o interesse da sociedade portuguesa que tratou de sugerir ao parlamento a racionalização da água e do saneamento assegurando sua universalidade como direito fundamental humano, através do projecto de lei nº 368/XII.²²⁷ Consta na página da Assembleia da República Portuguesa a rejeição do projecto.

Os direitos sociais tão vilipendiados nas últimas décadas, a partir de uma reeleitura do liberalismo econômico tão agressivo e voraz, que espalha a cultura da precarização do trabalho como condição para a sobrevivência do capitalismo, também foi uma preocupação da sociedade portuguesa, através do Projecto de Lei nº 142/XII²²⁸. O projecto resultou na Lei nº 63/2013, publicada em 27 de agosto de 2013²²⁹. A lei instituiu mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços nas relações de trabalhos subordinados.

Outro projecto de iniciativa dos cidadãos nº 183/X²³⁰, referiu-se à assuntos mais técnicos e específicos, e sua peculiaridade deve-se ao facto de tratar mais especificamente da revogação

²²⁶ **LEI** nº 136/2017 de setembro. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18980>.

²²⁷ **PROJETO DE LEI** nº 368 /XII PROTECÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E COMUNS À ÁGUA. REJEITADO. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37559>.

²²⁸ **PROJETO DE LEI** nº 142/XII. LEI CONTRA A PRECARIIDADE Artigo 1.º Objeto e âmbito A presente lei institui mecanismos de combate ao falso trabalho independente, limita o tempo permitido para os contratos a termo e promove a integração dos trabalhadores temporários nas instituições para as quais realizam a sua atividade. Artigo 2.º Fiscalização do trabalho independente 1 - No âmbito dos seus poderes de fiscalização, sempre que a Autoridade para as Condições do Trabalho verifique a existência de indícios suficientes de situação em que trabalhadores por conta de outrem prestem atividade sob a forma de trabalho independente, fica obrigada a comunicar ao Tribunal de Trabalho competente, no prazo máximo de 72 horas, relatório fundamentado onde conste indicação dos indícios verificados e instruído com os elementos probatórios recolhidos. 2 - Recebido o relatório, o Tribunal de Trabalho inicia procedimento urgente para reconhecimento da relação laboral, notificando o empregador e o trabalhador para se pronunciarem sobre o relatório no prazo de 10 dias, juntando os elementos de prova. 3 - Recebidas as respostas do empregador e do trabalhador o Tribunal, no prazo de 5 dias, decreta o reconhecimento da relação laboral, desde que conclua pela probabilidade séria da existência de relação de trabalho subordinada. [Em linha]. [Consult. 29 mar. 2017]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36683>.

²²⁹ **LEI** nº 63/2013 de 27 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36683>

²³⁰ **PROJETO DE LEI** nº 183/X INSTITUI O REGIME JURÍDICO QUE ESTABELE A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXIGÍVEL AOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E SUBSRCRIÇÃO

de um decreto que disciplina questões de arquitetura. O projecto resultou na Lei nº 31/2009²³¹. A lei aprovou o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição dos projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial.

A quantidade de projectos de leis de iniciativa dos cidadãos em Portugal é bastante reduzida. Em quase quinze anos de vigência de um dos mais importantes mecanismos de participação popular, apenas cinco projectos foram apresentados a partir da vontade do povo. É certo que há uma diminuição crescente na participação popular, inclusive nas eleições periódicas, o que desperta a atenção da classe política e dos cientistas políticos.

Outros factores, que não apenas as limitações constitucionais, necessitam de análise, principalmente em outras áreas da ciência. Mas é fundamental, também, além de discutir os aspectos jurídicos e as limitações impostas contrárias aos mandamentos constitucionais, discutir os preconceitos à participação popular impostos por uma classe dominante ultrapassada.

2.7 Iniciativa Popular em Outros Países

A iniciativa popular em alguns países é um instrumento da democracia que permite não apenas a propositura de leis ao parlamento, mas tem um alcance maior, por permitir a apresentação de emendas constitucionais por iniciativa dos cidadãos, ou deflagrar o processo de referendo, transformando-se numa ferramenta poderosíssima de exercício da soberania popular.

A Suíça é considerada o país que mais utiliza a democracia semidirecta, tendo realizado mais referendos do que o conjunto dos outros Estados²³².

DE PROJECTOS E OBRAS SUJEITAS À FISCALIZAÇÃO ESPECIAL. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=21093>.

²³¹. LEI nº 31/2009 de 03 de julho. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36683>.

²³² ROSÁRIO. *Op. cit.*, p.44.

O modelo de iniciativa popular suíço tem algumas peculiaridades. Embora desde 1848 já fosse possível a revisão ou a revogação de normas constitucionais, só a partir de 2003, com novas reformas aprovadas, também com o aval dos cidadãos, tornou-se possível a apresentação e revisão de leis federais. É necessário, no entanto, para revisão constitucional ou apresentação de projectos de lei, a assinatura de 100 mil eleitores, para então ser submetido à consulta popular²³³.

De facto, se comparada à exigência brasileira, de 1% dos eleitores, os requisitos podem parecer mais rígidos, considerando que a Suíça tem uma população eleitoral activa de pouco mais de cinco milhões, o que exigiria aproximadamente 2% dos eleitores²³⁴. Ocorre que não é tão simples a comparação de um país com défice democrático com um país referência em democracia.

Os Estados Unidos, outro país referência em democracia semidirecta, apesar de suas peculiaridades, onde a democracia participativa restringe-se ao âmbito estadual e local, é um dos mais antigos na prática da democracia: “*Precisamente ao substituir as suas antigas cartas, actos coloniais, por textos constitucionais, diversos estados submeteram as suas novas leis fundamentais ao crivo das populações*”²³⁵.

Embora não houvesse previsão de elementos de democracia participativa na Constituição Federal de 1787, no final do século XIX e início do século XX, espalharam-se pelos Estados experiências referendárias, “*com introdução entre outros do referendo legislativo de iniciativa popular, por exemplo em Montana, Nevada, Oklahoma, Missouri, Michigam, Colorado[...]*”²³⁶.

A iniciativa popular nos Estados Unidos não segue um padrão uniforme, dada à autonomia dos estados americanos, o que pode variar na forma de apresentação dos projectos,

²³³ TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Leis no Processo Legislativo: Problemas, Limites e Alternativas**. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2008.70.f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados).

²³⁴ TEIXEIRA. *Op. cit.*

²³⁵ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 47.

²³⁶ ROSÁRIO. *Op. cit.*, p. 48.

no requisito de quórum mínimo exigido de assinaturas, no alcance material do instituto, e até no grau de soberania do projecto:

“Na atualidade, a iniciativa popular em matéria de revisão constitucional encontra refúgio nas Constituições de dezessete Estados americanos [...] Aproximadamente setenta por cento da população americana vive em Estados ou cidades que adotam a iniciativa popular.[...] Não obstante as diferenças existentes, os procedimentos adotados por certos Estados têm características em comum. Uma das mais relevantes é a predominância da iniciativa direta, ou seja, a que dispensa a participação do Parlamento. A iniciativa indireta (exige apreciação pelo Parlamento), por outro lado, é encontrada na legislação de apenas oito.[...] O número de assinaturas exigido para as proposições nunca é baixo, variando de três a quinze por cento dos cidadãos que participaram da última eleição para alguma autoridade do Estado. [...] Na seara da legislação ordinária (apresentação de projetos de lei), a iniciativa popular é acolhida por vinte e um Estados, sendo do tipo direta em doze, indireta em sete e admitindo as duas formas em outros dois. [...] Dentre os poucos que admitem tratamento diferenciado, as prerrogativas mais comuns são o estabelecimento de uma espécie de prazo de carência durante o qual a lei proveniente de iniciativa popular não poderá sofrer revisão e a exigência de referendo popular caso se deseje estabelecer alguma alteração”²³⁷.

A Democracia semidirecta na Espanha foi consagrada ainda em 1931, na II república, quando previu o referendo e a iniciativa popular. Após o período franquista, a Constituição de 1976 consagrou mais uma vez os institutos da democracia semidirecta, desta vez, o referendo nacional e regional e a iniciativa popular de leis²³⁸.

A iniciativa popular na Espanha está prevista no art. 87-3 da Constituição²³⁹, foi regulamentada pela Lei Orgânica nº 3 de 1984²⁴⁰. Há matérias não permitidas aos cidadãos,

²³⁷ DUARTE NETO, José. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, pp. 66-75.

²³⁸ ROSÁRIO. *Op. Cit.*, p. 40.

²³⁹ “Artículo 87. 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.” (CONSTITUICION espanhola. 1978. Espanha. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf).

²⁴⁰ LEI nº 3/1984 de 26 de março. Espanhal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ley?p=1379061545835&packedargs=ambito=1&annoLey=1984&numeroLey=3&tipoLey=4>.

como as relativas às leis tributárias, reservadas às leis orgânicas e tratados internacionais. Para apresentação de leis são necessárias 500 mil assinaturas.

Na Itália, a iniciativa popular está prevista no art. 71 da Constituição italiana de 1947²⁴¹, e são necessárias 50 mil assinaturas para deflagrar o processo de apresentação de leis populares. A iniciativa popular na Itália pode também deflagrar o processo de referendo, inclusive para revogação de lei, mas o quórum é diferenciado, pois exige dez vezes mais eleitores para subscrever a iniciativa, ou seja, quinhentos mil eleitores²⁴². Há uma vedação material, todavia, em relação às leis tributárias, de amnistia, de indulto e de tratados internacionais.

Na América Latina, o Uruguai é o país com maior tradição na utilização de mecanismos da democracia semidirecta, além de ser um dos mais antigos a prevê-los em sua Constituição, desde 1919 há mecanismos de participação popular. Diferentemente do Brasil e da Argentina, onde não há previsão para reforma total ou parcial da constituição através de iniciativa popular, no Uruguai existe essa possibilidade com a assinatura de 10% do corpo eleitoral, de acordo com o art. 331 da Constituição uruguaia²⁴³. No entanto, para apresentação de projectos de iniciativa popular, esse percentual é de 25% do eleitorado. Há restrições, como na maioria dos países,

²⁴¹“Art. 71. A iniciativa das leis pertence ao Governo, a cada membro das Câmaras e aos órgãos e entidades aos quais seja conferida por lei constitucional. O povo exerce a iniciativa das leis, mediante proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.(...)” (CONSTITUICION espanhola Espanha. 1978. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf).

²⁴²“Art. 75. É convocado um referendo popular para deliberar a revogação, total ou parcial de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando é requerido por quinhentos mil eleitores ou cinco Concelhos regionais. Não é admitido o referendo para as leis tributárias e de orçamento, de amnistia e de indulto, de autorização para ratificar tratados internacionais. Têm direito a participar no referendo todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara dos Deputados. A proposta sujeita a referendo é aprovada se tiver participado na votação a maioria dos que têm direito, e se for alcançada a maioria dos votos validamente expressos. A lei determina as modalidades de atuação do referendo.” (CONSTITUICÃO da República Italiana. Itália. 1948. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf).

²⁴³“Artículo 331. La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) 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 (...)” (CONSTITUICION de la República Oriental del Uruguay. Uruguai mayo de 1997. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/component/content/article/80.html>).

para que o povo possa legislar em algumas matérias, como as relativas a tributos e de competência privativa do presidente²⁴⁴.

Na Argentina a iniciativa popular só foi inserida no ordenamento jurídico na reforma constitucional de 1994, prevista no art. 39²⁴⁵ da Constituição da República Argentina. No texto há expressa vedação de reforma constitucional através de iniciativa popular, bem como em relação a algumas matérias, como tratados internacionais, tributos e matérias penais. A Lei n.º 24.747, de 1996²⁴⁶, veio regulamentar o instituto, e exigiu a assinatura de 1,5% do eleitorado, apurado no último pleito.

Depois do Uruguai, o Brasil foi quem primeiro previu a iniciativa popular de leis na América do Sul. Apenas na década seguinte, outros países acompanhariam a evolução de inserção de instrumentos de participação popular nas suas respectivas constituições.

“A década seguinte seguiu com uma série de reformas constitucionais voltadas a reabertura democrática e a participação cidadã. Nos anos de 1991 na Colômbia, 1992 no Paraguai, 1993 no Peru, 1994 na Argentina e 1999 na Venezuela, foram introduzidos pela primeira vez nesses países a possibilidade do cidadão em propor projeto legislativo, seja de lei ou emenda a Constituição. Já nos anos 2000, Bolívia - 2004 - e Equador - 2008 - realizaram suas reformas constitucionais, buscando terminar com o monopólio de representação política dos partidos e ampliar para a base cidadã complementar a tradicional democracia representativa, mediante mecanismos de democracia

²⁴⁴ “Artículo 79. La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La Ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición. El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las Leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las Leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por Ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. (...)” (CONSTITUCION de la República Oriental del Uruguay. Uruguai mayo de 1997 [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/component/content/article/80.html>).

²⁴⁵ “Artículo 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. (...)” (CONSTITUCION Nacional de la Nación Argentina. Argentina 1994. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.casarsada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>).

²⁴⁶ LEI n.º 24.747/1996 de 24 de setembro. Argentina. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.casarsada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>.

*participativa. As novas constituições foram um marco no país, sendo incluídos mecanismos de democracia direta, aparecendo pela primeira vez a iniciativa legislativa popular*²⁴⁷.

²⁴⁷ SCHUBERT, Bruna San Martins Sanes. **A Iniciativa Popular na América Latina. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia.** In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em http://www.academia.edu/34135488/A_Iniciativa_Popular_na_Am%C3%A9rica_Latina.

CAPÍTULO III -A INICIATIVA POPULAR DE LEIS

3.1. Iniciativa Popular: Previsão Legal no Brasil

Após dez anos de inconstitucionalidade por omissão²⁴⁸, o legislador aprovou a Lei nº 9.709/1998, que ficou conhecida como *Lei Almino Afonso*, nos termos do art. 14 da Constituição Federal, que havia destinado ao povo a titularidade do poder constituinte, consagrando o princípio da soberania popular.

As regras de iniciativa popular estão distribuídas na Constituição Federal de 1988²⁴⁹, nos artigos 14 e 61, além dos artigos 27 e 28 que tratam de sua aplicação nos Estados e Municípios.

O Brasil, como a maioria dos países com constituições modernas, estabeleceu o princípio da soberania popular como fundamento do Estado Democrático de Direito, e o fez de forma bastante explícita²⁵⁰.

A Soberania está consagrada como fundamento da República Federativa do Brasil (Artigo 1º, caput e inciso I, da Constituição Federal), e no parágrafo único desse artigo diz que o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição. Está clara aqui a intenção do constituinte originário em estabelecer a titularidade do poder constituinte ao legítimo representante da soberania.

²⁴⁸ BONAVIDES², Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 108.

²⁴⁹ CONSTITUIÇÃO. da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

²⁵⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II (...); III (...); IV (...); V (...). Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. [Em linha]. Brasil. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

A Lei n.º 9.709/1998²⁵¹, veio regulamentar os institutos da democracia semidirecta após dez anos da Constituição Federal, e repetiu logo no artigo primeiro os termos do artigo 14 da Constituição Federal, detalhando em doze artigos o plebiscito e o referendo, e apenas em dois lacônicos artigos tratou da iniciativa popular.

Por fim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados no seu artigo 252²⁵², regulamentou a matéria internamente.

Pois bem, a partir das regras para utilização da iniciativa popular para apresentação de projectos de lei de interesse dos cidadãos, resultam algumas questões a serem analisadas.

Em primeiro lugar, é necessário, para apresentação de projectos de lei, que ele esteja redigido, ou seja, deve ser um projecto articulado, não pode ser genérico. Também é necessário que trate de apenas um único assunto, mas pode ser desmembrado pela casa legislativa se houver necessidade. O vício de forma não impede seu prosseguimento, cabendo a uma comissão da Câmara a correcção de eventuais vícios, ou a divisão em tantos projectos quanto às matérias. O projecto também estará sujeito a emendas e poderá ser rejeitado²⁵³.

Outra questão é sobre o alcance material dos projectos de iniciativa popular, estes não podem tratar de matérias constitucionais²⁵⁴, limitando-se tão somente à apresentação de projectos de leis ordinárias e complementares, bem como não tem previsão para convocação de referendo ou plebiscito, mesmo pela vontade soberana do povo. Exige-se, ainda, um percentual de assinaturas de cidadãos para sua propositura, para posterior conferência. Por fim, esses projectos estão sujeitos ao controlo de constitucionalidade como qualquer outro acto legislativo.

²⁵¹ Lei n.º 9.709/1998, de 18 de novembro. “Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” [Em linha]. [Consult. 15 mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm

²⁵² “Art. N.º 252 iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições: (...)” **Regimento Interno** Câmara dos Deputados [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018.] Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf.

²⁵³ CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

²⁵⁴ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 142.

3.1.1. Requisitos para Propositura

A lei que regulamentou a participação popular no processo legislativo de elaboração de leis deixou muitas dúvidas e não definiu os requisitos para propositura e admissibilidade dos projectos de forma clara e objectiva.

3.1.1.1. Forma Redigida

Uma das questões importantes acerca da iniciativa popular é sobre a forma de apresentação dos projectos, uma vez que a lei que disciplinou o instituto não trouxe muitas informações.

A doutrina vê duas modalidades para apresentação desses projectos. Pode ser apenas a proposição da matéria em termos gerais, sem que o projecto seja detalhado, como é a moção, possível na Suíça²⁵⁵, que admite esse tipo não redigido; ou o projecto já elaborado dentro de técnicas de redacção exigíveis, como parece ser o caso no Brasil, o que alguns autores chamam de iniciativa formulada ou articulada²⁵⁶.

Observa-se, portanto, que se exige a apresentação de projecto de lei de iniciativa popular já redigido, como requisito de admissibilidade. Não há, no Brasil, a possibilidade de apresentar apenas uma proposta não articulada, contendo apenas o assunto ao qual se pretende regulamentar, como acontece nos Estados Unidos, onde cabe ao Procurador Geral²⁵⁷, ou na Suíça, onde se apresenta uma moção directamente ao parlamento que se encarregará da redacção.

A Câmara e o Senado Federal disponibilizam em seus sites próprios, espaços para sugestões sobre projectos de lei, onde não há necessidade de forma redigida, mas apenas o assunto, mas isso não vincula os parlamentares, que não são obrigados a elaborar o projecto.

²⁵⁵ BONAVIDES¹. *Op. cit.*, p. 375.

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ BENEVIDES. *Op. cit.*, p.184.

Na hipótese de se verificar a necessidade de adequação formal técnica, após a apresentação do projecto, cabe à Câmara dos Deputados, através de suas comissões, as adaptações de redação para dar início à tramitação do projecto.

O problema é que aqui começa a possibilidade de se desvirtuar da real vontade popular, através de excertos de interpretações duvidosas.

Para elaboração de um projecto de lei é necessário conhecimento de técnica de redação legislativa.

A lei atribui ao povo a redação dos projectos de sua iniciativa, embora o Estado tenha o dever de prover uma estrutura necessária para dar efectividade aos mecanismos de participação legislativa do povo, o que se depreende do princípio do efeito integrador da constituição, que favorece “*a integração política e social e o reforço da unidade política*”²⁵⁸ com a simples leitura dos seus arts.1º, I, II e III e art.3º I, II e IV²⁵⁹, na consagração da supremacia da constitucionalidade material²⁶⁰.

A responsabilidade do Estado na promoção da democracia também pode ser inferida a partir de iniciativas de organismos internacionais, como a criação pela ONU de um fundo para promoção da democracia²⁶¹, aprovado por mais de 150 países, que declararam a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos e que reconheceram o carácter permanente de construção para democracia²⁶².

É bem verdade que a Câmara não pode rejeitar o projecto por vício de forma, mas não é isso que está em questão. A só iniciativa de se elaborar um projecto é desestimulante, pois

²⁵⁸ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 1224.

²⁵⁹ CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

²⁶⁰ BONAVIDES². *Op. cit.*, p. 118.

²⁶¹ ONU. Organização das Nações Unidas. UNDEF. [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em <https://nacoesunidas.org/fundo-da-onu-para-democracia-oferece-financiamento-a-organizacoes-da-sociedade-civil/#>

²⁶² MARCONDES, Danilo. **A Promoção da Democracia via Organizações Internacionais**. Instituto de Relações Internacionais: Relatório de Pesquisa, 2007. [Consult em 27/02/2018] Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/iri/iri_danilo_marcondes.pdf

falta estrutura até às entidades de classe mais organizadas, o que contribui para inviabilizar uma das mais significativas formas de participação do povo nos assuntos políticos do Estado.

O Fundo Especial para Desenvolvimento da Democracia, aprovado pelo Congresso brasileiro²⁶³ não está apenas vinculado ao financiamento de campanha, mas, sobretudo, a acções que visem o aperfeiçoamento da democracia.

3.1.1.2. Matéria Única

A exigência de assunto único nos projectos de iniciativa popular pode dar margem a várias interpretações. A lei não explica a abrangência da exigência, mas apenas fala que o projecto deve “*circunscrever-se a um só assunto*”.

O Regimento Interno da Câmara tentou consertar, pois admitiu o desdobramento do projecto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em proposições autônomas para tramitação em separado, o que parece letra morta tal exigência.

Malgrado o remendo do regimento, admitindo o desdobramento quando o projecto de lei de iniciativa popular tratar de mais de um assunto, não será fácil identificá-lo no caso concreto.

O descumprimento da exigência se deu num caso concreto, quando o próprio parlamento, em vez de desdobrar o assunto, acrescentou outro, através de emenda parlamentar, mas com assunto diferente do projecto original de iniciativa popular, que propunha dez medidas de combate à corrupção. O parlamento inseriu um assunto estranho, no caso o crime de abuso de autoridade, que passaria a fazer parte do projecto, o qual foi alvo de Mandado de Segurança²⁶⁴, em razão da desfiguração do projecto de iniciativa popular. Tal atitude demonstra a dificuldade no entendimento do que venha a ser assunto único dentro do próprio parlamento.

²⁶³ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/26/plenario-aprova-fundo-de-r-1-7-bilhao-para-eleicoes>.

²⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS 34.530 MC/DF). [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>.

3.1.1.3.Quórum

O requisito numérico para propositura de projectos de Iniciativa Popular no ordenamento jurídico brasileiro está previsto no art. 61 §2º da Constituição Federal²⁶⁵. Exige-se, para que a apresentação do projecto de iniciativa popular, que seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado, distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Ou seja, no Brasil, diferentemente de Portugal, como será visto mais a frente neste trabalho, a iniciativa popular de lei necessita de mais de um milhão e setecentas mil assinaturas, divididas em pelo menos cinco Estados, o que tem dificultado sua utilização.

A participação popular em outros países também exige um patamar mínimo quantitativo para o exercício da cidadania, mas em sua maioria são países com realidades distintas e de tradição democrática, além de possuírem uma área territorial menos extensa e população menor.

A exigência de um número elevado de assinatura pode afastar o povo desorganizado e viabilizar os interesses de grupos, na visão da professora Maria Victória Benevides:

*“Ora, o que deve ser lembrado, a meu ver, é que mesmo levando-se em conta o princípio democrático, é possível argumentar de outra forma. Um número muito elevado de assinaturas pode tornar o processo praticamente impossível- ou então, só acessível àqueles grandes grupos organizados, além de impedir a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar”*²⁶⁶.

²⁶⁵ “Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. [Em linha]. Brasil. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

²⁶⁶ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 175.

Outra questão é acerca da colheita e conferência das assinaturas. A exigência de um percentual, aparentemente razoável, dificulta a colheita de assinaturas. Se por um lado a divisão por Estados tem como objectivo inibir interesses locais e regionais, cria um instituto fictício.

A captação de assinaturas deve ser facilitada ao máximo, pois cabe ao poder público viabilizar o recebimento das assinaturas utilizando a estrutura do Estado para esse fim. Se à Câmara dos Deputados cabe o papel de receber o projecto e até de corrigir eventuais imperfeições formais, a colheita de assinaturas seria corolário dessa atribuição.

A conferência das assinaturas para validade do projecto é outro fator inibidor do instituto. Na era da revolução tecnológica, a conferência manual de assinaturas para dar validade a um projecto de lei de iniciativa popular se torna inviável.

A democracia tem se reinventado no tempo, adaptando-se a todo tipo de adversidades, demonstrando uma capacidade de se renovar a cada período, e não está imune aos avanços da tecnologia, ao contrário, é um grande e vasto campo de exercício da democracia capaz de promover a captação e a conferência das assinaturas de forma digital, através da rede mundial de computadores, inclusive de forma simultânea ao voto, além de segura e confiável, alargando a participação popular nos assuntos políticos do Estado.

3.1.2. Poderes e Limites da Actuação Parlamentar nos Projectos de Iniciativa Popular

A forma lacônica pela qual a lei regulamentou a participação popular no processo legislativo de elaboração de leis deixou muitas dúvidas. A oportunidade de se fazer valer o princípio da soberania popular, consagrado na Constituição Federal de 1988, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, e o art. 14, e definir detalhadamente a participação do cidadão, não foi aproveitada satisfatoriamente.

A lei não definiu acerca da rejeição ou da possibilidade de emendas aos projectos de iniciativa popular de forma detalhada. Mas a prática, até o presente momento, tem demonstrada essa tolerância.

3.1.2.1. Rejeição do Projecto

Para a primeira questão, vale lembrar que a lei não permite que o projecto seja rejeitado por vício de forma, pois a comissão de redação se encarregará de adequar o projecto às necessidades técnicas e de redação. O texto foi expresso quanto à proibição de rejeição por esse motivo, dando a entender que por outro motivo, por exemplo, por questões políticas, o plenário da casa pode apreciar e rejeitar o projecto de lei de iniciativa popular por voto da maioria, cumprindo sua função típica de legislar.

Parece não haver dúvidas na interpretação da lei acerca da possibilidade de rejeição do projecto de iniciativa popular por razões políticas, pelo simples critério da maioria. Aparentemente não haveria sequer a possibilidade de se cogitar tal impedimento, uma vez que o Poder Legislativo é o avalista de todo o ordenamento jurídico do Estado, principalmente quando se fala em Estado Democrático de Direito, onde a separação das funções de Estado está bem definida nas constituições modernas, e, portanto, não há como desvencilhar do parlamento um projecto de lei de sua análise, para aprovação ou rejeição.

Não obstante, se o Poder Constituinte não está submetido à vontade eventual do parlamento, não parece possível a possibilidade de o parlamento rejeitar um projecto de lei de iniciativa popular por questões políticas. Torna-se invasiva a rejeição de um projecto de lei oriundo do povo soberano. A possibilidade de rejeição de um projecto de lei oriundo do titular da soberania esbarra em questões de grande relevância.

A utilização do princípio (ou técnica) de interpretação e ponderação de valores é necessária quando existem princípios ou textos normativos em choque²⁶⁷ (soberania popular e soberania parlamentar), e deve ser enfrentado pelo intérprete. Se por um lado, a Constituição atribuiu, ainda que como cláusula pétrea, a repartição dos poderes e a independência como atribuição de legislar ao Poder Legislativo; por outro, essa atribuição foi concedida pelo poder constituinte originário, autônomo, ilimitado, de titularidade do povo soberano. Aqui se trata, em tese, da antinomia aparente de normas constitucionais que deve ser enfrentada a fim de dar

²⁶⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes - **Curso de Direito Constitucional**. Coimbra: editora Claros, 16ª ed., 2016, p. 1237.

uma valoração aos princípios em choque, prevalecendo, no caso concreto o que tiver maior relevância para os valores da democracia, na sua essência.

Uma eventual rejeição de um projecto de iniciativa popular poderia resultar no seu arquivamento, e estaria novamente a vontade popular submetida à decisão de uma parcela de Deputados e Senadores reunidos em Congresso, desta vez por decisão da maioria absoluta, para que fosse reapresentado o projecto na mesma sessão legislativa, praticamente inviabilizando seu prosseguimento, enfraquecendo o princípio da força normativa da constituição diante da ineficácia do princípio da soberania.

Por outro lado, se a lei não foi suficiente para salvaguardar o exercício da cidadania e da soberania, porque não editada, ou editada de forma insuficiente, o Mandado de Injunção²⁶⁸ serviria para garantir tais exercícios, a partir das alterações legislativas recentes do instituto, o que serviria de remédio para uma eventual rejeição do projecto.

A solução para esse impasse é possível em alguns países com constituições mais avançadas, que permitem a utilização do referendo, como meio de controlo do parlamento, para deliberar sobre eventuais rejeições de projectos de iniciativa popular, pois adoptam o uso dos dois institutos de forma integrada, coroando o princípio da soberania popular.

Ressalte-se, por oportuno, que não obstante a escassez de doutrina ou jurisprudência acerca dessa polémica, as correntes que defendem a possibilidade de rejeição de projectos oriundos da vontade popular pelo parlamento são maioritárias, valorizando a soberania parlamentar em detrimento da soberania popular.

²⁶⁸ **LEI** n° 13.300/2016, de 23 de Junho. Brasil. “*Art. 1º Esta Lei disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo, nos termos do inciso LXXI do art. 5º da Constituição Federal. Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente. Art. 3º São legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas referidos no art. 2º e, como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.*” [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm.

3.1.2.2. Emendas ao Projecto

Outra questão, esta não pacificada de forma mais explícita, é a possibilidade de emendas parlamentares ao projecto de lei de iniciativa popular, não havendo consenso sequer na Suprema Corte brasileira.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que o processo de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais projectos.

Numa primeira leitura, é de se admitir que o projecto esteja sujeito às emendas dos deputados, como todos os outros projectos de lei que são submetidos às comissões, e por esse motivo estariam sujeitos à modificação do projecto original, mesmo que apresentado pelos cidadãos no exercício da soberania popular. Ora, se se pode rejeitar, pode-se emendar. Quem pode o mais, pode o menos.

A interpretação acerca da autonomia do parlamento em relação aos projectos de iniciativa do cidadão, todavia, passa pela hermenêutica constitucional, de modo à consagrar o princípio da unidade da constituição e a técnica de ponderação de princípios fundamentais, mormente os consagrados no art. 1º da Constituição Federal de 1988, como foi visto no argumento supra.

É de se compreender, por outra visão, que por tramitação pode-se estar a referir-se a um rito obrigatório para todos os projectos, com autuação no protocolo e análise de comissões dentro da casa, para verificação de sua constitucionalidade e legalidade e impacto econômico, por exemplo, até a ida a plenário, desta feita apenas para chancela. Ou seja, deve percorrer as vias burocráticas necessárias para verificação de sua viabilidade e ideal forma, até o momento de sua chancela. Até porque parece razoável a interpretação de que se a ideia fosse a de permitir emendas aos projectos de iniciativa popular, isso deveria expressamente estar previsto no texto. Argumento este utilizado em sentido oposto quando parece conveniente.

Pois bem, viu-se que a Constituição Federal delegou a soberania popular ao povo e o qualificou como titular desse poder. Não há, portanto, nenhum poder acima da vontade popular, dito isto pela própria Constituição.

Diante de tal assertiva é de se supor que a iniciativa popular de leis não esteja sujeita à emendas de projectos por parte da Câmara dos Deputados. À casa legislativa cabe tão somente a verificação de viabilidade (constitucional, legal e econômica), adequação formal técnica e tramitação desses projectos. Não é razoável supor a desfiguração de projectos de iniciativa do povo através de emendas parlamentares.

Um caso recente no Brasil chegou ao Supremo Tribunal Federal, quando um projecto de lei de iniciativa popular que propunha dez medidas de combate à corrupção, sofreu alterações de emendas parlamentares, inserindo o crime de abuso de autoridade no projecto.

A emenda foi alvo de Mandado de Segurança impetrado por um parlamentar, alegando desfiguração do projecto de iniciativa do povo, tendo obtido liminar no sentido de que não pode a Câmara dos Deputados assumir a titularidade do projecto ou seguir o rito de projectos oriundos da própria casa, em razão da magnitude que representa um projecto de aspiração popular, o que se chega à conclusão que sua desfiguração é condenável ²⁶⁹.

A apresentação de emendas a projectos de iniciativa popular não parece ser possível dentro de uma perspectiva material constitucional²⁷⁰. Primeiro, porque o parlamento é livre para apresentação de projectos de lei de autoria de seus membros, sempre que assim desejar, como exercício principal de sua função típica, apenas ficando limitado a algumas questões de ordem técnica e jurídica; depois, porque em casos assemelhados, não se admite alterações, como no caso de texto de medida provisória do executivo, quando se trata de assuntos estranhos ao projecto, como já decidiu a suprema corte²⁷¹ em decisões passadas, cuja fundamentação foi utilizada para conceder a liminar no caso das emendas à iniciativa legislativa do cidadão.

²⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS 34.530 MC/DF). [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>.

²⁷⁰ BONAVIDES². Op. cit., p. 108.

²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127. [Consult em 15 fev. 2018]. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo803.htm#Medida provis%C3%B3ria:emenda parlamentar e %E2%80%9Ccontrabando legislativo%E2%80%9D](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo803.htm#Medida%20provis%C3%B3ria:emenda%20parlamentar%20e%20contrabando%20legislativo) - 1

Se não é possível apor emendas às medidas provisórias, não há como se tolerar qualquer modificação na espontânea vontade popular, através de excertos ou modificações no texto de um projecto fruto da iniciativa dos cidadãos, justamente partindo da casa que recebeu a função de garantir as aspirações do povo.

A única possibilidade de não admissão de um projecto de lei de iniciativa de cidadãos é o limite da constituição, na qual todos estão abaixo e submetidos, o que poderia servir de análise de constitucionalidade e legalidade do projecto e sua viabilidade econômica, salvo no exercício de poder constituinte ilimitado, onde a decisão de sua Excelência, o povo, não encontraria limites.

3.1.3. Controlo de Constitucionalidade

Apesar da questão da ilegalidade da norma (indo de encontro ao conjunto normativo ou a princípios) e de sua viabilidade econômica (questão de oneração das finanças públicas) poder obstar o prosseguimento de um projecto de lei de iniciativa popular, a principal possibilidade de barrar esse projecto é através da verificação de sua inconstitucionalidade. Não só os projectos de lei oriundos da vontade popular, mas todo e qualquer ato normativo ou lei, seja qual for sua autoria.

No Brasil, o STF é o principal órgão judicial responsável pela guarda e interpretação da Constituição, assumindo a função de Suprema Corte. Sob a jurisdição constitucional do STF, o controlo de constitucionalidade, regulado pela Lei nº 9.868/99²⁷², é exercido no Brasil através de vários mecanismos, que permitem a revogação de normas anteriores à Constituição incompatíveis com esta, a declaração de inconstitucionalidade por omissão exigindo uma acção positiva do legislador, e a declaração de inconstitucionalidade de normas posteriores à Constituição.

²⁷² **LEI** nº 9.868/1999, de 10 de novembro. Brasil. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm.

A supremacia da Constituição e sua força normativa dá legitimidade às decisões contra actos que possam de ir de encontro a ela, reconhecendo sua hierarquia e a subordinação de todas as outras leis diante da Norma Fundamental.

A Constituição Republicana de 1891 introduziu mecanismos de aferição de validade da lei com o controlo difuso, e apenas em 1934 surgiu a preocupação de garantir os efeitos das decisões com a ação de inconstitucionalidade interventiva. A Constituição de 1946 além de restaurar o controlo de constitucionalidade abstrato das normas, trouxe o traço mais significativo que haveria de consolidar a posição de destaque do Poder Judiciário, ou seja, a possibilidade de controlo judicial, ou a inafastabilidade da jurisdição, possibilitando a apreciação de qualquer lesão ou ameaça de direito pelo judiciário, uma cláusula aberta de controle judicial, coroando o Estado de Direito Democrático²⁷³.

Apenas na Constituição de 1988, o controlo de constitucionalidade sofreu profundas mudanças, com novos mecanismos e ampliação do rol de legitimados à propositura da acção de inconstitucionalidade.

Neste cenário, a força normativa da Constituição vinculou o ordenamento jurídico, impedindo que qualquer acto emanado pelo poder público se afaste de seu comando, sob pena de ser fulminado com a declaração de inconstitucionalidade.

Portanto, a especial limitação ao projecto de lei de iniciativa do povo está na própria Constituição e no seu órgão guardião, o Supremo Tribunal Federal, e não no parlamento.

3.1.3.1. Momento do Controle de Constitucionalidade

Outro aspecto é sobre o momento do controlo de constitucionalidade de projectos de iniciativa popular. Alguns autores, como Maria Victória Benevides, defendem que esse momento seja anterior a ida ao plenário, ou seja, antes de sua votação, a fim de evitar uma perturbação no funcionamento do sistema constitucional:

²⁷³ MIARELLI, Mayara Marinho; LIMA, Rogério Montai de. **Ativismo Judicial e a Efetivação de Direitos no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2012, p. 69-70.

“Um controle a posteriori do resultado pode colocar em causa o próprio princípio democrático da soberania popular (ou existe, ou não existe). É por isso que, na Suíça, há quem defenda que a constitucionalidade de uma proposta popular deve ser arguida antes do desenvolvimento do processo”²⁷⁴.

Penso que o momento acertado para o controlo de constitucionalidade seja posterior à edição da lei de iniciativa popular. Antes, porém, é bom analisar o controlo preventivo, que pode ser exercido pelos três poderes em momentos e situações diversas.

O controlo preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo é exercido pela Comissão de Constituição e Justiça, caso seja verificado algum vício formal. Pedro Lenza, não vê, todavia, a possibilidade de o legislativo fazer tal controlo no caso de actos normativos de outros poderes. Muito menos, penso, de projecto oriundo da vontade popular, mais ainda porque o vício de forma não permite a rejeição do projecto de acordo com a lei: “tal controlo nem sempre ocorre sobre todos os projetos de atos normativo, citando sua inoportunidade, por exemplo, sobre projetos de medidas provisórias, resoluções dos Tribunais e decretos”²⁷⁵.

O controlo preventivo exercido pelo Poder Executivo está relacionado ao veto pelo Presidente da República se julgar o projecto inconstitucional ou contrário ao interesse público. Parece aqui menos provável ainda, ou melhor, paradoxal, um projecto oriundo da vontade popular estar contrário ao interesse público.

O controlo preventivo pelo judiciário é possível quando existe vedação pela constituição de tramitação de algum projecto que seja tendente a abolir cláusula pétrea, como assinala Pedro Lenza:

“Concordamos com esse posicionamento, aliás majoritário no STF. Explicando, a única hipótese de controle preventivo a ser realizado pelo judiciário sobre projeto de lei em trâmite na casa legislativa é para garantir ao parlamentar o devido processo legislativo, vedando a

²⁷⁴ BENEVIDES. *Op. cit.*, p.176.

²⁷⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 11ª ed., 2007, p.161.

*sua participação em procedimento desconforme com as regras da constituição*²⁷⁶.

Assim, tem-se que o momento de controlo de constitucionalidade pode ser feito no momento posterior à sua aprovação, sem que com isso cause qualquer perturbação no funcionamento do sistema constitucional. Ademais, isso só é possível porque no momento da apresentação do projecto de lei, os cidadãos estão exercendo o papel de legislador concorrente e não o poder constituinte ilimitado, independente, ou seja, os cidadãos não estão aqui a exercer o poder para quebra da ordem, mas tão somente o exercício da soberania na apresentação de projecto de lei limitado como qualquer outro a uma ordem constitucional vigente sem qualquer indício de ruptura.

3.1.4. Alcance Material da Iniciativa Popular

O alcance da Iniciativa Popular para propor emendas constitucionais ou para convocar referendos e plebiscitos, também mereceu uma omissão curiosa da lei que disciplinou a participação popular no processo legislativo, sugerindo que esses assuntos importantes não cabem ao conjunto de cidadãos, o que supõe o desprestígio intencional do instituto, a fim de torná-lo uma ficção jurídica, mas que fosse capaz de provocar a sensação de respeito à soberania popular.

A Iniciativa Popular como ferramenta da democracia semidirecta, prevista nas constituições mais modernas, abordada no capítulo anterior, pode variar de forma e alcance, de acordo com cada país.

Nas democracias mais consolidadas, a participação popular tem uma amplitude maior, ou seja, não só se limita à apresentação de projectos de lei de interesse da sociedade, mas também é possível, a partir da iniciativa dos cidadãos, propor emendas à constituição, inclusive ratificá-la, convocar referendo, revogar uma lei já aprovada, bem como convocar o *recall*²⁷⁷, que é a destituição do agente titular do cargo por alguma irregularidade ou até por má gestão.

²⁷⁶ LENZA. *Op. cit.*, p.163.

²⁷⁷ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 157.

Não há, contemporaneamente, nenhuma história de ameaça à ordem institucional em razão da utilização do mecanismo de iniciativa popular legislativa em matérias constitucionais em países que utilizam a ferramenta como forma de efectiva participação popular nas decisões mais importantes do país.

Essa função de grande alcance material da iniciativa popular, de decidir assuntos importantes de relevância constitucional, porém, não foi contemplada nas Constituições de Portugal e do Brasil. Os brasileiros e portugueses não podem apresentar projecto de iniciativa popular de emenda às suas respectivas constituições, mesmo tendo sido reconhecidos, em ambas as constituições, como titulares legítimos do poder.

3.1.4.1. Iniciativa Popular de Lei Ordinária e Lei Complementar

As leis de iniciativa popular, como foi vista, estão relacionadas à propositura de leis ordinárias e leis complementares, não restando dúvidas quanto ao alcance dessas duas modalidades de lei, não obstante algumas matérias reservadas às leis complementares tratem de matérias administrativas.

A integração do caput do art. 61 da Constituição Federal de 1988, com seu parágrafo segundo, não deixa margens a qualquer interpretação que leve à limitação da propositura de lei de iniciativa do povo apenas às leis ordinárias.

Mas há uma questão que não pode deixar de ser ressaltada. A exigência de lei complementar deve estar na própria Constituição, quando define que uma determinada matéria só será regulada por lei complementar.

Primeiro, o quórum é maior, sendo necessário maioria absoluta dos parlamentares para sua aprovação, diferente da maioria simples suficiente para lei ordinária.

Daí o questionamento se seria necessário também um quórum diferenciado para propositura de Lei Complementar nos casos de iniciativa popular, o que aparentemente é apenas mais um elemento a limitar a participação popular, haja vista que para os parlamentares apresentarem algum projeto de lei complementar não é exigido sequer quórum. Apesar desse

questionamento, um projecto de iniciativa popular no Brasil resultou numa lei complementar, mas o projecto foi adoptado pelo parlamento.

Outra questão é a matéria a ser tratada. Pode-se bem verificar que se exige lei complementar para matérias de ordem administrativa na sua maioria, como por exemplo, a regulação do sistema financeiro e outras matérias financeiras.

Por outro lado, não há como afastar da vontade popular o direito de regular algumas questões sociais, como a relação de protecção de emprego contra a despedida arbitrária ou os casos de inelegibilidades, que apesar de se tratar de matéria eleitoral, é de grande interesse da sociedade. Além de outras matérias que se exige lei complementar, mas que não foge do interesse do povo.

Por fim, temos as matérias de iniciativas exclusivas do Presidente da República, geralmente administrativas, mas que por expressa determinação constitucional não caberia à iniciativa popular.

3.1.4.2. PEC de Iniciativa Popular

Na seção VIII, que trata do processo legislativo, a Constituição Federal de 1988 disciplinou, no art. 60²⁷⁸, os legitimados para propositura de emendas à Constituição, e não está lá o povo soberano.

Não há, portanto, previsão expressa para que os cidadãos proponham, através de iniciativa popular legislativa, emendas à Constituição Federal. Apenas o Presidente da República, um terço dos membros de uma das casas legislativas, ou mais da metade das assembleias legislativas estaduais possuem legitimidade para alterar a Constituição Federal.

²⁷⁸ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.” (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. [Em linha]. Brasil. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

É certo que uma Constituição Federal não pode ser vista da mesma forma de outra espécie legislativa, como a lei ordinária, por exemplo.

A Constituição Federal é um documento jurídico dotado de força normativa e exerce a supremacia das leis, estando acima de tudo e de todos, e seus princípios, direitos e garantias, servem de parâmetros para qualquer outra norma.

Por este motivo, a Constituição tem um maior grau de dificuldade para sua alteração, pois não sofre a mesma necessidade de actualização como as outras leis, por estar sustentada em pilares e princípios que não se alteram com o tempo.

O Brasil, é certo, tem uma Constituição analítica, que foi motivada em razão da necessidade do fortalecimento do Estado social, com a proteção dos direitos fundamentais, individuais e sociais, além do trauma do pós-ditadura, o que levou a uma Constituição detalhista, comprida e asseguradora de garantias e direitos diversos, o que gerou, posteriormente, uma demanda crescente em razão da ineficiência do Estado, provocando muitas alterações na Constituição.

A reforma constitucional, que é gênero das espécies previstas, de revisão e de emendas, consiste num processo formal de mudanças, diferente da mutação constitucional realizada através de interpretações judiciais. Ali, o Poder Constituinte construiu barreiras de proteção para que fosse preservada sua essência.

A primeira reforma de revisão ocorreu após cinco anos da promulgação da Constituição, e apresentava, nos termos do art. 3º do ADCT²⁷⁹, um grau de exigência mais simples, por não exigir quórum qualificado nem dois turnos de votação.

²⁷⁹ **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.” (**CONSTITUIÇÃO** da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [Em linha]. Brasil. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

A propositura de emendas constitucionais, a despeito de tratar de questões pontuais, o que pressupunha uma menor exigência em relação à primeira espécie de reforma que tinha um alcance muito maior, sofreu limitações de ordens circunstanciais e materiais, limitando o rol de legitimados para sua propositura aos representantes do povo, excluindo o titular do poder constituinte de participar dessas alterações, privilegiando uma conceção liberal já superada de representação, contrariando princípios que podem ser extraídos do próprio texto constitucional.

E isso foi feito de maneira deliberada, como se pode observar no magistério de José Afonso da Silva:

“Até a votação no plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava no § 2º do art. 74 do projeto aprovado na comissão de sistematização”²⁸⁰.

É comum argumentar que a Constituição Federal de 1988 quis atribuir um princípio de soberania concorrente com o sistema representativo, quando especificou a expressão “*nos termos desta Constituição*”. Interpretar dessa forma levaria ao entendimento que seria necessário estar expressamente prevista na Constituição qualquer forma de participação popular em matéria constitucional.

O argumento acima leva a uma reflexão inevitável: o poder constituído é fruto da vontade do poder constituinte, que foi o responsável por sua criação. Admitir que esse poder criador definiria sua própria limitação parece paradoxal.

Ademais, das formas de participação directa do povo nos assuntos políticos do Estado, a Constituição Federal deu um tratamento mais específico à Iniciativa Popular, do que ao referendo e ao plebiscito, pois quis estendê-la aos Estados e Municípios e ainda disciplinou sua propositura em nível federal. O professor Fábio Konder Comparato tratou assim a defesa da soberania popular:

²⁸⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 14ª Ed. 1997, p. 145.

“Em sentido oposto, vale lembrar que, dos três instrumentos de participação popular no processo de criação do direito – a iniciativa, o referendo e o plebiscito–, enunciados no art.14 como manifestações da soberania popular, somente o primeiro aparece regulado na Constituição (arts. 27, § 4.º; 29, XI e 61, § 2.º) e, ainda assim, incompletamente. Vale dizer, a Constituição, nessa matéria, limitou-se a enunciar princípios, sem construir institutos, perfeitos e acabados. Trata-se, no caso, de autênticos princípios substantivos e não de princípios adjetivos ou instrumentais, para retomarmos a classificação proposta pelo Prof. Jorge Miranda. Quer isto significar que se está, aí, diante de um dos fundamentos da ordem política, qual seja, a soberania popular. Ainda que se sustente que a manifestação direta dessa soberania é constitucionalmente equipolente e não superior à sua manifestação indireta, por intermédio de representantes, não se pode negar que essa equipolência impede se considerem admissíveis os mecanismos de participação do povo na criação do direito, unicamente quando previstos de modo expresse no texto constitucional”²⁸¹.

Para o mesmo autor, como princípio consagrado na Constituição, a soberania popular não poderia estar limitada à forma de seu exercício, pois não haveria sentido o criador do poder constituinte se autolimitar no exercício do poder enquanto assinava um cheque em branco: *“Há mais, ainda. Não se deve confundir o princípio da soberania popular com as formas do seu exercício[...] Logicamente, só o povo, com o titular da soberania, é que pode declarar, ao constituir o Estado, de que modo pretende exercê-la”* ²⁸².

Para reforçar tal entendimento, a maioria dos Estados da federação brasileira adotou expressamente, nos termos do art. 27 da Constituição Federal, a propositura de emendas constitucionais de iniciativa popular em suas constituições estaduais, pela força do princípio da simetria, que obriga uma conexão lógica e sistemática entre suas normas. A Lei Orgânica de alguns Municípios, espécie de Constituição Municipal, também, nos termos da Constituição, adotou expressamente essa possibilidade²⁸³.

3.1.4.3. Convocação de Referendo por Iniciativa Popular

²⁸¹COMPARATO. *Op. cit.*

²⁸²*Id.*

²⁸³LENZA. *Op. cit.*, pp. 558-559.

A Constituição Federal de 1988 instituiu como mecanismos de participação popular directa, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

O conceito de plebiscito e o referendo por vezes se confundem. No Brasil, diferentemente de Portugal, o plebiscito é utilizado em um momento anterior ao acto legislativo ou administrativo, ou seja, é uma consulta prévia. Já o referendo é utilizado para referendar ou rejeitar o acto legislativo já consumado.

A previsão constitucional dos institutos foi genérica, mas estes ocuparam uma posição de destaque logo no art. 1º da Constituição Federal, como forma de manifestação do titular da soberania, e conferiu ao Congresso, autorizar o Referendo e convocar o plebiscito.

A Lei n.º 9.709/98, apesar de trazer onze dos quinze artigos tratando sobre a matéria, trouxe pouquíssimas informações acerca do tema. Disse apenas se tratar de uma consulta, com força deliberativa, para assuntos de acentuada relevância, inclusive de natureza constitucional, convocada através de decreto legislativo.

Aqui cabem algumas reflexões sobre o tema. O que se verifica é que a ratificação de uma emenda constitucional, de alta relevância nacional, só estaria apta ao referendo por exclusiva vontade do congresso, o que nunca ocorreu no Brasil. Quer fazer valer a interpretação que apenas a deflagração pelo congresso habilitaria o referendo.

Uma espécie do gênero referendo, o Referendo Constituinte, que aprova ou rejeita um texto constitucional, previsto em países com democracia consolidada, também não foi contemplado na Constituição Federal ou na lei que disciplinou a matéria, e que será visto mais à frente neste trabalho.

A Lei n.º 9.709/98 não previu expressamente a possibilidade de os cidadãos provocarem de forma imperativa a deflagração de referendos e plebiscitos. Ou seja, embora haja iniciativa popular das leis, não há iniciativa popular para convocação e autorização de referendos e plebiscitos.

Portanto, se extrai do texto numa primeira análise, que não se pode deflagrar o procedimento de referendos e plebiscitos através de iniciativa popular. Porém, essa seria uma análise apressada e que poderia levar a uma conclusão equivocada.

Volta-se, neste ponto, ao princípio da unidade da Constituição e sua interpretação sistemática acerca do alcance do princípio da soberania.

Sobre a possibilidade de se levar uma emenda constitucional à deliberação popular através de referendo não pode haver dúvidas de que isso é possível, e está evidente no próprio texto constitucional. Se o texto constitucional diz que o referendo e o plebiscito são consultas sobre questões de relevância nacional de natureza *constitucional* e de caráter deliberativo, parece frágil o argumento de que uma emenda constitucional não possa ser levada à decisão através de referendo.

A possibilidade de provocação do referendo através de iniciativa dos cidadãos também parece possível. Se o Congresso pode autorizar referendo e convocar plebiscito, através de decreto legislativo, como atribuição das casas legislativas e como acto administrativo exclusivo, a lei não lhe conferiu competência exclusiva para sua deflagração de forma expressa, mas tão somente para autorizar e convocar, como acto administrativo.

Da mesma forma como não delimitou as matérias que podem ou não serem propostas por iniciativa popular, senão aquelas excluídas como de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Não seria razoável exigir um comando expresso da norma apenas quando se trate de deliberação popular, enquanto em outras situações fazer uma interpretação mais ampla. Seria uma hermenêutica selectiva.

Com tantas falhas de redação na lei, há quem defenda a iniciativa popular apenas num caso e noutro não, em razão das expressões *autorizar* e *convocar*, utilizadas no art. 49, XV, da Constituição Federal:

“Nesse sentido, entendo que pode haver iniciativa popular vinculante para a realização de plebiscito – mas não para referendos. Em relação a estes, a iniciativa popular poderá apenas obrigar o Congresso a

*deliberar sobre se dá ou não autorização para a convocação da consulta popular*²⁸⁴.

A melhor interpretação é de que as expressões utilizadas, do tipo *autorizar* e *convocar*, estão se referindo aos tempos dos institutos utilizados na Constituição, anterior e posterior ao acto legislativo.

Assim, não parece razoável essa limitação em razão das expressões utilizadas pelo legislador constituinte, entendendo que as duas possibilidades são possíveis a partir da iniciativa popular, ainda que o acto administrativo, e apenas o acto administrativo em si, seja de exclusividade do Congresso.

Por conseguinte, fica evidente o tratamento dispensado pelo poder constituído aos institutos de democracia semidirecta, como forma de desestimular sua utilização, dando-lhes uma importância insignificante, visando sua transformação em uma figura decorativa.

Por outro lado, as Constituições estaduais, e algumas Leis Orgânicas dos municípios, avançam e permitem a participação popular na deflagração desses institutos, sem afectar o princípio da simetria.

3.1.4.3.1. Mandado de Injunção como Garantia Constitucional do Exercício da Cidadania

O Mandado de Injunção, como uma das garantias previstas na Constituição Federal, foi alterado pela Lei n.º 13.300/2016²⁸⁵. A norma prevê que será concedido o Mandado de Injunção, sempre que a falta total ou parcial, repito, parcial, de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

²⁸⁴ BENEVIDES. *Op. cit.*, p. 163.

²⁸⁵ Lei n.º 13.300/2016, de 23 de Junho. Brasil. “Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente.” [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm

Pois bem, está aqui a afirmar que a Lei n.º 9709/1998, que regulamentou a iniciativa popular juntamente com o referendo e o plebiscito, não foi suficiente para garantir as prerrogativas inerentes à cidadania e à soberania, e o Mandado de Injunção fala em: “*a falta total ou parcial de norma regulamentadora que torne inviável o exercício*”. Portanto, permite-se recorrer ao judiciário para assegurar tal garantia.

Assim, em respeito ao princípio da unidade da Constituição, que permite a interpretação sistemática diante da antinomia entre os princípios de autonomia do parlamento e da titularidade da soberania, deve utilizar-se da técnica da ponderação de valores para assegurar as prerrogativas inerentes à soberania e à cidadania tornadas inviáveis por ausência parcial de norma.

Aqui, não deixa qualquer margem de dúvida da possibilidade de se socorrer do Poder Judiciário para o exercício da cidadania inexplicavelmente subtraído dos cidadãos pelo legislador constituído.

3.2. A Participação Popular em Portugal: Iniciativa Legislativa dos Cidadãos e o Referendo

O processo de consolidação da participação popular nos assuntos políticos em Portugal não foi muito diferente do Brasil.

A Constituição de 1976 foi precedida de debates acalorados, marcados por grandes tensões entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos políticos, durante o período constituinte. Naquele momento, grandes debates acerca do referendo e, conseqüentemente, da participação popular nos assuntos políticos, eram frequentes e os acontecimentos deixariam marcas na história de Portugal e dos constituintes:

“Os partidos que integravam a Assembleia Constituinte apresentaram seus projectos no início de um verão quente, o de 1975, onde fora da Assembleia as tensões aumentavam. De tal forma que os deputados estiveram sequestrados 24 horas, sem que o Exército interviesse.

Nunca na História constitucional portuguesa houvera nada semelhante”²⁸⁶.

A Constituição de 1976, não consagrou o instituto do referendo, apesar de haver propostas neste sentido, em razão da forte resistência à ideia. Na sua obra, “*A Democracia Semidirecta em Portugal*”, Pedro Trovão, citando Maria Benedita Urbano, destaca como um dos elementos motivadores a “*ausência de consciência política*”, imposta pelo reflexo desmobilizador de quarenta anos de ditadura, mas vai além, na análise, responsabilizando a omissão dos partidos políticos:

*“Mas foi a atitude retraída dos partidos políticos que faziam parte da Assembleia Constituinte que contribuiu decisivamente para este facto, o que aliás resulta bem patente dos projectos por eles apresentados, que primaram pela ausência quase total de referências a este ou a qualquer outro instituto da democracia semidirecta”*²⁸⁷.

Com a forte resistência e o clima de tensão, Jorge Miranda ressalta a tentativa, em vão, de um dos partidos em submeter a Constituição à consulta popular:

*“Aquando das negociações com vista à 2ª Plataforma de Acordo Constitucional entre os partidos e o movimento das Forças Armadas, um dos partidos propôs que a Constituição fosse submetida a referendo nos 15 dias imediatos ao decreto de aprovação da Assembleia Constituinte”*²⁸⁸.

É importante observar que se tratava de limitações de cunho ideológico e que só a partir das revisões constitucionais, os mecanismos de participação popular começariam a ganhar espaço, mas ainda de forma muito lenta, caracterizada por uma desconfiança exagerada, quase patológica, da participação popular. Um cuidado excessivo e desnecessário.

Há quem afirme que a omissão, ou melhor, as restrições foram motivadas pela experiência negativa vivenciada em 1933, quando um plebiscito acerca da aprovação do texto constitucional imposto pelos militares considerou as abstenções e os votos em branco como

²⁸⁶ ROSÁRIO. *Op. cit.*, pp. 72-73.

²⁸⁷ *Id.*, p. 74.

²⁸⁸ MIRANDA. *Op. cit.*, p.54.

favoráveis ao texto constitucional, o que teria gerado desconfiança acerca de sua eficiência, somados aos traumas vividos em outros países da Europa²⁸⁹.

Ocorre que os plebiscitos foram realizados em uma conjuntura distinta, quando ameaças implícitas eram comuns em consultas manipuladas entre o bem e o mal. E mais, foram realizadas em um ambiente sem debates, sem democracia, no seio de uma sociedade civil desorganizada: *“A consulta popular que é feita no âmbito do referendo realiza-se em ambiente democrático: pressupõe uma sociedade aberta, isto é, habituada a discutir racionalmente seus problemas e capaz de o fazer através da comunicação livre entre as pessoas”*²⁹⁰.

A Constituição de 1976, segundo Canotilho, foi marcada por contradições, onde elementos autoritários e democráticos apresentavam choques, mas que poderiam ser resolvidos através de um referendo, que retornava ao debate:

*“O antagonismo entre as “duas constituições” incorporadas no mesmo texto era de tal modo insanável que já não poderia ser resolvido sem se romper com a Constituição de 1976. Não bastava rever: era necessário um referendo-plebiscito democraticamente superador do antagonismo congénito da constituição de abril”*²⁹¹.

A questão era complexa e os debates foram ganhando grandes dimensões até a revisão da constituição de 1976, quando o tema referendo ganhou importância em 1980: *“O referendo serviria para resolver o problema dos limites materiais de revisão constitucional, pois só o povo, titular da soberania, os poderia ultrapassar”*²⁹².

A tese, contudo, não prosperou: *“Mas a fraqueza jurídica dos argumentos era notória, à face dos cânones gerais de interpretação e das regras básicas do constitucionalismo ocidental”*²⁹³.

²⁸⁹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p.297.

²⁹⁰ AMARAL. *Op. cit.*, pp. 262-263.

²⁹¹ CANOTILHO. *Op. cit.*, p. 208.

²⁹² MIRANDA. *Op. cit.*, p. 55.

²⁹³ *Id.*

Assim, prevaleceram mecanismos representativos em detrimento dos mecanismos da democracia semidirecta.

Apenas nas revisões constitucionais de 1982, as consultas populares foram introduzidas, e na revisão de 1989, o referendo político e legislativo: “na revisão de 1997 aprofundou-se a extensão deste referendo ao mesmo tempo que se abriu à iniciativa dos cidadãos a possibilidade de desencadear o mecanismo referendário a nível nacional (arts. 115.º/2, 166.º) ou a nível local (art.240.º na versão da LC 1/97)”²⁹⁴.

A Constituição da República portuguesa, após as revisões, estabeleceu as linhas gerais acerca da participação popular na iniciativa de projectos de lei de interesse da sociedade. A Lei n.º 17/2003²⁹⁵ disciplinou a matéria nos termos do artigo 167.º da Constituição Portuguesa,²⁹⁶.

Apesar de restritivo num primeiro momento, os mecanismos de participação popular em Portugal evoluíram de forma lenta, mas significativa. As mudanças na lei durante esse período trouxeram avanços, como a diminuição do quórum necessário para apresentação de projectos de lei e na democratização do acesso ao instituto, hoje permitido através de plataformas eletrónicas, ainda não instaladas. No entanto, as limitações materiais resistem e foram mantidas, como se verá a seguir.

3.2.1. Limites à Iniciativa Legislativa dos Cidadãos

A Lei n.º 17/2003 disciplinou a iniciativa legislativa dos cidadãos e trouxe um rol de exceções relativas às matérias que podem ser objecto de leis de iniciativa popular, inclusive há

²⁹⁴ CANOTILHO. *Op. cit.*, pp. 297-298.

²⁹⁵ LEI n.º 17/2003 de 04 de junho. Portugal. “Artigo 1.º *Iniciativa legislativa de cidadãos: A presente lei regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que derem origem.*” [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/iniciativalegislativacidadaos_simples.pdf.

²⁹⁶ “Artigo 167.º *Iniciativa da lei e do referendo. 1. A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas. (...)*” (**CONSTITUIÇÃO** da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>).

vedação expressa à manifestação dos cidadãos em matérias de alterações constitucionais. As matérias reservadas ao governo também não estão ao alcance do povo português, juntamente com matérias de natureza financeira, orçamentária e tributária.

A Constituição da República já havia restringido de forma bastante ampla, taxando um rol de assuntos previsto no art. 164º ²⁹⁷ que não permitem a manifestação popular, de forma incompreensível, como é o caso da letra “a”, do referido artigo, sobre eleições dos titulares dos órgãos de soberania, e da letra “h” sobre associações e partidos políticos, apenas para citar alguns exemplos. A lista é extensa, utilizando-se de quase todas as letras do alfabeto nas alíneas do artigo, além de materialmente relevante, traduzindo um desprestígio lamentável:

“Compreende-se a exclusão da amnistias e perdões genéricos. Não os de matérias do art. 164º. Por que não hão de os cidadãos eleitores poder apresentar projectos de lei, por exemplo, sobre eleições ou autarquias locais?” ²⁹⁸.

O referendo também sofreu limitações materiais severas, juntamente com a iniciativa de leis de cidadãos. Ademais, o referendo em Portugal tem o carácter de decidir se o acto deva ser aprovado ou rejeitado. No caso, há um acto complexo, com a participação popular e o órgão competente, que aprova após a manifestação popular. Ainda, para que o referendo seja vinculativo, exige-se que o número de votantes seja superior à metade dos eleitores recenseados, *“ou dito de outro modo: não há convenções, leis, actos do poder local aprovados ou rejeitados directamente pelo povo, como sucede na generalidade dos outros ordenamentos jurídicos”*²⁹⁹.

Em grande parte dos países ocidentais, o referendo obrigatório é também constitucional, ou seja, é utilizado para dar legitimidade às alterações constitucionais e até para ratificar uma nova Constituição.

²⁹⁷ “Artigo 164.º (Reserva absoluta de competência legislativa) É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: a) Eleições dos titulares dos órgãos de soberania; [...]; h) Associações e partidos políticos; [...]” **CONSTITUIÇÃO** da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>).

²⁹⁸ MIRANDA. *Op. cit.*, p.119.

²⁹⁹ *Id.*, p.309.

O Referendo Constitucional consagra a ideia da existência de soberania popular. É o mais importante instrumento de participação política de uma sociedade, juntamente com o Referendo Constituinte.

Analisando a questão em Portugal, a professora Maria Lúcia Amaral mostra sua perplexidade diante do tema:

*“Por que razão é assim restritiva a Constituição da República, ao regular as condições de validade das consultas populares directas? Se a soberania reside no povo, por que motivos se não admite com maior largueza que esta possa ser parte imediata na tomada de decisões políticas?”*³⁰⁰

*“De facto há uma generalidade de regimes de referendo espalhados nas constituições, onde algumas possuem regimes mais avançados, outros ainda (como é o nosso caso) subtraem do seu âmbito justamente aquelas matérias que tem, para a comunidade política, a maior importância”*³⁰¹.

A ilustre professora demonstra, ainda, incompreensão acerca da indecisão das democracias contemporâneas:

*“Por um lado, mantêm-se como democracias representativas, enfrentando a “fadiga” da representação que resulta da transformação de estruturas próprias do Estado liberal clássico num outro tipo de Estado, onde actuam forças que os pensadores dos séculos XVIII e XIX não poderiam por certo imaginar; mas, por outro, prescrevem para si próprias e para sua fadiga, um remédio que só é administrado em doses homeopáticas. O referendo surge como uma correcção pontual das dificuldades que afligem os estados representativos contemporâneos; mas por que motivo é essa correcção tão cautelosamente regulada?”*³⁰²

3.2.2. A Evolução Portuguesa

³⁰⁰ AMARAL. *Op. cit.*, p. 261.

³⁰¹ *Id.*, p. 262.

³⁰² *Id.*

A participação popular em Portugal pode estar dando sinais de evolução com a edição da Lei Orgânica nº 1/2016 de 26 de agosto ³⁰³, alterando a Lei nº 17/2003 e a Lei 15-A/1998 de 03 de abril.

A Lei Orgânica nº 1/2016, reduziu o número de assinaturas necessárias para projectos de iniciativa popular. Antes exigidos 35.000 cidadãos para iniciativa legislativa, agora 20.000 eleitores podem propor projectos de lei. Para deflagração de referendo, o número foi reduzido para 60.000 eleitores regularmente recenseados no território nacional, dos antes 75.000 eleitores necessários para dar início ao processo.

A maior novidade da lei, todavia, é a permissão à submissão da iniciativa legislativa popular através de plataforma eletrônica disponibilizada pela Assembleia da República.

O avanço à consolidação da democracia eletrônica semidirecta em Portugal é significativo com a edição da Lei n.º 1/2016. Pode ser a demonstração de uma tendência de ampliação da participação popular nos assuntos políticos do país. A redução do número de assinaturas necessárias para deflagração dos projectos de iniciativa do povo deve ser vista como a sinalização de um novo momento de convivência harmônica de institutos de soberania popular com o sistema representativo.

A exigência de um número elevado de assinaturas dificulta a utilização da iniciativa legislativa do cidadão em qualquer país, independentemente da sua extensão territorial. A colheita de assinaturas por si só, já é um inibidor do instituto.

Ademais, a alteração proporcionada pela lei atinge dois pontos fundamentais para o sucesso do mecanismo de participação popular de uma só vez: reduz o número de assinaturas necessárias para o projecto; e concentra, de forma concorrente, a responsabilidade de colheita e conferência das assinaturas à Assembleia da República, através de plataformas eletrônicas, o que pode revolucionar o instituto.

³⁰³ LEI nº 1/2016 de 01 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2598&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo

CAPÍTULO IV - DEMOCRACIA ELETRÓNICA

4.1. A Revolução da Internet

A internet revolucionou o mundo num espaço de tempo muito curto, se comparada a outras formas de transformações da sociedade. As mudanças são tão numerosas quanto qualitativas, e sua abrangência ultrapassa todas as previsões otimistas (ou pessimistas), impactando toda a vida no planeta. É a era do mundo virtual.

As transformações são vistas em todos os sectores. A economia mudou completamente e os negócios realizados através da internet superam as vendas do modelo tradicional, praticamente eliminando intermediários.

No universo da pesquisa também não poderia ser diferente. Hoje se pesquisa sobre qualquer assunto, de gastronomia à medicina, da agricultura à astronomia, etc. E tudo isso sem intermediários. É impensável para a nova geração um mundo sem a internet.

No campo da informação é uma mudança de conceito profunda. Da informação imposta, ao diálogo com o receptor, sem filtro. Nada mais fantástico.

Mas é no campo das relações sociais que a palavra revolução se encaixa com perfeição. As relações sociais sofreram mudanças profundas a partir da internet e das redes sociais. As relações sociais se intensificaram, mas tornaram-se mais frágeis e fugazes, o que fez reflectir o filósofo Zygmunt Bauman, ao definir como “*modernidade líquida*”³⁰⁴, dotada de pouca

³⁰⁴ “A alocação de classe, apesar de ser mais formada e negociada do que herdada, ou simplesmente uma questão de nascimento, do modo como os Estados, Stände ou États costumavam ser, tendia a tornar-se tão sólida, inalterável e resistente à manipulação individual quanto a atribuição pré-moderna do Estado. A classe e o gênero pesavam sobre o raio de ação das escolhas; escapar às suas restrições não era muito mais fácil do que contestar o próprio lugar na “divina corrente dos seres”. Se não na teoria, ao menos para propósitos e objetivos práticos, a classe e o gênero pareciam misteriosamente com “fatos da natureza”, e a tarefa deixada aos indivíduos mais auto-afirmativos era “adaptar-se” ao nicho que lhes foi atribuído, comportando-se como os residentes ali estabelecidos. É isso que distingue a “individualização” de outrora da forma que ela assumiu agora, em nossos tempos de *modernidade líquida*”. As colocações individuais na sociedade e os lugares aos quais os indivíduos podem ganhar acesso e nos quais podem desejar se estabelecer estão se derretendo com rapidez e dificilmente podem servir como alvos para “projetos de vida”. A inquietude e a fragilidade de objetivos afetam a todos nós, com ou sem habilidades, educados ou não, com medo de trabalho ou trabalhando duro. Há pouco ou nada que possamos fazer para “encaminhar o futuro” ao seguir os padrões atuais com diligência”.

consistência, mas capaz de unir desconhecidos em torno de novas causas com a prazerosa sensação do acolhimento.

De outro lado, proporcionou um ambiente amplo de discussão jamais pensado, com total liberdade de expressão e sem interferência, talvez o mais ansiado, mais importante, e mais caro valor conquistado pela democracia.

A evolução da esfera pública ao ambiente virtual, com a eliminação de intermediários, aproximou o cidadão do debate, abrindo um novo canal de discussão na sociedade, onde os actores comunicam-se de forma rápida e simultânea, interagindo directamente, fazendo desaparecer a ponte que lhe levava à informação e ao debate.

Dentre as várias vantagens da penetração da internet no campo político, pode-se observar uma maior transparência nas actividades públicas, facilitada pela fiscalização permanente dos cidadãos, exigindo uma maior responsabilidade do gestor público³⁰⁵.

Não obstante os avanços promovidos pela internet, percebem-se ao mesmo tempo algumas ameaças à democracia, com o surgimento de grupos racistas, xenófobos, fascistas, neonazistas, etc., organizando acções através das redes sociais, como uma ameaça à democracia.

A segurança dos países também foi questionada no caso da WikiLeaks, denunciado por seu criador, Julian Assange, acerca do maior caso de espionagem através de ambiente virtual, caracterizando uma ameaça ao regime democrático e à soberania nacional.

O recente caso de interferência dos russos na campanha presidencial dos Estados Unidos tão noticiado, por exemplo, requer um desfecho exemplar, como medida pedagógica para as relações internacionais.

(BAUMAN, Zygmunt- **A Sociedade Individualizada- vidas contadas e histórias vividas**- trad. José Gradel. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008, p.185).

³⁰⁵ MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada**. Curitiba: Juruá Editora, 2014, p. 43.

A manipulação política de grupos profissionais através da internet, também, traz uma grande preocupação e ameaça à lisura das decisões democráticas, comprometendo a democracia no seu aspecto mais importante, ou seja, a manipulação da vontade popular, através do discurso construído e do que se convencionou chamar de pós-verdade.

O mundo não sabe ainda como lidar com esse fenômeno, onde os boatos assumem uma importância maior que os factos, capaz de manipular a vontade e legitimar grandes fraudes. Os exemplos mais recentes foram as eleições dos Estados Unidos e o Brexit, com a saída da Grã-Bretanha da União Europeia.

Mas como caminho sem volta, cabe sobrepor vantagens às dificuldades. O livre debate sempre foi uma aspiração da sociedade, e não há como voltar, o caminho agora é para frente. Cabe à sociedade organizada e responsável travar essa batalha no campo hoje disponível. Certamente muitos obstáculos ainda estão por vir, mas isso não desanima, ao contrário, se por um lado há temor das manipulações como ameaça constante, tem-se, também, a vantagem do debate livre de ideias, que sempre foi uma aspiração dos ideais democráticos.

4.2. A Política, a Democracia e a Internet

A internet e as mídias sociais hoje estão presentes em todos os sectores da vida. No campo político institucional, todavia, ainda impera o modelo tradicional e formal; ao contrário do engajamento maciço nas campanhas eleitorais e nas discussões políticas, com reflexos nas manifestações populares de grandes proporções convocadas através da internet, no planeta, e o sucesso de muitas campanhas políticas que surpreenderam o mundo.

A internet possibilita a participação política dos cidadãos através de plataformas digitais e isso se mostra factível do ponto de vista tecnológico, mas a comunidade política parece não ter pressa em trazer para “*dentro de casa*” essa novidade, como se fosse possível conter esse avanço.

A crise do sistema representativo não demonstra qualquer sinal de recuperação. Aqui não se está a defender a eliminação do sistema representativo, mas da necessidade de uma

mudança para recuperação de sua legitimidade, visando acompanhar o dinamismo da democracia.

O necessário processo de recuperação da legitimidade do sistema representativo importa na ampliação dos espaços de participação popular nos assuntos políticos, de forma complementar, conectando povo e sistema político, diminuindo o défice democrático.

A internet, com a utilização de tecnologia digital, pode resolver o problema de países com democracias de baixa intensidade, como é o caso do Brasil e de Portugal.

A democratização da democracia pode estar associada à utilização da rede mundial de computadores e de plataformas eletrónicas, capazes de viabilizar e dar efectividade à democracia participativa e deliberativa, facilitando o acesso dos cidadãos aos assuntos políticos, seja de forma directa, no processo de elaboração de leis, seja na ampliação da formação da opinião pública, com a abertura de novos espaços de deliberação.

Através de plataformas eletrónicas é possível aprofundar a democracia participativa, dando eficácia a uma das mais importantes ferramentas da democracia semidirecta, a iniciativa popular de leis.

A hospedagem de plataformas eletrónicas para recepção de projectos de lei de iniciativa popular, pelo parlamento, pode tornar o processo mais simples e incentivar a apresentação de projectos de forma directa pelos cidadãos. A colheita das assinaturas, bem como sua conferência, disponibilizada na mesma plataforma, de forma simultânea, torna o processo seguro e rápido, bastante diferente do modelo complexo actual de recolhimento e conferência de assinaturas.

Aqui, pode-se estar falando de uma revolucionária forma de promover a democracia participativa, capaz de não só diminuir o défice democrático, mas de criar uma cultura de cidadania activa.

Não se está a cogitar aqui o que Bobbio chamou de “*cidadão total*”³⁰⁶, citando Dahrendorf, como se a sociedade fosse viver decidindo assuntos menores do Estado, muito menos viver uma vida plebiscitária, mas, ao contrário, é importante que se tenha um espaço para o exercício da democracia participativa e deliberativa de fácil acesso, seja para complementar o sistema representativo na edição de leis, seja para tomada de decisões de temas relevantes da sociedade.

A arena está montada e as redes sociais se tornaram a nova esfera pública, jamais pensada nessas proporções por Habermas, onde os debates tendem a ser intensos.

A discussão proposta neste capítulo foca a participação popular nos assuntos políticos através de mecanismos da democracia semidirecta em ambiente digital, mas o debate através das redes sociais tem chamado à atenção como a nova esfera pública em ambiente virtual, que vale uma visita ao conceito habermasiano de esfera pública como ambiente de autodeterminação democrática, que pode ser traduzida na relação directa entre as normas e seus destinatários.

É, portanto, de crucial importância para consolidação das práticas democráticas a compreensão da necessidade do engajamento, seja na forma directa, através de mecanismos da participação activa na apresentação de textos legislativos pelos cidadãos, seja na participação dos discursos de construção de políticas públicas.

4.3. A Importância da Esfera Pública e a Democracia Deliberativa

A associação de pessoas é fruto da necessidade humana de viver em grupo, dada à natureza gregária do ser humano. As relações sociais produto dessa convivência, despertam as necessidades coletivas, produzindo demandas de interesses comuns: “*Essa arena de mediação de processos dialógicos comunicacionais de articulação de opiniões, e de reconstrução reflexivas dos valores e das disposições morais e normativas que orientam a convivência social é chamada de esfera pública, por Habermas*”³⁰⁷.

³⁰⁶ BOBBIO¹. *Op. cit.*, p. 26.

³⁰⁷ MAGRANI. *Op. cit.*, p.19.

A esfera pública para Habermas pode ser considerada uma “*rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posições e opiniões*”³⁰⁸, em outras palavras, uma associação para onde convergem as discussões de interesses privados até se tornarem “*feixes de opinião pública*”³⁰⁹ que resultarão nas demandas sociais no complexo funcionamento do Estado. Ou ainda, o espaço público onde as ideias democráticas se formam até tornarem-se normas.

Para Habermas, “*a formação democrática da vontade tem como função única a legitimação do exercício do poder político*”³¹⁰, através da aceitação racional do direito, este como fonte de justiça e autoridade normativa, como alternativa ao uso da força para legitimação do poder³¹¹.

Habermas sugere que os destinatários da norma devem participar de sua discussão e deliberação, ao afirmar que o direito não é um sistema fechado e que se alimenta de ética democrática:

*“No entanto, para que o processo democrático de estabelecimento do direito tenha êxito, é necessário que os cidadãos utilizem seus direitos de comunicação e de participação num sentido orientado também para o bem comum, o qual pode ser proposto politicamente, porém não imposto juridicamente”*³¹².

Habermas acredita que nas sociedades contemporâneas de demandas complexas, são válidas as normas às quais todos os possíveis atingidos podem dar o seu assentimento na qualidade de participantes de discursos racionais, e esclarece quem são os atingidos: “*é todo aquele cujos interesses serão afetados pelas prováveis consequências provocadas pela regulamentação de uma prática geral através de normas*”³¹³.

³⁰⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2011, v. 2, p. 93.

³⁰⁹ MAGRANI. *Op. cit.*, p. 19

³¹⁰ HABERMAS. *Op. cit.*, p. 22.

³¹¹ MAGRANI. *Op. cit.*, p. 26.

³¹² HABERMAS. *Op. cit.*, p. 323.

³¹³ *Id*, p.142.

Pois bem, Habermas entende que o direito moderno está estruturado em normas para garantia da liberdade, associada a uma pretensão de legitimidade, a qual ele atribui ao processo democrático de criação do direito. Habermas entende também que as ordens jurídicas só estão legitimadas na ideia de “*autodeterminação, pois as pessoas devem poder se entender a qualquer momento como autoras do direito, ao qual estão submetidas como destinatárias*”³¹⁴.

A esfera pública, portanto, é um ambiente livre e apropriado para discussão e deliberação, como expressão da democracia, capaz de definir a formação da vontade. Habermas demonstra a necessidade, em várias passagens de suas obras, de que os destinatários das normas de alguma forma contribuam para sua formação.

A democracia deliberativa está relacionada ao processo de discussão e deliberação na formação da vontade, como feixes da opinião pública que resultarão em demandas na construção de políticas públicas. Processo necessário para diminuir o déficit democrático em países de democracia de baixa intensidade. Magrani, no entanto, citando Habermas, alerta para a intromissão da política e da economia no mundo da vida, o que o jusfilósofo alemão chamou de “*a colonização do mundo da vida*”, responsável pela redução da cidadania e transformação de cidadãos em clientes dos serviços do bem-estar social. Segundo Magrani, apesar do risco de redução de cidadania nessa intromissão de sistemas autorregulados, Habermas acreditava na capacidade dessa lógica ser anulada pela própria dinâmica do mundo da vida³¹⁵.

É necessário, portanto, um processo maior de interação nas esferas públicas, capaz de diminuir a influência do poder político e econômico. Para isso, no entanto, é preciso aumentar os espaços de deliberação democrática, de modo que as decisões sejam precedidas de amplos debates e que reflectam a vontade produzida nessas discussões, diminuindo a distância entre sistema político e povo. Magrani vê muitos benefícios nas práticas deliberativas, principalmente o ganho de legitimidade, o aproveitamento da inteligência social e o aumento da transparência, e diz que a corrente deliberativa vai além da corrente participativa³¹⁶.

³¹⁴ HABERMAS², Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2011, v. 1, p. 142.

³¹⁵ MAGRANI. *Op cit.*, p. 35.

³¹⁶ *Id*, p. 43.

Nesse aspecto, todavia, democracia participativa e democracia deliberativa interagem. Tanto na medida em que o produto da discussão nas esferas públicas pode dar legitimidade ao sistema representativo, quanto na medida em que a democracia participativa pode influenciar na qualidade das normas. E assim, ambas, reciprocamente, ampliam a cultura de engajamento.

Certamente Habermas não imaginava, no entanto, a possibilidade da esfera pública em ambiente virtual, uma arena onde os actores são também espectadores, onde a informação circula livremente, onde o receptor também é emissor, onde a ocorrência de manipulação, uma preocupação de Habermas, aparentemente, é menos suscetível.

Superada a importância da democracia deliberativa, Magrani procura contextualizar a democracia deliberativa com a esfera pública conectada, e usando uma distinção de Cristiano Faria³¹⁷, classifica a democracia digital em “*institucional*” e “*não institucional*”, a qual será adotada neste trabalho pela facilidade didática.

4.3.1. As Plataformas Eletrônicas Institucionais e não Institucionais

A participação popular no Brasil através de portais eletrônicos se deu de modo simultâneo, tanto por ideias institucionais, quanto não governamentais, na criação de espaços para manifestação dos cidadãos.

Do lado institucional, o Estado brasileiro cuidou de aproximar o cidadão do poder, a partir de canais virtuais de comunicação, através de dois portais criados para essa finalidade: um pelo Poder Legislativo e outro pelo Poder Executivo.

Foi o primeiro passo de reconhecimento do Estado brasileiro da necessidade de aproximar Estado e cidadãos e teve como experiência duas iniciativas: o portal “*e-Democracia*”, da Câmara dos Deputados; e o “*Gabinete Digital*” do Poder Executivo, como espaços democráticos de participação popular. Apesar de não vincular o parlamento, é uma

³¹⁷ MAGRANI, Eduardo, *Op. Cit*, p. 64.

iniciativa de aproximação com o cidadão através do debate mais aberto, impensável sem a tecnologia digital.

Entidades da sociedade civil também influenciaram e promoveram a participação popular através de plataformas digitais, com destaque para a vertente “*transparência*”. A TP-Transparência Brasil se notabilizou no combate a práticas de corrupção.

4.3.1.1. A Câmara dos Deputados e o Portal “e-Democracia”

A Câmara dos Deputados, no Brasil, criou o portal “*e-Democracia*”³¹⁸, um espaço virtual para que cidadãos possam interagir com os Deputados, sugerindo projectos ou ajudando na sua elaboração quando já em andamento. A plataforma é uma iniciativa da mesa directora da Câmara e partiu de um grupo de pesquisa: o *Observatório de Práticas Legislativas Internacionais*.

As discussões e propostas não tem carácter deliberativo ou vinculativo. Não é, na verdade, uma ferramenta da democracia semidirecta, onde o povo se manifesta através da apresentação de um projecto de lei ou delibera através de referendo acerca de uma lei já aprovada, mas trata-se da ampliação do ambiente virtual, como forma de democratização dos assuntos políticos e na socialização de implementação de políticas públicas, onde entidades e cidadãos interferem directa e simultaneamente nas discussões.

4.3.1.2. Poder Executivo e o “Gabinete Digital”

O Poder Executivo Federal também passou a utilizar-se de uma ferramenta eletrónica para ampliar o canal de discussão e participação com a sociedade, através do *Gabinete Digital*³¹⁹, criado em 2011. O *Gabinete Digital* é um canal de diálogo que procura aproximar o cidadão do governo. Além de propiciar a transparência de acções de governo, busca incentivar um diálogo com a população e serve também como uma grande fonte de informações.

³¹⁸ Disponível em: <http://edemocracia.camara.leg.br/home>. Acesso em 27/02/2018.

³¹⁹ Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem>. [Consult. 27 fev. 2018].

4.3.1.3. A Transparência Brasil

O portal Transparência Brasil é uma Iniciativa de cidadãos e entidades não governamentais, a T.Brasil³²⁰ visa dar transparência às acções de governo, através de plataformas digitais que permitem o acompanhamento de acções de governo.

A participação da ONG Transparência Brasil foi fundamental para a aprovação da Lei de Acesso à Informação, que obriga os órgãos públicos e as entidades que recebam recursos públicos a criarem um portal com todas as informações, abrindo a “caixa preta” da Administração Pública à sociedade:

“Dentre várias outras inovações, a lei promove novos princípios para a administração pública como o princípio do sigilo como exceção e da transparência activa (divulgar informações mesmo antes dessas serem solicitadas), com escopo de estabelecer um maior controle da sociedade sobre a administração pública”³²¹.

4.4. O Laboratório da Iniciativa Popular Eletrónica: Petição Pública

A democracia participativa também mereceu atenção de entidades da sociedade civil, através de uma experiência de democracia eletrónica em plataformas utilizadas para apresentação de projectos de leis de iniciativa popular e colheita de assinaturas, de forma simulada.

O sucesso do portal “*Petição Pública*”³²² pode ter sido fundamental para tornar a participação popular no processo político uma realidade. O laboratório serviu para dar voz à cidadania, através de uma iniciativa não governamental. Uma plataforma bastante utilizada no Brasil e em Portugal que tem um papel de pressão muito forte no meio político.

³²⁰ Disponível em : <https://www.transparencia.org.br/>. [Consult. 27 fev. 2018]

³²¹ MAGRANI. *Op. cit.*, p.66.

³²² Disponível em: <http://peticaopublica.com.br/>. [Consult. 27 fev. 2018].

Com o objectivo de propiciar um ambiente virtual para recolha de assinaturas, para que o cidadão pudesse exercer um direito fundamental insculpido na Constituição, como de direito de petição aos poderes públicos instituídos pela Constituição Federal de 1988, foi criado um ambiente virtual para exercer influência nos assuntos políticos.

A ideia era exercer pressão sobre organizações ou políticos, sugerindo projectos de lei ou organizando protestos, a fim de mobilizar a população e influenciar nos assuntos políticos do Estado.

No Brasil, dez petições públicas se destacaram e receberam três milhões e setecentos mil assinaturas³²³. Destas, a que recebeu o maior número de assinaturas foi contra o PL 257/16, que adopta uma política de ajuste fiscal e de controle de gastos, com quase um milhão de assinaturas, em poucos meses de campanha, sem qualquer incentivo institucional.

Em Portugal³²⁴, o site possui uma plataforma digital bastante segura, quase imune à fraude, segundo seus organizadores, mas reconhecem a possibilidade de falhas em menos de 1% das assinaturas, o que não é capaz de tirar a legitimidade das petições de projectos, uma vez que seria um índice insignificante como margem de erro que jamais comprometeria o processo, ainda mais em se tratando de forma eletrónica, cuja tendência era superar de forma irrefutável o quórum exigido.

As dez propostas de petição pública que mais receberam assinaturas em Portugal, somaram quase um milhão de assinaturas.

4.5. Do Laboratório à Prática da Democracia Eletrónica

Em Portugal, a Assembleia da República aprovou uma lei, já sancionada pelo Presidente e em processo de instalação, permitindo a apresentação de projectos de lei oriundos da vontade popular, bem como o recolhimento das assinaturas necessárias ao início de sua tramitação,

³²³ Disponível em: <http://peticaopublica.com.br/> [Consult. 27 fev. 2018].

³²⁴ Disponível em: <https://peticaopublica.com/> [Consult. 27 fev. 2018].

através de plataforma eletrónica, ampliando a democracia e dando um salto qualitativo que pode transportar Portugal ao patamar de países com democracia participativa consolidada na Europa.

O Brasil, todavia, de forma mais modesta, mas inédita, através da Câmara de Vereadores de João Pessoa, Município do Estado da Paraíba, no Nordeste brasileiro, aprovou emenda à Lei Orgânica do Município, autorizando o recebimento de propostas de iniciativas popular de forma eletrónica, através de um aplicativo de smartphones. Uma ideia revolucionária e tão segura como qualquer outra plataforma eletrónica, que já começa a dar sinais de expansão por outros municípios brasileiros.

4.5.1. Portugal e a Democracia Eletrónica

Portugal avançou em direcção à consolidação da democracia participativa com a edição da Lei Orgânica n.º 1/2016³²⁵, que alterou a Lei nº 17/2003, regulando a utilização da iniciativa legislativa do cidadão, nos termos do art. 167º da Constituição da República Portuguesa, delegando à Assembleia da República, a responsabilidade de promover a participação directa do cidadão eleitor no processo político do Estado, através de plataforma digital.

A lei trouxe duas alterações significativas, com o objetivo de promover a democracia semidirecta em Portugal: reduziu o número de assinaturas exigidas para apresentação do projecto de iniciativa do cidadão em quase 50%, sendo necessário, hoje, apenas 20.000 assinaturas; bem como, delegou à Assembleia da República que disponibilizasse plataforma eletrónica para apresentação da iniciativa legislativa dos cidadãos, inclusive a captação e conferência das assinaturas, através de certificado digital. É a democracia através de mídias digitais da internet.

Sem dúvida, o avanço é significativo, se considerar que em Portugal apenas cinco projectos de iniciativa dos cidadãos foram apresentados até o momento, o que demonstra um

³²⁵LEI n.º 1/2016 de 01 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2598&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

défice democrático que pode estar associado às dificuldades em cumprir as exigências da lei, antes das alterações.

4.5.2. O Brasil e a Democracia Eletrónica

No Brasil, parece não haver necessidade de lei, para, apenas, autorizar a recepção de assinaturas através de portais eletrónicos para o exercício da democracia semidirecta através de plataformas digitais.

Numa interpretação gramatical, a expressão “subscrição”, contida na Constituição e na lei, pode significar assinar ou apoiar. O objectivo da lei é que uma quantidade mínima de cidadãos subscreva ou concorde com o projecto.

A Lei n.º 9709/98 também não quis dizer que eram necessárias assinaturas em papel, de forma expressa, limitando-se apenas a transcrever os artigos da Constituição. Apenas o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a quem cabe à recepção do projecto, ao disciplinar o recebimento das assinaturas, falou em formulário padronizado, mas também, aqui, não se pode imaginar que há proibição de que esse formulário não possa ser eletrónico. Aliás, como instituição responsável pelo recebimento do projecto, também o é pela hospedagem da plataforma eletrónica para recebimentos de assinaturas digitais, em formulário, se for o caso.

A legislação, por certo, não admite que o meio seja inidóneo para apresentação das assinaturas e não vedou de forma expressa o meio eletrónico. Ao contrário, essa prática se tornou comum, num processo natural de alteração de ambientes, como, por exemplo, foram transpostas para o ambiente virtual as regras do processo judicial, sem necessidade de lei para dizer especificamente que determinado acto, doravante, terá validade também no ambiente virtual. Desnecessário, portanto, mas bastante simples para sua correcção, se necessário.

Por certo, também, a recepção de assinaturas através de um portal de internet, com a utilização de certificado digital, torna-se um procedimento mais seguro, de menor possibilidade de fraude, além oferecer menor custo, se comparada à logística de colheita e conferência de quase dois milhões de assinaturas. Ademais, a conferência dessas assinaturas, que poderiam levar meses no modelo tradicional, seria simultânea numa plataforma digital.

No Congresso Brasileiro está tramitando uma proposta de emenda à Constituição – PEC 284/16³²⁶ – visando à diminuição do número de assinaturas para a apresentação de projectos de lei de iniciativa popular para a metade da exigência atual que é de 1% do eleitorado, diminuindo para 0,5%. A proposta prevê, ainda, o recebimento das assinaturas por meio eletrónico e a possibilidade de emendas populares a projectos de autoria do parlamento, o que representaria um avanço para a democracia brasileira.

4.5.2.1. A Democracia às Mãos

A democracia, através de portais da internet, parece uma realidade sem volta. A resistência a esse tipo de participação popular não tem qualquer chance de prosperar. Trata-se de um caminho em frente, em razão da rapidez provocada pela revolução tecnológica, na qual a política não se esquivará.

Nem o mais otimista entusiasta da democracia participativa poderia imaginar a participação popular nos destinos do Estado através de um aparelho de telemóvel.

Um aplicativo para smartphones criado no Brasil produziu uma forma inovadora de participação popular, capaz de exercer, com apenas um clique, o sonho da democracia participativa.

Apesar de o Brasil não ter lei que autorize expressamente o recebimento de assinaturas eletrónicas para propositura de projectos de iniciativa popular, tramita no Congresso Brasileiro projecto de emenda à Constituição com esse fim, como já abordado anteriormente.

No entanto, de forma pioneira, a Câmara Municipal de João Pessoa, Capital do Estado da Paraíba, no Nordeste brasileiro, através de sua Mesa Diretora, firmou convênio com a ONG responsável pelo aplicativo MUDAMOS+ ³²⁷, que permite a recepção de projectos de lei de

³²⁶ BRASIL. PEC Proposta de Emenda Constitucional nº 284/2016 de 29 de novembro (Apensada à PEC nº 286/2013) [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118771>

³²⁷ ITS. *Op. cit.*

iniciativa popular, além da colheita e conferência de assinaturas, utilizando tecnologia moderna conjugada com outras formas de certificação, capaz de reduzir a zero a probabilidade de fraudes. A tecnologia foi desenvolvida pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS).

O aplicativo foi o vencedor da quinta edição do desafio Impacto Social, prêmio do Google, que valoriza organizações não-governamentais (ONGs) que utilizam tecnologia para mudar o dia-dia das pessoas.

Atualmente, além da Câmara Municipal de João Pessoa, outras Câmaras Municipais espalhadas pelo país, e a Assembleia Legislativa do Ceará, Estado do Nordeste brasileiro, estão em fase de implantação do aplicativo. No cenário federal, contudo, há um pedido protocolado na Câmara dos Deputados no sentido de regulamentar o recebimento de assinaturas eletrônicas a partir do aplicativo³²⁸.

Os Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, além do Município de Porto Alegre, permitem expressamente o recebimento de projectos de lei de iniciativa popular de forma eletrônica através da internet. No Estado de São Paulo e no Município de Curitiba existem projectos neste sentido, mas ainda estão em tramitação.

4.6. A Responsabilidade do Estado na Promoção da Democracia Eletrônica

O Estado é responsável pela promoção da democracia, através de seus poderes institucionalmente legitimados para esse fim, e não pode prescindir de uma estrutura estatal sólida, de manutenção e de fiscalização permanente da democracia, como um bem universal a ser preservado, independentemente de governos.

Se o Estado é o responsável pela promoção da democracia, este deve promover o exercício da cidadania (uma das expressões da democracia), criando mecanismos para manifestação livre dos cidadãos nos assuntos políticos. A necessidade de redução do déficit

³²⁸ ITS. *Op. cit.*

democrático, neste caso específico da iniciativa legislativa dos cidadãos no Brasil e em Portugal, passa pela organização estatal na hospedagem e administração de plataformas digitais capazes de eliminar o maior entrave à utilização dos mecanismos de democracia semidirecta, que é a colheita e conferência das assinaturas exigidas para apresentação dos projectos.

CONCLUSÃO

Não é uma tarefa simples compreender porque países que viveram longos períodos sem democracia desprezam direitos tão sofridamente conquistados. Não se compreende como ferramentas tão caras e importantes para a democracia, como a iniciativa legislativa dos cidadãos, foram tão pouco utilizadas no Brasil e em Portugal, após anos de restrições e proibições. Certamente, uma sentença definitiva seria pretensiosa, e uma resposta mais completa (e complexa) dependeria de outras áreas da ciência aqui não analisadas.

É certo que muitos factores influenciaram de forma negativa a mobilização e a participação dos cidadãos nos assuntos políticos. No caso específico da iniciativa de leis populares, procurou-se aqui identificar algumas questões, talvez as mais explícitas, que possam levar à compreensão do défice democrático, especialmente no Brasil.

A herança deixada pelos anos de ditadura pode ser um dos factores que colaboraram para desarticulação dos cidadãos, inclusive física, com a morte e o desaparecimento de muitos militantes da causa democrática. Os traumas psicológicos criados pelo silêncio imposto e pela violência excessiva da ditadura, também, ainda não foram superados completamente.

Mas não foi só a violência física e a coação moral, no entanto, que afastaram a sociedade, da política. A cultura disseminada pela ditadura, ou por qualquer regime totalitário, é de isolamento do povo; é a ideia de que política é assunto de governo, e não dos cidadãos. Essa cultura tão fortemente difundida é abstraída até pela “*elite*” instruída, que vê a política como assunto alheio ao seu cotidiano.

Com o auxílio da mídia, o sistema construiu uma cultura de demonização das mobilizações populares, rotulando e taxando seus activistas de baderneiros e anarquistas (no sentido pejorativo), confundindo a opinião pública, o que pode ter colaborado para a desmobilização da sociedade, apesar da resistência de sectores progressistas da sociedade civil na luta pela democracia.

A abertura política, com o fim da ditadura e a instalação da Assembleia Constituinte, não foi suficiente, contudo, para assegurar uma democracia plena e efectiva. Sectores

conservadores mantiveram-se no poder e venderam caro a conquista de direitos e garantias constitucionais.

Os mecanismos de participação popular, apesar de assegurados na Constituição Federal de 1988, pela força, agora, do princípio da soberania popular, só foi regulamentado dez anos depois, mas ainda assim com muita resistência de sectores conservadores, que conseguiram limitar o alcance material do instituto de participação popular apenas à edição de leis ordinárias e complementares.

Apesar de o princípio da soberania estar bem definido na expressão: “*todo poder emana do povo*”, para logo em seguida arrematar: “*que o exerce através de representantes eleitos ou diretamente*”, não foi suficiente para dar importância e status aos mecanismos de participação popular. A limitação material do instituto (de forma incompreensível) reduziu o alcance da iniciativa legislativa dos cidadãos à propositura de matérias legislativas, apenas, afrontando o princípio da soberania popular, retirando-lhe qualquer relevância no cenário jurídico e político, praticamente desqualificando o instituto e contribuindo para o seu desprestígio.

Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal do Brasil não poderia ser mais cristalina. Ela definiu uma premissa: a soberania e a titularidade do poder constituinte pertencem ao povo. Esses princípios inseridos nas constituições contemporâneas não são figurativos, são núcleos de observância obrigatória, são princípios de direitos fundamentais.

A possibilidade de iniciativa popular de emenda constitucional, por exemplo, numa análise sistemática da constituição, torna despropositada a ideia de sua proibição por iniciativa popular. Tanto é possível, que algumas leis orgânicas municipais e constituições estaduais previram expressamente a apresentação de emendas através da iniciativa popular, com base no princípio da simetria, que veda que Estados e Municípios legislem na contramão da Norma Fundamental.

Não há como não vincular a subutilização da iniciativa popular com o desprestígio do instituto.

Mas o grau de dificuldade para apresentação dos projectos de lei, criado pela lei brasileira, que regulamentou o texto constitucional após dez anos de sua promulgação, pode ser considerado um dos obstáculos mais visíveis para utilização do instituto. Nesse caso, por exemplo, além da dificuldade de redação do projecto, que tem uma exigência rígida, o número de assinaturas exigidas é extremamente alto, ou seja, são necessárias quase dois milhões de assinaturas, divididas por Estados e com percentuais definidos por regiões, inviabilizando a colheita dessas assinaturas, tornando o instituto quase uma ficção jurídica. Ainda assim, se se conseguir ultrapassar todos esses obstáculos, ainda é preciso conferir as assinaturas. Como se faz uma conferência de quase dois milhões de assinaturas? É a lógica de dificultar sem proibir. E derivado dessas circunstâncias, exsurge outro questionamento: Por que tanto cuidado e tanto receio da participação dos cidadãos nos assuntos políticos do Estado?

A hegemonia de uma elite no parlamento é outro entrave à participação popular nos assuntos políticos. Mesmo vivenciando sua maior crise, o parlamento brasileiro com sua cultura oligarca e patrimonialista não se permite legislar de forma complementar com o povo, mesmo atravessando a pior crise de legitimidade jamais vista. O receio continua sendo o de enfraquecimento do parlamento, o mesmo discurso de antes, como ficou evidenciado nas discussões de instalação da Assembleia Constituinte, onde as propostas de participação popular eram duramente rechaçadas, inclusive com os argumentos assumidamente patrimonialistas.

A ausência de uma política de promoção da democracia, também contribui para o insucesso da participação popular na política, especialmente a iniciativa popular de leis. Ora, permitir a participação popular na edição de leis sem criar um mecanismo adequado para sua efectividade, principalmente na facilitação de colheita de assinaturas, é apostar no dito popular: *“pode pescar, mas de mão, pois não temos barcos nem redes”*.

A democracia necessita de uma política de incentivo e disseminação à sua prática, principalmente com a utilização de recursos públicos para esse fim.

No Brasil, paradoxalmente, existe previsão de um fundo para a democracia, o qual não se destina nem um centavo na promoção da democracia, de facto, mas financia partidos políticos com o fundo partidário e campanhas políticas, sob a rubrica de *“fundo para democracia”*. Ora, a democracia como um *“bem universal”* a ser preservado, exige uma política

pública específica para sua conservação e disseminação, independente de governos, por ser uma questão de Estado.

A democracia deve ser alimentada pelo Estado, até mesmo como fundamento da sua existência. Ao Estado cabe a função de promover, estimular e zelar pela democracia. Não é suficiente apenas a edição de lei permitindo a participação popular; é necessário que o Estado promova, de facto, meios de sua funcionalidade, facilitando inclusive a forma de colheita e conferência de assinaturas exigidas para apresentação de projectos de interesse da sociedade, o principal entrave, ao lado da exigência numérica, ao pleno exercício directo da soberania popular.

A utilização da internet, como veículo da democracia, também é fundamental para ampliar a participação popular no processo político. Não se concebe a colheita manual de assinaturas em papel, em um país com as dimensões geográficas continentais como o Brasil, ainda dividido em cinco regiões, quando se tem plataformas capazes de receber as assinaturas de forma simultânea e segura. A democracia eletrónica, através de plataformas digitais, é uma necessidade para corrigir o sistema.

Por outro lado, a falta de uma formação de cidadania nas escolas, no entanto, pode ser considerada a maior responsável pelo nosso défice democrático. Os princípios que sustentam a democracia devem ser ensinados desde a escola, como programa de formação de cidadãos. Não se está aqui a defender uma doutrinação política, mas uma formação de cidadania baseada em valores universais de direitos naturais, que disseminem valores e princípios, como o da dignidade da pessoa humana, de liberdade, de igualdade, de justiça, e também de soberania popular.

A democracia moderna nos impôs a forma de organização de poder baseada no assentimento “*tácito*” de todos, na qual o sistema representativo prevaleceria sustentado com base nos princípios de soberania e amparado na vontade dos cidadãos, por intermédio do mandato livre, legitimado pelo povo. A prática, todavia, revelou, ao longo do tempo, um sistema representativo de poucos, de grupos, e não um sistema que represente interesses da coletividade.

Além do que, a concentração urbana fez surgir uma sociedade de massa, plural e complexa, que fez encolher ainda mais a legitimidade dos representantes do povo. O sistema se tornou insuficiente.

O ideal democrático, entretanto, cuidou de dar suporte ao sistema para sua evolução e manutenção, com instrumentos que lhe garantisse legitimidade, através de mecanismos de participação popular, uma regra nas sociedades modernas.

As sociedades que não evoluíram para o patamar razoável de participação popular, tem como responsabilidade do Estado a sua promoção e a obrigação de fomento de uma política de educação cidadã. A educação para a cidadania é tida como uma das promessas não cumpridas pela democracia, segundo Norberto Bobbio. Essencial para transformação da sociedade de consumo em uma sociedade activa, na qual o bem comum prevaleça sobre os interesses individuais, ou, como nas palavras do filósofo, “*único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão*”³²⁹.

A professora Maria Benevides, em conferência proferida em 1986, analisando o déficit de cidadania, principalmente no pós-ditadura no Brasil, via a necessidade de inclusão da educação para a democracia no sistema de ensino como forma de preparar cidadãos não só para governar, mas também para ser governado. Segundo a socióloga, aqui ainda persiste, como no exemplo criticado por Alain no sistema francês, “*um ensino monárquico, ou seja, aquele que tem por objetivo separar os que serão sábios e governarão, daqueles que permanecerão ignorantes e obedecerão*”³³⁰. Aliás, a ausência da educação de cidadania é vista por Bobbio como responsável pela “*apatia cidadã*”³³¹. Benevides vê a educação como a formação do ser humano para “*desenvolver suas potencialidades de conhecimento, julgamento e escolha para viver conscientemente em sociedade*”³³².

A ideia de educação para política vem desde o pensamento clássico, tanto na Grécia, através de Platão, como em Roma, com Cícero, que viam a necessidade de preparação do

³²⁹ BOBBIO¹. *Op. cit.*

³³⁰ BENEVIDES. *Op. cit.*

³³¹ BOBBIO¹. *Op. cit.*

³³² BENEVIDES. *Op. cit.*

cidadão para os assuntos de Estado. Benevides cita que Aristóteles admitia, dentro da categoria dos cidadãos activos, a possibilidade de o governado vir a ser governante, em que o filósofo teria afirmado que: "*pois os mais nobres valores morais são os mesmos, para todos os indivíduos e para a coletividade. Cabe à Educação inculcá-los*"³³³. Portanto, é um desafio antigo que não pode ser desprezado, como uma chance de salvar as futuras gerações, através de um processo educacional revolucionário.

A importância de se efectivar o princípio da soberania popular pode ser vista no exemplo a ser seguido dos Estados onde a democracia semidirecta funciona: onde o princípio da soberania não é mera retórica; onde os destinatários das normas também as produzem, definindo suas regras de convivência social; onde algumas das decisões mais importantes do parlamento dependem de ratificação popular para sua validade; onde há limites dos poderes delegados aos representantes, sem comprometer a legitimidade do parlamento; onde as mudanças estruturantes de governo que possam interferir na vida das pessoas exigem a aprovação popular; enfim, onde se pratica a democracia do século XXI, qual seja, a democracia participativa, ou, a democracia de alta intensidade.

³³³ BENEVIDES. *Op. cit.*

FONTES

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5081. [Consult em 15/03/2018] .Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarNoticia.asp?servico=noticiaEntrevista>. Acesso em 15/03/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS 34.530 MC/DF). [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127. [Consult em 15 fev. 2018] .Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo803.htm#Medida provis%C3%B3ria:emenda parlamentar e %E2%80%9Ccontrabando legislativo%E2%80%9D – 1](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo803.htm#Medida%20provis%C3%B3ria:emenda%20parlamentar%20e%20%9Ccontrabando%20legislativo%20%9D-1)

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 284/2016 de 29 de novembro (Apensada à PEC nº 286/2013) [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118771>.

CONSTITUIÇÃO. Portugal. [Em linha]. [Consult 15/03/2018].Disponível em : <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

CONSTITUIÇÃO. Portugal. de 2 de Abril de 1976. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

CONSTITUIÇÃO. França. de 03 de junho de 1958. França. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank mm/portugais/constitution_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf).

CONSTITUIÇÃO. Brasil. de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

CONSTITUIÇÃO. Espanha. 1978. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf.

CONSTITUIÇÃO. Itália. 1948. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf.

CONSTITUIÇÃO. Uruguai.. Uruguai mayo de 1997. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/component/content/article/80.html>.

CONSTITUIÇÃO. Argentina. Argentina 1994. [Em linha] [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.casarsada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>

CONSTITUIÇÃO. da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

ITS. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. **Relatório.** Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil. Rio de Janeiro. 68.p [Consult. 27 Fev. 2018]. Disponível em : <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/03/Relat%C3%B3rio-PLIPS-no-Brasil.pdf>.

LEI. nº 76/2016 de 23 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprobado.aspx?BID=18980>.

LEI. nº 136/2017 de setembro. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprobado.aspx?BID=18980>.

LEI nº 9.868/1999, de 10 de novembro. Brasil. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm.

LEI nº 13.300/2016, de 23 de Junho. Brasil. [Em linha]. [Consult. 15 Mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm.

LEI nº 17/2003 de 04 de junho. Portugal. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/iniciativalegislativacidad_aos_simples.pdf

LEI nº 1/2016 de 01 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2598&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo

LEI nº 9.709/1998, de 18 de novembro. Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” [Em linha]. [Consult. 15 mar. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm

LEI. nº 63/2013 de 27 de agosto. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36683>.

LEI. nº 31/2009 de 03 de julho. Portugal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36683>.

LEI. nº 3/1984 de 26 de março. Espanhal. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018]. Disponível em: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ley?p=1379061545835&packedargs=ambito=1&anoLey=1984&numeroLey=3&tipoLey=4>.

LEI nº 24.747/1996 de 24 de setembro. Argentina. [Em linha]. [Consult. 27 fev. 2018].
Disponível em: <https://www.casariosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Maria Lúcia - **A Forma da República - Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito, Recall - **A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma Proposta para o Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: Faculdade de Direito de São Paulo, Direito do Estado, 2009. f. 18-19. Tese Faculdade de Direito de São Paulo, Direito do Estado, Disponível em : file:///C:/Users/Leo/Downloads/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf Acesso em 15/03/2018

BARROSO, Luís Roberto - **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**- 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BAUMAN, Zygmunt- **A Sociedade Individualizada- vidas contadas e histórias vividas**- 1ª ed. trad. José Gradel. Rio de Janeiro,, Editora Zahar, 2008.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita- **A Cidadania Ativa**- Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Atica, 1991.

BITTAR, Eduardo C.V- **Teoria do Estado: Filosofia Política e Teoria da Democracia**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas/GEN, 2016.

BOBBIO¹, Norberto - **O Futuro da Democracia. Trad.** 6ªed. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

BOBBIO², Norberto - **Dicionário de Política**, 5ª ed. Brasília: Editora UnB, 2008. V. 2.

BOBBIO³, Norberto -**Estado Governo Sociedade- Para uma teoria geral da política**. 1ªed. Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2012.

BONAVIDES¹, Paulo- **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BONAVIDES², Paulo- **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes - **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. Coimbra: editora Claros, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves - **Direito Constitucional. rev. atual. e ampl.** 13ª ed .Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COSTA, Nelson Neri - **Ciência Política**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

COMPARATO, Fábio K.. Prefácio. In: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita- **A Cidadania Ativa- referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Atica, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu- **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. 1ª ed São Paulo: Editora Scipione, 2012.

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

FERNANDES, António Teixeira. **Para uma Democracia Pluralista e Participativa**. Lisboa: Editora Mundo Sociais, 2014.

FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. **Liberdades Públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1978.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FORNAZIERI, Aldo. **Maquiavel e o Bom Governo**. Ciência Política. São Paulo :Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Disponível em : http://dgi.unifesp.br/sites/comunicacao/pdf/entreteses/guia_biblio.pdf.

HABERMAS¹, Jürgen- **Direito e Democracia- entre facticidade e validade**. 1ª ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro. Edições Tempo Brasileiro, 2011. V.2.

HABERMAS², Jürgen- **Direito e Democracia- entre facticidade e validade**. 1ª ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro. Edições Tempo Brasileiro, 2011. V.1.

HOBBS, Thomas- **Leviatã**. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Editora Martin Claret, 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

JUNIOR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo, **Constituição Federal para concursos**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodium, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 11ª ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

LACERDA, Gustavo Biscaia de - Discurso aos eleitores de Bristol. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>.

MAGRANI, Eduardo- **Democracia Conectada**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

MAQUIAVEL, Nicolau- **O Príncipe**. Trad. Leda Beck. São Paulo: Editora Martin Claret, 23ª reimp. 2016.

MARCONDES¹, Danilo - **Iniciação à História da Filosofia: dos pré-socráticos a wittgenstein** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2007.

MARCONDES², Danilo. **A Promoção da Democracia via Organizações Internacionais**. Instituto de Relações Internacionais. Relatório de Pesquisa. 2007. [Consult em 27/02/2018] Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/iri/iri_danilo_marcondes.pdf

MIARELLI, Mayara Marinho; Lima, Rogério Montai de. **Ativismo Judicial e a Efetivação de Direitos no Supremo Tribunal Federal**.

MIRANDA, Jorge- **Manual de Direito Constitucional Tomo VII –, Estrutura Constitucional da Democracia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de- **Do Espírito das Leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Claret, 2016.

MÖLLER, Max- **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

NETO Manoel Jorge e Silva, **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

OLIVEIRA, Marcio Luís de – **O sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey. 2007.

PATEMAN, Carole- **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PIRES, Alex Sander Xavier- **Súmula Vinculante e Liberdades Fundamentais**. Rio de Janeiro: Editora Pensar a Justiça, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **(Org.) Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

ROSÁRIO, Pedro Trovão. **A Democracia Semidirecta em Portugal**. Madrid:Editorial Universitas S.A., 2013.

ROSSEAU, Jean Jacques- **Do Contrato Social**. 2ª ed. Trad. Luis Guilherme Monteiro Barros. Leme/SP: C L Edijur, 201.

SILVA, José Afonso - **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SCHUBERT, Bruna San Martins Sanes Schubert. **A Iniciativa Popular na América Latina. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia**. In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em http://www.academia.edu/34135488/A_Iniciativa_Popular_na_Am%C3%A9rica_Latina.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Leis no Processo Legislativo: Problemas, Limites e Alternativas**. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2008.70.f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados).

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires, in “ **O Referendo- Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do Referendo em Portugal**, Coimbra Editora, 1998, p. 77 Apud ROSÁRIO, Pedro Trovão. **A Democracia Semidirecta em Portugal**., Madrid: Editorial Universitas S.A. 2013, p. 33. I SBN 978-84-7991-413-4.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral e do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Editora Scipione, 2012.