

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS
CURSO DE DIREITO

HUGO CARVALHO SOARES DE LIMA

**A LEGITIMIDADE DA INICIATIVA POPULAR AO INGRESSO DE PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

UBERLÂNDIA - MG

2017

HUGO CARVALHO SOARES DE LIMA

**A LEGITIMIDADE DA INICIATIVA POPULAR AO INGRESSO DE PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniela de Melo Crosara

Uberlândia – MG

Setembro de 2017

Hugo Carvalho Soares de Lima

**A LEGITIMIDADE DA INICIATIVA POPULAR AO INGRESSO DE PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
“Professor Jacy de Assis”, da Universidade
Federal de Uberlândia, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Banca Examinadora:

Dra. Daniela de Melo Crosara

Orientador

Professor Examinador

Professor Examinador

Uberlândia, de dezembro de 2017.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, ao meu irmão, à família, à namorada e aos amigos.

“Só sei que nada sei.”

– Sócrates

RESUMO

A linha da pesquisa insere-se em temática do Direito Constitucional e os princípios que regem a democracia e a participação popular no ordenamento jurídico brasileiro. Primeiramente, será feita uma análise sobre o surgimento da democracia no mundo, a evolução da democracia no Brasil e os princípios da democracia e da cidadania. Em seguida, serão traçados alguns comentários a respeito da Constituição brasileira, à luz dos princípios estudados, de forma a entender as formas de participação popular vigentes no ordenamento jurídico do País. Por fim, passa-se ao estudo das razões pelas quais a população, por meio da Iniciativa Popular, deve ser considerada como legitimada à propositura de Proposta de Emenda à Constituição, ainda que esta não conste expressamente no texto constitucional.

Palavras-chave: Democracia; Cidadania; Soberania; Constituição, Iniciativa.

ABSTRACT

The research line is based on Constitutional Law and the principles governing democracy and popular participation in the Brazilian legal system. Firstly, an analysis will be made of the emergence of democracy in the world, the evolution of democracy in Brazil and the principles of democracy and citizenship. Afterwards, some comments will be drawn regarding the Brazilian Constitution, in the light of the principles studied, in order to understand the forms of popular participation in the legal system of the country. Finally, we'll study the reasons why the population, through the People's Initiative, should be considered as legitimized to the filing of a Proposed Amendment to the Constitution, even though it is not expressly included in the constitutional text.

Key-words: Democracy; Citizenship; Sovereignty; Constitution; Initiative.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DA DEMOCRACIA E CIDADANIA

1	A democracia na antiga Grécia.....	13
1.1	O pensamento aristotélico e o conceito de democracia.....	13
1.2	A democracia em Atenas e a democracia moderna.....	14
2	Breve histórico da democracia nas Constituições brasileiras.....	16
2.1	O Império e a Constituição de 1824.....	16
2.2	A República Velha e a Constituição de 1891.....	17
2.3	A Constituição de 1934.....	18
2.4	O Estado-Novo e a Constituição de 1937.....	19
2.5	A Constituição de 1946 e o pluralismo democrático-partidário.....	20
2.6	O período ditatorial, a Constituição de 1967 e os Atos Institucionais....	21
3.	A transição democrática e as inovações da Constituição de 1988.....	23

CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS LEGAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA NO BRASIL

1	Classificação das Constituições.....	26
1.1	Quanto ao conteúdo.....	26
1.2	Quanto à forma.....	26
1.3	Quanto à origem.....	27
1.4.	Quanto à estabilidade.....	27
1.5	Quanto à extensão	28
1.6	Quanto ao uso pelos detentores do poder (Classificação ontológica desenvolvida por Karl Loewenstein).....	29
1.7	Quanto ao conteúdo programático.....	29
1.8	Classificação da Constituição Federal de 1988.....	30
2	Democracia e Cidadania na Constituição Federal de 1988.....	32
2.1	O Estado de Direito.....	32
2.2	O Estado Democrático de Direito e seus princípios.....	33
2.3	Democracia e cidadania na Constituição Federal de 1988.....	34
2.3.1	Nacionalidade.....	35
2.3.2	Direito Políticos.....	35
3	A democracia direta no Brasil após a promulgação da C.R.F.B/1988.....	36
3.1	Plebiscito e Referendo.....	37
3.2	Iniciativa Popular	39

CAPÍTULO 3 – PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO MEDIANTE INICIATIVA POPULAR

1	Hermenêutica constitucional e eficácia dos princípios constitucionais.....	42
1.1.	Princípio da Unidade da Constituição.....	43
1.1	Princípio do Efeito Integrador.....	44
1.2	Princípio da Máxima Efetividade.....	45
1.3	Princípio da Conformidade Prática ou Harmonização.....	45
1.4	Princípio da Força Normativa da Constituição.....	46
1.5	Princípio da Conformidade Funcional.....	47
2	O povo como legitimado e a interpretação sistemática do artigo 60 da C.R.F.B./1988.....	48
2.1	Legitimados à iniciativa de PEC na Constituição Federal de 1988.....	48
2.2	Legitimados à iniciativa de PEC nas Constituições Estaduais.....	52
2.3	O número de eleitores e a participação democrática indireta.....	54
2.4	A melhor interpretação do artigo 60 da C.R.F.B./1988.....	56

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA MONOGRAFIA

Referências.....	63
------------------	----

INTRODUÇÃO

A linha da pesquisa insere-se em temática de Direito Constitucional e os princípios que regem a democracia e a participação popular no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente a legitimidade do povo para proposta de emendas à constituição. O tema é de relevante interesse prático porquanto vivenciamos, atualmente no Brasil, o crescente uso de formas populares de representação como forma de reivindicar direitos e garantias, incluindo a Iniciativa Popular. Um exemplo recente é a apresentação, em 2016, de um projeto de lei com medidas anticorrupção em decorrência da mobilização do Ministério Público Federal pela referida Iniciativa Popular. O projeto ficou conhecido como “Dez medidas contra a corrupção” e o projeto teve ampla cobertura da mídia, angariando mais de dois milhões de assinaturas.

Justifica-se o tema, pois, por não estar presente no rol do artigo 60 da Constituição, tem sido negado ao povo seu direito de atuar diretamente no processo legislativo constitucional, o que não se pode admitir justamente pelos princípios democráticos, cidadãos e republicanos, bem como os princípios constitucionais, pelos quais se luta com tanta veemência nos dias de hoje. A população tem se tornado cada vez mais atuante no cenário político, atenta aos atos dos detentores do poder, sendo sua atuação um verdadeiro exemplo de cidadania e democracia

O objetivo geral desta monografia, portanto é analisar a Constituição brasileira à luz dos princípios da democracia e da cidadania, de forma a se constatar a razão pela qual a população, por meio da Iniciativa Popular, deve ser considerada como legitimada à propositura de Proposta de Emenda à Constituição, ainda que esta não conste expressamente no texto constitucional.

Como objetivo específico, o estudo em questão pretende explicar de forma detalhada as razões pelas quais a iniciativa popular deve ser considerada como legitimada à propositura de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), utilizando como base a melhor doutrina e os princípios democráticos elencados em diversos artigos da própria Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, bem como elucidar sobre a melhor interpretação do artigo 60, cuja lista de legitimados à propositura de PEC não deve ser taxativa.

Para a realização deste trabalho adotar-se-á como proposta metodológica base a pesquisa bibliográfica, com fins de conhecer as contribuições científicas pré-existentes sobre o tema estudado, abrangendo as normas e princípios que versem sobre a matéria em pauta e a produção doutrinária sobre o tema.

A metodologia utilizada para a feitura deste trabalho será baseada no método indutivo, ou seja, partiremos de fatos particulares, comprovados, informações retiradas de doutrinas, legislação e trabalhos científicos para se chegar a constatações genéricas, fundamentadas por um raciocínio lógico, o qual compete a qualquer estudo acerca da ciência do direito. O método indutivo é o mais adequado para tal, pois é um processo mental que parte de fatos particulares comprovados a fim de se chegar ao conhecimento e demonstração de verdades gerais, universais, para o desenvolvimento de soluções também gerais.

Como fonte de estudos, será utilizado o acervo pessoal, bem como o acervo público da Biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia. Também serão consultados artigos específicos sobre o tema na rede mundial de computadores.

Em relação ao desenvolvimento dos capítulos, será feita, primeiramente, uma introdução histórica ao desenvolvimento da democracia na Grécia antiga, em especial o pensamento de Aristóteles sobre o conceito de democracia e suas fases e transformações. Em seguida, será feito um comparativo entre a democracia direta dos atenienses e a democracia indireta e representativa presente nas sociedades modernas. Analisar-se-á a participação política do povo à luz das Constituições brasileiras, seja no Império, nos períodos ditatoriais ou nas transições políticas para a democracia pelas quais o Brasil percorreu. Ainda, no primeiro capítulo, serão objeto de análise os conceitos e princípios democráticos no Brasil com a transição entre a ditadura e a democracia nos conformes da Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, serão analisados os fundamentos da participação popular em uma democracia. Será feita a classificação das constituições em relação à forma, origem, estabilidade, extensão, ao uso pelos detentores do poder e em relação ao conteúdo programático. Depois, faremos a classificação da Constituição Federal de 1988 tendo em vista os parâmetros delineados. Por fim, terminando o capítulo, falaremos sobre a democracia e a cidadania na Constituição Federal, estabelecendo as características de um Estado de Direito e um Estado Democrático de Direito, principalmente nas perspectivas de Hans Kelsen e Dalmo de Abreu Dallari, bem como os fundamentos democráticos da participação política direta presentes no ordenamento constitucional pátrio: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Quanto a esta, estabeleceremos seus princípios básicos, suas características, sua história e os contornos constitucionais deste instituto.

No último capítulo, concluiremos o trabalho falando sobre a proposta de emenda à constituição mediante a iniciativa popular. Explicaremos sobre a melhor

hermenêutica constitucional e os princípios de interpretação constitucional. Falaremos sobre o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da conformidade prática ou harmonização, da força normativa da Constituição e a as razões pela qual o princípio da conformidade funcional não deve ser aplicado ao caso em questão. Analisaremos, então, os motivos pelos quais a iniciativa popular deve ser considerada como legitimada à propositura de PEC, ainda que esta não conste expressamente no artigo 60 da Constituição Federal, tendo como parâmetro os princípios de interpretação constitucional estudados nos tópicos anteriores. Por fim, concluiremos o trabalho tecendo as principais conclusões apontadas, bem como dando sugestivas para solução do problema.

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO À DEMOCRACIA E CIDADANIA

1. A DEMOCRACIA NA ANTIGA GRÉCIA

1.1. O pensamento aristotélico e o conceito de democracia

O conceito de Democracia não é novo. Sua existência data do século VI A.C e, após mais de um milênio, ressurgiu a partir do século XVII da época atual, com os movimentos políticos do Iluminismo e da Renascença.

O termo geralmente é utilizado para definir um sistema no qual todos os indivíduos pertencentes à determinada sociedade detém o poder político com igualdade. A palavra “democracia” tem origem da palavra grega “δημοκρατία” ou “demokratia”, que significa, etimologicamente, “demos”, povo, e “kratia”, governo. Logo, traz o significado de governo do povo, ou, nas palavras de Abraham Lincoln, proferido em seu célebre Discurso de Gettysburg, “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Atenas, conhecida Cidade-Estado da antiguidade, foi uma das primeiras democracias da qual se tem registro. A palavra democracia foi inventada pelos atenienses como forma de se referir ao seu regime de governo por volta do século V A.C. Nessa época, a democracia possuía em seu âmago o sentido de equidade nas decisões políticas pelos cidadãos, sendo que as questões referentes ao Estado eram tomadas pelo voto direto da maioria da população cidadã, ou seja, não havia a participação de representantes eleitos para tal fim.

Com a ampla liberdade de expressão e de pensamento, diversos filósofos surgiram e desenvolveram as bases da ciência política ocidental. Conceitos relacionados à política, democracia e formas e sistemas de governo foram se aprimorando ao longo dos séculos em razão dos trabalhos de filósofos como Platão e Aristóteles, dentre tantos outros que se incumbiram da missão de delinear os princípios das estruturas governamentais e das formas de decisão política no Estado ideal.

Em sua famosa obra “A política”, Aristóteles descreve o que considera ser uma verdadeira democracia:

Sendo a democracia, como a oligarquia, capaz de conter diversos elementos, é preciso ter como certo que não há democracia numa nação onde poucos homens livres comandam um maior número de pessoas que não o são, como em Apologia, no mar Jônio, e em Tera, cidades em que,

sem considerar a maioria, os cargos se concentravam nas mãos de um pequeno número de habitantes, mas todos nobres e de raízes muito antigas no lugar. Tampouco seria uma democracia se os ricos só fossem superiores pelo número, como ocorria antigamente em Colofão, onde, antes da guerra dos lídios, a maior parte dos cidadãos possuía grandes heranças. Em contrapartida, trata-se de uma democracia quando os homens livres e pobres, formando a maioria, são senhores do Estado, ao passo que há oligarquia quando governam os ricos e os mais nobres, embora inferiores em número.¹

1.2. A democracia em Atenas e a democracia moderna

Uma das razões pelas quais esse sistema era possível, isto é, a representação direta da população nas decisões do Estado, era a quantidade relativamente pequena de habitantes de Atenas, naquela época de apenas duzentos mil habitantes. Existiam, ainda, restrições severas a quem teria o direito de participar, como cidadão, das votações. Somente eram considerados cidadãos: os homens, adultos, não-escravos e de descendência ateniense. Mulheres, crianças, escravos e estrangeiros não se enquadravam em tal categoria, não podendo participar das votações. No total, estima-se que dez mil habitantes² eram considerados cidadãos e, destes, apenas cinco mil participavam ativamente da vida política e da Assembleia Popular³.

Comparando com a democracia de Atenas, a democracia moderna encontra suas limitações em razão, principalmente, da quantidade de indivíduos que compõe a sociedade. Não é crível acreditar em uma democracia exclusivamente direta em um país como o Brasil que, conforme informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conta com mais de duzentos milhões de habitantes⁴. É necessário que haja, de fato, a representação política da população por meio de representantes eleitos para tanto pelo povo, de forma a viabilizar o poder da população sem transformar o Estado em uma oligarquia ou autocracia. Entretanto, tendo em vista os enormes avanços tecnológicos, as distancias foram encurtadas e as comunicações se tornaram cada vez mais rápidas, dando espaço para novas formas de democracia direta surgirem com mais efetividade.

¹ Aristóteles. A Política. 2ª Edição. Editora Edipro. 2016.

² Cf. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 38ª edição. Saraiva. 2012.

³ Cartledge, Paul Anthony. The Democratic Experiment. 2014. Artigo disponível em http://www.bbc.co.uk/history/ancient/greeks/greekdemocracy_01.shtml#top Acesso em agosto de 2017.

⁴ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>

De qualquer forma, durante os anos dourados da Cidade-Estado de Atenas, no período de sua hegemonia entre as cidades gregas, os atenienses encorajavam a democracia perante outras Cidades-Estados. Isso fez com que diversas outras cidades adotassem o regime democrático. Entretanto, com a Guerra do Peloponeso, as cidades gregas se dividiram entre os aliados de Esparta e de Atenas, tendo Esparta se consagrado vitoriosa. Dessa forma, ainda que a democracia tenha sido restaurada em Atenas, foi abolida, pouco depois, nas demais cidades que a adotavam.

Em sua obra já citada, Aristóteles discute, também, sobre os diversos tipos de democracia existentes na Grécia e faz referência à democracia representativa, na qual os indivíduos elegiam seus representantes no governo, mas não tinham voz direta nas decisões legislativas ou executivas do Estado:

Assim, a Assembleia é diferente conforme a natureza dos Estados, e cada Estado é governado de uma ou de outra das maneiras determinadas a seguir. No que se chama democracia, principalmente na de hoje, em que o povo é senhor de tudo, até das leis, seria bom, para se conseguirem boas deliberações, que as Assembleias fossem ordenadas e regulamentadas como os tribunais das oligarquias, ou ainda melhor, se possível. Ali são aplicadas penas aos que são nomeados para a judicatura, a fim de obrigá-los a julgar, ao passo que na democracia é proposto um salário aos pobres. Ora, delibera-se melhor quando todos deliberam em comum, o povo com os nobres e os nobres com a multidão. Também seria bom que os membros da Assembleia fossem escolhidos de igual forma, ou por eleição ou por sorteio, nas diversas classes do Estado. E, se as pessoas do povo são maioria em relação às pessoas versadas na ciência do governo, é bom ou não dar salário a todos, mas apenas à porção correspondente aos nobres, ou então excluir, mediante sorteio, a parte restante. Nas oligarquias, convém tomar de preferência alguns membros dentre a multidão ou criar, como em algumas Repúblicas, magistrados chamados relatores, preparadores ou depositários dos projetos de leis, para a seguir deliberar a partir de seus relatórios e pareceres. Com isso, o povo terá a vantagem de participar das deliberações, sem ter a faculdade de inovar coisa alguma no governo. Além disso, ele decidirá em conformidade com a opinião da comissão, ou não a contrariará em nada. Pode-se ainda admitir a todos na Assembleia, mas só conceder voz deliberativa aos magistrados, ou ainda, contrariamente ao costume das Repúblicas que aprovam a absolvição decretada por um pequeno número de juízes e só remetem ao povo o apelo sobre as condenações, pode-se ratificar a sentença do povo, quando ele absolver, e remeter a decisão aos magistrados, quando ele condenar. Eis o que deve ser, na minha opinião, estabelecido acerca do corpo deliberativo, o verdadeiro soberano do Estado.⁵

Percebe-se claramente a influência de Atenas e do pensamento de Aristóteles no desenvolvimento dos princípios democráticos que viriam a se configurar no atual cenário da democracia no mundo ocidental. A representação política direta realizada

⁵ Cf. Aristóteles. A Política. 2ª Edição. Editora Edipro. 2016.

pelos atenienses foi o princípio basilar da participação política nas decisões tomadas pelo Estado, transfigurando-se, nos dias de hoje, na democracia representativa, na qual o povo escolhe seus representantes para tomada de decisões políticas.

Ressalta-se que tal forma de democracia indireta, existente atualmente, não retira o poder político do povo, porquanto continua sendo representado pelo parlamento eleito. Ademais, como veremos no presente trabalho, a democracia direta não se extinguiu por completo, tendo em vista as diversas formas de participação política do povo previstas na Constituição, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que tem o condão de dar legitimidade às decisões tomadas pelos representantes e garantir a efetiva presença do povo nas decisões do Estado.

2. BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

2.1. O Império e a Constituição de 1824

A Constituição de 1824 estabelecia o Império como um Estado unitário e dividido em províncias com pouca autonomia. Previa a existência de quatro poderes: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Moderador.

O Poder Moderador era exercido pelo Imperador e tinha a função de resolver qualquer incompatibilidade entre os outros poderes, atuando, em teoria, como um poder neutro. No mundo fático, entretanto, os demais poderes eram efetivamente subjugados pelo Imperador, que controlava o Poder Executivo, nomeando seus membros, e influenciava o Legislativo com o poder de dissolver a Câmara de Deputados. Ainda, era o responsável por indicar os membros da Suprema Corte, agindo, portanto, no Judiciário. Este Poder foi idealizado, em grande parte, por Benjamin Constant, político e escritor francês do século XVIII. Assim dispunha a Constituição, em seu artigo 9º:

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.

Art. 12. Todos estes Poderes no Imperio do Brazil são delegações da Nação.

A Constituição de 1824, embora criada na época do Império, continha certo viés democrático ao prever o voto obrigatório, a ser exercido por meio de duas etapas. Primeiro, elegiam-se os eleitores e, em seguida, os eleitores elegiam os representantes. Para serem votantes dos eleitores, era necessário ter mais de vinte e cinco anos e possuir renda líquida anual de cem mil réis. Os oficiais militares que fossem maiores de vinte e um anos, os bacharéis, os clérigos e os menores de vinte e cinco anos casados também tinham direito ao voto dos eleitores.

Para ser eleitor, isto é, capaz de escolher os representantes, era necessário outros requisitos: ter renda líquida de duzentos mil réis anuais; não ser escravo liberto e não ser “criminoso pronunciado em querela ou devassa”. Para ser considerado verdadeiramente apto a cargos eletivos, o indivíduo deveria possuir renda líquida de pelo menos quatrocentos mil réis, não ser estrangeiro naturalizado e professar a religião oficial do Estado.

Ainda que tais requisitos nos pareçam severos e conservadores, é necessário ressaltar que esta Constituição era uma das mais liberais de sua época. Os únicos países que não exigiam renda para votar eram a França e a Suíça, que estabeleceram o sufrágio universal masculino em 1848⁶. Além disso, vale ressaltar que o empregado civil comum na época ganhava seiscentos mil réis por ano, o que reafirma o caráter vanguardista da Constituição de 1824 em relação a sua época⁷.

Mesmo no Império, diversos princípios cidadãos eram consagrados no artigo 179 da referida Constituição, tais como a inviolabilidade da residência, os direitos civis e políticos, a liberdade, a segurança e a propriedade privada.

2.2. A República Velha e a Constituição de 1891

No dia 15 de novembro de 1889, o Marechal Deodoro da Fonseca depôs o Imperador Dom Pedro II, proclamando o Brasil como uma República e promovendo mudanças estruturais no governo.

No período de 1889 a 1930, o país constituía-se, pela Constituição de 1891, em uma república federativa, constitucional, democrática, dividida em Estados (e não mais províncias), sob o nome de “Estados Unidos do Brasil”:

⁶ CARVALHO, José Murilo de, A Monarquia Brasileira, Livro Técnico, 1993.

⁷ CARVALHO, José Murilo de, Cidadania no Brasil, Civilização Brasileira, 2007.

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

O que se verificou, na realidade, foi uma política oligárquica e coronelista. As eleições eram fraudulentas e, como o voto era aberto, os eleitores das áreas rurais eram pressionados ou induzidos a votar em seus chefes, os coronéis. Era o chamado “voto de cabresto”. O período ficou conhecido como “República do café com leite”, pois a presidência do país se alternava entre as oligarquias dominantes, isto é, os Estados de São Paulo, produtor de café, e de Minas Gerais, produtor de Leite.

Grande inovação foi a inclusão do controle difuso de constitucionalidade no texto da Constituição. Tal fato não a caracteriza como eminentemente democrática, porquanto o controle do Estado pela população era deficitário, sendo este governado pelas oligarquias. Entretanto, foi um marco na história jurídica do país, ao prever o controle da Constituição pelo Poder Judiciário. Nos dizeres de Kildare Gonçalves Carvalho:

O controle difuso, no Brasil, foi incluído formalmente no texto da Constituição de 1891, diferentemente do Direito norte-americano, que o instituiu por decisão do Chief Justice John Marshall. Como as ideias republicanas não empolgavam tanto quanto a federação, o controle difuso surge, como o próprio Supremo Tribunal Federal, mais para garantir a República contra eventuais maiorias parlamentares que apoiassem o retorno à Monarquia, de que foram exemplos várias decisões antimonarquistas daquela Corte.⁸

O período se encerrou com um golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas, em 1930, que se manteve ditador até 1945 e, posteriormente, retornou à presidência em 1951.

2.3. A Constituição de 1934

Foi a Constituição mais breve da história do país, durando apenas três anos. Teve como forte inspiração a Constituição de Weimar, da Alemanha. Apesar de sua curta vida, foi de grande importância para o país, especialmente por ter sido a

⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo. 14 edição. Editora Del Rey. Belo Horizonte. 2008.

primeira Constituição a ser escrita por deputados eleitos de vários partidos diferentes. Inovou ao trazer, por exemplo:

- a) Introdução do voto proporcional para a Câmara dos Deputados;
- b) A completa independência da Suprema Corte e a subordinação das outras cortes a ela;
- c) Reconhecimento de diversos direitos sociais, como o salário mínimo, a jornada máxima de trabalho de oito horas, férias remuneradas, repouso semanal, proteção contra a demissão sem justa causa, a garantia das liberdades de expressão, religião, associação, bem como o direito a vida, a liberdade e à propriedade.

Em relação aos princípios democráticos, trouxe como novidades, também, o sufrágio feminino e o voto secreto, bem como a criação de uma corte eleitoral para supervisionar as eleições.

2.4. O Estado-Novo e a Constituição de 1937

Sobre o pretexto de lutar contra um golpe de Estado comunista, mais tarde confirmado como uma fraude tramada pelo próprio governo, Getúlio Vargas outorgou a Constituição de 1937, também conhecida como “Constituição Polaca”, por suas nítidas semelhanças com a Constituição da Polônia. Foi intentada para consagrar os poderes do Presidente da República e limitar significativamente os Poderes Legislativo e Judiciário.

Sobre o tema, Kildare Gonçalves nos explica:

[...] como o Parlamento, a partir de 1937, foi dissolvido, o Presidente Vargas passou a governar por decreto, o que significava que a ele próprio cabia confirmar dispositivo de decreto-lei declarado inconstitucional pelo Judiciário, nomeadamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 1939, o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei n. 1564, que confirmava textos de lei declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal e de quaisquer outros tribunais e juízes que tenham declarado a inconstitucionalidade desses mesmos textos, o que provocou intensa reação nos meios judiciários brasileiros.⁹

Percebe-se que, neste período, havia pouco espaço para se falar em participação democrática nas decisões do Estado. Vivia-se verdadeira ditadura. A Constituição de 1937 possuía um caráter eminentemente totalitário, permitindo

⁹ Ibidem, pag.397.

censuras, expulsões, culto a personalidade e contemplava, inclusive, a pena de morte para traidores do Estado e indivíduos que se enquadrasse em algum dos seguintes casos:

13) Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a pena de morte será aplicada nos seguintes crimes:

- a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro
- b) atentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania;
- c) tentar por meio de movimento armado o desmembramento do território nacional, desde que para reprimi-lo se torne necessário proceder a operações de guerra;
- d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição;
- e) tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social;
- f) a insurreição armada contra os Poderes do Estado, assim considerada ainda que as armas se encontrem em depósito;
- g) praticar atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude deles;
- h) atentar contra a segurança do Estado praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror;
- i) atentar contra a vida, a incolumidade ou a liberdade do Presidente da República;
- j) o homicídio cometido por motivo fútil ou com extremos de perversidade.

Esta mesma Constituição, entretanto, em completa contradição, inovou e passou a prever, também, o direito à educação, o direito à preservação da cultura e as linhas gerais do direito de família já delineados no código civil de 1916.

2.5. A Constituição de 1946 e o pluralismo democrático-partidário

Uma nova Constituição foi escrita com a renúncia de Getúlio Vargas em 1945, novamente reformulada pelos Congressistas.

Esta Constituição diferentemente das demais, teve um forte viés democrático, garantindo ampla liberdade de expressão político-partidária. Até mesmo o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), foi considerado legal, apesar de toda a perseguição das últimas duas décadas. Foi a última Constituição a empregar

a nomenclatura “Estados Unidos do Brasil” e a primeira Constituição a possuir um Ato das Disposições Transitórias.

As principais características dessa Constituição foram:

- a) A restauração de todos os direitos e liberdades expressadas na Constituição de 1934 e que haviam sido reprimidas pela de 1937;
- b) A redução dos poderes do Presidente da República;
- c) Trouxe, pela primeira vez, a expressão: “Todos são iguais perante a lei”.
- d) Criou mecanismos de prevenção contra a censura e perseguições religiosas;
- e) Retomou o direito à privacidade e à inviolabilidade do domicílio;
- f) Implantou o Federalismo e deu mais autonomia aos Estados-membros;
- g) Estabeleceu que as eleições para o Poder Executivo se dariam em um único turno, podendo o eleitor votar em candidatos para Presidente e Vice-presidente de partidos diferentes.

Essa última hipótese gerou controvérsias, especialmente em razão dos complôs que passaram a ser feitos pelo Vice contra o Chefe do Executivo, por serem de partidos diferentes. Mais uma vez a História se mostra cíclica.

2.6. O período ditatorial, a Constituição de 1967 e os Atos Institucionais.

Após o Golpe Militar de 1964, novamente sob o pretexto de acabar com a ameaça comunista, os militares prometeram devolver o país ao regime democrático até o ano de 1966, o que nunca ocorreu. Ao invés disso, editaram uma nova Constituição, tão autoritária quanto a outorgada por Getúlio Vargas. Essa Constituição continha as seguintes inovações em relação à antiga:

- a) Restrição de direitos políticos. As eleições para o legislativo somente seriam realizadas na esfera Estadual e Federal, sendo completamente controladas pelos militares. Cidades estratégicas foram catalogadas e apontadas como áreas de interesse estratégico, não havendo eleições;
- b) Restrições ao direito de reunião. Qualquer tipo de reunião pública, sem a devida autorização, era suprimida e seus participantes eram processados. Na prática, entretanto, eram submetidos a interrogatórios e torturas, sendo que vários foram dados como desaparecidos;
- c) Criação das Polícias Militares como força auxiliar das Forças Armadas, reduzindo o papel das polícias civis;

- d) Remoção do privilégio dos Juízes, dando ao Presidente o poder de removê-los do cargo ou obrigá-los à aposentadoria;
- e) Limitação à autonomia dos Estados-membros;
- f) Surgimento de apenas dois partidos: o ARENA e o MDB, este de oposição controlada;
- g) Ressurgimento dos Decreto-Lei, pelo qual o Presidente possuía amplo controle sobre todos os ramos do Poder Executivo, Legislativo e até mesmo do Judiciário.

No período compreendido entre 1965 a 1969, entretanto, a junta militar que governava o país, composta pelos comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, criou diversos Atos Institucionais, com o objetivo de modificar a Constituição vigente e moldá-la aos seus interesses. Assim, em 1969, essa Constituição já autoritária passou por reformulações que a tornaram ainda mais rígida. A Emenda promovida neste ano é, por grande parte da doutrina, denominada de “Sétima Constituição”, em razão da grande quantidade de modificações que promoveu à Constituição de 1967. O novo texto constitucional trouxe uma série de poderes ao regime:

- a) Deu ao Presidente da República o poder de suspender liberdades constitucionais;
- b) Pena de morte;
- c) Pena de banimento e perda da nacionalidade;
- d) Suspensão do habeas corpus;
- e) Criação de cortes judiciárias militares para julgamento de militares acusados de crimes;
- f) Restrições ao direito de ir e vir;

Nos dizeres de José Afonso da Silva, em sua obra constitucionalista:

Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.¹⁰

¹⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivado, 25ª edição. Editora Malheiros. 2008.

Não há como se falar, portanto, em princípios democráticos no sistema jurídico pátrio no período ditatorial. Não havia liberdade de expressão, de reunião, de manifestação política. Não havia direito a voto. Não havia direitos. Foi uma marca sombria da história do país, superada após mais de duas décadas de luta. Com a promulgação da Constituição de 1988, novos ares democráticos surgiram no Brasil e uma gama de direitos fundamentais e liberdades individuais se consolidaram. A democracia e a cidadania respiravam novamente. Este é o tema do próximo tópico.

3. A transição democrática e as inovações da Constituição de 1988.

Com o fim da Ditadura, era notória a necessidade de se estabelecer uma nova Constituição para romper com os ares ditatoriais do regime militar. A nova Constituição deveria ser um paradigma no trato dos direitos humanos e nos princípios fundamentais que regem uma nação, como a liberdade, a igualdade, a fraternidade, dentre tantos outros constantes atualmente no texto da Carta Magna.

A atual Constituição Federal foi denominada “Constituição Cidadã” em razão, justamente, dos princípios e proteções agregados ao sistema jurídico pátrio, bem como a promoção e a efetivação da cidadania e da participação democrática no país.

Alguns doutrinadores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, entendem que a Constituição de 1988 não foi uma expressão do Poder Constituinte Originário, porquanto surgiu de um processo formal, iniciado pela Emenda Constitucional nº 26, ainda da antiga Constituição, que estabeleceu, no artigo 1º, que “os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”. Diz o professor:

Inexistiu a ruptura revolucionária que normalmente condiciona as manifestações do Poder Constituinte originário. Ao contrário, a Assembleia Nacional Constituinte veio convocada por intermédio de uma Emenda Constitucional, adotada com o exato respeito das normas que regiam a modificação da Constituição¹¹.

Não há como se coadunar com tal entendimento. A Constituição de 1988 promoveu um verdadeiro rompimento com a sanha ditatorial e autocrática da

¹¹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 38ª edição. Saraiva. 2012.

Constituição anterior. Logo no primeiro artigo da Constituição, lê-se: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com a criação da Carta Magna de 1988, o povo passou o detentor do poder. O povo; e não uma cúpula de generais. O povo; e não um ditador.

O povo, após mais de duas décadas de exílio ideológico nos confins da tirania ética, moral e jurídica, ganhou sua máxima manifestação popular no ordenamento pátrio, viu ampliado seus direitos sociais e suas garantias fundamentais, contemplou a Constituição estabelecer os fundamentos da nação: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Ganhou um norte ao se estabelecerem os objetivos fundamentais do país: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação a pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; assim como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dentre outras inovações à Constituição anterior, relacionadas ao exercício da democracia e cidadania, a Carta Magna consolidou, por exemplo, o direito de voto para os analfabetos, o voto facultativo para jovens entre dezesseis e dezoito anos e o pluralismo partidário. Em relação aos direitos sociais, os direitos trabalhistas foram ampliados aos trabalhadores domésticos, assim como as férias remuneradas com acréscimo de um terço do salário. Houve, ainda, a diminuição da jornada de trabalho para quarenta e quatro horas semanais, a instituição de licença maternidade de cento e vinte dias, assim como licença paternidade de cinco dias; consolidou-se o direito de greve e a liberdade sindical, o abono de férias, o décimo terceiro salário para aposentados e o seguro desemprego.

Inovou, ainda, ao criar um título específico para os direitos e garantias fundamentais, o Título II, cujo artigo 5º é composto por setenta e oito incisos destinados exclusivamente aos direitos e deveres individuais e coletivos. Conforme explica-nos Bernardo Gonçalves:

É uma constituição aberta, eclética, plural, e alinhada ao processo de redemocratização do Brasil, sendo, nesse sentido, típica de um Estado Democrático de Direito (inclusive consagrado em seu texto). [...] Diferentemente das Constituições pretéritas, apresenta um sistema de direitos e garantias fundamentais logo no início do texto, (dando-lhe ênfase), [...] prevendo um rol exemplificativo de direitos individuais e coletivos, um rol de direitos sociais (incluindo direitos como os dos trabalhadores), direitos de nacionalidade, direitos políticos e de organização em partidos políticos. É

bom que se diga que esses direitos fundamentais não estão apenas no título ora referido, pois percorrem uma série de normas constitucionais. Nesse sentido, citamos apenas como exemplo os direitos ambientais (de 3º dimensão) previstos no artigo 225 da Constituição.¹²

Consolidou-se, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio, o direito de propriedade, a liberdade de locomoção e de acesso à informação. Extinguiram-se, no inciso XLVII, as penas de morte, salvo em caso de guerra declarada; as penas de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e as penas cruéis. Além disso, o §1º do artigo 5º é claro ao definir: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Nos dizeres de Flávia Piovesan:

A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduce também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil. [...] A nova topografia constitucional inaugurada pela Carta de 1988 reflete a mudança paradigmática da lente *ex parte principe* para a lente *ex parte populi*. Isto é, de um Direito inspirado pela ótica do Estado, radicado nos deveres dos súditos, transita-se a um Direito inspirado pela ótica da cidadania, radicado nos direitos dos cidadãos. A Constituição de 1988 assume como ponto de partida a gramática dos direitos, que condiciona o constitucionalismo por ela invocado. Assim, é sob a perspectiva dos direitos que se afirma o Estado e não sob a perspectiva do Estado que se afirmam os direitos. Há, assim, um Direito brasileiro pré e pós-88 no campo dos direitos humanos¹³.

Portanto, a Constituição de 1988 não foi apenas um instrumento político de mudanças no sistema jurídico brasileiro. A Constituição Cidadã foi verdadeiramente revolucionária, uma nítida expressão do Poder Constituinte originário, promovendo e reinaugurando, no país, a democracia, a cidadania e a justiça social.

Uma de suas falhas, entretanto, foi excluir a participação do povo, por meio da iniciativa popular, no rol de legitimados à propositura de emenda constitucional, ferindo o princípio da soberania popular tão bem consagrado em seu corpo normativo e no conjunto de princípios que o compõe. O tema será melhor aprofundado adiante neste trabalho.

¹² GONÇALVES, Bernardo. Curso de Direito Constitucional. 9ª edição. Editora Juspodivm. 2017.

¹³ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 14ª Edição. Editora Saraiva. 2013

CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS LEGAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA NO BRASIL

1. Classificação das Constituições.

Para melhor compreender o tema, é necessário explicar qual a classificação da Constituição Federal em relação ao seu conteúdo, forma de modificação, origem, extensão, uso pelos detentores do poder e, principalmente, estabilidade, bem como esclarecer de que forma tal classificação nos leva a opinar pela possibilidade de Proposta de Emenda à Constituição por iniciativa popular.

Nossa Constituição, por ter sido promulgada e possuir forte viés democrático, ainda que seja considerada rígida em sua forma de modificação, apresenta também outras características que dizem respeito ao papel do povo nas decisões do Estado e na alteração constitucional e infralegal, levando em consideração o conjunto de princípios e regras que a compõem.

Para tanto é necessário, primeiramente, explicar no que consiste cada uma dessas características e classificações à luz da melhor doutrina, de forma a elucidar melhor o tema e esclarecer as circunstâncias peculiares e a verdadeira essência de nossa Constituição Federal.

1.1. Quanto ao conteúdo

Dividem-se em Constituições formais e materiais.

Por Constituição Material, entende-se a norma que versa sobre temas materialmente constitucionais, independentemente de serem produzidas por uma fonte constitucional. Isto é, versam sobre normas relativas à organização do Estado e Governo.

Por Constituição formal, por outro lado, compreende-se o conjunto de normas escritas, com status hierarquicamente superior ao conjunto de leis comuns, independentemente do que conteúdo que contenham. Caracteriza-se em razão da singularidade na forma em que se apresenta e que a distingue das demais normas jurídicas que a ela se submetem. Tem, ainda, especificidade na forma da qual se origina, vale dizer, sua fonte é o poder constituinte formal. Trata-se de norma com força jurídica superior, não sendo possível que nenhuma outra a ela se equivalha ou com ela esteja em par de competição.

Segundo Cármen Lúcia, atual Ministra do Supremo Tribunal Federal:

Urge, contudo, preliminarmente, estabelecer-se uma distinção entre Constituição em sentido formal e Constituição escrita. Embora esta seja uma modalidade daquela, atribui-se-lhe aceção própria e indeclinável. Tem-se como Constituição escrita aquela que se contém, na forma escrita, em documento único. Toda Constituição escrita é formal, mas pode-se cogitar de uma Constituição formal que não adote o modelo desta, não se contenha num instrumento jurídico escrito único. Assim, Constituição como a inglesa – tida como consuetudinária ou costumeira ou história – em verdade é elaborada pela reunião de formalidades várias da matéria constitucional, inclusive a forma escrita, tomada por alguns documentos que, juntamente com costumes constitucionais, aperfeiçoam-na.¹⁴

1.2. Quanto à forma

Em relação à forma, as Constituições podem ser escritas (positivadas) ou não escritas (costumeiras ou consuetudinárias).

Entende-se por escrita a Constituição que é sistematizada em um texto único, organizado e elaborada por um órgão constituinte, contendo normas relativas a direitos fundamentais, forma e organização do Estado e dos Poderes, assim como seus limites de atuação perante a sociedade.

Por costumeira ou consuetudinária, compreende-se a Constituição que não é escrita, sendo que suas normas se baseiam principalmente nos costumes, na jurisprudência e em textos esparsos pelo sistema jurídico. Um exemplo comumente citado é a Inglaterra, que não encontra sua Constituição em uma única norma escrita, mas sim em textos e convenções esparsas.

1.3. Quanto à origem

Dividem-se em Constituição promulgada, outorgada e cesarista.

Constituição promulgada é aquela se tem origem de um órgão constituinte composto por representantes eleitos pelo povo. Trata-se daquela criada por assembleia popular, eleita com este fim específico.

Outorgada, por outro lado, é aquela Constituição criada sem a participação do povo, sendo imposta pelo governante ou grupo de governantes.

¹⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Constitucionalidade. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Lê S/A. 1991

Por fim, Constituição cesarista é aquela que, sendo outorgada de forma arbitrária pelo governante ou grupo de governantes, submete-a a um plebiscito, confirmando-a ou revogando-a. Na prática, tal plebiscito tem a função apenas de confirmar a Constituição outorgada, uma vez que tal prática democrática se mostrou ser fraudulenta nestes casos, servindo apenas para mascarar a real intenção do detentor do poder.

1.4. Quanto à estabilidade

Em relação à estabilidade das Constituições tem-se que estas podem ser rígidas, semirrígidas ou flexíveis.

Constituição rígida é aquela que possui formas processuais de modificação que a distinguem das demais normas. O processo legislativo, portanto, é mais rígido. Nas palavras de Sarlet, Marinoni e Mitidiero:

Constituições rígidas são as constituições cujo texto apenas pode ser alterado mediante procedimento mais rigoroso (mais exigente) do que aquele procedimento estabelecido para a alteração da legislação ordinária (infraconstitucional), noção que foi cunhada por James Bryce, autor da distinção entre constituições rígidas e flexíveis, para o qual a característica distintiva das constituições do tipo rígido é a sua superioridade sobre as demais formas legislativas, não podendo tais constituições ser modificadas pelo mesmo procedimento adotado para as demais leis.¹⁵

Constituição flexível, por sua vez, é aquela cuja forma de alteração é a mesma que as demais normas do sistema jurídico através da legislatura ordinária¹⁶. “Daí resulta que a hierarquia formal entre constituição e legislação ordinária deixa de existir, pois o próprio legislador ordinário está autorizado a alterar o texto constitucional”¹⁷.

Constituição semirrígida, por fim, é aquela que possua uma parte rígida e uma parte flexível. Assim, parte de seu texto está submetida a uma forma mais rígida de modificação e o restante pode ser alterado da mesma forma que a legislação infraconstitucional. Nas Constituições brasileiras, a única a adotar tal sistema foi a Constituição Imperial de 1824. O artigo 178 estipulava: “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivos dos poderes políticos, e aos direitos

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. Saraiva. 2017.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo, p. 80.

¹⁷ Ibidem, pág. 64.

políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é Constitucional pôde ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”.

1.5. Quanto à extensão

As Constituições, em relação à extensão, dividem-se entre sintéticas e analíticas.

Constituições sintéticas são aquelas que possuem um número reduzido de dispositivos, que se limita a estabelecer “alguns princípios e regras básicas sobre a organização do Estado e do poder e da relação do Estado com os cidadãos, contemplando, em geral, uma parte orgânica e um catálogo relativamente conciso de direitos e garantias fundamentais¹⁸”. O exemplo comumente citado é o da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, composta originalmente por apenas sete artigos e que, hoje, possui vinte e sete.

Constituição analítica, por seu turno, é aquela que contém um grande número de artigos, textos, normas principiológicas e normas detalhistas. É o caso da Constituição Federal de 1988, que contém normas detalhadas sobre os mais variados temas. A extensão chega ao ponto de dar status constitucional a órbita de esfera de um colégio público. É o que trata o artigo 242, §2º: “O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal”.

A constituição analítica tem, por conseguinte, o condão de limitar a discricionariedade dos poderes constituídos, evidenciando a preocupação de se assegurar determinados bens e institutos jurídicos¹⁹.

1.6. Quanto ao uso pelos detentores do poder: classificação ontológica desenvolvida por Karl Loewenstein.

Em relação ao uso que os detentores do poder fazem da Constituição, Karl Loewenstein as distingue em normativas, nominais e semânticas²⁰.

Constituição normativa é aquela que se enquadra perfeitamente no mundo fático, isto é, à realidade social, pois estariam em consonância com o processo

¹⁸ Ibidem, pág. 66

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional, 8. ed., p. 73.

²⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, 2. ed., p. 216 e ss.

político e social, sendo que existe uma submissão dos poderes políticos à norma máxima²¹.

A Constituição nominal tem como característica o fato de ser juridicamente válida, mas ignorada pelos detentores do Poder, carecendo de eficácia e efetividade. Essas Constituições, entretanto, possuem valor educativo, de forma que aspiram se transformar em Constituições normativas no futuro²².

Por semântica, por fim, tem-se aquela Constituição que é utilizada pelos detentores do poder para justificar sua dominação perante a população através do aparato coercitivo estatal. “Em vez de servirem como instrumento de limitação do poder, tais constituições acabam operando como instrumentos para estabilizar e mesmo eternizar o domínio dos detentores do poder”²³.

1.7. Quanto ao conteúdo programático

As Constituições dividem-se em Garantia e Programática.

Constituição Garantia é aquela que se limita a estabelecer os direitos individuais frente ao Estado e aos demais indivíduos. Impõe limites à atuação Estatal e estabelece um caráter negativo, isto é, um não fazer do Estado. Nas palavras de Mendes e Branco:

As constituições-garantia tendem a concentrar a sua atenção normativa nos aspectos de estrutura do poder, cercando as atividades políticas das condições necessárias para o seu correto desempenho. Aparentemente, não fazem opções de política social ou econômica²⁴.

Por sua vez, Constituição Programática é aquela que traça metas, programas de ação e objetivos para a atividade do Estado no domínio social, cultural ou econômico.²⁵ Contém um conjunto de normas e princípios programáticos para serem desenvolvidos pelos futuros detentores do poder político e da sociedade como um todo.

²¹ Ibidem. Pág. 217.

²² Ibidem. Pág. 217.

²³ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. Saraiva. 2017.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12ª Edição. Saraiva. 2017.

²⁵ Ibidem. Pág. 72.

1.8. Classificação da Constituição Federal de 1988

Por tudo que foi analisado, é possível definir a classificação da Constituição Federal de 1988.

Primeiramente, é formal, pois possui diversos artigos que não versam sobre questões relativas à organização do Estado e dos Poderes. Vale ressaltar, entretanto, que todas as normas presentes na Carta Magna possuem eficácia e status de norma constitucional.

É escrita, pois todo o seu conteúdo encontra-se unificado em um único texto.

Foi promulgada. Houve a criação de uma Assembleia Constituinte, com representantes eleitos, para a criação da Constituição. Houve ampla participação popular, sendo ela, portanto, legítima, escolhida pelo povo e para o povo.

Possui caráter de rigidez, pois pode ser alterada através de um processo legislativo solene e mais rigoroso que as demais formas normativas infraconstitucionais. Existem autores que a consideram, inclusive, super-rígida, pois possui normas que não são passíveis de modificação em hipótese alguma, previstas no artigo 60 da Constituição. São as chamadas “Cláusulas Pétreas”. É o que doutrina Alexandre de Moraes:

Rígidas são as constituições escritas que poderão ser alteradas por um processo legislativo mais solene e dificultoso do que o existente para a edição das demais espécies normativas (por exemplo: CF/88 – art. 60); [...].

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como *super-rígida*, uma vez que em regra poderá ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos é imutável (CF, art. 60, § 4º)²⁶.

A Constituição de 1988 é, também, analítica, porquanto possui duzentos e cinquenta artigos contendo as mais variadas especificações normativas. Foi criada com tal característica como forma de limitar os poderes políticos após o período ditatorial.

Em relação ao uso pelos detentores do poder, parte da doutrina entende ser a Constituição Federal normativa, porquanto suas normas são efetivamente observadas em relação à estrutura organizacional do Estado e dos Poderes da República. Outros doutrinadores, como Alexandre de Moraes, entendem que se trata de uma Constituição nominalista, pois contém verdadeiros direcionamentos “para os problemas concretos, a serem resolvidos mediante aplicação pura e simples das

²⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª Edição. Editora Atlas. 2017.

normas constitucionais. Ao intérprete caberia tão somente interpretá-la de forma gramatical-litera²⁷.

Pretende-se, entretanto, no presente trabalho, classificá-la nas duas modalidades: normativa e nominalista. De fato, observa-se que alguns aspectos da Constituição são plenamente observados no âmbito jurídico brasileiro. Outros, entretanto, principalmente ligados à moralidade administrativa, não são observados pelos administradores e detentores do poder público. Portanto, em alguns aspectos a Constituição de 1988 é normativa. Em alguns aspectos, entretanto, é nominalista.

No que diz respeito ao seu conteúdo, observa-se claramente que a Constituição de 1988 é programática, possuindo uma diversidade de artigos com conteúdo programático em seu texto. Segundo Jorge Miranda, as normas programáticas:

São de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem *elasticidade* ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem *já* (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, *máxime* os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjetivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados²⁸.

Assim, o artigo 3º da Constituição Federal é um clássico exemplo de norma programática, trazendo os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 é formal, escrita, promulgada, analítica, normativa-nominal e programática, conforme se depreende do tratamento dado ao tema neste tópico.

²⁷ Ibidem, página 31.

²⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

2. DEMOCRACIA E CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 O Estado de Direito

Entende-se por Estado de Direito o Estado ou a forma de organização político-estatal cuja atividade é determinada e limitada pelo direito. Seu princípio básico está fundamentado na eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes.²⁹ Há uma estrutura estatal em que o poder público é definido e controlado por uma Constituição, sendo este regido por normas jurídicas. Nesses termos, tanto o Estado quanto os cidadãos estão submetidos à ordem jurídica vigente.

Suas dimensões fundamentais estão baseadas na ideia de um governo de leis gerais e racionais, na organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, na garantia de tribunais independentes, no reconhecimento de direitos, liberdades e garantias, no pluralismo político e no funcionamento do sistema organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle. Além disso, cabe ao Estado exercer o poder através de instrumentos jurídicos legitimados pela Constituição.

2.2. O Estado Democrático de Direito e seus princípios

A democracia é uma forma de organização da sociedade que garante a cidadania, promovendo-a e expandindo-a na medida em que estabelece regras nas relações políticas e na organização do poder.³⁰ O Estado Democrático de Direito, portanto, encontra seu fundamento em uma concepção do indivíduo como detentor de direitos e deveres, sendo que todo o poder emana do povo, e para o povo deve o Estado servir.

De forma generalizada, implica em uma forma de conceber o ser humano e de garantir os direitos individuais. Contém um conjunto de princípios, regras e instituições que organizam as relações sociais, além de diversos procedimentos eleitorais para eleger governos e controlar o poder.

Um Estado democrático implica o real acesso ao poder e a vigência do Estado de Direito, bem como a submissão da ação estatal às normas estabelecidas

²⁹ Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito. 6ª edição. Editora Martins Fontes, 2000.

³⁰ Kelsen, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3ª edição. Martins Fontes, 2000.

democraticamente. É necessária uma forma de organização do poder na sociedade, pois em uma democracia as relações de poder entre o Estado e os cidadãos devem estar de acordo com os direitos políticos, civis e sociais.³¹

Nesse sentido, a democracia não se resume à esfera de eleições livres, competitivas e institucionalizadas, bem como não encontra seu fim nas regras e nos procedimentos para a formação do governo. Ela vai além do Estado e da institucionalização, devendo garantir ao povo métodos que instrumentalizem o exercício direto do poder perante o Estado, como no caso da iniciativa popular para propositura de leis.

Sobre o tema, ensina-nos Dalmo de Abreu Dallari:

Consolidou-se a ideia de Estado Democrático como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos.

Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais:

A supremacia da vontade popular. Que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

A preservação da liberdade, entendida, sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.

As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade.³²

A cidadania, por sua vez, sendo característica inerente ao cidadão em uma verdadeira democracia, pode ser dividida em três elementos: o civil, o político e o social.³³ O elemento civil relaciona-se a gama de liberdades do indivíduo; o político, às liberdades e aos direitos políticos, como o de participação no poder público; e o social, que abrange amplos aspectos, desde o econômico ao de segurança social.

³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 20. ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

³² Ibidem, pág.151.

³³ SANTOS. Eduardo Rodrigues. Princípios Processuais Constitucionais. 1º Edição. Editora Juspodivm. 2016.

2.3. Democracia e cidadania na Constituição Federal de 1988

A Constituição brasileira, inegavelmente, adotou o modelo semidireto de democracia. A Lei Magna em vigor manifesta a sua opção por uma democracia semidireta no parágrafo único do art.1º: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos dessa Constituição”. Como se discorrerá posteriormente, em capítulo próprio, ela prevê como instituições de participação direta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Em relação à democracia indireta na Constituição Federal de 1988, o estudo, portanto, deve partir do exame da forma individual pela qual o sujeito participa na sociedade. É pela participação individual, com efeito, que o poder emana do povo.

Essa participação tem, de modo geral, dois pressupostos: a nacionalidade e os direitos políticos.³⁴ Trataremos a respeito deles.

2.3.1. Nacionalidade

Compreende-se, por nacionalidade, o status do indivíduo em face do Estado. O nacional é o sujeito natural do Estado, estando preso a este por um vínculo que o acompanha, inclusive, no território de outros Estados. A nacionalidade, no Direito brasileiro, decorre da existência de duas categorias: o nato e o naturalizado. Os critérios de diferenciação são os seguintes:

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

³⁴ Cf. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 38ª edição. Saraiva. 2012. Pág.136.

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Em todo caso, é possível a perda da nacionalidade em duas hipóteses:

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

2.3.2. Direitos Políticos

O direito político positivo diz respeito à capacidade eleitoral ativa, ou seja, ao exercício do sufrágio. No sistema jurídico pátrio, o voto, pressuposto natural de uma democracia, é obrigatório aos brasileiros maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de sessenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito, conforme disposto no artigo 14, §1º, I e II. O parágrafo segundo, por sua vez, é claro ao estabelecer que “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

A capacidade eleitoral passiva diz respeito à capacidade de se eleger. É necessário possuir nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima de acordo com o cargo. É o que dispõe ao artigo 14º, §3º e seguintes da Constituição Federal.

A regra geral é a vedação à cassação dos direitos políticos. Entretanto, o artigo 15º da Constituição estipula algumas situações que constituem causas de perda ou suspensão.

São causas de perda dos direitos políticos: o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; a recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; e a perda da nacionalidade brasileira por aquisição de outra nacionalidade.

São causas de suspensão dos direitos políticos: a incapacidade civil absoluta; a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; e a improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

3. A democracia direta no Brasil após a promulgação da C.R.F.B/1988

A democracia direta é, de forma simplificada, a participação popular no exercício dos poderes Executivo e Legislativo, de acordo com as formas estabelecidas no ordenamento jurídico. Trata-se de um método em que o povo, real detentor do poder, o exerce diretamente sobre as decisões tomadas no âmbito estatal e na sociedade como um todo.

No Brasil, como em diversos países, a soberania popular é exercida através de um método representativo. A forma representativa é aquela em que o povo elege um grupo de indivíduos para representá-los nas decisões governamentais. Em se tratando da iniciativa popular, a participação pública nesses dois poderes é um mecanismo de participação popular direta: a participação do povo é exercida pelo povo propriamente dito, e não por representantes.

Na Constituição Federal de 1988, no artigo primeiro, no parágrafo único, está escrito: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Isso remete à ideia de que deve haver uma representação por indivíduos eleitos para tanto e, mais, deve haver a participação direta da população no exercício do poder.

Nesse sentido, explica Dalmo de Abreu Dallari:

Da própria noção de Constituição, resultante da conjugação dos sentidos material e formal, resulta que o titular do poder constituinte é sempre o povo. É nele que se encontram os valores fundamentais que informam os comportamentos sociais, sendo, portanto, ilegítima a Constituição que reflete os valores e as aspirações de um indivíduo ou de um grupo e não do povo a que a Constituição se vincula. A Constituição autêntica será sempre uma conjugação de valores individuais e valores sociais, que o próprio povo selecionou através da experiência.³⁵

As três formas de participação popular nas decisões estatais mais conhecidas e utilizadas no mundo são, além das manifestações eminentemente políticas: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Trataremos a respeito delas.

3.1. Plebiscito e Referendo

Em se tratando do plebiscito, tem-se que este é a convocação de todos os cidadãos que, através do voto, podem aprovar ou rejeitar importantes questões para o país. Já no referendo o governo sugere uma consulta de voto popular sobre questões novas para serem, ou não, incorporadas ao ordenamento jurídico do país, tendo como mediador o poder legislativo.

Ambos estão previstos, juntamente com a iniciativa popular, no artigo 14º, da C.F: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

A Constituição Federal traz duas hipóteses obrigatórias para a realização do plebiscito: para a criação de novos Estados, artigo 18, §3º; e para a criação de novos municípios, artigo 18, §4º. O plebiscito é realizado pela população diretamente interessada. A decisão final, entretanto, não é do povo, e sim do legislador, que efetuará a criação por meio de lei.

Outro dispositivo constitucional importante é o artigo 49, XV, que normatiza ser de competência do Congresso Nacional “autorizar referendo e convocar plebiscito”. Portanto, conforme explica-nos Flávio Martins³⁶, no Brasil, não há plebiscito ou referendo popular, mas apenas institucional (convocado ou autorizado

³⁵ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 20. ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

³⁶ JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. Curso de Direito Constitucional. 2º edição. Revista dos Tribunais. 2017.

pelo Congresso Nacional). O plebiscito é convocado e o referendo é autorizado pelo Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo³⁷.

O último dispositivo constitucional que trata do tema está no artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias e foi casuístico, pontual e episódico³⁸, para que o povo decidisse sobre a forma de governo e o sistema de governo.

No âmbito infraconstitucional, é a Lei 9.709/98 que trata sobre o tema, regulamentando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Segundo esta lei, em seu art. 2º, o plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. No seu parágrafo primeiro, tem-se que: “O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. Já no parágrafo segundo, dispõe-se que: “O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

No artigo 9º, estipula-se: “convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado”. Por fim, estabelece, no artigo 10º: “O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral”.

Observa-se que, de acordo com o disposto na referida Lei, o plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, enquanto, para o referendo, tem-se que este é autorizado.

3.2. Iniciativa Popular

Hans Kelsen afirma que é possível combinar, até certo ponto, o princípio de democracia indireta e o de democracia direta. “Tal combinação é a instituição da iniciativa popular, que significa que o parlamento deve decidir propostas de legislação subscritas por um determinado número de cidadãos”³⁹.

³⁷ Ibidem, pág. 1128.

³⁸ Ibidem, pág. 1128.

³⁹ Cf. KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3ª edição. Martins Fontes, 2000.

A iniciativa popular está prevista na Constituição Federal no já mencionado artigo 14. O artigo 61, §2º, por sua vez, estabelece as regras da iniciativa popular em âmbito federal: “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”.

Sobre a iniciativa popular nas Constituições Estaduais, Alexandre de Moraes dispõe que:

Interessante ressaltar que as Constituições estaduais devem prever, nos termos do § 4º do art. 27 da Constituição Federal, a iniciativa popular de lei estadual. Assim, por exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo admite a possibilidade de sua alteração por proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por 1% dos eleitores. Igualmente, a Constituição do Estado da Bahia permite iniciativa popular para propositura de emenda constitucional, ao prever no art. 31 que “O controle dos atos administrativos será exercido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e pela sociedade civil, na forma da lei e através de iniciativa popular de projeto de emenda a esta Constituição e de projeto de lei estadual.”⁴⁰

No regimento interno da Câmara dos Deputados, consta, no artigo 252, os requisitos necessários a se aceitar um projeto advindo de tal iniciativa. São eles: a assinatura de cada eleitor deverá vir acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; o projeto deverá ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores, dentre outros requisitos.

No âmbito infraconstitucional, é a Lei 9.709/98 que trata sobre a iniciativa popular, a mesma lei do plebiscito e o referendo. Segundo o artigo 13º da referida lei, 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”.

O projeto deve se limitar a um único assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, conforme o artigo 13, §2º, “cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação”.

⁴⁰ Cf. MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª Edição. Editora Atlas. 2017.

Por fim, no artigo 14º, estipula que: “A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno”.

A iniciativa popular é, portanto, no âmbito jurídico brasileiro, a condição democrática cuja principal característica é a possibilidade de o povo elaborar um projeto de lei. O povo substitui o papel do legislador na elaboração da lei, porém esse projeto há de ser submetido à votação pelo Congresso Nacional, que o analisará. Ressalte-se que não se trata da elaboração da lei propriamente dita, mas de um projeto de lei.

Um grande exemplo de lei que surgiu mediante o uso da Iniciativa Popular foi a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que contou com mais de um milhão e meio de assinaturas. Outro exemplo recente é o movimento encabeçado pelo Ministério Público Federal, “Dez medidas contra a corrupção”, que contou com mais de dois milhões de assinaturas e tramita atualmente no Congresso Nacional.

Embora se trate de um instrumento importante de democracia direta, previsto na Constituição Federal, prevalece na doutrina o entendimento de que a iniciativa popular poderá versar somente sobre projeto de lei ordinária e lei complementar. Por conseguinte, pode ser elaborado projeto de lei sobre matéria penal, civil, processual, bem como novas hipóteses de inelegibilidade, impostos sobre grandes fortunas, dentre outras questões.⁴¹ Não se contempla, entretanto, a propositura de Emenda à Constituição por meio da iniciativa popular, simplesmente por não constar no rol do artigo 60 da Constituição.

Discordamos do referido entendimento doutrinário. A iniciativa popular é uma forma direta de o povo se relacionar com o Estado, visando sempre à melhoria nas relações políticas e sociais, cujo objetivo é garantir e expandir os direitos de cada indivíduo no âmbito do poder público, sendo que os princípios constitucionais devem ser observados em conjunto, visando o máximo de eficácia da soberania popular. Este será o objeto de estudo no próximo capítulo, onde trabalharemos sobre a melhor hermenêutica constitucional no caso apresentado.

⁴¹ Ibidem, pág. 1031.

CAPÍTULO 3 – PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO MEDIANTE INICIATIVA POPULAR

1. Hermenêutica constitucional e os princípios constitucionais.

Tendo em vista que a Constituição não trouxe expressamente o povo como legitimado à Proposta de Emenda à Constituição e que a Constituição não é um corpo isolado, mas sim um conjunto integrado de normas e princípios que dialogam entre si, conferindo ao povo a soberania do Estado e uma gama de direitos e garantias fundamentais que o colocam no centro do ordenamento jurídico pátrio, tema importante para a compreensão deste dilema diz respeito aos princípios hermenêuticos constitucionais e as formas de se interpretar a Constituição.

Utilizando-se dos princípios constitucionais e dos métodos corretos de interpretação constitucional, é possível preencher as lacunas involuntárias da Constituição Federal com a melhor interpretação, isto é, aquela que privilegia o povo com todos os seus direitos garantidos constitucionalmente perante o Estado, através de disposições concretas e, também, eminentemente principiológicas.

Partindo dessa premissa, a hermenêutica constitucional é o método de interpretação da Constituição que tem como objetivo aferir os parâmetros e as diretrizes básicas pelos quais as normas contidas no ordenamento jurídico devem ser analisadas em relação a outras normas constitucionais ou infralegais de mesmo sistema.

Neste sentido, busca valorar princípios e normas em busca de uma interpretação efetiva, que não promova a colisão dentro de um mesmo sistema constitucional ou entre o sistema constitucional e o infralegal. Sobre os princípios constitucionais, explica-nos Roberto Barroso:

O ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. A atividade de interpretação da Constituição deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema a ser apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie⁴².

Os princípios, já na visão de Robert Alexy “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, conforme as possibilidades jurídicas e fáticas”.⁴³ Diz o autor, ainda, que “são mandados de otimização, caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas”.⁴⁴

Geralmente, os princípios, em relação às regras, contem uma carga maior de valoração, uma decisão política, um fundamento ético e moral, que indica qual a direção a ser seguida.⁴⁵ Entretanto, outros princípios pertencentes ao mesmo âmbito jurídico podem abrigar valores diversos, por vezes opostos. A colisão de princípios faz parte da dialeticidade do sistema jurídico pátrio, especialmente no que se refere à Constituição de 1988.

Em razão disso, em relação à colisão de princípios na Constituição Federal, deve o intérprete reconhecer qual a dimensão de peso e importância dos princípios no caso concreto, fundamentando sua escolha à luz dos demais princípios constantes na Carta Magna. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, “a aplicação dos princípios se dá, predominantemente, mediante ponderação”.⁴⁶

Para utilizar de tal ponderação, o jurista alemão Konrad Hesse, que foi um dos precursores da sistematização dos princípios de interpretação constitucional em

⁴² BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 4ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2001.

⁴³ ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 1997, p. 86.

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 86

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. *A Nova Interpretação Constitucional*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

⁴⁶ *Ibidem*.

seu país, em seu livro em que trata sobre o direito constitucional alemão,⁴⁷ elenca alguns princípios que podem ser utilizados no âmbito constitucional para auxiliar na valoração da interpretação quando ocorrer uma colisão de princípios. Os princípios elencados são: a unidade da constituição; o efeito integrador; a máxima efetividade; a concordância prática; a conformidade funcional; e a força normativa da constituição. A classificação e a característica de cada um deles será detalhada a seguir no presente trabalho.

1.1. Princípio da Unidade da Constituição.

Este princípio, consolidado pelo jurista alemão Konrad Hesse⁴⁸ e desenvolvido posteriormente por Canotilho⁴⁹ estipula que o intérprete deve considerar as normas constitucionais não como isoladas e dispersas, mas como preceitos integrados, evitando-se, assim, contradições internas no seio da Constituição.⁵⁰

Luís Roberto Barroso estende tal interpretação, discorrendo que tal princípio se configura, também, na inexistência de hierarquia entre as normas constitucionais.⁵¹

A necessidade de se interpretar as normas constitucionais como preceitos integrados de um corpo normativo único e coeso é um princípio interpretativo que deve ser observado para se evitar contradições no ordenamento jurídico da Constituição. Ele obriga o intérprete a fazer a valoração da Constituição de forma global, procurando analisar as lacunas em consonância com o restante do corpo normativo, tentando harmonizar a interpretação com os ditames principiológicos da Lei Maior. Sobre tal proibição da interpretação isolada da Constituição, Canotilho nos ensina:

O princípio da unidade da constituição ganha relevo autónomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como 'ponto de orientação', 'guia de

⁴⁷ Cf. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 1998.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7º Edição. Editora Atlas: 2003.

⁵⁰ SILVA, Virgílio Afonso. *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf>

Acesso em: 31 ago. 2017.

⁵¹ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 4º Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2001.

discussão' e 'factor hermenêutico de decisão', o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar [...]. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.⁵²

Portanto, a interpretação não se realiza em abstrato, mas em um conjunto de circunstâncias sociais e históricas que determinam os usos linguísticos a partir dos quais se realizam as atribuições de sentido. Toda atividade interpretativa reúne suas diferentes fases em uma unidade de compreensão, como momentos necessários.⁵³

Vale dizer, assim, que as normas constitucionais devem ser interpretadas observando o conjunto da obra, sendo as lacunas contempladas em consonância com as demais diretrizes principiológicas que compõe o corpo normativo constitucional.

1.2. Princípio do Efeito Integrador.

Segundo tal princípio, que decorre do princípio da unidade da Constituição, o intérprete deve buscar a solução que privilegie a integração político-social da sociedade, respeitando o pluralismo social e o sistema integrado e coeso das normas constitucionais. Nas palavras de Mendes e Branco:

[...] esse cânone interpretativo orienta o aplicador da Constituição no sentido de que, ao construir soluções para os problemas jurídico-constitucionais, procure dar preferência àqueles critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração social e a unidade política, porque além de criar uma certa ordem política, toda Constituição necessita produzir e manter a coesão sociopolítica, enquanto pré-requisito ou condição de viabilidade de qualquer sistema jurídico.⁵⁴

1.3. Princípio da Máxima Efetividade.

⁵² Cf. J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª Edição. Editora Atlas: 2003.

⁵³ PEREIRA, Rodolfo Viana. *Hermenêutica Filosófica e Constitucional*. 2ª Edição. Belo Horizonte. Del Rey: 2007.

⁵⁴ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª Edição. Saraiva. 2017.

. A ideia de máxima efetividade faz sentido como ideia reguladora, que aponta para uma determinada direção a ser seguida, mesmo que esse máximo nem sempre possa ser alcançado.⁵⁵

Conforme Alexandre de Moraes:

A aplicação dessas regras de interpretação deverá, em síntese, buscar a harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua, adequando-as à realidade e pleiteando a maior aplicabilidade dos direitos, garantias e liberdades públicas. Ressalte-se, contudo, que a supremacia absoluta das normas constitucionais e a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento basilar da República obrigam o intérprete, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, aplicar não só *a norma mais favorável à proteção aos Direitos Humanos*, mas, também, eleger em seu processo hermenêutico, a interpretação que lhe garanta a maior e mais ampla proteção.⁵⁶

Portanto, o princípio da máxima efetividade consiste em interpretar a norma constitucional de modo a lhe dar a máxima efetividade possível, observando o princípio do efeito integrador e da unidade da Constituição.

1.4. Princípio da Conformidade Prática ou Harmonização.

Tal princípio é decorrência lógica do princípio da unidade da Constituição. Por tal princípio, exige-se que os bens jurídicos protegidos pelas normas constitucionais possam coexistir harmoniosamente, sem predomínio de uns sobre outros.⁵⁷ Impõe-se a harmonização quando se verifica conflito entre as normas fundamentais, determinando que se faça a interpretação que melhor se adeque aos princípios normativos da Constituição.

Conforme explica-nos Ferreira, “o princípio da unidade, o princípio do efeito integrador e o princípio da concordância prática ou harmonização, estão intimamente ligados, todos se relacionam à harmonia, unidade, integração constitucional”.⁵⁸ Dessa forma, segundo o autor:

⁵⁵ Cf. SILVA, Virgílio Afonso. *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf>

Acesso em: 31 ago. 2017.

⁵⁶ Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 36ª Edição. Editora Atlas. 2017.

⁵⁷ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Considerações acerca dos Princípios Instrumentais de Hermenêutica Constitucional*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46557&seo=1>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

⁵⁸ *Ibidem*.

Percebemos, então, que o princípio da concordância prática, ao eliminar a tensão e a efetiva colisão pela redução proporcional do âmbito de aplicação de cada norma, acaba por aplicar a técnica da ponderação de interesses, visualizando qual dos bens jurídicos tem o peso maior naquela colisão de normas constitucionais instaurada no caso concreto. Não se trata de sacrificar totalmente uma norma em detrimento de outra na resolução do caso concreto, tampouco delimitar o alcance das normas para se evitar o entrelaço entre elas. De fato, parte-se do pressuposto que a Constituição tem normas conflitantes entre si, mas cabe ao intérprete, sempre que possível, não invalidar a incidência de uma das normas no caso concreto e deixar apenas a outra aplicável, eis que inexistem diferença hierárquica entre ambas, logo, deve coordenar e combinar estas normas que estão em colisão, fazendo com que permaneçam aplicáveis. A exigência da conciliação prática decorre, portanto, da necessária coerência e racionalidade que deve existir no sistema constitucional.⁵⁹

1.5. Princípio da Força Normativa da Constituição.

Por força normativa da Constituição temos o princípio consagrado por Konrad Hesse que se refere ao mínimo de eficácia que toda norma Constitucional deve possuir. O autor afirma que a Constituição não configura apenas um “ser”, mas um “dever-ser”, sendo que as normas ali contidas devem ser observadas e devem possuir observância prática em conformidade com a realidade da sociedade e do Estado, fonte de pensamento de Hesse.

Tal posicionamento foi um dos precursores do movimento denominado “neoconstitucionalismo”, que atribui à Constituição uma nova abordagem em relação ao sistema jurídico, dando ênfase ao caráter imperativo, cogente e obrigatório de suas normas. Nas palavras de Lucas Sales da Costa:

É possível definir o movimento neoconstitucionalista como um conjunto de alterações ocorridas no Direito Constitucional contemporâneo, transformando a maneira de examinar o texto constitucional e seu papel na compreensão do ordenamento jurídico. Passa a Constituição, a partir da revolução paradigmática que tal fenômeno proporciona, a ter uma força normativa reconhecida, assentada no caráter vinculativo e obrigatório de seus enunciados.⁶⁰

1.6. Princípio da Conformidade Funcional.

Por fim, por este princípio, a interpretação constitucional deve se restringir à estrita observância da repartição de funções estabelecida na Constituição. Este

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ COSTA, Lucas Sales. Neoconstitucionalismo: definição, origem e marcos. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,neoconstitucionalismo-definicao-origem-e-marcos,47162>. Acesso em: 31 ago. 2017.

princípio é quase sempre utilizado para combater o ativismo judicial em debates político-jurídicos, invocando o argumento de que não cabe ao Poder Judiciário adentrar em méritos políticos reservados ao legislador.

Segundo este princípio, ao Tribunal Constitucional caberia apenas exercer uma atividade eminentemente negativa, ou seja, controlar se o legislador respeita os parâmetros estabelecidos na Constituição, não cabendo a ele exercer a função de preencher o vazio normativo desta.

No Brasil, ainda que não explicitamente, o Supremo Tribunal Federal seguia à risca tal princípio. Para o STF, o Poder Judiciário poderia exercer apenas uma função de legislador negativo e nunca positivo. É o que se observa nas decisões sobre mandado de injunção anteriores a 2007, nas quais o Supremo decidiu não poder legislar quando o Poder Legislativo não o fez, cabendo o remédio constitucional apenas para determinar a mora do legislador.

Entretanto, em 2007, o STF reviu sua posição sobre o tema, tendo em vista as reiteradas moras para legislar, deixando a sociedade ao puro arbítrio do legislador em relação ao ato de edição das normas objeto de mandado de injunção. O caso se referia ao direito de greve por servidores públicos, que ainda padecia de edição da norma. Ao invés de se limitar a declarar a mora legislativa, nos mandados de injunção n. 670, 708 e 712, o Supremo decidiu declarar a mora do legislador e determinar a aplicação, por analogia, da lei de greve vigente no setor privado (Lei nº 7783/1989).

Observa-se, portanto, a superação do princípio da conformidade funcional, que já não mais se justificava no ordenamento jurídico pátrio. Compete ao Poder Judiciário adequar as lacunas normativas aos princípios fundamentais da Constituição, como o direito de greve dos servidores públicos ou, no caso do presente trabalho, a soberania popular. Nas palavras de Virgílio Afonso da Silva:

Fica difícil justificar o papel do STF como mero limite negativo à atividade legislativa. Se a constituição impõe prestações positivas ao legislador e se o STF é o guardião da constituição por excelência, como justificar a omissão do segundo diante da inércia do primeiro? Somente com o apego a uma concepção estanque de separação de poderes, que remonta à época da Revolução Francesa, mas que não faz mais sentido há muito tempo. A idéia de conformidade funcional, nesse contexto, parece mais apta a consolidar essa visão anacrônica de separação de poderes - e não somente entre

Judiciário e Legislativo, mas entre todos os poderes - do que ser um instrumento "moderno" de interpretação constitucional.⁶¹

2. O povo como legitimado e a interpretação sistemática do artigo 60 da C.R.F.B./1988.

2.1. Legitimados à iniciativa de PEC na Constituição Federal de 1988

O poder constituinte, ao promulgar a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, não contemplou o povo, expressamente, como sendo legitimado a propor um Projeto de Emenda à Constituição, estabelecendo, no artigo 60, um rol supostamente taxativo de legitimados para tanto.

Sobre as emendas à Constituição, Paulo Bonavides assevera:

Permitem-se emendas, reformas ou revisões constitucionais, necessárias à adaptação das Constituições às novas necessidades políticas e sociais, mas as próprias Constituições, ao estabelecerem o processo de sua emenda ou reforma, fazem-no cautelosamente, de modo a tornar tais reformas mais difíceis, mais demoradas, e por isso mesmo mais ponderadas, mais amadurecidas que a elaboração de uma simples lei ordinária.⁶²

Não obstante, ainda que seja um instrumento de modificação constitucional mais rigoroso, com peculiaridades próprias, argumenta-se que o povo, real detentor do poder, deve ser considerado legítimo para propor uma PEC.

De fato, quando analisamos inicialmente o cabimento da iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição através de uma ótica eminentemente positivista, percebemos logo que a população não consta no rol de legitimados à propositura de PEC. É a dicção do artigo 60 da Constituição Federal:

“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 Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.”

⁶¹ Cf. SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação constitucional. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf> Acesso em: 31 ago. 2017.

⁶² BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 25ª Edição. São Paulo. Malheiros: 2010.

A exclusão da soberania popular como legitimada à propositura de PEC por meio da iniciativa popular, entretanto, é uma ofensa aos princípios democráticos que regem a nação, porquanto fere o direito do povo de exercer direta e plenamente o poder. Em uma democracia, é necessária a existência de formas diretas de exercício do poder por parte da população. A limitação do poder do povo, ao lhe ser negado o direito de propor, de forma direta, um projeto de alteração da Constituição, não condiz com um efetivo Estado Democrático de Direito, devendo tal realidade ser alterada no ordenamento jurídico brasileiro.

Nos dizeres de José Afonso da Silva, sobre a participação democrática da sociedade:

A democracia que o Estado de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, III), em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturais e étnicas, e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer seu pleno exercício”.⁶³

Nesse mesmo sentido, Diego Fioravanti Silva argumenta que o povo, que é o detentor do poder constituinte originário, possui o poder de reformular todo o ordenamento jurídico através de uma revolução e criou a Constituição de 1988 com fulcro central na soberania popular e no ideal da democracia participativa.

Dessa forma, é conclusão lógica o que o real detentor do poder constituinte originário “também tenha o poder de reforma, principalmente no espírito de democracia participativa que foi idealizada esta Constituição, pois aqui parece inteiramente aplicável a velha máxima de que ‘quem pode mais, pode menos’”.⁶⁴. Além do mais, esclarece que não se trata de suprimir a democracia participativa, mas sim complementá-la e aprimorá-la. Dispõe o autor que:

63 SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional positivo. 39º. Edição. São Paulo. Editora Malheiros, 2016.

64 SILVA, Diego Fioravanti. A Proposta de Emenda Constitucional por Iniciativa Popular legitimada pela soberania popular. Brasília – DF. 2013. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1232/Monografia_Diego%20Fioravanti%20Silva.pdf?sequence=1>

A instituição da democracia participativa não tem a intenção de suprimir a representação, mas o intuito é apenas de que as ações governamentais sejam também emanadas pelo povo, e que seja atribuído ao povo um maior controle no processo político, nos moldes traçados pela Constituição “cidadã” em seu artigo primeiro, parágrafo único, onde “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, marcando, assim, a volta do poder a quem de direito pertence.⁶⁵

Luan José Silva Oliveira, também traz ponderações interessantes sobre o tema. Em atenção à interpretação através do elemento gramatical e também histórico, “o silêncio da Constituição sobre a possibilidade de projeto de emenda constitucional de iniciativa popular é claramente um silêncio eloquente o que é equivalente à afirmação de que a Constituição proíbe o projeto de emenda constitucional de iniciativa popular”.⁶⁶

Segundo o autor, existe a interpretação de que a Constituição pode proibir a emenda constitucional de iniciativa popular, uma vez que esta é apenas parte do poder constituinte originário, com ele não se confundindo, podendo ser passível de limitação na Carta Magna. Entretanto, existe na Constituição um ponto que impede esta conclusão:

Trata-se da identificação feita entre exercício da soberania popular e iniciativa popular. O próprio constituinte originário optou por equiparar o exercício de seu poder à manifestação de uma fração dos cidadãos pelo instrumento Iniciativa Popular, fato que traz uma reviravolta no campo interpretativo em relação à iniciativa popular.

Se a soberania se exerce pela Iniciativa Popular e a iniciativa popular regulada não possui qualquer viés de soberania/poder constituinte do povo, por ser-lhe vedada a penetração em matéria constitucional, então há uma contradição impossível de se conceber na Constituição, sendo que esta contradição é apenas aparente, por mais evidente que se apresente, conforme ampla doutrina sobre hermenêutica constitucional já indicada.⁶⁷

Dessa forma, o Poder Constituinte Originário equiparou o exercício de seu poder à manifestação de uma fração dos cidadãos pelo instrumento da iniciativa popular. Destarte, a soberania popular é exercida por meio deste instrumento, não cabendo à Constituição limitar o poder que a concebeu. A norma que se contraporía à Iniciativa Popular em matéria Constitucional “é a própria ausência de texto expresso no art. 60 sobre tal possibilidade, o que indica a ausência de proibição

⁶⁵ Idem. Pág. 53.

⁶⁶ Oliveira, Luan José Silva. A proposta de Emenda Constitucional de iniciativa popular no direito brasileiro. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23991/a-proposta-de-emenda-constitucional-de-iniciativa-popular-no-direito-brasileiro/3>>

⁶⁷ Idem. Pág. 3.

expressa neste sentido, havendo certa margem de possibilidades interpretativas que permitam harmonizar toda a Constituição material por este caminho”.⁶⁸

Para uma democracia ser efetivamente plena, portanto, grande parte dos doutrinadores aceita a necessidade de se estabelecer limites à democracia, de forma a prevenir males. Entretanto, não se deve cogitar substituir a representação democrática pela participação direta. São questões que não devem ser tratadas de forma independente, distante das circunstâncias de cada país. O debate sobre a iniciativa popular é, também, o debate sobre o futuro da política e da sociedade como um todo, especialmente no que se relaciona à verdadeira democracia.

Por conseguinte, é possível afirmar que, segundo uma interpretação sistemática da Constituição sob os moldes principiológicos já delineados, é plenamente possível afirmar que a Constituição Federal admite, ao fim e ao cabo, a iniciativa popular para proposta de emenda constitucional, uma vez que se trata de expressão da soberania popular e de parte do poder constituinte originário.

2.2. Legitimados à iniciativa de PEC nas Constituições Estaduais

Além de analisarmos somente a Constituição Federal, é importante realizar-se um estudo comparado sobre o tema, trazendo ao trabalho, também, a forma como as Constituições dos entes federativos que integram a República dispõem sobre a soberania e a iniciativa popular no âmbito constitucional.

Observa-se, no ordenamento jurídico brasileiro, algumas Constituições Estaduais que admitem, em seu texto, a legitimidade da iniciativa popular para propositura de emenda à Constituição, disciplinando tal instrumento de forma mais completa que a Constituição Federal.

Na Constituição do Estado da Bahia, tal previsão encontra-se no artigo 74, IV, que dispõe:

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

IV - dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado.

Na Constituição do Estado do Pará, a norma se encontra no artigo 8º:

⁶⁸ Idem. Pág. 3.

Art. 8º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado. Parágrafo Único. Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez Municípios e, no caso de projeto de lei, no mínimo, por cinco Municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada Município.

No Estado de Pernambuco, a Constituição Estadual, em seu artigo 17, III, estabelece que:

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

III - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;

O Estado de Santa Catarina, por exemplo, tem previsão semelhante em sua Constituição:

Art. 49. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) – de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.

Por fim, o Estado de São Paulo também contém previsão de iniciativa popular à propositura de PEC:

Art. 22. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

Como se observa, tal instrumento, que não é previsto expressamente na Constituição Federal, encontra-se normatizado expressamente em diversas Constituições Estaduais brasileiras, o que colabora com nosso entendimento de ser a legitimidade popular para o ingresso de PEC corolário básico do princípio da soberania do povo em relação ao Estado, tendo a Carta Magna disciplinado sobre o tema de forma precária.

2.3. O número de eleitores e a participação democrática indireta

Outro tema relevante no que diz respeito à proposta por iniciativa popular é número de eleitores para a sua propositura e o entrave que tal previsão pode causar

na efetiva participação popular em nossa democracia. Para a iniciativa popular de projetos de lei, é necessária que a proposição seja subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um, conforme dita o artigo 61 da C.F.

Segundo o professor Hércio Ribeiro, as constituições da Suíça, Espanha, Áustria e Itália optaram por estabelecer um número fixo de eleitores.⁶⁹ Já nos Estados Unidos, algumas Constituições Estaduais admitem a iniciativa popular e fixaram um percentual de acordo com as últimas eleições realizadas no Estado.

O Brasil, por sua vez, utilizou técnica moderna. A fixação de um percentual, por um lado, é saudável, pois impede que a fixação de um número fique defasada ao longo dos anos. “A exigência de 50.000, eleitores, na Itália por exemplo, hoje não corresponde nem a 0,1% (menos de um décimo por cento) do eleitorado. Este problema só pode ser corrigido por uma mudança no texto constitucional”, diz ele.⁷⁰

Dessa forma, o Poder Constituinte Originário agiu corretamente ao estabelecer um percentual para a iniciativa popular, ao invés de um número fixo. Entretanto, grande parte da doutrina entende que, atualmente, um por cento do eleitorado torna de difícil acesso a utilização da iniciativa popular para a propositura de projetos de lei, quem dirá de eventual Proposta de Emenda à Constituição.

De certa forma, entendemos que a doutrina está correta em seu posicionamento, mas com ressalvas. De fato, o número de 1% dos eleitores corresponde, atualmente, a mais de um milhão e quatrocentas mil assinaturas. Por conseguinte, o instrumento foi utilizado poucas vezes na história da República, sendo a mais recente ocorrência as chamadas “Dez medidas contra a corrupção”, propostas pelo Ministério Público Federal. Por outro lado, tal número serve para inflamar o debate e promover a discussão nacional, porquanto não se deve e nem se pretende substituir a democracia participativa pela representação direta, objetivando-se apenas aprimorar os institutos à luz da Constituição Federal e de seus princípios e garantias fundamentais.

Uma das alternativas possíveis biométrico para o aprimoramento deste instituto seria a utilização do cadastro biométrico ao invés da arcaica assinatura física em papel. Não é difícil se imaginar, por exemplo, que os cartórios eleitorais espalhados pelo país pudessem dispor à população um banco de dados com os projetos de iniciativa popular propostos, podendo cada eleitor comparecer à

⁶⁹ Ibidem. Pág. 24.

⁷⁰ Ibidem. Pág. 24.

repartição pública e demonstrar seu desejo de aderir à causa utilizando-se de sua impressão digital para confirmar tal intuito. Se já é possível votar dessa forma, porque não o seria na iniciativa popular para projetos de lei e PEC?

Ademais, a propositura de PEC por iniciativa popular, tendo em vista o número já elevado de eleitores necessários à propositura de projeto de lei, poderá eventualmente conter a assinatura de um número igual de eleitores, de forma a não se inviabilizar o instituto.

Coadunando tal entendimento, observa-se que tramita, atualmente no Congresso Nacional, Proposta de Emenda à Constituição de número 286, desde o ano de 2013, com objetivo de estender o rol do artigo 60 da C.F. para permitir que o povo possa apresentar PEC por meio de iniciativa popular, bem como diminuir a porcentagem prevista no artigo 61 da C.F. para a iniciativa popular para projetos de lei, em consonância com o que sustenta a melhor doutrina em relação à inviabilidade da iniciativa popular em razão do elevado percentual previsto na Constituição.

A iniciativa popular para a propositura de PEC seria estimada em 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, enquanto a iniciativa popular para projetos de leis, por sua vez, seria exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.⁷¹

Portanto, seria diminuído o percentual para a propositura de projeto de leis por iniciativa popular e a porcentagem atual seria prevista para a propositura de Proposta de Emenda à Constituição por iniciativa popular. Atualmente a PEC 286 encontra-se aguardando o “Parecer do Relator” na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Trata-se de importante modificação legislativa que, caso logre êxito e seja aprovada, será de enorme benefício para a democracia e o povo brasileiro.

2.4. A melhor interpretação do artigo 60 da C.R.F.B./1988

⁷¹ Dados disponíveis em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1110033&filename=PEC+286/2013>

Conforme ressaltado, é válido que exista uma limitação à vontade popular, como, por exemplo, aquela atinente ao processo legislativo. Entretanto, tal validade não se estende à exclusão do povo brasileiro no rol de legitimados à propositura de proposta de emenda constitucional, porquanto é ele o real detentor do poder, devendo tal assertiva (normatizada, como cediço, no primeiro artigo da Constituição) ser levada em consideração para incluí-lo no rol dos legitimados do artigo 60, através de uma interpretação sistemática da Constituição.

Sobre a participação popular em uma democracia, manifesta-se o professor Paulo Bonavides:

A democracia, como a concebemos e praticamos na órbita ocidental, é aquele regime a que se refere Duverger, onde o poder político se sustenta numa teoria da soberania popular, é aquela forma de poder em que os governantes são escolhidos em eleições livres, mediante sufrágio universal. Eleições livres, evidentemente, na medida das possibilidades da realização da ideia democrática em cada povo que perfilha esse regime. Mas eleição livre como constante nas aspirações do pensamento democrático ocidental; eleição livre com pluralidade de partidos, com escolha entre muitos candidatos, e não democracia unipartidária, e não democracia plebiscitária de candidatos de listas oficiais. Governo democrático porque se apóia numa teoria da distinção de poderes. E quando dizemos distinção de poderes, entendemos, com o mesmo autor francês, no modelo americano, a separação de poderes, e no modelo inglês, a colaboração de poderes. Poder político e poder democrático ainda com a limitação das prerrogativas dos governantes, tendo por contramolde dessa limitação uma teoria das liberdades públicas, uma teoria das liberdades, afirmada e conquistada penosamente, gradativamente, sustentando o direito de opinião, o direito de reunião, o direito de associação, a liberdade de imprensa, a liberdade religiosa.⁷²

E sobre o papel do povo nas modificações da Constituição em uma democracia, diz a atual ministra do STF, Cármen Lúcia:

“Constituição é retrato jurídico da alma política de um povo. E se a alma é uma, sua manifestação é plural. Por isto, a Constituição se desdobra em tantos momentos e feições quantas sejam as faces da história do povo que nela se escreve e segundo a qual se expressa em sua convivência política. É por este florescimento diário, segundo as instâncias históricas da sociedade, que a Constituição não perece. De outro modo, tornar-se-ia inútil quando sobrevivesse uma mudança social de que ela se fizesse inábil para acompanhar. A Constituição é uma obra aberta e dinâmica, a dizer, vivificada, em cada tempo, a diferentes gerações.”⁷³

⁷² BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1980.

⁷³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Constitucionalidade. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Lê S/A. 1991

A Constituição Federal, como cediço, não é um corpo isolado. Uma interpretação sistemática dos princípios constitucionais, sobrepondo o princípio da soberania popular em relação ao rol supostamente taxativo determinado pelo texto da Carta Magna, afasta qualquer dúvida em relação à legitimidade do povo, exercida por meio da iniciativa popular, para propositura de Emenda à Constituição. É a valoração no caso concreto explicada por Barroso, em que o intérprete deve ponderar qual princípio mais se adequa ao conjunto normativo da Constituição, optando por um em detrimento de outro.

As normas constantes no texto constitucional não são normas isoladas, mas sim preceitos integrados em um sistema de princípios e regras inteiramente interligadas. A eficácia normativa da Constituição depende inteiramente da função integradora das normas fundamentais, devendo ser analisadas de forma construtiva, apta a favorecer os ditames da justiça e da ordem social (efeito integrador), assim como o preceito da máxima participação popular, democrática e igualitária no sistema jurídico brasileiro (princípio da máxima efetividade).

O efeito integrador, um dos postulados de Konrad Hesse já mencionados, estabelece que a interpretação constitucional deve ser realizada de forma dar efetividade aos princípios e garantias fundamentais do ordenamento jurídico pátrio. Deve-se observar o princípio da soberania popular em consonância com os demais preceitos normativos da Constituição, isso inclui suas lacunas e omissões.

Percebe-se, claramente, que os princípios elencados e a interpretação sistemática da Constituição são plenamente aptos a estabelecer o povo como verdadeiro legitimado à propositura de PEC, porquanto é o real detentor do poder do Estado mediante a soberania popular, conforme prevê o artigo 14:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Observa-se que a Constituição não proíbe expressamente a utilização da iniciativa popular para propositura de PEC, havendo, em verdade, um silêncio normativo. Por outro turno, como cediço, a Constituição deve ser interpretada sistematicamente, de tal forma que o conjunto das normas forme um grupo

harmônico e funcional, de acordo com os princípios já estudados no presente trabalho.

Por conseguinte, Fábio Comparato⁷⁴ argumenta que é cabível a iniciativa popular em matéria constitucional, pois a Constituição, ao estabelecer os mecanismos da participação direta, limitou-se a enunciar princípios, pois dos três mecanismos, isto é, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, apenas esta última vem regulamentada. Dessa forma, os mecanismos de participação seriam admissíveis não apenas nos casos previstos na Constituição. Segundo o autor, trata-se, no caso, de princípios autênticos e substantivos e não apenas de princípios adjetivos ou instrumentais. Está-se diante, portanto, de um dos fundamentos da ordem política, ou seja, a soberania popular.⁷⁵

Outro argumento favorável é o de Sarlet, Marinoni e Mitidiero, que admitem ser a soberania popular uma invocação do próprio poder constituinte, reforçando a legitimidade popular:

A argumentação favorável à propositura de projetos de emenda constitucional mediante iniciativa popular poderia encontrar reforço no fato de que os mecanismos de democracia direta inseridos no texto constitucional constituem também modos de invocar a manifestação do próprio titular do poder constituinte, reforçando, por conseguinte, a própria legitimidade democrática do processo de emenda constitucional, e, por sua vez, a legitimidade das alterações de conteúdo promovidas, ainda mais que as emendas (inclusive as eventualmente propostas mediante iniciativa popular), segue submetida a um conjunto de limitações de ordem formal, material e circunstancial.⁷⁶

É a soberania do povo, e a própria democracia, que está em discussão. Nos dias atuais, em função também da crise de representatividade, é necessário, mais que nunca, reconhecer esta interpretação normativa que favorece a população e dá a ela condições de participar ativamente das decisões Estado.

O Professor Flávio Martins, em obra já citada, também coaduna com nosso entendimento sobre a legitimidade da iniciativa popular para a propositura de emenda constitucional:

Todavia, no nosso entender, negar ao povo possibilidade de fazer Proposta de Emenda Constitucional é um terrível contrassenso. Ora, se o poder

⁷⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e Revisão na Constituição de 1988. Revista de Direito Público, 93, 125-128, jan-mar, p. 1990.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. Saraiva. 2017.

constituente é de titularidade do povo, nada mais natural que o próprio povo possa fazer Proposta de Emenda Constitucional. Ora, interpretar de forma contrária é reduzir injustificadamente a expressão “todo o poder emana do povo”, cunhada no artigo 1º, parágrafo único de nossa Constituição. [...] A proposta de Emenda de iniciativa Popular já é uma realidade em todos os países da América do Sul, com exceção de Argentina, Chile e Brasil.⁷⁷

Devem ser valorados, portanto, os princípios constitucionalmente tutelados da soberania popular e os da democracia direta e participativa. É de se ressaltar, ainda, que, uma vez admitida a propositura de PEC por meio de iniciativa popular, esta também estará limitada pela imposição do artigo 60 no que diz respeito às cláusulas pétreas, ou seja, estará impedida a deliberação de PEC tendente a abolir a federação, o sufrágio universal, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. De acordo com o Professor Doutor Hécio Ribeiro:

A Constituição incorpora, assim, princípios estabelecidos nos mais importantes documentos de proteção dos direitos humanos, que garantem a inviolabilidade destes direitos contra as eventualidades e quaisquer maiorias ou minorias políticas, nascidas ou não de situações excepcionais. Trata-se de direitos que não podem estar vulneráveis à ação de qualquer governo ou Estado, posto que cristalizados na consciência universal a partir das revoluções dos séculos XVII e XVIII e dos movimentos iluminista e jusnaturalista.⁷⁸

O autor argumenta que, em relação ao uso da iniciativa popular à propositura de PEC, embora a Constituição não tenha contemplado o povo como legitimado, não estabeleceu nada a respeito, ou seja, o espaço de utilização deste instituto não estaria fechado, pelo contrário. Em tempos de globalização e fortes pressões sobre a soberania dos Estados, sustenta ele, deve-se ter em mente os fundamentos da ordem constitucional pátria e reafirmar a necessidade de prosseguir na ampliação da participação popular como “remédio para a crise profunda em que se encontram nossas instituições representativas, mais uma vez enredados em escândalos de corrupção e pouco sensíveis aos reclamos das urnas”.⁷⁹

Por sua vez, Willian Rayner, dissertando sobre o tema, argumenta que:

O princípio republicano é também outro princípio consagrado pelo atual ordenamento jurídico. Objetivando dar eficácia a esse princípio previu-se no art. 5º, LXXIII a ação popular, que permite a qualquer cidadão ingressar em juízo visando a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de

⁷⁷ Cf. JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. Curso de Direito Constitucional. 2º edição. Revista dos Tribunais. 2017.

⁷⁸ RIBEIRO, Hécio. A Iniciativa Popular Como Instrumento Da Democracia Participativa. Disponível em: <<http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>

⁷⁹ Idem. Pág.43.

que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Para que a ação popular se tornasse uma ação amplamente utilizada pela população, garantiu-se constitucionalmente ao autor isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé. Isso comprova que o próprio constituinte originário tinha consciência de que o Estado é do povo (*res-publica*), razão essa que vem fortalecer a possibilidade de PEC popular.

Além de todas essas constatações, a própria Constituição Federal assevera que **todo o poder emana do povo** (art. 1º, § único). Como, então, não se admitir que haja PEC popular?⁸⁰

Por conseguinte, utilizando-se dos elementos da hermenêutica constitucional, os princípios da unidade da Constituição, a máxima efetividade, do efeito integrador, bem como da força normativa da Constituição e a conformidade prática, chega-se à conclusão de que a Constituição Federal admite, sim, a iniciativa popular para propostas de emendas constitucionais, reafirmando o povo como real detentor do Poder.

⁸⁰ LIMA, William Rayner. “Proposta de emenda constitucional: pela legitimação popular!” Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7458

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA MONOGRAFIA

O direito, em seu aspecto estrutural, não é senão a técnica de controle e organização da sociedade, destinado a obter a seguridade coletiva e a sistematização globalizada dos princípios jurídicos, fundamentados, atualmente, nos ideais de legalidade, certeza e constitucionalidade.

Alicerçado na fundamentação hierarquizada das normas jurídicas, o direito positivado, nesses termos, teria a função de eliminar as antinomias na sociedade, garantindo, através da disposição lógico-formal dos códigos, asserções concretas e indubitáveis, não passíveis de lacunas ou interpretações marginais.

No entanto, a perspectiva crítico-funcionalista debatida no presente trabalho compreende o direito como experiência, e não mais como uma estrutura rígida e imutável. O direito, em especial o direito constitucional, estabelece-se através da mutabilidade e da vívida transformação das relações, sendo um processo de ajuste e controle do sistema social passível de modificações e interpretações que se adequem à realidade fática da sociedade e do Estado. Privilegiam-se, assim, os direitos fundamentais e o povo como verdadeiro detentor do poder estatal.

No presente trabalho, portanto, procuramos tecer três linhas de raciocínio sobre o tema debatido, de forma analisar o problema da soberania popular e o conflito normativo negativo dentro da Constituição Federal.

Inicialmente, fez-se uma introdução histórica ao desenvolvimento da democracia, abordando o pensamento aristotélico e a experiência ateniense com este sistema de governo. Fizemos um breve introito histórico das Constituições brasileiras, analisando as alterações das instituições democráticas e de participação popular e cidadã, culminando com as inovações da Constituição de 1988, advinda após um período ditatorial e tirânico que durou mais de duas décadas.

A segunda abordagem deu-se em relação aos institutos e fundamentos legais da participação popular na democracia no Brasil. Classificamos as espécies de Constituições existentes e aplicamos tal classificação à Constituição de 1988, que se mostrou plural, democrática e cidadã, mas também rígida em relação às formas de se modificá-la. Falamos sobre o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito, utilizando como parâmetros, principalmente, as perspectivas de Hans Kelsen e Dalmo de Abreu Dallari sobre o tema. No final do capítulo, dissertamos, especificamente, sobre a democracia e a cidadania na Constituição Federal,

analisando os institutos da nacionalidade, dos direitos políticos, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Em nossa terceira abordagem, estabelecemos os princípios básicos da hermenêutica constitucional e a classificação de Konrad em relação aos princípios hermenêuticos de interpretação constitucional, intensamente debatidos no presente trabalho. Aplicamos tais princípios ao caso debatido, isto é, à legitimidade do povo de propor uma Emenda à Constituição mediante o instituto da iniciativa popular, contrapondo-os com a lacuna normativa do artigo 60 da Carta Magna.

Chegamos à conclusão, por fim, de que a ausência de previsão constitucional não deve ser interpretada como excludente do direito do povo de propor a Emenda à Constituição mediante iniciativa popular, porquanto é o povo o real detentor do poder, sendo a Constituição um corpo único, coeso, que privilegia os institutos democráticos, cidadãos, participativos, bem como os direitos fundamentais e a soberania do povo.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. 2ª Edição. Editora Edipro. 2016.

Cf. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª edição. Saraiva. 2012.

Cartledge, Paul Anthony. **The Democratic Experiment**. 2014. Artigo disponível em http://www.bbc.co.uk/history/ancient/greeks/greekdemocracy_01.shtml#top Acesso em agosto de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **A Monarquia Brasileira**. Livro Técnico, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional: **Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo**. 14 edição. Editora Del Rey. Belo Horizonte. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª edição. Editora Malheiros. 2008.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª edição. Saraiva. 2012.

LIMA, Willian Rayner. **Proposta de emenda constitucional: pela iniciativa popular!** Artigo disponibilizado na rede mundial de computadores: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7458

GONÇALVES, Bernardo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição. Editora Juspodivm. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª Edição. Editora Saraiva. 2013

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Lê S/A. 1991

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. Saraiva. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 80.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 8. ed., p. 73.

LOEWENST EIN, Karl. **Teoria de la constitución**. 2. ed., p. 216 e ss.

MENDES, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª Edição. Saraiva. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36ª Edição. Editora Atlas. 2017.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

KELSEN, HANS. **Teoria Pura do Direito**. 6ª edição. Editora Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ª edição. Martins Fontes, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20. ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

SANTOS, Eduardo Rodrigues. **Princípios Processuais Constitucionais**. 1º Edição. Editora Juspodivm. 2016.

JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 2º edição. Revista dos Tribunais. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, 4º Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. 1997, p. 86.

BARROSO, Luís Roberto. **A Nova Interpretação Constitucional**. 2º Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

J.J. Gomes Canotilho, **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7º Edição. Editora Atlas: 2003.

SILVA, Virgílio Afonso. **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf> Acesso em: 31 ago. 2017.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica Filosófica e Constitucional**. 2º Edição. Belo Horizonte. Del Rey: 2007.

OLIVEIRA, Luan José Silva. **A proposta de Emenda Constitucional de iniciativa popular no direito brasileiro**. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23991/a-proposta-de-emenda-constitucional-de-iniciativa-popular-no-direito-brasileiro/3>

SILVA, Diego Fioravanti. **A Proposta de Emenda Constitucional por Iniciativa Popular legitimada pela soberania popular**. Brasília – DF. 2013. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1232/Monografia_Diego%20Fioravanti%20Silva.pdf?sequence=1>

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Considerações acerca dos Princípios Instrumentais de Hermenêutica Constitucional**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46557&seo=1>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

COSTA, Lucas Sales. **Neoconstitucionalismo: definição, origem e marcos**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,neoconstitucionalismo-definicao-origem-e-marcos,47162>. Acesso em: 31 ago. 2017.

RIBEIRO, Hécio. **A Iniciativa Popular Como Instrumento Da Democracia Participativa**. Disponível: <<http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª Edição. São Paulo. Malheiros: 2010.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39ª. Edição. São Paulo. Editora Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1980.

COMPARATO, Fábio Konder. **Emenda e Revisão na Constituição de 1988**. Revista de Direito Público, 93, 125-128, jan-mar, p. 1990.