

EMPODERAMENTO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

Eduardo Cambi¹

Laerty Morelin Bernardino²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo questionar os desafios jurídico-políticos para se alcançar a efetiva participação popular no processo legislativo. Tal reflexão se justifica pela crise de representação e de legitimidade das instituições políticas. Para tanto, vislumbra-se contextualizar o discurso da legalidade com o princípio da soberania popular, a fim de aproximar a formação da lei (Estado de Direito) com a vontade dos legislados (Estado Democrático). A metodologia aplicada é a revisão bibliográfica e, com auxílio do método indutivo, procura-se explorar aspectos que confiram maior sinergia entre o sistema representativo e os processos de democracia direta. Conclui-se com a necessidade de aprofundar as formas de participação democrática, para ampliar a promoção da soberania popular e a defesa dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Processo legislativo; participação popular; democracia; soberania popular.

¹ Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR). Promotor de Justiça no Estado do Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça do Paraná. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Paraná. Membro colaborador da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

² Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Graduação em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) de Jacarezinho - Paraná, conclusão em 2010. Pós-graduação em andamento em Direito do Estado junto às Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO) em parceria com o Projuris Estudos Jurídicos. Professor das disciplinas Direito Constitucional e Direito Eleitoral junto à FEATI - UNIESP. Advogado inscrito na OAB/PR com inscrição suplementar na OAB/SP. Atua como advogado efetivo da Câmara Municipal de Quatiguá - PR

1. INTRODUÇÃO

O descrédito na democracia representativa e a conseqüente falta de participação popular devem ser examinados para melhor compreender o fenômeno da exclusão política da sociedade brasileira. No início do século XXI, ainda há uma enorme distância entre a elite dirigente e o cidadão comum no Brasil, o que se evidencia no distanciamento do povo nos debates públicos e a pouca influência nas decisões políticas. Isso contribuiu para o descrédito na política, enquanto poder de organização, mobilização e transformação da sociedade, e, conseqüentemente, acentua a crise de legitimidade, especialmente no âmbito do Poder Legislativo.

Essa discussão assume maior relevância a partir das manifestações populares que tomaram conta do país, em meados de 2013, quando os primeiros sinais do que depois viria a ser desvendado pela Operação Lava Jato apareceram, pulverizando uma série de reivindicações que não apenas culminaram com o *impeachment* da Presidente da República, mas também com a necessidade de reformas no sistema político.

Nesse sentido, é preciso repensar o modelo de democracia representativa presente no Brasil, uma vez que ele não consegue viabilizar a *transitividade* entre as preferências individuais e a atuação dos representantes do povo, o que contribui para a maior descrença no sistema representativo atual e eleva a sua crise de legitimidade.

A participação popular, além de ser inerente ao próprio conceito de democracia (art. 1º, par. ún., CF), pode ser concebido como um direito fundamental em sentido estrito (art. 5º, § 1º, CF) capaz de promover a democratização da própria democracia.

Para tanto, é importante contextualizar o discurso da legalidade com o princípio da soberania popular, buscando aproximar a formação da lei (Estado de Direito) com a vontade dos legislados (Estado Democrático). Pretende-se, com isso, aperfeiçoar os instrumentos de participação popular no Parlamento, em detrimento da afirmação dos grupos econômicos hegemônicos.

A democracia deve ser fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, passando pela democracia representativa, para, com base no princípio da soberania popular, fomentar a sinergia com os institutos da democracia semidireta, para ampliar os mecanismos de influência popular nas deliberações legislativas.

O empoderamento social e a busca pela efetiva participação popular no processo legislativo é uma forma de promoção da cidadania integral de um povo livre e soberano, fazendo com que o povo deixe de ser uma figura simbólica e passe a ser um sujeito político empírico, real e concreto, titular ativo de uma cidadania que vai além do espaço eleitoral representativo (FACHIN; SILVA, 2017 p. 181).

Na democracia semidireta, a alienação política da vontade popular é menor, pois, como a soberania e o direito de intervenção pertencem ao povo, ampliam-se os seus poderes de decisão. Com isso, ganham força institutos da democracia semidireta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, assim como outros meios de participação que serão examinados ao longo do presente artigo.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO COMO PROCESSO POLÍTICO

O processo legislativo - caracterizado pelo conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos (SILVA, 2013 p. 528) - possui natureza eminentemente política.

É marcado pela imprevisibilidade e transitoriedade das relações de poder. Tal imprevisibilidade deixou importantes traços até mesmo na Constituição Cidadã de 1988, conforme crítica de José Afonso da Silva ao tratar da Medida Provisória:

As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88. (SILVA, 2013, p. 529).

Diante da impossibilidade de uma democracia direta, seja pela inviabilidade de uma *Ágora* na Praça Três Poderes em Brasília, seja em qualquer outro espaço físico de deliberação, cabe ao legislativo responder às aspirações do povo, concretizando por meio da edição de normas jurídicas os valores, princípios e regras previstos na Constituição, que também impõe ao exercício da função legislativa limites em benefício do cidadão.

Contudo, o processo legislativo possui maior margem de liberdade, em comparação com os atos judiciais e executivos, isso em razão de ser um processo de elaboração dinâmico e de contato direto com o fato social.

Entretanto, projetos de iniciativa popular permitem que a população deflagre processos legislativos que, dificilmente, seriam trazidos por parlamentares, como foi o caso da Lei da Ficha Limpa³.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

No Brasil, o fenômeno da “participação popular” é ambíguo, especialmente a partir do processo de transição do autoritarismo, pois passou a ser palavra-chave (ou mágica) que supostamente sustenta uma proposta de democratização, mas – devido a essa abrangência e indefinição – acaba, não raramente, sendo encarada como figura de retórica. Isso é facilmente explicado em razão da utilização do termo como publicidade por Governos e partidos políticos, o que contribui para o seu descrédito perante a sociedade. (BENEVIDES, 1991 p. 17).

A participação popular deve ser compreendida como um novo “partilhar” do processo decisório, especificamente a participação cidadina, vislumbrado assim maiores possibilidades e alternativas a partir de uma nova engenharia institucional pública, que valorize tanto as dimensões social quanto política (JACOBI, 2002 p. 25).

A participação popular precisa ser encarada como um processo que tem por objetivo a autopromoção como forma de *superação da situação assistencialista*, a realização da cidadania e o exercício democrático. Por meio desse processo que se aprende “a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade” (DEMO, 1988 p. 71).

Por sua vez, Elenaldo Teixeira aborda a participação como a tomada de parte em um ato ou um processo, em uma atividade política e coletiva:

³ Na prática, contudo, essa iniciativa foi formalmente autuada como projeto de autoria parlamentar, não fazendo qualquer referência à sua inspiração popular. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009

Considera-se participação política desde comparecer às reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios” (TEIXEIRA, 2001 p. 25).

A democracia está assentada tanto na soberania popular (pela qual o povo é a única fonte do poder: todo poder emana do povo) quanto na participação (direta ou indireta) do povo no poder (SILVA, 2013 p. 133). Apesar da discussão teórica que se trava em relação às modalidades de participação, é preciso ressaltar que as várias formas de participação estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura histórica e os atores envolvidos. Assim, rechaçam-se as teorias elitistas de participação política, consideradas como próprias de pequenos grupos e como ameaça à governabilidade caso fosse possível generalizá-las (TEIXEIRA, 2001 p. 26).

Com efeito, a participação popular comum deve ser entendida como um processo pelo qual o povo, de forma livre e consciente, participa das principais decisões políticas do Estado, para se ampliar a legitimação democrática. Na realização de projetos contemporâneos de democracia, a soberania popular deve assumir um papel real, não meramente simbólico, a fim de que a democracia não se desnature em devaneios metafísicos (ALVES, 2013 p. 289–293).

É certo que a predominância da participação indireta do cidadão, notadamente por meio do voto em eleições periódicas, tem se mostrado insuficiente, por relevar a falta de transitividade entre a vontade dos cidadãos com as dos representantes. Tal constatação tem potencializado as discussões acerca da ampliação da participação direta dos cidadãos, para elevar a qualidade da democracia.

A participação popular está inserida no núcleo intangível consagrado pelas cláusulas pétreas, não podendo ser abolida por emenda constitucional (art. 60, §4º, IV, da CF). Soma-se a isso o fato de que as normas que a veiculam têm aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição Federal. Assim, tais dispositivos constitucionais aplicam-se diretamente, mesmo na ausência de lei regulamentadora, no caso de norma de eficácia limitada, ou, quando restringidas por lei posterior, na hipótese de norma de eficácia contida. (JUCÁ, 2007 p. 63).

A Constituição Brasileira possui “substrato normativo” suficiente, seja pelo aspecto formal quanto substancial, para a criação de experiências democráticas bem como ferramentas de participação na vontade política do Estado. Assim, conforme sustenta Eneida Desirre Salgado, –se “souberem que suas vozes serão

ouvidas, os cidadãos não hesitarão em fazer uso delas”. (SALGADO, 2005 p. 222 - 224).

Portanto, a crise de legitimidade, mais do que uma nova ordem constitucional, exige mudanças culturais, a fim de democratizar as instâncias decisórias. Nesse sentido, explica José Eduardo Faria:

(...) o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua regulamentação formal. Requer, por exemplo, ao lado da correção das desigualdades sociais, o fortalecimento das instituições legislativas e o adensamento das diferentes formas de participação política, em condições de propiciar aos grupos, categorias e classes economicamente desfavorecidas maior representativa nos círculos do poder. (FARIA, 1985 p. 11).

Apesar do texto aprovado pela Constituição Federal poder ser aperfeiçoado, notadamente ao se buscar a ampliação da participação popular, “o que está positivado é, assim, o possível. E é o suficiente para a realização da democracia”. (SALGADO, 2005 p. 166).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ainda que parcialmente, os caminhos a serem trilhados para a efetiva participação popular nas esferas de decisão política, devendo seus institutos serem otimizados para diminuir o *déficit* democrático ainda existente. A cidadania proclamada no texto constitucional é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, devendo ser exercida tanto pela participação ativa por meio do voto, quanto por meio da fiscalização dos poderes instituídos e da possibilidade de uma gestão partilhada, somada ao controle social que pode ser exercido pela sociedade (GALANTE, 2004 p. 439).

Portanto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as diretrizes para a consolidação da democracia brasileira, sobretudo ao proclamar a soberania popular, princípio capaz de irradiar efeitos para que seja garantida a cidadania plena e o controle social efetivo.

Assim sendo, a democracia é um direito fundamental à autodeterminação do povo, sendo a vontade do povo elemento central da autoridade do poder público (ALVES, 2013 p. 116) e a participação popular se mostra indispensável à concretização do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, a visão minimalista da democracia, alicerçada tão somente na participação em eleições regulares, além de provocar a *elitização do poder*, não produz decisões legítimas.

Consequentemente, a participação popular deve ser reconhecida como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros, garantido pela Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e o do Estado Democrático de Direito (JUCÁ, 2007 p. 54)⁴. Tal direito fundamental garante ao cidadão, seja de forma individual, seja de forma organizada, a possibilidade de exercício do *protagonismo político e da liberdade*, vislumbrando assim condições de participar ativamente das decisões políticas, seja na esfera Municipal, Estadual ou Federal (ALONSO; BERNARDINO, 2015 p.167).

A sociedade precisa ser educada para o exercício da cidadania, para, ciente do seu empoderamento, ampliar paulatinamente sua participação nas decisões políticas que a afetam. A maior participação popular contribuirá para a legitimidade do direito, compreendido como aquele que decorre da vontade dos cidadãos livres e autônomos (COELHO, 2004 p. 170).

Os institutos da democracia participativa surgiram para resgatar o sentido real da democracia, aumentando a participação do cidadão no cenário político. Porém, isso não significa uma volta à democracia direta. É preciso buscar a combinação dos mecanismos representativos com a participação popular.

De qualquer forma, a participação popular deve ser concebida como um processo por meio do qual o povo, de forma livre e consciente, toma parte ou exerce controle sobre as decisões políticas, tendo assim vez e voz nos rumos do Estado.

4. ABORDAGEM POLÍTICO-JURÍDICA DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Diante da crise de representação e de legitimidade das instituições públicas, é importante discutir a reforma do sistema político, notadamente com o intuito de fomentar a maior participação da população nas decisões e, assim, diminuir o *déficit* democrático.

⁴ De igual modo, defende Adriana da Costa Schier: "(...) o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorre diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988" (SCHIER, 2002 p. 27).

A identificação atual da democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, inevitavelmente passa pela análise dos institutos da democracia semidireta que, mesmo que não prescindindo do esteio do sistema representativo, aparecem como instrumento do poder popular de decisão (BONAVIDES, 2014 p. 294).

É preciso fugir do maniqueísmo instalado no debate entre democracia representativa *versus* democracia direta, justamente porque traz de forma implícita uma alternativa radical que não se sustenta. Os mecanismos de democracia direta devem atuar como corretivos necessários à representação política tradicional.

É salutar a influência da participação dos cidadãos nas deliberações legislativas, tal como ocorrera quando da tramitação do Marco Civil da Internet (Projeto de Lei nº 2.126/2011), uma vez que inovou não só na colaboratividade na confecção do projeto de lei, mas sobretudo pela interatividade entre o cidadão e os representantes durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara, em um verdadeiro processo legislativo colaborativo (BEÇAK; LONGHI, 2012).

Outras leis também vislumbram a promoção da participação popular na formação da vontade política, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, inclusive com a realização de audiências públicas. Sob essa perspectiva, Juarez Freitas afirma que esses diplomas legislativos representam uma *superação da legitimação pelo procedimento* e enaltecem o controle social que visa “impedir abuso e controlar diretamente, desde o nascedouro, as opções do administrador público”, previsto na Constituição Federal como decorrência do princípio democrático (FREITAS, 2004 p. 68).

A mera participação em audiências públicas, contudo, por si só não se mostra revelador de qualquer aprofundamento democrático, pelo qual há a necessidade de *conhecimento informado* pelos participantes, devendo ser enaltecido os aspectos deliberados em detrimento dos simplesmente consultivos.

Outrossim, no próprio Poder Legislativo, vislumbra-se um esforço no sentido de disponibilizar aos cidadãos canais alternativos de participação, tal como a implantação da Comissão de Legislação Participativa (CLP) junto à Câmara dos Deputados, bem como o projeto “*Laboratório Hacker*”, ambos como espaço de interação digital entre a Casa de Leis e a população que permite a coleta e a

disponibilização, de forma colaborativa, de dados públicos relevantes para ações de cidadania em geral.

Veja-se que, a despeito da internet, notadamente as redes sociais, muitas vezes representar o território para discussões rasas e sem efetiva representação democrática, ao utilizar importantes técnicas de inteligência artificial, vislumbra-se oferecer plataformas que possam realizar uma síntese de todo o grande volume de opiniões com o objetivo de criar informações fáceis de dirigir, implementando assim um processo legislativo colaborativo.

A utilização da esfera pública virtual com o escopo de aproximar as condições de deliberação já fora ressaltada por Rousiley C. M. Maia e Wilson Gomes, para quem o uso das novas tecnologias de comunicação e informação têm sido frequentes para fortalecer o processo democrático. Observa-se que a rede pode proporcionar um meio pelo qual o público e os políticos podem comunicar-se, trocar informações, consultar e debater, sem os usuais obstáculos burocráticos. (GOMES; MAIA, 2008 p. 277).

Assim, é perfeitamente factível a construção de um modelo de *processo legislativo colaborativo*, que pode contribuir para a *ressignificação* das atuais funções do Poder Legislativo, resgatando assim sua credibilidade institucional.

5. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

A discussão da regulamentação do *lobby* no Brasil, em razão do termo possuir alta carga pejorativa no cenário atual, especialmente em razão da atuação de lobistas junto a parlamentares envolvidos em caso de corrupção, precisa ser retomada.

Afinal, não há qualquer relação entre a necessária e legítima atividade de relações governamentais e as atividades espúrias que se descortinam das operações deflagradas.

O *lobby* pode ser compreendido como as ações planejadas e executadas para defesa de interesses de um grupo ou de uma organização, o que deve ser encarado como legítimo, desde que exercido de forma transparente e regulamentada.

Nesse sentido, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 1202/07⁵, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que regulamenta a atividade de *lobby* e a atuação de grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Federal. Essa regulamentação e respectivo registro formal dos agentes que pretendem modificar legislações ou projetos de leis em análise no Legislativo, nas agendas públicas, pode trazer à tona os verdadeiros grupos de interesse no Congresso Nacional e assim possibilitar maior *accountability* e controle social.

Vale destacar a pesquisa realizada por Pablo Silva Cesário (2016 p. 109) que mapeou as relações entre grupos de interesse no Congresso Nacional e levantou algumas hipóteses sobre tais grupos, com vistas a identificar como eles se articulam, quais os grupos mais ativos, bem como quais as principais características dessa estrutura de relações. O autor concluiu que há uma enorme rede de grupos de interesse atuando no Congresso Nacional, tendo identificado 975 (novecentos e setenta e cinco) grupos de interesse. Ademais, afirmou a existência de 81.668 (oitenta e uma mil, seiscentas e sessenta e oito) ligações entre os grupos de interesse, resultando em uma conexão de 93% entre eles (CESÁRIO, 2016 p. 113-114). A pesquisa também constatou a predominância de grupos de interesses trabalhistas em detrimento de grupos empresariais.

No entanto, a realização de pesquisas quanto à influência de grupos de pressão no Congresso Nacional é prejudicada, porque não há registro formal das suas atividades junto aos parlamentares, o que dificulta o controle social.

A regulamentação do *lobby* deve ser atrelada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informações Públicas, uma vez que a regulamentação do *lobby* pode trazer informações novas, de relevante interesse público, que poderiam ser divulgadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação (MANCUSO; ANGÉLICO; GOZETTO, 2016 p. 48).

Diante disso, é importante regulamentar o *lobby*, justamente para se compreender melhor a atuação desses grupos de pressão ou de interesse e a

⁵ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/520899-CCJ-APROVA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-A-ATIVIDADE-DE-LOBBY-NO-SETOR-PUBLICO.html>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

atividade parlamentar, emergindo daí informações que, ao se tornarem transparentes, poderiam potencializar a participação popular e o controle social.

6. VETO POPULAR E A ADPF 385

O veto popular consiste em um instituto de participação híbrida ou um instrumento de democracia participativa.

O veto popular seria uma faculdade que permitiria ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução (BONAVIDES, 2014 p. 316).

Para permitir maior participação da sociedade no processo de elaboração das normas jurídicas, o Município de Aracaju – SE, de forma vanguardista, proclamou na Lei Orgânica do Município o instituto do veto popular.

Com base nesse instituto, a população de Aracaju iniciou mobilização com vistas a recolher assinaturas para encaminhar à Câmara de Vereadores projeto de veto popular à Lei que instituiu o aumento das passagens de ônibus.

Diante disso, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 385⁶, com pedido de medida cautelar, contra os dispositivos de normas do Município de Aracaju (SE), que instituiu e regulamentou o veto popular, uma vez que, conforme alegou a entidade na petição inicial, a previsão de tal instituto violaria o modelo democrático e contrariaria normas de processo legislativo (BRASIL, 2016).

Os representantes dessa Associação concluíram pela inconstitucionalidade da norma invocada, sustentando, com fundamento no artigo 14 da Constituição Federal, que as vias de participação direta do cidadão no regime democrático brasileiro são exclusivamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Para tanto, asseveram que o regime democrático brasileiro é representativo, com abertura de participação direta nos estritos limites impostos pela Constituição. Ou seja, a Constituição possui uma “reserva da participação” ao definir as vias de participação

6 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=310921>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

direta do cidadão nas decisões políticas e, portanto, o padrão de constitucionalidade das normas que tutelam a vivência da democracia no Brasil.

Na petição inicial, a Associação autora também lembra que o veto popular foi objeto de discussão junto à Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Carta Magna de 1988. Por sua vez, tal instituto não fora incorporado ao texto constitucional por conta dos inconvenientes práticos que acarretaria e da subversão que produziria no sistema democrático representativo.

Convém enaltecer que o veto popular tem previsão em Leis Orgânicas de diversos municípios, tal como o de Fortaleza (arts. 60/61) e Beberibe (art. 32-A), motivo pelo qual enseja grande discussão acerca da sua constitucionalidade ou não, o que certamente se concluirá com o julgamento da ADPF supracitada.

Independentemente da solução a ser conferida pelo STF, o veto popular é um instrumento que pode aperfeiçoar a participação popular no processo legislativo, conferindo-lhes protagonismo político, por um meio racional de agir, a fim de prevalecer a sua própria vontade e ampliar a legitimidade democrática do exercício de poder (GONÇALVES JUNIOR, 2012 p. 142).

7. RECALL NO BRASIL

Instrumento bastante proclamado em municípios e estados americanos, o *recall* contrapõe-se ao princípio da irrevogabilidade do mandato eletivo, ao possibilitar aos representados, por meio desse instituto da democracia semidireta, o direito de revogar o mandato de seu representante.

Assim, o representante eleito pode ser submetido a uma “reeleição” antes mesmo do término do seu mandato, sendo o *recall* uma das “formas de destituição” pelos cidadãos eleitores (SGARBI, 1999 p. 99).

Trata-se, portanto, de uma consulta popular acerca da revogação do mandato político, instituto de participação híbrida que não está prevista no sistema constitucional brasileiro.

Sobre o *recall* no Brasil, convém lembrar que o assunto foi discutido no bojo da Assembleia Nacional Constituinte. Domingos Leonelli propugnou a adoção do *recall* no ordenamento constitucional brasileiro, defendendo a destituição do mandato

oriundo do voto majoritário pelos eleitores por *perda da confiança coletiva*. Domingos Leonelli – argumentou que, se os representantes poderiam afastar o mandatário, com muita mais razão isso deveria ser feito pelo povo, titular do poder. Naquela ocasião, Michel Temer defendeu a proposta, afirmando que a lei regulamentaria a abertura de um processo de responsabilização política e não uma destituição imediata. Por outro lado, Nelson Jobim se posicionou de forma contrária à emenda, sustentando que a adoção do instituto se vincularia ao mandato imperativo, o que impediria “a formação da vontade da maioria”. A emenda fora rejeitada com 159 votos favoráveis, 283 contrários e 10 abstenções (SALGADO, 2005 p. 161).

No Congresso Nacional, tramitam Propostas de Emenda à Constituição para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo popular⁷. No Senado Federal, foram apresentadas três propostas no ano de 2016: as PEC 16/2016, 17/2016 e 37/2016.

A necessidade de maioria absoluta de votos no referendo para que ocorra a revogação do mandato do representante é um aspecto comum entre essas três proposições: PEC 16/2016, de João Capiberibe (PSB-AP), PEC 17/2016, de Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e PEC 37/2016, de Álvaro Dias (PV-PR). Outrossim, há entendimento de que tão somente pode haver um *recall* por mandato e que tal consulta só pode ocorrer a partir do segundo ano de governo.

Para ilustrar os pontos convergentes e dissonantes das propostas, a Agência Senado elaborou a tabela abaixo que os sintetiza de forma bastante didática:

Tabela 1: Propostas de emenda à Constituição para implementação de referendo revocatório (*recall* de mandatos)

	PEC 16/2016	PEC 17/2016	PEC 37/2016
	João Capiberibe	Randolfe Rodrigues	Alvaro Dias
	(PSB-AP)	(REDE-AP)	(PV-PR)
Cargos sujeitos à recall	Presidente e vice-presidente	Presidente e vice-presidente	Presidente, governador e prefeito

⁷ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/21/tres-propostas-para-recall-de-mandatos-estao-em-exame-no-senado>.

Possibilidade de recall	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato	A partir do segundo ano de governo e apenas um por mandato
Início do processo	Petição assinada por mínimo de 10% dos eleitores do país, em 9 estados, com 1% dos eleitores de cada	Decisão da maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional	Petição assinada por mínimo de 1% dos eleitores do país, em 5 estados, com 0,3% dos eleitores de cada
Autorização para convocação do referendo	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Congresso Nacional	Congresso Nacional e, em caso de governador e prefeito, a respectiva Casa legislativa.
Condição para revogar mandato	Maioria absoluta de votos em referendo popular	Maioria absoluta de votos em referendo popular	Maioria absoluta de votos em referendo popular
Em caso de revogação do mandato	Convocação de nova eleição	Convocação de nova eleição	Assume o vice-presidente ou sucessor constitucional

Fonte: Elaboração própria.

Ao propor que o mandato do Presidente e do Vice-Presidente pudesse ser revogado por meio de referendo convocado pela maioria absoluta de ambas as casas do Congresso Nacional, o autor da PEC nº 17/2016, Senador Randolfe Rodrigues, REDE-AP, sustenta que, ao considerar que todo poder emana do povo, caberia a esse mesmo povo que elegeu destituir o mandatário, ressaltando que tal revogação seria menos traumática em termos constitucionais que o processo de *impeachment*, uma vez que a decisão, ao fim e ao cabo, caberia diretamente à população, e não aos parlamentares.

No entanto, é preciso ter cautela quanto à regulamentação do referendo revogatório, muitas vezes encarado como mecanismo de instabilidade política.

Dentre os problemas na adoção do instituto no Brasil, pode-se enumerar: i) o mérito da decisão reside integralmente no Parlamento, bastando inclusive que uma das casas do Congresso se mantenha ao lado do Presidente para que a vontade popular, ainda que majoritária, seja silenciada; ii) a regulamentação intensificará a importância da busca por maiorias parlamentares para manutenção dos governantes no já claudicante *presidencialismo de coalisão* brasileiro; iii) a aprovação da PEC ensejaria uma *forma mitigada de parlamentarismo*, permitindo ao Poder Legislativo

abreviar os mandatos do Poder Executivo por mera votação majoritária, em que pese a necessidade de aprovação em referendo à decisão parlamentar (NEISSER, 2017).

Além disso, para evitar o *recall*, os representantes eleitos, para não terem seus mandatos revogados, poderiam implantarem políticas públicas extremamente populistas, a fim de garantir índices de aprovação popular, o que desvirtuaria o real objetivo do instituto.

8. INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular no processo legislativo é um instituto da democracia semidireta, prevista nos arts. 14, inc. III, 27, §4º, 29, inc. XIII, 61, §2º, todos da Constituição Federal.

A iniciativa popular confere aos eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Porém, no Brasil, muito embora isso fosse desejável, não está expressamente autorizada a Proposta de Emenda à Constituição por meio do instituto da iniciativa popular.

O primeiro registro da implementação da iniciativa popular foi no Cantão de Vaud, em 1848, um dos cantões suíços, região bastante pioneira e mais radical quanto à inserção popular na elaboração de atos legislativos, sendo utilizada tanto para as leis comuns quanto para reforma da Constituição (BATELLI, 1932 p. 20).

A técnica fora adotada também nos Estados Unidos, sendo regulamentado no Estado da Dakota do Sul (1898), mas foi o Oregon (1904) o primeiro Estado norte-americano que fez uso dessa técnica do governo semidireto (BONAVIDES, 2014 p. 313).

Verificam-se, em análise ao direito comparado, divergências quanto aos limites que essa iniciativa impõe ao Poder Legislativo. Há ordenamentos jurídicos em que a soberania popular é mais valorizada: uma vez apresentado o projeto por proposta do eleitorado, o Legislativo não pode rejeitá-lo sem que antes a população seja consultada mediante referendo. Por outro lado, essa prerrogativa popular também pode ser usada como mera provocação ao Parlamento, a fim de que delibere como entender de direito, acerca do tema objeto da provocação (CAVALCANTE FILHO, 2016 p. 9).

Há, pois, dois modelos de iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa semivinculante, em que o Parlamento deve submeter a proposição à votação popular; e a iniciativa não vinculante, em que o Legislativo tem o poder de aprovar, rejeitar ou mesmo apresentar substitutivo ao projeto (CAVALCANTE FILHO, 2016 p. 9).

Com a crescente deslegitimação da democracia representativa no Brasil, especialmente diante de casos de corrupção no cenário nacional, houve maior movimentação em torno de projetos de iniciativa popular. A elaboração e a discussão desses projetos fortalecem a soberania popular, legitimando a maior atuação dos cidadãos no processo de elaboração normativa do Estado e, por conseguinte, reforçando a validade social do próprio sistema jurídico (CAVALCANTE FILHO, 2016 p. 11).

A Lei nº 9.709/1998 (arts. 13-14) regulamentou o processo de iniciativa popular de lei, repetindo os requisitos constitucionais: apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados com a subscrição de pelo menos um por cento do eleitorado, dividido em cinco estados, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada um; o projeto deve se circunscrever a um só assunto; deve ser afastada eventual rejeição por vício de forma do projeto de lei, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação; o projeto de lei de iniciativa popular deve seguir o mesmo trâmite dos demais projetos de leis.

Entretanto, o rigor dos requisitos constitucionais e legais para a deflagração do processo de iniciativa popular, no Brasil, explicam o pouco sucesso desse importante instrumento de participação popular, desde a sua promulgação pela Constituição Federal de 1988.

Deve ser rechaçada a ideia de que um número elevado de assinaturas para a formatação de um projeto de iniciativa popular evita a banalização do instituto, pois, na prática, as exigências atuais apenas mostram que a iniciativa popular é acessível aos grandes grupos organizados. Além disso, subsiste um aspecto pedagógico de participação popular que deve ser contraposto ao argumento da “participação em demasia” (BENEVIDES, 1991 p. 175-176).

Observa-se que, enquanto o art. 62, § 2º, da CF assevera a necessidade de que o projeto de iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, um por cento do

eleitorado nacional, que deve estar distribuído em pelo menos cinco estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, a Lei nº 9.096/96, ao tratar da criação de um partido político, exige apenas o apoio mínimo de eleitores correspondente a 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 ou mais dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que votou em cada um deles.

Por exemplo, dados do Tribunal Superior Eleitoral indicavam a existência de 144.088.912 eleitores cadastrados em setembro de 2016. Isso significa a exigência de 1.440.890 assinaturas para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, número muito superior aos 484.169 eleitores que representam 0,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados na eleição de 2014, exigência esta para o apoio na criação de um partido político⁸.

Depreende-se, portanto, que o apoio mínimo necessário para criação de um partido político é substancialmente menor do que para deflagrar um projeto de iniciativa popular, o que revela o *déficit* democrático dos instrumentos de democracia direta em relação ao sistema representativo.

No Brasil, os projetos de iniciativa popular, tal como regulamentado, ainda não gerou até então a esperada participação efetiva do povo no processo legislativo. Poucas iniciativas - como a da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), da Lei de Combate à Corrupção Eleitoral (Lei nº 9.840/1999), da Lei que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular (Lei nº 11.124/2005) e da Lei nº 8.930/1994, que considera crime hediondo assassinatos por motivo fútil ou com crueldade⁹ - surgiram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na prática, mesmo propostas populares, acabaram sendo autuados formalmente como Projetos de Iniciativa do Legislativo, uma prática bastante comum de apropriação da autoria por um ou mais deputados. A exceção fica por conta da proposição, que pretendia criar o Fundo Nacional de Moradia Popular (PL nº 2710, de 1992), uma vez que no Diário do Congresso Nacional de 8 de abril de 1992

⁸ Informações retiradas das páginas do TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em 17 jun. 2017.

⁹ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego>. Acesso em 11 de maio de 2017.

restou expressamente consignado a proposta como sendo oriunda de iniciativa popular.

Essa apropriação indevida já foi vista como algo benéfico, haja vista que se apresentava como uma forma de driblar a extraordinária dificuldade de se alcançar as assinaturas constitucionalmente exigidas – ou, até mesmo, de conferir se os requisitos foram preenchidos. (CAVALCANTE FILHO, 2016 p. 28).

Essa indevida apropriação voltou a ocorrer recentemente no Projeto Dez Medidas Contra Corrupção, liderada pelo Ministério Público brasileiro, a partir das graves constatações de esquemas de corrupção apurados pela Operação Lava Jato¹⁰. Isso porque, não obstante fazer menção aos mais de 2 milhões de assinaturas, o PL nº 4.850 de 2016 voltou a ser autuado como de autoria de deputados, tendo sido subscrita pelos Deputados Antônio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos¹¹.

A Comissão da Reforma Política, em maio de 2017, aprovou relatório acerca dos mecanismos de democracia semidireta¹², tais como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, propondo inclusive um novo marco legal para substituir a Lei 9.709/98, com o intuito de potencializar e dar maior celeridade à utilização desses institutos. Por sua vez, para lograr êxito em sua aprovação, o Deputado Vicente Candido (PT-SP) retirou do texto dispositivos que limitavam a apresentação

¹⁰ http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorruptao_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em 11 de maio de 2017.

¹¹ Assim, essas apropriações renderam demasiadas críticas, fato este inclusive enaltecido pelo Ministro Luiz Fux no bojo do Mandado de Segurança (MS) nº 34.530 – DF, impetrado contra a votação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados que desfigurou o projeto de iniciativa popular: “(...) o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, §2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade nas normas constitucionais que regem o tema” (BRASIL, 2016, p. 4-5).

¹² <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/531691-COMISSAO-DE-REFORMA-POLITICA-VOTA-RELATORIO-SOBRE-DEMOCRACIA-DIRETA-NA-TERCA.html>
Acesso em 11-05-2017.

de emendas, em Plenário, aos projetos de iniciativa popular, o que reforça que o Brasil se aproxima mais do modelo de iniciativa não vinculante¹³.

Sobre a supressão dos parágrafos que limitavam a apresentação de emendas, o Deputado Rubens Pereira Junior (PCdoB-MA) defendeu a mudança, ao enaltecer a importância da possibilidade de apresentação de emenda, alegando que é por meio desta que se constrói maioria e assim muitas vezes salva-se uma proposta, ratificando mecanismos de negociação e criação de consensos no Parlamento e na própria sociedade.

É evidente a importância da apresentação de emendas às proposições legislativas. Aliás, representam um papel essencial do trabalho legislativo, uma vez que “as emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo” (MELO, 2006 p.197).

Por sua vez, no Mandado de Segurança (MS) nº 34.530 – DF, o Min. Luiz Fux, em evidente exercício de hermenêutica constitucional, ressaltou que o Supremo Tribunal Federal já entendeu ser vedada pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua conversão, por meio de emenda parlamentar, por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo. O Ministro Fux asseverou que, se há tais afrontas “quando o Parlamento desvirtua o conteúdo de projeto cunhado pelo Chefe do Executivo, com maior razão a citada afronta existe nos casos de distorção na matéria versada em proposta de iniciativa popular”.

Por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes, em audiência na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, afirmou que não devemos “*canonizar iniciativas populares*”, uma vez que seria duvidoso que as milhões de pessoas que assinaram o apoio, de fato, tenham consciência sobre provas ilícitas¹⁴, utilizando como exemplo um dos temas da proposição popular.

De igual modo, Fabrício Sarmanho de Albuquerque, as hipóteses de participação popular na elaboração legislativa não devem ser consideradas sacrossantas, intocáveis ou intrinsecamente “boas”. Assevera o autor que o fato de

¹³ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/532847-COMISSAO-DA-REFORMA-POLITICA-APROVA-RELATORIO-SOBRE-DEMOCRACIA-DIRETA.html> Acesso em 11-05-2017.

¹⁴ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,moro-e-gilmar-mendes-batem-de-frente-sobre-pacote-anticorrupcao,10000091908>. Acesso em 20/03/2017.

um determinado projeto de lei ser proposto por meio de iniciativa popular não significa que seja necessariamente bom, adequado ou mesmo compatível com a Constituição. Se, de um lado, há de ser ressaltado que todo o poder emana do povo, também deve ser afirmada a supremacia da Constituição (ALBUQUERQUE, 2011 p. 20).

No entanto, a concepção restritiva da iniciativa popular nos processos legislativos reflete a tese proclamada na Assembleia Nacional Constituinte, quando as forças mais conservadoras rechaçaram maximizar o instituto, excluindo a possibilidade de Proposta de Emenda à Constituição por Iniciativa Popular. Tal deliberação revela a tensão entre a vontade popular e as normas proclamadas na própria Constituição, bem como reduz o povo a um sujeito político simbólico.

É preciso ampliar os níveis democráticos, com a maior participação popular no processo legislativo e, com fundamento na soberania popular, estender a iniciativa legislativa à proposta de emenda à Constituição (BONAT; SCHIRMER, 2016 67-68). Tudo isso para que o regime democrático não represente tão somente um termo vazio, que contemple um sistema meramente formal, que se contente com a concepção idealizada entre a vontade do eleitor e a do eleito, mas que, na prática, acabem na defesa de interesses unipessoais ou de poderosos grupos empresariais ou religiosos (BEÇAK, 2013 p. 11), geralmente financiadores diretos ou indiretos das campanhas políticas e que, pela proximidade com os eleitos, acabam por exigirem outros compromissos que ferem o princípio republicano, violam o interesse público e lastreiam esquemas de corrupção.

Nesse contexto, a tecnologia deve ser utilizada em favor da democracia. Essa interatividade digital com as instituições ordinárias de Poder, tal como o Parlamento, pode ser otimizada com o uso de plataformas digitais no apoio de Projetos de Iniciativa Popular inscritos no âmbito da *internet*, tal como proclamado na Constituição Estadual do Espírito Santo, conforme parágrafo único do art. 69, com redação dada pela vanguardista Emenda Constitucional nº 80, de 4.6.2012 – DOE 5.6.2012.

Portanto, é importante a maximização dos instrumentos e técnicas de participação popular, para dar vez e voz à população, que, inevitavelmente, se vê alijada do processo legislativo brasileiro, que acaba por ser marcado pelos interesses de grupos econômicos e políticos hegemônicos.

9. CONCLUSÃO

Há um *déficit* democrático no processo de formação das leis no Brasil, acarretando, por consequência, uma crise de representação e de legitimidade do Poder Legislativo, bem como a descrença do cidadão com a política, compreendida como poder de organização, mobilização e transformação da sociedade.

Não obstante os avanços contidos na Constituição Federal de 1988, o processo legislativo brasileiro ainda é burocrático e precisa ser melhor compatibilizado com o princípio da soberania popular, ampliando assim os espaços na arena política aos cidadãos.

A partir de meados de 2013, com o início de diversas manifestações populares contra a corrupção e com o avançar da apuração das condutas ilícitas pela Operação Lava Jato, ficou evidente a necessidade de uma ampla reforma política, que eleve os níveis de participação democrática, minimizando a distância entre os eleitores e os eleitos.

Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar o papel do cidadão no processo legislativo para que a iniciativa popular seja ampliada, a fim de que se reduza a quantidade mínima de eleitores, facilite pela via digital ou até mesmo com os sistemas biométricos já desenvolvidos pela Justiça Eleitoral a identificação desses eleitores, possibilitando inclusive a proposição de Emenda Constitucional, bem como não haja usurpação da autoria da proposta legislativa, a qual deve tramitar de maneira célere, e, ainda, que se ampliem outras formas de democracia semidireta, como o veto popular e o *recall*.

A participação popular deve ser compreendida como um direito político fundamental a possibilitar a disseminação, pela previsão normativa e pela educação para o exercício da cidadania (CAMBI; ZANINELLI, 2017), da cultura democrática.

Desse modo, é plenamente factível a otimização do princípio da soberania popular por meio da iniciativa popular, especialmente com a subscrição dos apoiantes às propostas de iniciativa popular por meio eletrônico, viabilizadas assim pela Rede Mundial de Computadores e a *Internet*, estendendo a experiência vanguardista já proclamada na Constituição Estadual do Espírito Santo para todo o país.

Em âmbito infraconstitucional, mostra-se viável do ponto de vista político e jurídico a regulamentação do *lobby* no Brasil, sobretudo para que se confira maior

transparência aos grupos de pressão, o que viabiliza o maior controle social sobre o Poder Legislativo, bem como auxilia o cidadão a compreender melhor o que o Estado faz e por que faz.

Nessa dinâmica ainda, aguarda-se o julgamento da ADPF nº 385 que ataca dispositivos legislativos do Município de Aracaju (SE) que instituíra e regulamentara o veto popular, mais um instituto que fortalece a *reserva constitucional de participação popular*, possibilitando o pleno exercício do protagonismo político por quem detém, por direito, o poder.

Por sua vez, é importante discutir a “PEC do recall” como meio de mitigar o atual modelo de presidencialismo de coalizão que, além de não conseguir fazer as reformas que o Estado e a sociedade precisam, aumenta os níveis de corrupção e a ineficiência do poder público.

Outrossim, em que pese a longa espera para a regulamentação dos institutos do referendo, plebiscito e iniciativa popular, a Lei nº 9.709/98 foi tímida em suas previsões, não alcançando a efetividade que se esperava desses instrumentos proclamados na Constituição Federal. Assim, as discussões acerca da Reforma Política devem diminuir os entraves para a efetiva implementação desses institutos, inclusive para admitir a proposta de convocação de plebiscito por apoio de um décimo dos parlamentares.

Portanto, é urgente a necessidade de democratizar o processo legislativo, já que a democracia em sua plenitude não pode ficar restrita ao papel do cidadão em escolher seus representantes no processo eleitoral. O povo precisa ter um papel ativo nos rumos do Estado, de modo a garantir a efetiva realização dos direitos fundamentais por meio do exercício pleno da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho. *Processo legislativo*. Brasília: Vestcon, 2011.

ALONSO, Eduardo Horita; BERNARDINO, Laerty Morelin. Democracia: Legitimidade e Canais democráticos. *Revista Intervenção, estado e sociedade*. Ourinhos: v. 4, p. 153-170, jan. 2016. Disponível em:

<<http://www.revista.projuriscursos.com.br/index.php/revista-projuris/article/view/140/41>>. Acesso em: 13 Jun. 2017.

ALVES, Fernando de Brito. Constituição e Participação Popular. *A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. Jurisdição Constitucional e Participação Popular: sobre a possibilidade de novas relações entre o judiciário e o legislativo. *Novos Estudos Jurídicos*, [S.l.]. v. 19, n. 2, p. 497-524, jul. 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6016>>. Acesso em: 12 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v19n2.p497-524>.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. *Revista de informação legislativa*. v. 50, n. 199, p. 7–23, jul./set. 2013. ISSN 0034-835X. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/502915>> Acesso em: 12 jun. 2017.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Internet como esfera pública global e o papel atual dos parlamentos no processo legislativo. *Revista de Cultura e Extensão USP*. v. 13, p. 43-53, mai. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rce/article/view/98484>>. Acesso em: 12 June 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v13i0p43-53>.

_____. Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet). *Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI*, Niterói-RJ, 31 de out.-3 de nov. de 2012.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *História Constitucional do Brasil*. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por um repolitização da legitimidade*. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

_____. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, ano 45, n. 179, p. 53-55. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 29 set. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 07 set. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017

_____. Assembleia Nacional Constituinte – Comissão de Sistematização. *Emendas Populares, v. 1 e 2*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987

_____. Câmara dos Deputados. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>. Acesso em: 18 jun. 2017.

_____. *Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.530-DF*. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJ de 16-12-2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>> Acesso em: 12 jun 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Despacho nº 10416258. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 02 de março de 2016. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=385&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Chico Lopes. Comissão de Legislação Participativa - CLP. *Requerimento nº 93/2016*. 2016. "Requer apreciação da proposta de Projeto de Resolução, que objetiva alterar dispositivo do Regimento Interno, visando ampliar a participação social no Parlamento". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514459&filename=Tramitacao-REQ+94/2016+CLP>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BONAT, Debora; SCHIRMER, Laura Auler. Emenda à Constituição e Participação Popular: Um Exame da Possibilidade de Propositura Através da Iniciativa Popular. *Argumenta Journal Law*. Jacarezinho: n. 25, p. 61-86, mar. 2017. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/816>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

CAMBI, Eduardo; ZANINELLI, Giovana. Educação para a cidadania e judicialização da política. *Revista Juris Plenum*, v. 74, p. 81-106, mai. 2017.

CAVALCANTE FILHO, J. T. *Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Jan. 2016. (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

COELHO, Luiz Fernando. *Aulas de introdução ao Direito*. São Paulo: Manole, 2004. p. 170.

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

_____. *O povo brasileiro não é soberano*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/Util/Print/2631?print=Noticia>> Acesso em: 21 abr. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christiane Peter da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Revista Jurídica do Ministério Público do Paraná*, v. 6, p. 165-183, ago. 2017

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2003.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Campos dos Goitacazes: n. 4, p.435-484, dez. 2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>>. Acesso em: 12 jun de 2017.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e democracia. *Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. *O cidadão legislador: iniciativa popular de emenda constitucional no estado democrático de direito*. (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Soc. estado*. Brasília: v. 18, n. 1-2, p. 315-338, dec. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100015&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2017.

_____. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. *O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal*. Dissertação de Mestrado). Universidade de Fortaleza, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGELICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso à informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. *Revista de informação legislativa*. v. 53, n.212, p. 41 – 56, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/528140>> Acesso em: 21.05.2017.

MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. In. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

NEISSER, Fernando. *Porque a "PEC do recall" não garante a soberania popular*. 2017. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/fernando-neisser/porque-a-pec-do-recall-nao-garante-a-soberania-popular_a_22583182/>. Acesso em: 26 jun. 2017

SALGADO, Eneida Desiree. *Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. (Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2005.

_____. *Princípios estruturantes do direito eleitoral*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Paraná, 2010.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002;

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. *Revista Argumenta*. Jacarezinho: n. 7, p. 45-68, 2007. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/72>. Acesso em: 11 jun. 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Elementos para uma Teoria Geral dos Princípios na perspectiva Constitucional. In: LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 jun. 2017.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. São Paulo: Saraiva, 2011.