

A RIGIDEZ DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A INICIATIVA POPULAR E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO

THE STIFFNESS OF CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS FOR POPULAR INITIATIVE AND THE ACHIEVEMENT OF THE RIGHT TO JUSTICE ACCESS UNDER THE LEGISLATIVE POWER

Michelle de Freitas Vaz¹

RESUMO

O presente trabalho dedica-se ao estudo do instituto da iniciativa popular, no ordenamento jurídico brasileiro, destacando os rígidos requisitos constitucionais e legais para o seu exercício, os quais praticamente inviabilizam sua utilização pelos cidadãos. Inicialmente, são tecidas breves considerações acerca da concepção contemporânea de democracia, a qual buscou inserir mecanismos de participação direta do povo, de modo a equacionar a nítida tensão entre representação e participação, decorrentes da adoção do modelo de democracia representativa. Em sequência, analisa-se o instrumento da iniciativa popular e as formalidades para seu exercício, constatando-se a inconstitucionalidade da norma originária prevista no artigo 61, § 2º da Constituição Federal, a qual contrapõe-se a diversas outras normas constitucionais, de cunho principiológico, como: a soberania popular, o acesso à justiça, a máxima força concretizadora, irradiadora e condutora dos direitos humanos e, principalmente, o princípio da transformação social. Neste cenário, abordar-se a relevância da iniciativa popular como mecanismo de implementação do direito de acesso à justiça, no âmbito do Poder Legislativo, ressaltando a necessidade de compreensão deste direito como novo método de pensamento que diz respeito ao acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Outrossim, comenta-se a experiência da iniciativa popular na Federação Suíça e, por fim, apresentam-se as conclusões deste estudo.

¹ Mestranda em Direito pela Universidade de Itaúna e servidora do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: democracia participativa, iniciativa popular, acesso à justiça no âmbito do Poder Legislativo.

ABSTRACT

The present article is devoted to the study of the institution of popular initiative, in the Brazilian legal system, highlighting the strict constitutional and legal requirements for its exercise, which virtually hamper its use by the citizens. Initially, are woven brief observations about the contemporary conception of democracy, which sought to insert mechanisms for the direct participation of the people, in order to equate the clear tension between representation and participation, resulting from the adoption of the representative democracy model. In sequence, is analyzed the instrument of popular initiative and the procedures for its exercise, which noted the unconstitutionality of the original rule laid down in Article 61, § 2 of the Federal Constitution, which opposes several other constitutional provisions, with principle nature, such as: popular sovereignty, access to justice, the highest-scoring, radiating and conducting force of the human rights and, especially, the principle of social transformation. In this scenario, is addressed the relevance of popular initiative as a means of implementing the right of access to justice, in the legislative branch , emphasizing the need to understand this right as a new method of thinking with regard to access to the adequate and fair legal order. Moreover, is commented the experience of popular initiative in the Swiss Federation, and finally, is presented the conclusions of this study.

KEY-WORDS: participatory democracy, popular initiative, access to justice within the Legislative Power.

1 INTRODUÇÃO

As considerações acerca da concepção de democracia remontam a antiguidade clássica, em especial, a Cidade-Estado de Atenas, na Grécia, a qual é frequentemente apontada como paradigma de democracia direta e como inspiração para a formulação dos modelos modernos. (SANTOS, 2009, p. 15).

No mesmo sentido, Bobbio (2004, p. 39) assevera que pensar a democracia consiste em algo tão antigo quanto às reflexões sobre as coisas do Estado. Com isso, não há dúvida de que o termo democracia integrava o vocabulário político da época grega antiga.

Em uma acepção clássica ou aristotélica, democracia pode ser considerada como o governo do povo, de todos os cidadãos, isto é, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania e, por este motivo, difere-se tanto da monarquia, na qual apenas um governa, quanto da aristocracia, onde poucos governam. (BOBBIO, 2004, p. 319).

Entretanto, não obstante o mérito devido à Atenas pela construção da noção clássica de democracia, a qual influenciou consideravelmente a formação da doutrina ocidental em relação ao tema, deve-se lembrar que o acesso à política e o direito de participação da vida pública eram privilégios dos cidadãos atenienses, aos quais era concedida a possibilidade de deliberar, diretamente, sobre os assuntos de interesse público, mediante reunião em Assembleia. Neste cenário, em contrapartida, estavam excluídos os estrangeiros, escravos, mulheres e crianças. (AUAD et. al., 2004, p. 292).

De todo modo, é comum este fascínio, considerando-se o fato de que todos os cidadãos atenienses, ressalvadas restrições acima, participavam das deliberações políticas, sem intermediários, votando em propostas colocadas em discussão na Assembleia e não em candidatos, o que demonstra algum tipo de igualdade, ainda que limitada. (AUAD et. al., 2004, p. 292-293).

Posteriormente, nas Idades Média e Moderna, embora houvesse instituições de democracia direta, especialmente entre os romanos, o surgimento do Império acarretou o abandono dos caminhos democráticos. (CINTRA, 1992, p. 04).

No século XVIII, em decorrência do pensamento de Rousseau, expresso no Contrato Social, ressurgiu a ideia democrática, fundada na premissa de que o poder legislativo pertence ao povo e deve ser exercido diretamente por este, uma vez que soberania e a vontade geral jamais podem ser alienadas ou representadas. (ROUSSEAU, 2004, p. 91).

No entanto, o próprio Rousseau admitia a dificuldade de aplicação do modelo de participação direta nos Estados de larga escala, o que fatalmente acarretaria a adoção da democracia representativa e, com isso, os cidadãos passariam a escolher seus representantes, cuja função específica seria o exercício da política. (AUAD et. al., 2004, p. 293).

Por isso, em virtude desta constatação, a democracia representativa ganha força², sendo que sua consolidação se dá com a Independência dos Estados Unidos da América e com a consequente implementação do primeiro governo democrático moderno, adotado em um espaço de larga escala e pautado em uma economia de mercado³.

Todavia, esta mudança de paradigma, na qual o binômio democracia-participação cede lugar para democracia-representação, causa uma tensão, haja vista a possível contradição presente na nova fórmula democrática.

2 TENSÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

De acordo com Santos (2009, p. 16), ao longo de sua história, o regime democrático representativo esteve sob constante pressão por parte dos grupos populares que almejavam a ampliação da participação política. Daí a mencionada tensão constante na nova fórmula democrática, a qual resulta da mistura do princípio democrático com a ideia de representação.

Enfrentando este problema, Benjamim Constant (*apud* BOBBIO, 2004, p. 323-324) afirma que a politização completa da sociedade moderna nos moldes gregos, é impraticável devido à expansão das relações. Por isso, a única forma de democracia possível seria a democracia representativa ou parlamentar.

Atualmente, nos Estados ocidentais, a democracia baseada na concepção de representação política é ainda consagrada como a mais adequada forma de governo, defendida em inúmeros discursos políticos como o regime viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos direitos humanos. (AUAD et. al., 2004, p. 293-294).

No entanto, a tensão ainda mostra-se evidente e o regime democrático, considerado mais adequado, não tem correspondido aos anseios do povo, estando desacreditado e desvirtuado não somente no Brasil, mas em diversos outros países. Entre as queixas principais

² Ao contrário de Rousseau, Montesquieu defende que a liberdade política somente realiza-se em um Estado representativo: “*Já que, num Estado livre, todo o homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo que não pode fazer por si mesmo. [...] A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos*”. (MONTESQUIEU, 1973, p. 158).

³ Ademais, deve-se, ainda, acrescentar a relevância da Constituição Francesa de 1791, a qual declara, expressamente em seu artigo 2º, a adoção da democracia representativa. (RIBEIRO, 2014, p. 06).

dos cidadãos no tocante à crise da democracia contemporânea encontra-se o desvio de sua finalidade precípua⁴, configurando um cenário no qual prevalecem interesses particulares, corporativos, oligárquicos, em detrimento do interesse público. (AUAD et. al., 2004, p. 296).

Ademais, deve-se ressaltar que, no Brasil, esta situação de insatisfação popular eleva-se ainda mais com os crescentes escândalos de corrupção envolvendo diversos poderes, órgãos e setores do Poder Público, a exemplo, do Mensalão e das bilionárias e obscuras transações comerciais da Petrobrás, bem como com a precariedade na prestação dos serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança pública, transporte público, entre outros.

Com isso, diante do descrédito em relação à democracia representativa e da insatisfação dos cidadãos e visando a amenizar a tensão entre representação e participação, surge a possibilidade de inserção, neste sistema, de mecanismos de participação popular direta, como o plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular⁵, proporcionado a interferência direta do povo na tomada de decisões do país⁶.

Entretanto, neste momento, deve-se asseverar que não se trata do abandono da representação política, uma vez que os mecanismos de participação direta possuem caráter complementar e objetivam o aprimoramento do sistema, reduzindo a distância entre os representantes e os representados.

Mostra inegável avanço a inserção de mecanismos de democracia participativa na ordem constitucional, sob a perspectiva de que a complementaridade existente entre as formas de representação e de participação políticas corrija determinadas dificuldades do sistema político e, inclusive, reduza a distância entre representantes e representados. (MORAES *apud* SANTOS, 2009, p. 25)

Nesta esteira de pensamento, a República Federativa do Brasil adotou os seguintes mecanismos de participação popular direta, conforme expresso no artigo 14, da Constituição Federal de 1988:

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

- I- Plebiscito;
- II- Referendo;
- III- Iniciativa popular.

⁴ Nas palavras de Lincoln (*apud* BONAVIDES, 2012, p. 288) a democracia compreende: “o governo do povo, para o povo e pelo povo”.

⁵ Conforme Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 153), os mais conhecidos e utilizados mecanismos de participação popular são: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular.

⁶ Em relação à relevância da participação política dos cidadãos, o que remete à ideia de cidadania ativa, a qual, por sua vez, pressupõe a consciência e a preparação dos indivíduos para intervir nos assuntos de interesse público, afirma Nascimento (2008, p. 276) que para a reforma do Estado brasileiro, os caminhos de participação da sociedade civil devem ser ampliados, pois, para que a democracia seja plenamente exercida, a construção de outros caminhos de participação política do povo são imprescindíveis.

No que diz respeito a estes três institutos de participação direta, em razão do objetivo do presente estudo, será dada ênfase à iniciativa popular, destacando os requisitos para seu exercício e sua relevância como instrumento de concretização do direito ao acesso à justiça, este compreendido como novo método de pensamento⁷, no âmbito do Poder Legislativo.

3 INICIATIVA POPULAR

Conforme Anastasia et. al. (2007, p. 117), a Constituição Federal de 1988 inaugurou um segundo período democrático da história do Brasil e, consoante considerável consenso na literatura contemporânea, o momento mais democrático vivenciado pelo país.

Neste diapasão, ao estabelecer em seu artigo 1º, parágrafo único, que todo poder emana do povo, o qual pode exercê-lo diretamente ou por intermédio de seus representantes eleitos, a Carta da República consagra tanto o princípio da representação popular quanto o da participação direta dos cidadãos no poder. (SANTOS, 2009, p. 46).

Com isso, constata-se a preocupação do constituinte originário em atenuar a tensão entre a representação e a participação, mediante a instituição de mecanismos de participação direta dentro do sistema representativo, com o intuito aprimorá-lo e de atender aos anseios sociais.

Outrossim, seguindo esta linha de raciocínio, o texto constitucional prevê a participação direta do cidadão por intermédio do sufrágio universal, do voto direto e secreto e, ainda, através do plebiscito, referendo e iniciativa popular, nos termos do artigo 14, incisos I, II, e III.

Destarte, após dez anos da promulgação do texto constitucional, editou-se a lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, com o propósito de regulamentar o exercício dos três mecanismos de participação direta do povo nas tomadas de decisões públicas, dentre os quais destaca-se a iniciativa popular.

A iniciativa popular, dentre os institutos da democracia semi-direta, revela-se o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos. (BONAVIDES, 2012, p. 311). Ou seja, o referendo e o plebiscito apenas asseguram ao povo que este não será submetido à legislação com a qual não concorde. Por outro lado, a iniciativa

⁷ Em relação ao acesso a justiça como novo método de pensamento, recomenda-se a leitura da obra *Direito Material Coletivo*, de Gregório Assagra de Almeida.

popular propicia ao corpo de cidadãos o exercício de uma “verdadeira orientação governamental”, consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que, no seu parecer, melhor atenda ao interesse público. (LAFERRIÈRE *apud* BONAVIDES, 2012, P. 312-313).

Neste sentido, Maria Victória Benevides (1991, p. 33):

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.

No tocante à origem do instituto, segundo Paulo Bonavides (2012, p. 313), previu-se pela primeira vez a iniciativa popular nos Estados Unidos, no Estado de South Dakota, sendo, porém, Oregon, em 1904, o primeiro Estado americano a utilizá-la efetivamente.

Porém, para outros autores, como Duarte Neto (2005, p. 68-76), a iniciativa popular já havia sido prevista, na Europa, antes da Primeira Guerra Mundial, no texto da Constituição Francesa de 1793. E, ainda, o mencionado autor salienta que os Estados Unidos foram fortemente influenciados pela Suíça, especialmente no que se refere à iniciativa popular e ao referendo, haja vista a experiência deste país com a democracia, podendo, inclusive, ser considerado como berço da democracia participativa moderna. (DUARTE NETO, 2005, p. 69).

Nesta linha de raciocínio, Gross e Kaufmann (2002, p. 03) destacam a Suíça e os Estados Unidos como pioneiros em termos de democracia contemporânea.

Em relação à Suíça, interessante mencionar que já em 1865, no Cantão de Zurique, havia a possibilidade de modificação parcial do texto constitucional mediante iniciativa popular, a qual exigia a participação de 10.000 eleitores pleiteando a alteração. (SANTOS, 2009, p. 66).

Ademais, este mecanismo também foi regulado na Constituição de Weimar, de 1919, a qual admitia a iniciativa quando tomada, no mínimo, pela décima parte do eleitorado. (BONAVIDES, 2012, p. 313)⁸.

Outrossim, pode-se observar que as condições para o exercício deste direito de deflagrar o procedimento legislativo variam de acordo com os preceitos constitucionais e legais do país no qual o instituto encontra-se consagrado.

⁸ Oportunamente, serão tecidas algumas considerações em relação à iniciativa popular no direito comparado.

No Brasil, conforme o artigo 61, parágrafo 2º, da Constituição Federal, que inovou no ordenamento jurídico nacional⁹, a iniciativa popular, no âmbito federal, 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 em cinco Estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

No mesmo sentido, a Lei nº 9.709, que regulamenta o exercício dos mecanismos de participação direta previstos no artigo 14 da Constituição Federal, no que diz respeito à iniciativa popular, em seus artigos 13 e 14, transcreveu os mesmos requisitos já expressos no texto constitucional (artigo 61, §2º), acrescentando que o projeto de lei deve versar, apenas, sobre um assunto e que, após ser apresentando à Câmara dos Deputados, esta Casa não pode rejeitá-lo com base em vício de forma, devendo, portanto, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Com isso, verifica-se que a referida lei praticamente não contribuiu para a regulamentação do instituto, demonstrando a falta de interesse dos congressistas em viabilizar e incentivar a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas e ensejando severas críticas por parte da doutrina¹⁰.

Além disso, também merece crítica a extrema rigidez dos requisitos tanto constitucionais quanto legais para o exercício da iniciativa popular, principalmente, no tocante ao número de assinaturas necessárias, o que praticamente inviabiliza a participação popular através deste instituto.

Em sintonia com esta afirmação, AUAD (2004, p. 308): “O número elevado de assinaturas, bem como sua distribuição pelos Estados são fatores que, de certa forma, dificultam o exercício desse direito”.

⁹ Benevides (apud SANTOS, 2009, p. 66) informa dois antecedentes à Constituição de 1988 em que foram formalizadas intenções de institucionalizar a iniciativa legislativa pela sociedade. Em 1966, uma comissão da qual participaram os juristas Goffredo Telles Junior, Manoel Ferreira Filho, José Pedro Galvão de Souza e o cientista político Oliveiros Ferreira elaborou, a pedido do Instituto dos Advogados de São Paulo, um anteprojeto de Constituição, segundo o qual a iniciativa das leis federais e estaduais seria de competência do governo e de novas entidades, denominadas de “instituições representativas” (domésticas, culturais, econômicas e profissionais) e ‘federações institucionais’”. Em 1978, Edmar Bacha e Roberto Mangabeira apresentaram o “Projeto Brasil”, que defendia a introdução da iniciativa popular e do referendo; porém, o debate político-partidário que se sucedeu não contemplou esses assuntos.

¹⁰ Conforme SANTOS (2009, p. 87): “A literatura costuma criticar a parcimônia com que a Lei nº 9.709, promulgada em 18 de novembro de 1998, regulamentou o assunto. Indubitavelmente, a referida lei praticamente não contribuiu para o exercício participativo mediante a iniciativa popular das leis, pois seu conteúdo nada acrescentou na regulamentação do instituto”.

Para melhor visualizar a rigidez destas exigências, deve-se levar em consideração que o eleitorado nacional atual compreende 140.646.446 cidadãos, sendo que 1% deste total equivale a 1.406.464 eleitores. Portanto, são necessárias 1.406.464 de assinaturas para deflagrar o procedimento legislativo¹¹.

Entretanto, esta não é a única formalidade, considerando que este número elevado de assinaturas ainda deve ser distribuído em pelo menos cinco Estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles, consoante tabela abaixo¹²:

Abrangencia	Quatitativo	%
AC	498.017	0,354
AL	1.863.029	1,325
AM	2.164.620	1,539
AP	448.018	0,319
BA	10.110.122	7,188
CE	6.192.371	4,403
DF	1.847.896	1,314
ES	2.623.944	1,866
GO	4.219.655	3
MA	4.558.855	3,241
MG	15.019.136	10,679
MS	1.775.061	1,262
MT	2.170.993	1,544
PA	5.100.797	3,627
PB	2.865.819	2,038
PE	6.498.122	4,62
PI	2.365.074	1,682
PR	7.727.727	5,494
RJ	11.893.309	8,456
RN	2.355.539	1,675
RO	1.105.353	0,786
RR	292.394	0,208
RS	8.328.413	5,922
SC	4.739.345	3,37
SE	1.386.366	0,986
SP	31.253.317	22,221

¹¹ Dados obtidos no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado-eleicoes-2012>. Acesso em: 06/04/14.

¹² Dados obtidos no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 06/04/14.

Outrossim, esta contradição mostra-se ainda mais evidente ao constatar-se que, na última eleição para Deputado Federal, elegeu-se o candidato Chico das Verduras, do PRP, Roraima, com 5.903 votos¹³.

Destarte, outro indicador de suma relevância refere-se à efetiva utilização do mecanismo da iniciativa popular no Brasil. Ou seja, deve-se indagar em quantas oportunidades o instituto foi realmente utilizado no país, aferindo-se, com isso, a existência ou não de uma cultura de participação popular.

Embora seja objeto de divergência entre os autores, frequentemente são citados quatro projetos de lei derivados de iniciativa popular.

O primeiro deles é conhecido como Projeto de Iniciativa Glória Pérez, cujo movimento popular se deu em razão do homicídio da filha da atriz Glória Pérez. O documento reuniu mais de um 1 milhão e 300 mil assinaturas, culminando na Lei nº 8.930/94, que trouxe modificações à Lei de Crimes Hediondos. No entanto, deve-se alertar que, não obstante a agitação popular, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Presidente da República, através da Mensagem nº 571, de 08/09/1993. Em consulta ao site da Câmara, o projeto aparece como sendo de co-autoria do Executivo e da iniciativa popular. Porém, no site do Senado, a tramitação legislativa menciona, apenas, o Executivo. Destarte, este projeto não pode, a rigor, ser considerado como de iniciativa popular (LENZA, 2010, p. 394).

O segundo projeto a ser mencionado, conhecido como projeto de “captação do sufrágio”, conforme sua justificativa, almejou “dar mais condições para que a Justiça Eleitoral possa coibir com mais eficiência o crime de compra de votos de eleitores”. (DCD, 15/09/1999, p. 41598). Entretanto, embora tenha contato com a participação da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), o projeto, em 10/08/1999, havia conseguido apenas 952.314 assinaturas, ou seja, número insuficiente, consoante exigência constitucional, para inicial o processo legislativo, a qual, na época, correspondia a 1 milhão e 60 mil assinaturas. Diante desse problema, o projeto foi, então, subscrito pelo Deputado Albérico Cordeiro e outros 59 parlamentares, resultando na aprovação da Lei 9.840/99. (CERQUEIRA, 2004, p. 1147).

¹³ Dado obtido no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 06/04/14.

Portanto, infere-se que este segundo projeto não pode ser mencionado como decorrente da iniciativa popular, pois sequer cumpriu os requisitos constitucionais, tendo sido subscrito por parlamentares, os quais, autonomamente, já teriam a iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

Outrossim, o terceiro exemplo, conhecido como “projeto do fundo nacional para moradia popular”, refere-se a um típico exemplo de projeto de lei oriundo da iniciativa popular, uma vez que seguiu rigorosamente as exigências constitucionais e legais e não contou com a participação de nenhum outro legitimado ativo para apresentação do documento. Tal projeto, que tramitou no Legislativo por mais de 13 anos, resultou na aprovação da Lei nº 11.124/05, a qual disciplinou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. (LENZA, 2010, p. 397).

Por último, merece especial relevo, o recente projeto de lei conhecido como “Ficha Limpa”, que reuniu mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas, acarretando a aprovação da Lei Complementar nº 135, em 04 de junho de 2010, a qual altera a Lei Complementar nº 64/90, estabelecendo casos de inelegibilidade, prazos de cassação, entre outras providências, as quais visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Deste modo, é possível inferir que a experiência brasileira em relação à iniciativa popular é muito tímida. E, isso se deve, principalmente, à rigidez dos requisitos necessários para o seu exercício, tornado-a mero “instituto decorativo”, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Na mesma tônica, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2003, p. 207) reconhecem:

[...] a coleta popular de assinaturas tem sido, na maioria das vezes, utilizada tão-somente como meio de pressão sobre o Congresso Nacional para o trato de determinada matéria, porquanto seu efeito precípua consiste em provocar relevante movimentação da opinião pública sobre o assunto.

Todavia, a rigidez dos requisitos para o exercício da iniciativa popular não compreende o único problema relacionado ao instituto, devendo, ainda, ser tratados dois relevantes aspectos: (1) a possibilidade de livre alteração pelos parlamentares do projeto proposto pelos cidadãos, caracterizando até o seu desnaturamento; e (2) (in)viabilidade de projeto de emenda constitucional por meio iniciativa popular.

Conforme já mencionado, a iniciativa popular objetiva, tão-somente, iniciar o processo legislativo. Nas palavras de Lenza (2010, p. 392), o instituto serve, apenas, para dar o “start”, ou seja, para deflagrar o referido processo.

Contudo, a partir deste momento, o Parlamento poderá rejeitar o projeto de lei ou, ainda, emendá-lo livremente, desnaturando a essência do instrumento e contrariando os anseios populares.

Por isso, faz- necessária a instituição de limites à atividade legislativa no que tange a apreciação e deliberação dos projetos de lei decorrentes da iniciativa popular, uma vez que não se mostra razoável permitir que os parlamentares desvirtuem a proposta inicial dos cidadãos, caracterizando flagrante ofensa ao princípio da soberania popular, estampado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Assim, propõe-se que o poder de modificação dos projetos de iniciativa popular pelos parlamentares restrinja-se a questões jurídicas, como o controle de constitucionalidade das propostas, sendo vedadas, porém, as alterações de caráter político, as quais possam acarretar o desnaturamento ou o desvirtuamento do projeto inicial, contrariando a vontade geral e ofendendo a soberania popular.

Ademais, nas hipóteses complexas em que seja difícil aferir o cunho político ou ainda a possibilidade de desnaturamento ou desvirtuamento da proposta inicial, sugere-se que, após a deliberação parlamentar, o projeto seja submetido a referendo popular, de modo a possibilitar a intervenção dos cidadãos os quais devem manifestar sua anuência ou não com a modificação empreendida pelo Congresso Nacional.

Outrossim, outro ponto polêmico em relação ao instituto em estudo, diz respeito à possibilidade de utilização da iniciativa popular para a propositura de emendas constitucionais.

Entretanto, não há previsão expressa nem na Constituição Federal de 1988, nem na Lei nº 9.709, ressaltando que ambos os diplomas utilizam a expressão “projeto de lei” e, em nenhum momento, fazem alusão ao “projeto de emenda constitucional”. (AUAD et. al., 2004, p. 309).

Além disso, o artigo 60 da Carta da República, o qual estabelece o rol de legitimados ativos para apresentação de emenda ao texto constitucional, não menciona a iniciativa popular¹⁴.

¹⁴ Artigo 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.

Todavia, deve-se asseverar que a ausência de previsão expressa tanto no texto constitucional quanto nas leis infraconstitucionais desta possibilidade, não constitui empecilho ao exercício deste direito, pois a interpretação sistemática dos princípios constitucionais, em especial os que consagram a soberania popular e a prevalência dos direitos fundamentais, abrem as portas no sentido de viabilizar a participação popular que pretenda alterar as normas constitucionais.

Ademais, deve-se lembrar que, ao se tratar de direitos e garantias fundamentais, como é o caso da iniciativa popular, não se pode adotar uma interpretação restritiva e que constitua óbice a própria efetivação do direito. Ou seja, neste campo, adota-se uma postura aberta e ampliativa, que promova a máxima força concretizadora dos direitos fundamentais. (ALMEIDA, 2008, p. 322).

Portanto, conclui-se pela plena possibilidade de utilização da iniciativa popular para apresentação de projetos de emenda constitucional, posicionamento o qual encontra-se em consonância com os princípios da República Federativa do Brasil, em especial, a soberania popular, a máxima força concretizadora, irradiadora e condutora dos direitos humanos, que determina o comportamento dos operadores jurídicos e da sociedade como um todo. (ASSAGRA, 2008, p. 322).

4 INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 61, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Conforme já tratado anteriormente, o artigo 61, § 2º da Constituição Federal estabelece rígidos requisitos para o exercício da iniciativa popular, uma vez que o projeto de lei deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

Contudo, essas rigorosas exigências por parte do constituinte originário, as quais se repetem na Lei nº 9.709, que regulamenta os mecanismos de participação direta do cidadão no processo de tomada de decisões públicas, acabam por praticamente inviabilizar a utilização do instituto, ofendendo diretamente vários princípios constitucionais, dentre os quais

merecem destaque: princípio da soberania popular, princípio do acesso à justiça¹⁵, princípio da máxima força concretizadora, irradiante e condutora dos direitos humanos em relação à conduta de todos os órgãos e agentes públicos, bem como operadores jurídicos e os particulares em geral.

Com efeito, vem à tona a questão de saber se uma norma originalmente contida no documento constitucional (e elaborada de modo eficaz, do ponto de vista formal), uma norma criada, portanto, não por força do poder constituinte derivado reformador ou revisor, mas da ampla competência do poder constituinte originário, pode ser considerada materialmente inconstitucional.

Este assunto tem sido motivo de calorosos debates entre os autores, os quais se dividem entre aqueles que defendem o princípio da unidade da constituição, segundo o qual as normas constitucionais devem ser interpretadas em conjunto, evitando-se o conflito entre normas constitucionais; e aqueles que defendem posição oposta, no sentido de advogar a tese da hierarquização dos preceitos constitucionais, possibilitando, com isso, o choque de normas constitucionais e gerando a necessidade de critérios para a solução destas antinomias. (AZEVEDO, 2007, p. 09).

Em defesa da unidade da Constituição e, por conseguinte, da impossibilidade de normas constitucionais inconstitucionais, afirma André Tavares Ramos (*apud* AZEVEDO, 2007, p. 09):

Considera-se a Constituição como um sistema e, nessa medida, um conjunto coeso de normas. (...) Assim, não se pode tomar uma norma como suficiente em si mesma. Não obstante todas as normas sejam dotadas da mesma natureza e do mesmo grau hierárquico, algumas, em virtude de sua generalidade e abstratividade intensas, acabam por servir como vetores, princípios que guiam a compreensão e a aplicação das demais normas, devendo-se buscar sua compatibilização.

No mesmo sentido, podem ser mencionados outros autores, como Luis Roberto Barroso, Gomes Canotilho e Uadi Lammêgo. (AZEVEDO, 2007, p. 10).

Todavia, de modo oposto, o professor alemão Otto Bachof (1951, p. 55) argumenta que, embora este tema possa parecer, à primeira vista, paradoxal, pois, na verdade, uma lei constitucional não poderia, manifestamente, violar a si mesma, é possível sim que uma norma constitucional de significado secundário, nomeadamente uma norma somente

¹⁵ Conforme será abordado no próximo tópico, a iniciativa popular compreende garantia fundamental cujo exercício está diretamente ligado ao direito de acesso à justiça no âmbito do Poder Legislativo. Neste sentido, o direito fundamental ao acesso à justiça não se limita ao Poder Judiciário e deve ser compreendido como novo método de pensamento, o qual tem como suporte a teoria crítica do Direito.

formalmente constitucional, fosse de encontro a um preceito material fundamental da Constitucional.

De modo semelhante, os constitucionalistas Krüger e Giese (*apud* Bachof, 1951, p. 55-56) admitem esta possibilidade, defendendo que, diante desta contradição, a norma de grau constitucional inferior, ou seja, a norma apenas formalmente constitucional, seria considerada inconstitucional e inválida¹⁶.

Com efeito, após a apresentação das duas vertentes em relação à inconstitucionalidade das normas originárias, o presente estudo opta pela tese defendida pelo professor alemão Otto Bachof, reconhecendo níveis hierárquicos diferenciados das normas constitucionais, ou seja, normas formal e materialmente constitucionais e as normas apenas formalmente constitucionais¹⁷, o que possibilita a existência de conflitos.

Nesta esteira, verifica-se que a regra constante no artigo 61, § 2º compreende norma apenas formalmente constitucional que afronta diretamente outras normas materialmente constitucionais, de cunho principiológico, as quais dizem respeito à soberania popular (artigo 1º, inciso II e parágrafo único), ao acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV), à máxima força concretizadora, irradiadora e condutora dos direitos humanos (artigo 1º, inciso III; artigo 3º e artigo 4º, inciso II) e, principalmente, o princípio da transformação social (artigo 3º).

Neste momento, deve ser ressaltado o rico teor do artigo 3º da Constituição Federal, no qual estão estampados nítidos compromissos da República Federativa do Brasil com a transformação da realidade social, os quais vinculam a todos, Legislativo, Executivo, Judiciário e a própria sociedade em geral. (ALMEIDA, 2008, p. 353).

Entretanto, não se pode alcançar o objetivo fundamental da transformação social excluindo-se ou dificultando-se a participação do cidadão, através da iniciativa popular, da tomada de decisões relevantes para a sociedade e para o país.

Ademais, deve-se salientar que a interferência direta do povo por meio da iniciativa popular compreende claro exercício do direito de acesso à justiça, no âmbito do Poder

¹⁶ Corroborando a tese defendida por Bachof, outros autores podem ser mencionados, como: Fernando Garrido Falla, Eduardo Garcia de Enterría, Néelson Sampaio, José Souto Maior Borges, Ivo Dantas e Pedro Pontes Azevêdo. (AZEVEDO, 2207, p. 10).

¹⁷ No tocante às normas material e formalmente constitucionais, Maria Helena Diniz (1992, p. 13): em sentido material, consiste no complexo de normas constitucionais pela sua matéria, isto é, por normas básicas indicativas de como devem ser elaboradas todas as normas gerais. A Constituição, no sentido formal, abrange normas constitucionais que, pela sua forma, embora disciplinem certas condutas de modo imediato, submetem-se a um processo específico de produção ou alteração disciplinado por outra norma constitucional.

Legislativo, haja vista o direito de cada indivíduo e da sociedade em geral de participar e contribuir para o devido processo legislativo, o qual resulte em normas adequadas e justas.

Por isso, conclui-se que o artigo 61, § 2º não se coaduna com o modelo constitucional adotado pelo Brasil, o qual constitui o Estado Democrático de Direito compromissado com a transformação da realidade social, com a tutela jurídica ampla, dinâmica, aberta e concretizante dos direitos individuais e coletivos, dentre estes, o direito de acesso à justiça no âmbito do Poder Legislativo, sendo a iniciativa popular uma das principais formas de efetivação. (ALMEIDA, 2008, p. 353).

Destarte, diante da constatação da inconstitucionalidade do supramencionado dispositivo constitucional, faz-se necessária a sua alteração, reduzindo-se as exigências para o exercício da iniciativa popular, de modo a democratizar o instituto, tornando-o acessível aos cidadãos, em consonância com a principiologia constitucional.

Assim sendo, visando à solução do problema, sugere-se que o requisito de um por cento de subscrições, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles para a propositura de projeto à Câmara dos Deputados, seja substituído pelo número mínimo de votos necessários para a eleição de um deputado federal. Por exemplo, na eleição de 2012, o candidato eleito com menor número de votos, foi o Chico das Verduras, do PRP, de Roraima, com 5.903 votos. Então, para este período eleitoral até a próxima eleição, a referência para a iniciativa popular deve ser de 5.903 assinaturas, dispensando-se, ainda, a necessidade de distribuição entre, pelo menos, cinco Estados.

Esta proposta de alteração baseia-se nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que se um deputado federal foi eleito com 5.903 votos e este pode, sozinho, atuando como representante do povo, deflagrar um processo legislativo, não seria proporcional e razoável exigir um número superior para que este mesmo povo possa, diretamente, praticar o mesmo ato.

Outrossim, além da modificação do número mínimo de assinaturas exigido para iniciar o processo legislativo destinados à análise de projetos de lei, faz-se necessária, ainda, a ampliação do instituto, de modo a viabilizar propostas de emendas constitucionais por iniciativa popular, em consonância com os princípios constitucionais que consagram a soberania popular e a prevalência dos direitos fundamentais, entre outros já destacados neste estudo.

Com isso, conseqüentemente, deve ser fixado o número mínimo de assinaturas para a deflagração dos projetos que pretendam alterar o texto constitucional. Neste momento, cumpre ressaltar a impossibilidade de utilização do mesmo critério adotado para os projetos de lei, tendo em vista a rigidez da Constituição de 1988, a qual prevê um procedimento mais rigoroso tanto para a propositura dos projetos de emenda constitucional, quanto para sua aprovação no Congresso Nacional¹⁸.

Assim, sugere-se que, para apresentar projeto de emenda constitucional, iniciando o processo legislativo, mediante iniciativa popular, devam ser anexadas, no mínimo, cem mil assinaturas de cidadãos brasileiros.

Deste modo, infere-se que a relativização dos requisitos para o exercício da iniciativa popular, nos moldes acima sugeridos, revigora e democratiza o instituto em questão, tornando-o efetivamente acessível aos cidadãos e não, apenas, um instrumento decorativo e de pressão política¹⁹.

5 ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: NOVO MÉTODO DE PENSAMENTO

A ênfase no acesso à justiça como método de pensamento constitui, atualmente, o epicentro da transformação do próprio pensamento jurídico, o qual permaneceu por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante, que somente serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia em seu verdadeiro sentido e a justiça da realidade social. (ALMEIDA, 2008, p. 280).

Neste diapasão, não é possível pensar no Direito, sem refletir acerca do acesso à uma ordem jurídica adequada e justa. Do mesmo modo, não há Direito sem efetividade, assim como não há sentido falar em democracia, sem acesso à justiça. (ALMEIDA, 2008, p. 281).

¹⁸ Conforme regra constante no 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 Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

¹⁹ Nesta esteira de pensamento, Habermas defende que a democracia deve sustentar, simultaneamente, as garantias das liberdades dos cidadãos privados e as garantias que possibilitam a esses cidadãos terem condições de se associarem nos processos discursivos orientadores de ações do sistema político e social. Com isso, evidencia-se a relevância das modificações no instituto da iniciativa popular, o qual constitui importante canal de comunicação entre os cidadãos e um dos centros de tomada de decisões políticas e sociais, o Poder Legislativo.

Conforme salientam, com precisão, Cappelletti e Bryant Garth (apud (ALMEIDA, 2008, p. 281), o acesso à justiça é o mais fundamental dos direitos, pois a partir de sua efetivação, viabilizam-se os demais direitos.

Com efeito, constata-se a relevância do acesso à justiça para a concretização dos direitos fundamentais e para o cumprimento dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, os quais encontram-se alicerçados no princípio da transformação social.

Entretanto, deve-se asseverar que o direito de acesso à justiça não se restringe ao acionamento do Poder Judiciário, mas diz respeito ao acesso a uma ordem jurídica justa. (WATANABE apud GRINOVER, 1998, p. 128). Por este motivo, este direito abrange todos os meios e instrumentos capazes de conduzir a esta ordem jurídica justa e adequada, seja no âmbito do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Nesta esteira, pode-se inferir que a iniciativa popular compreende importantíssimo instituto cujo exercício está diretamente conectado à materialização do direito fundamental de acesso à justiça, no domínio do Poder Legislativo. Em outras palavras, através da iniciativa popular os cidadãos exercem o direito de interferir, participar, contribuir e fiscalizar o devido processo legislativo, o qual poderá culminar em produções legislativas adequadas à necessidade social e que estejam em sintonia fina com a principiologia constitucional.

Outrossim, a análise do acesso à justiça pressupõe a compreensão dos problemas e dos anseios sociais. Por este motivo, não é mais aceitável o enfoque meramente dogmático e formalista das normas jurídicas, impondo-se a sua efetividade, especialmente, daquelas que veiculam direitos e garantias fundamentais. (ALMEIDA, 2008, p. 281).

Deste modo, as normas tanto constitucionais quanto infraconstitucionais que disciplinam a iniciativa popular devem se atentar para a efetividade²⁰ do instituto como instrumento de garantia do acesso à justiça no Poder Legislativo, uma vez que não basta a previsão abstrata deste direito, se não houver reais possibilidades de sua implementação.

²⁰ No que se refere à efetividade dos direitos fundamentais, Paulo Bonavides (2012, p. 643) destaca que, na nova hermenêutica constitucional, não é suficiente apenas interpretar o preceito constitucional, é preciso concretizá-lo.

6 INICIATIVA POPULAR NO DIREITO COMPARADO: EXPERIÊNCIA DA FEDERAÇÃO SUÍÇA

Conforme já ressaltado neste trabalho, a Suíça ostenta a qualidade de berço da democracia participativa, servindo de modelo para a consolidação dos regimes democráticos nos países ocidentais. Neste sentido, é interessante ressaltar que, enquanto nos demais ordenamentos jurídicos os mecanismos de participação direta dos cidadãos foram conquistados arduamente, mediante avanços e retrocessos, na Suíça, houve um natural amadurecimento, resultante da constante intervenção do povo nos assuntos do Estado. (DUARTE NETO, 2005, p. 54).

No ordenamento jurídico suíço, os institutos de democracia participativa foram previstos inicialmente na esfera cantonal e, progressivamente, alcançaram status constitucional, nos textos das Constituições de Saint Gall (1831), Eale (1832), Valais (1839) e Lucerna (1841). (RIBEIRO, 2014, p. 28-30).

Recentemente, especificamente, no ano 2000, a Constituição Suíça sofreu profunda alteração, podendo-se, inclusive, afirmar que se trata de novo diploma constitucional. Contudo, não obstante esta substancial modificação, o mecanismo da iniciativa popular permaneceu praticamente o mesmo. (DUARTE NETO, 2005, p. 59-60).

No âmbito federal a iniciativa popular encontra-se prevista, exclusivamente, para a adição ou revogação de normas constitucionais, sendo que, na esfera cantonal, esta previsão alcança tanto normas constitucionais quanto infraconstitucionais. (SANTOS, 2009, p. 77).

Outrossim, por meio subscrição popular²¹, é possível a revisão total ou parcial da Constituição da Federação. No entanto, o texto constitucional não esclarece o que é revisão total e parcial. (DUARTE NETO, 2005, p. 61).

Por este motivo, utiliza-se a lição de Manuel García Pelayo (apud DUARTE NETO, 2005, p. 61):

Revisión total no significa necesariamente La transformación de todos los artículos de La constitución, sino simplemente que ésta, em su totalidad, es sometida a discusión, y que cabe, por tanto, La reforma de cada artículo. La revisión es parcial cuando se refiere a determinados artículos o a partes de La constitución que presenten cierta unidad. Ambas revisiones tienen algunos elementos comunes em cuanto al procedimiento, ante todo La intervención popular, pero difieren em otros.

²¹ A subscrição popular somente pode ser feita por quem encontre-se no gozo dos direitos políticos (possuir mais de 18 anos, ter nacionalidade suíça e não estar interdido por enfermidade ou doença mental), conforme artigo 39, inciso 1 e 2 da Constituição Suíça.

A revisão total da Constituição exige a iniciativa de 100.000 eleitores, consoante artigo 138, inciso I, da carta constitucional e após apresentada, deve ser submetida à consulta popular, mediante referendo. Sendo admitida pelos cidadãos, a Assembleia Federal será dissolvida, sendo realizada nova eleição de seus membros, os quais terão a incumbência de reformar o texto, seguindo os ditames no projeto popular, nos termos do artigo 193, incisos II e III da Constituição Suíça. (DUARTE NETO, 2005, p. 61).

Em relação à revisão parcial, é necessário o mesmo número de subscrições, devendo, também, ser realizada a consulta popular. Neste caso, a Assembleia Federal poderá recomendar ou desaconselhar o projeto, sendo que, nesta última hipótese, poderá apresentar contra-proposta. (DUARTE NETO, 2005, p. 62).

No tocante a colheita das assinaturas, a Constituição Suíça não prevê maiores formalidades, sendo necessária uma lista figurando o nome do cantão e da comuna onde serão recolhidas, seguidas das firmas propriamente ditas. Contudo, deverão estar acompanhadas de certidão da autoridade competente atestando que o subscritor possui capacidade legal para o exercício dos direitos políticos. (DUARTE NETO, 2005, p. 65).

Por fim, deve-se ressaltar que o instituto da iniciativa popular, assim como o referendo, fazem parte da prática suíça, desde o século XIX, sendo amplamente utilizados pelos cidadãos, os quais participam ativamente do processo de tomadas de decisões públicas, o que serve de exemplo para o resto do mundo.

7 CONCLUSÕES

A iniciativa popular compreende relevante instituto de democracia participativa cujo exercício está intrinsecamente relacionado à implementação do direito constitucional fundamental do acesso à justiça, no âmbito do Poder Legislativo, levando-se em consideração que este direito não se restringe à órbita do Poder Judiciário, devendo ser entendido como novo método de pensamento que proporciona o efetivo acesso à uma ordem jurídica adequada e justa.

Entretanto, nos termos atualmente previstos, tanto na Constituição Federal (artigo 61, § 2º) quanto na Lei nº 9.709 (artigos 13 e 14), a qual regulamenta os mecanismos de democracia participativa, o instituto da iniciativa popular encontra-se praticamente inviabilizado, tendo em vista a rigidez dos requisitos para a sua utilização pelos cidadãos.

Por isso, conclui-se que o artigo 61, § 2º, assim como os dispositivos pertinentes da Lei nº 9.709, não se coadunam com o modelo constitucional adotado pelo Brasil, o qual constitui o Estado Democrático de Direito compromissado com a transformação da realidade social, com a tutela jurídica ampla, dinâmica, aberta e concretizante dos direitos individuais e coletivos, dentre estes, o direito de acesso à justiça no âmbito do Poder Legislativo, sendo a iniciativa popular uma das principais formas de efetivação.

Assim, diante da constatação da inconstitucionalidade do artigo 61, § 2º da Constituição Federal, sugere-se a modificação do mencionado dispositivo para que o requisito de um por cento de subscrições, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles para a propositura de projeto à Câmara dos Deputados, seja substituído pelo número mínimo de votos necessários para a eleição de um deputado federal.

Ademais, recomenda-se a ampliação do instituto em tela inserindo-se, no ordenamento jurídico nacional, a possibilidade de iniciativa popular para a alteração de normas constitucionais, de modo a propiciar o efetivo exercício da soberania e da cidadania popular, sendo que, neste caso, o número mínimo de assinaturas exigido corresponderia a cem mil.

Por fim, ressalta-se a necessidade de criação, no Brasil, de uma cultura de participação popular nos processos de tomada de decisões de interesse público, seja por meio da iniciativa popular ou por outro mecanismo de interferência direta do cidadão no poder, a exemplo do que ocorre da Federação Suíça, com o intuito de promover a materialização do Estado Democrático de Direito, bem como de seus objetivos e fundamentos, estampados na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Processo Legislativo**. São Paulo: Ímpetus, 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; e NUNES, Felipe. De lá para cá: as condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AUAD, Denise. MARTIMIANO, Maria de Loures. PEDROSA, João Cláudio Hernandes. TANGANELLI, Rogério Ferrari. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Brasília: Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun., 2004.

AZEVÊDO, Pedro Pontes. **Normas constitucionais inconstitucionais oriundas do poder constituinte originário**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15777-15778-1-PB.pdf>. Acesso em: 06/04/2014.

BACHOF. OTTO. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Coimbra: Almedina, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 1. ed. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Democracia**. In Dicionário de Política. BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo: Editora Unb, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006, 793 p.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito eleitoral brasileiro**. 3ª Ed. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. **Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa. Brasília**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 1992.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria Crítica do Direito**. Belo Horizonte: DelRey, 2003.

CONFÉDÉRATION SUISSE. Federal Constitution. Disponível em <<http://www.ch.ch/private/00093/00094/00426/00434/index.html?lang=en>> e em <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=it>>. Acesso em: 12/04/2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GROSS, Andreas; e KAUFMANN, Bruno. *Índice por países sobre capacidad legislativa popular 2002: informe sobre El diseño y evaluación de los requerimientos y el ejercicio de*

I&R en 32 estados europeos. Instituto Europeo para la Iniciativa Popular y el Referéndum.
Disponível em <<http://www.iniciativapopular.org/Documentos.asp> >. Acesso em 12/04/2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.

NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. **Sociedade civil e reforma política.** In O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma? VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (orgs.). Porto Velho: Edufro, 2008.

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

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler.

RIBEIRO, Hércio. **Iniciativa popular como instrumento da democracia participativa.**
Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>.
Acesso em: 08/03/2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político.** Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2002.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil.** Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo, Malheiros, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.