XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-070-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Morais Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

EMENDAS CONSTITUCIONAIS: CAMINHOS DEMOCRÁTICOS PARA A LEGITIMAÇÃO POPULAR, COM BASE EM HABERMAS.

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES: VÍAS DEMOCRÁTICAS PARA LA LEGITIMIDAD POPULAR, BASADO EN HABERMAS.

Yuri de Oliveira Dantas Silva
Renata Jardim de Oliveira

Resumo

O presente estudo investiga a viabilidade de se propor Projeto de Emenda Constitucional por iniciativa popular, valendo-se, para tal fim, do modelo filosófico proposto por Jürgen Habermas. O problema foi estudado por uma perspectiva dogmática, zetética e pragmática, mas sem o exaurimento das mesmas. Constatou-se uma dificuldade, sobretudo de ordem prática para que se proponha um projeto de lei mediante iniciativa popular da forma que é prevista atualmente. No que tange ao ângulo filosófico adotado constatou-se a viabilidade em se propor PEC´s por iniciativa popular, uma vez que tal previsão normativa hipotética beneficiaria a participação direta de maior número de atores sociais envolvidos no processo de elaboração das normas jurídicas. Nesse sentido, a PEC n. 286/2013 que está em processo de votação na Câmara dos Deputados mostra-se como sendo a via mais adequada para a solução do problema levantado e analisado no presente trabalho.

Palavras-chave: Jürgen habermas, Iniciativa popular, Emendas constitucionais.

Abstract/Resumen/Résumé

Este estúdio investiga la viabilidad de la propuesta de proyecto de enmienda constitucional por iniciativa popular, haciendo el uso, para tal fin, del modelo filosófico propuesto por Jürgen Habermas. El problema fue estudiado por una perspectiva dogmática, zetetica y pragmática, pero sin lo agotamiento de los mismos. Se encontró una dificultad, especialmente práctica para proponer um proyecto de ley por iniciativa popular de la manera que la ley prevê actualmente. En relación al ángulo filosófico adoptado, fue verificada la viabilidad de proponer PEC por iniciativa popular, ya que esa disposición legislativa hipotética beneficiaría a la participación directa de um mayor número de agentes sociales implicados em la elaboración de normas jurídicas. En este sentido, el PEC n. 286/2013, que está em proceso de votación em la Cámara se muestra a ser la forma más adecuada para resolver el problema planteado y analizadoen este trabajo.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Jürgen habermas, Iniciativa popular, Enmienda constitucional

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 possui diversas classificações, mas, para o presente estudo, a classificação que interessa é a que se refere à alterabilidade. Levando em conta apenas esse critério, as Constituições – positivadas, ressalte-se – são classificadas em rígidas, flexíveis e semirrígidas. Quanto mais dificultoso o processo de alteração do texto, mais rígida será a Constituição, eis o critério adotado para a presente classificação. A Constituição Federal é rígida, o que implica dizer que o processo a ser realizado para que haja a alteração, por mínima que seja, em seu texto, é árduo, solene, dificultoso.

A única espécie normativa adequada a alterar o texto Constitucional[1] é a Emenda Constitucional. É por meio da Emenda Constitucional que o legislador derivado irá introduzir na Carta Magna as modificações que julgar devidas. As mutações de sentidos atribuídos à Constituição Federal possuem um papel muito relevante, uma vez que o sentido axiológico outorgado à Constituição provém da sociedade. Mais a frente será exposta a importância da "sociedade" na teoria defendida por Jürgen Habermas.

Mas não é qualquer ponto da Constituição que pode ser alterado formalmente, ou seja, há limites legais previstos na Carta Magna. Esses limites estão previstos no próprio artigo 60[2] da Constituição Federal e podem ser classificados em: formais (art. 60, I, II e III,

1Ponto importante a ser ressaltado é que a alteração do sentido atribuído à Constituição Federal , por vezes, independe de alteração textual, mas, sim, de alteração de valores; é o que Miguel Reale chama de mutação semântica (REALE, Miguel. **O direito como experiência**.2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 216.) O autor atribui esse fenômeno à alteração que os valores sofrem com o decorrer do tempo e em virtude determinada Cultura.

2Art. 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.
§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.
§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

parágrafos 2º, 3º e 5º da CF), circunstanciais (art. 60, parágrafo 1º da CF) e materiais (art. 60, parágrafo 4º da CF). Os limites formais dizem respeito ao procedimento adequando e aos agentes legitimados a realizarem a proposta. O limite circunstancial enuncia a impossibilidade de se emendar a Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado desítio. Por fim, os limites materiais são aqueles delineados a partir das cláusulas pétreas.

A emenda, após sua promulgação, dispõe de igual natureza e hierarquia dos dispositivos já integrantes da Constituição.Dessa maneira, a Emenda, uma vez aprovada, incorpora-se ao texto constitucional, passa a ter a mesma força que qualquer outro dispositivo constitucional.

Ocorre que o rol de legitimados a propor a alteração formal do texto da Constituição Federal não prevê que a mesma possa ser alterada mediante iniciativa popular, ou seja, não há previsão de que o povo, diretamente, possa propor temas que julgue relevante, com o fim de alterar a Carta Magna. O questionamento é o seguinte: se o detentor legítimo do poder é o povo; se a Constituição Federal é a manifestação objetivada mais importante que visa direcionar condutas; se o povo deve se reconhecer naquela lei maior, por que o povo não pode diretamente proceder à proposta de alteração dessa que é a maior lei? Parece haver um grande problema nessas questões, uma vez que muitos princípios que regem a Carta Magna atribuem ao "povo" um grande poder.

Visando responder à questão levantada, foi realizada análise de alguns autores constitucionalistas que abordam a referida problemática, o que possibilitou o posicionamentodentro do texto constitucional atual. Constatou-se divergência na doutrina de Direito Constitucional quanto ao problema aqui construído. Alguns defendem ser possível, sim, a propositura de PEC por iniciativa popular, uma vez que a interpretação sistêmica da Constituição Federalleva em conta uma gama de princípios que conduzem o poder ao povo. Assim, poderia o povo, diretamente, propor PEC.

De outro lado a posição divergente sustenta a impossibilidade de se propor PEC por iniciativa popular, uma vez que o rol de legitimados é taxativo e nesse rol não está previsto que o povo possa propor a PEC.

Em seguida passou-se à análise de alguns casos concretos da experiência brasileira no que diz respeito à propositura de projetos de lei por iniciativa popular. Constatou-se que, apesar de já haver previsão constitucional há 26 (vinte e seis) anos, a experiência brasileira é tímida nesse ponto. Dentre outros, pensamos que o motivo principal dessa dificuldade é o número elevado de assinaturas que devem ser levantadas e posteriormente conferidas. Atualmente, até fevereiro de 2015, o número de eleitores no Brasil chega a 1.433.061 (um milhão quatrocentos e trinta e três mil e sessenta e um).

Passo seguinte foi analisar a problemática a partir de um enfoque filosófico, especificamente, do modelo proposto por Jürgen Habermas. No modelo proposto por Habermas a participação no processo legislativo, dos destinatários da norma produzida é de vital importância para que a norma seja legítima. Assim, a norma será mais justa quanto maior o número de atores sociais envolvidos no processo legislativo. Apesar deste filósofo não trabalhar com a democracia direta, pensamos que seu modelo filosófico amolda-se perfeitamente à ideia trabalhada aqui, uma vez que a participação direta dos agentes sociais estaria perto do ideal de "agir comunicativo".

A Iniciativa Popular: o seu lugar na Carta Magna de 1988

A Constituição de 1988 consagrou a iniciativa popular de lei, que tem como pano de fundo o exercício da soberania do povo (art. 1º, parágrafo único).[3]O artigo 14[4] da Constituição Federal prevê que a soberania popular será exercida, dentre outros, pela iniciativa popular, ou seja, por um mecanismo que possibilita o exercício do poder sem o intermédio de representantes, através de apresentação de projeto de lei, iniciando-se, assim, o processo legislativo.

A iniciativa popular é uma forma direta do exercício do poder e sem intermédio de representantes (parlamentares), mas que fique claro: os representantes somente não intervêm no ato de apresentação do projeto de lei, contudo, para que esse seja aprovado, deve haver participação dos parlamentares.

3 BULOS, Uadi. **Curso de Direito Constitucional.**4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1030.

4Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
[...]
III - iniciativa popular.

A lei n. 9.709/98, em seu artigo 13[5] diminui a importância atribuída à técnica legislativa, de maneira que o projeto de lei realizado nesses moldes não poderá ser rejeitado por vício de forma. A mencionada lei deixa transparecer a intenção de diminuir o valor da forma, para que a substância prevaleça, representando uma tentativa de se reduzir as limitações e entraves à efetivação da propositura de lei por iniciativa popular.

Contudo, muitas são as limitações de ordem prática verificadas no atual procedimento de proposta de lei por iniciativa popular. Dentre elas, destaca-se o número de adesões exigidas para a aceitação da proposta.

Atualmente, a quantidade exigida de assinaturas de eleitores regularmente inscritos é de 1% de todo o eleitorado nacional, o que, em termos absolutos, é um número bem elevado. Segundo levantamento realizado junto ao endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral[6], a totalidade de eleitores inscritos é de 143.306.120(cento e quarenta e três milhões trezentos e seis mil cento e vinte) eleitores. Seria, assim, necessário que, no mínimo 1.433.061 (um milhão quatrocentos e trinta e três mil e sessenta e um) eleitores manifestassem a sua anuência para que o texto legislativo fosse alterado.

E mais, esse um milhão e meio de eleitores deve estar distribuído por, pelo menos, 05 (cinco) Estados, sendo que em cada Estado não se pode ter menos do que 3/10% dos eleitores daquele Estado.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ante essa gama de condições necessárias a serem preenchidas para que se apresente um projeto de lei, denominou a iniciativa popular como "instituto decorativo"[7]. Apesar das dificuldades de ordem prática que podem vir a surgir, a iniciativa popular amolda-se perfeitamente ao modelo democrático brasileiro previsto nos

---

5Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.
§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

6BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em :<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>.Acesso em 24 mar. 2015.

7 FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva. 1995. p .203.

artigos 1º, parágrafo único e 14, ambos da Constituição[8] Federal, que é o modelo de democracia participativa, ou semidireta[9].

Apesar de ser comum a ideia de que deve haver contraposição entre democracia direta e representativa, não é esse o ensinamento de BOBBIO. Esse autor assevera que ambas não se excluem, mas, sim, se integram reciprocamente:

> *"[...] entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os defensores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um continuum no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda. [...] Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.*[10]*"*

8Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
[...]

9 Na democracia direta o povo exerce por si só o poder, sem intermediários ou representantes; na democracia representativa o povo elege representantes outorgando-lhes poderes para que governem o Estado; na democracia semidireta há a mistura dos dois modelos democráticos.

10 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p.51.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu no julgamento da ADI 244[11] a iniciativa popular como uma modalidade explícita de democracia direta. Apesar de ser uma modalidade de democracia direta, a Constituição Federal não prevê expressamente a possibilidade do povo, por iniciativa popular, emendá-la, o que gera discussões doutrinárias.

A doutrina diverge quanto à possibilidade de legitimação popular para propor Projetos de Emendas Constitucionais. PAULO e ALEXANDRINO explicitam que:

> "ao contrário do que foi previsto em relação ao processo legislativo de elaboração de leis (CF, art. 61, parágrafo 2º), não foi contemplada pela vigente Carta da República a possibilidade de iniciativa popular no processo de reforma da Constituição, isto é, os cidadãos não dispõem de legitimidade para apresentar uma proposta de emenda à Constituição."[12]

Em sentido contrário, LENZA e SILVA posicionam-se da seguinte forma:

> "Valemo-nos, para tanto, da interpretação sistemática, destacando o art. 1º, parágrafo único, que permite o exercício do poder de forma direta pelo próprio povo, e o art. 14, III, ao estabelecer que a soberania popular será exercida mediante a iniciativa popular."(LENZA)

No mesmo sentido, José Afonso da Silva em parágrafo longo, mas elucidativo, esclarece que:

> "...aceita a interpretação sistemática referida acima, caso em que as percentagens previstas no parágrafo 2º do art. 61 serão invocáveis, ou seja, a proposta de emenda terá que ser subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles. Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 244*. Sessão Plena. Brasília, de 31 out. 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266267>. Acesso em: 24 mar. 2015.p.01.

12 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. Niterói: Impetus, 2005. p. 207.

emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, parágrafo 2º)."[13]

Os autores que são a favor utilizam fortes argumentos amparados em alguns do pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, quais sejam: a fonte de todo o poder é o povo; a soberania popular será exercida mediante iniciativa popular.

Com o fim de eliminar o problema trabalhado nesse artigo, foi elaborada a PEC n. 286/2013[14], de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg (PSB-DF). A presente proposta visa, justamente, atribuir legitimidade àqueles que queiram realizar a proposta de Emenda Constitucional diretamente ao Congresso, ou seja, sem intermédio dos representantes políticos.

Atualmente, segundo consta do site da Câmara dos Deputados, o Projeto espera parecer do Relator recentemente designado, Relator, esse, da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania[15].

Mas a possibilidade de alteração de Constituições não é novidade para o sistema jurídico brasileiro, uma vez que a maioria das Constituições Estaduais prevê essa

---

13 SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 64.

14 Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 60. .....
.....
IV – dos cidadãos.
.....
§ 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um porcento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores
de cada um deles.
§ 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º."
(NR)
Art. 2º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 61. .....
.....
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meioeletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles.
§ 3º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 2º.

15 BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6F22396343B060B7129C3A2370AD9E45.proposicoesWeb2?codteor=1242008&filename=Parecer-CCJC-03-04-2014>Acessoem 24 mar. 2015

possibilidade. Dos 26 (vinte e seis) Estados e mais o Distrito Federal (composição integral do Estado Federativo Brasileiro), as Constituições de 15 (quinze) Estados e a do Distrito Federal permitem que haja a presente alteração por iniciativa popular[16]. Cumpre frisar que as outras Constituições apenas não tem previsão expressa, ou seja, elas não proíbem tal prática.

Casos concretos: a experiência jurídica brasileira pós 1988 diante do instituto da "iniciativa popular"

Na vigência da Constituição Federal de 1988 somente quatro projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados, sendo que o primeiro foi em 1994 e o último em 2010.

O primeiro fruto da iniciativa popular foi a Lei n. 8.930/94, conhecido como Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez. Com o advento dessa lei, a Lei de Crimes Hediondos (8.072/90) passou a prever o homicídio qualificado como crime hediondo.

O segundo foi a Lei n. 9.840/99, conhecido como "captação de sufrágio" buscou dar mais condições para que a Justiça Eleitoral possa coibir com mais eficiência o crime de compra de votos de eleitores.

O terceiro foi a lei n. 11.124/2005, conhecida como "fundo nacional para moradia popular", que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o seu Conselho Gestor.

Por fim, o último projeto de lei de iniciativa popular aprovado foi a Lei n. 135/2010, conhecida como "Lei da Ficha Limpa" visa torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz), mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

Vale destacar que, além de serem apenas quatro casos de projetos de lei de iniciativa popular aprovados até a presente data no Brasil, é contestável se de fato foram em sua essência de iniciativa popular.

16 As Constituições Estaduais que permitem a sua alteração por meio de iniciativa popular são: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe. Já as Constituições Estaduais que não possuem expressamente tal previsão são: Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Tocantins. Esse dado foi levantado na obra: LENZA, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Esquematizado**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva. 2012.p. 557.

O projeto Glória Pérez foi, na prática, encaminhado pelo Presidente da República; o projeto "captação de sufrágio", por não conseguir reunir todas as assinaturas a tempo, foi subscrito por parlamentares ao verem a dificuldade prática da situação;[17]

Já o projeto "Ficha Limpa" também foi apresentado formalmente por parlamentares após verem a impossibilidade prática da reunião e conferência de todas as assinaturas, reunidas em diversos carrinhos de supermercado abarrotados de folhas. [18]

Assim, percebe-se que há grandes limitações de ordem prática que praticamente inviabilizam a propositura de leis por iniciativa popular. As principais são:

- Percentual de assinaturas necessárias -1% de todo o eleitorado nacional, que perfazem atualmente um montante de, no mínimo 1.433.061 eleitores, é por si só um fator limitante. O número elevadodificulta a captação de anuências, demandando um esforço de coordenação imenso.torna extremamente trabalhoso e demorado o processo de conferência das mesmas.

- Meios aceitos para apresentação das assinaturas - correspondência postal; papel impresso, datilografado ou manuscrito; CD com arquivo de texto (a assinatura do responsável deve ser digitalizada); correspondência eletrônica (a assinatura do responsável deve ser digitalizada); fac-símile. Esses meios anacrônicos tornam extremamente trabalhoso e demorado o processo de conferência das assinaturas.[19]

Justamente visando contornar tais problemas, a PEC 286/13, que atualmente tramita em conjunto (apenso) com outras PECs complementares, apresenta as seguintes soluções[20]:

- **Diminui o número de assinaturas necessárias para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular** -A exigência cai para 0,5%, ou seja, cerca de 700 mil

17 LENZA, Pedro**. Curso de Direito Constitucional Esquematizado**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva. 2012.p.558.

18 Estadão. Disponível em :<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aprovada-pec-que-permite-projetos-de-iniciativa-popular,1052036 > Acesso em: 21/07/2014

19BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei> Acesso em: 24 mar. 2015.

20BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/448176-PEC-FACILITA-APRESENTACAO-DE-PROPOSTAS-DE-INICIATIVA-POPULAR.html> Acesso em: 24 mar. 2015.

assinaturas, distribuídas por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.

- **Acrescenta a possibilidade de propositura de PEC por iniciativa popular**. No caso das propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular, a exigência vai ser a adesão de 1% do eleitorado, também distribuído por cinco estados, com pelo menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.
- Autoriza a apresentação de emendas, pelos cidadãos, aos projetos que já estão sendo analisados na Câmara e no Senado.
- **Permite que as assinaturas para a apresentação das proposições de iniciativa popular sejam colhidas pela internet**.

Amparo filosófico à legitimação da Iniciativa Popular para apresentação de PEC´s com fundamento em Habermas.

Na teoria desenvolvida por Habermas percebe-se que é dada uma importância preponderante ao Poder Legislativo em relação aos demais. Isso porque, de acordo com ele, o que legitima o direito é a autolegislação do povo. Nas palavras de Habermas:

> "A ideia de autolegislação, que significa autonomia moral para a vontade particular, adquire para a formação coletiva da vontade o significado da *autonomia política*, porque o princípio do discurso encontra aplicação a outros tipos de normas de ação, assumindo ele próprio uma figura jurídica ao lado do sistema dos direitos. O que distingue a autolegislação moral da política não é apenas a forma jurídica, mas a contingência da forma de vida, dos fins e situações de interesses, que determinam preliminarmente a identidade da vontade que se autodetermina." (grifo nosso)[21]

Dessa maneira, o que faz com que as normas jurídicas sejam legítimas - e, por tanto, devam ser respeitadas pelos indivíduos que compõem a sociedade regida por elas - é o fato de

21 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1, 1997. p. 197.

que os próprios atores sociais sejamos participantes do processo de elaboração dessas normas, bem como os próprios destinatários dos comandos legislados.

Esse processo de elaboração das normas jurídicas será caracterizado pela discussão e publicidade, de maneira que o seu resultado deve ser aceito de forma racional por todos aqueles que participaram desse processo.

Assim, a "autolegislação", como exposta acima por Habermas, encontra uma íntima relação com a "autonomia política", sendo aquela uma condição necessária de existência desta. Nas palavras de José Pedro Luchi[22]:

> " (...) a positividade do Direito não é fruto de uma vontade empírica e contingente, mas de uma vontade autônoma, pela qual cidadãos livres se dão a si mesmos sua lei e se reconhecem nela. Aceitando-a como legítima aceitam-na como se eles a tivessem dado a si mesmos."

As normas devem poder ser observadas por causa de sua validade racional, devem merecer o respeito do ponto de vista moral, devem, portanto, ser legítimas. Para Habermas, toda a moralidade possível está pressuposta no princípio do discurso, segundo o qual todos os atingidos pela norma poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais[23].

De acordo com o referido filósofo, para ser reconhecida como norma jurídica, não basta que a lei seja formalmente correta[24] - embora seja requisito fundamental - deve ser também justa.Dessa forma, Habermas cria uma cisão entre "legalidade" e "legitimidade", cisão, essa, não existente, por exemplo, em Kelsen.

---

22 LUCHI, José Pedro**. Propedêutica habermasiana ao Direito**. Revista Sofia. Vitória-ES, n.VII, p. 175-200, 2001. p. 178.

23 "O princípio do discurso tem inicialmente o sentido cognitivo de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito." (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1, 1997. p. 191.)

24 A título de exemplo, Kelsen não está preocupado com o conteúdo das normas jurídicas, basta que ela seja posta de forma correta por sujeito credenciado pelo ordenamento jurídico. Assim, para o jurista austríaco, qualquer conteúdo é "Direito", logo, "Direito" e "Justiça" são problemas diferentes. Sobre a dualidade explicitada, cf, KELSEN, Hans. **O que é Justiça?** Trad. Luís Carlos Borges. 3.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2001.p. 262.

Habermas assevera que a lei posta apenas observando questões de ordem formal, não ganha força legitimadora numa correlação entre direito e moral[25].Vale ressaltar que o conceito de justiça adotado por ele é o do mandamento aceitável por todos (maioria), que será obtido por meio do exercício do agir comunicativo[26].

Assim, o sistema de Direito seria um reflexo das regras morais de dada sociedade. Os cidadãos livres construiriam o conceito de lícito/ilícito diante de um sistema de Direitos.

Dessa maneira, o legislador não deve se valer da posição estratégica, ou seja, visando beneficiar certos grupos e interesses isolados, desconsiderando os atores que compõe a sociedade. Assim, a formação da lei deve levar em conta a vontade emanada de um todo, e não apenas de uma pequena parcela da sociedade. A posição a ser adotada pelos legisladores deve ser a de agentes voltados ao entendimento.

Os agente, quando voltados ao entendimento, estão agindo de acordo com o "agir comunicativo", ao passo que quando estão representando meros interesses de pequenos grupos, estão se valendo da posição estratégica. Habermas defende o "agir estratégico" em outras situações que não são objeto da presente pesquisa, mas não no Processo Legislativo.

Ainda, de acordo com Habermas, é fundamental que haja soberania popular para que existam e sejam reconhecidos os direitos humanos, porque é o povo quem vai legislar e garantir seus direitos.

Nesse contexto, é importante frisar que Habermas trabalha com a idéia da democracia representativa, ou seja, o Poder Legiferante do povo sendo exercido por representantes eleitos. Mas embora o filósofo em apreço não trabalhe, em seus estudos, com o meio de exercício direto da soberania popular pelo povo - que no Brasil é viabilizado pela iniciativa popular, dentre outros -acreditamos que a referida via seja perfeitamentecompatível com o seu modelo teórico.

Pensamos que quanto maior a quantidade de atores sociais envolvidos no processo de transformação do sistema de direitos, maior é a possibilidade de se seguir o "agir comunicativo" e maior a proximidade do ideal de "democracia".

---

25 HABERMAS, Jürgen. Direito e Moral. Trad. Sandra Lippert. Lisboa: Instituto Piaget, 1992. p.14.

26HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1, 1997. p. 190-210.

Entendemos que a iniciativa popular é uma forma ainda mais legítima e direta de participação, o que confere ainda mais força ao povo em prol do reconhecimento dos direitos fundamentais. Por meio da iniciativa popular os atores sociais interagem diretamente com o Poder Legiferante.

Mesmo que atualmente seja exigida a porcentagem de 1% do eleitorado (brasileiros com alistamento eleitoral) para se propor o Projeto de Lei, pensamos que é uma quantidade significativa de eleitores (atualmente quase 1,5 milhão de cidadãos), o que faz com que haja maior proximidade ao conceito proposto de “agir comunicativo”.

Assim sendo, pensamos queverificam-se atingidos os fins almejados por Habermas para a criação das normas, de forma mais satisfatória que no modelo representativo. Inclusive privilegiando com maior efetividade o agir comunicativo do que no modelo de democracia representativa.

Conclusão

A partir da análise da problemática traçada e dos pontos de vista abordados para elucidar a referida questão, os autores chegaram à conclusão de que não é possível, atualmente, que o povo venha a propor, diretamente, uma PEC. O argumento de que haveria uma legitimidade "implícita" no texto constitucional e que o modo de se chegar até essa legitimidade é através de uma interpretação sistemática não nos parece ser um argumento tão forte para sustentar a legitimidade.

O rol do art. 60 da CF é taxativo, então, ele não permite outra interpretação para aplicá-lo que não a interpretação literal, caso contrário muitos problemas e dúvidas poderiam ser geradas acerca de quais são os legitimados a realizar proposta de Emenda à Constituição.Dessa forma, não concordamos com o argumento de que pela análise sistemática da Constituição, o rol do art. 60 poderia englobar a iniciativa popular.

Ao serem levantados os dados práticos, chegamos à conclusão de que a experiência da iniciativa popular ainda é muito tímida no Brasil e que muito disso se deve à dificuldade de sua concretização. O fato de ser necessário que se levante 1.433.061 (um milhão quatrocentos e trinta e três mil e sessenta e um) de assinaturas de cidadãos com título de eleitor e, posteriormente, de contabilização e análise dessas assinaturas, análise da correspondência ou

não da assinatura com o título de eleitor, são obstáculos que inviabilizam maior eficácia do instituto.

A outra conclusão a que se chega é de que a partir da análise do modelo filosóficohabermasiano, sobretudo do agir comunicativo, é plenamente viável que se aprove a PEC que propõe a inclusão da iniciativa popularno rol do art. 60 da CF. A razão é que com a maior quantidade de atores sociais envolvidos no processo de transformação da legislação, maior a possibilidade dessa lei ser feita sem influência do agir estratégico. E mais, por meio da iniciativa popular, os agentes contribuiriam de forma direta na formação da regra jurídica.

Assim, pensamos que não é possível que seja proposta PEC por iniciativa popular utilizando o texto constitucional vigente, mas não há óbice constitucional e nem afronta o modelo filosófico aqui utilizado para que a PEC 286/2013 seja aprovada, o que daria legitimidade ao povo para que o mesmo, diretamente, realizasse a proposta de Emenda Constitucional. Aprovada a mencionada PEC, um grande passo rumo à democratização do Processo Legislativo seria dado.

Bibliografia

BOBBIO, Norberto**. O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6F22396343B060B7129C3A2370AD9E45.proposicoesWeb2?codteor=1242008&filename=Parecer-CCJC-03-04-2014>Acessoem 24 mar. 2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei> Acesso em: 24 mar. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 244*. Sessão Plena. Brasília, de 31 out. 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266267>. Acesso em: 24 mar. 2015.p.01

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em :<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>.Acesso em 24 mar. 2015.

BULOS, Uadi. **Curso de Direito Constitucional.**4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ESTADÃO. Disponível em :<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aprovada-pec-que-permite-projetos-de-iniciativa-popular,1052036 > Acesso em: 24 mar. 2015.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Moral**. Trad. Sandra Lippert. Lisboa: Instituto Piaget, 1992. p.14.

KELSEN, Hans. **O que é Justiça?** Trad. Luís Carlos Borges. 3.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2001.

LENZA, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Esquematizado**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

LUCHI, José Pedro**. Propedêutica habermasiana ao Direito**. Revista Sofia.Vitória-ES, n.VII, p. 175-200, 2001.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. Niterói: Impetus, 2005. p. 207.

REALE, Miguel. **O direito como experiência**.2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.