

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO II**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RICARDO LIBEL WALDMAN

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Ricardo Libel Waldman – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-277-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do Estado II durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os estudos reunidos aprofundam o debate sobre as múltiplas faces da democracia contemporânea, com especial atenção às tensões entre institucionalidade, participação e poder. As pesquisas exploram o federalismo cooperativo como estratégia para o enfrentamento de problemas estruturais, como a segurança pública, destacando os consórcios intermunicipais como arranjos inovadores de governança. A democracia participativa e deliberativa aparece como eixo transversal, seja na análise do papel da Comissão de Legislação Participativa, da iniciativa popular de emendas constitucionais e das candidaturas coletivas, seja na reflexão sobre a democracia ambiental e seus mecanismos de inclusão decisória. Nesse contexto, a experiência democrática brasileira é problematizada à luz de referenciais clássicos e contemporâneos — de Aristóteles à teoria da democracia substancial — revelando limites procedimentais, assimetrias de poder e desafios persistentes à efetiva inclusão política, especialmente de mulheres, em recortes regionais como o Amapá e o Tocantins.

Em diálogo com esses temas, os trabalhos também enfrentam os riscos contemporâneos à ordem constitucional e à integridade do processo democrático, evidenciando fenômenos como o constitucionalismo abusivo, o uso estratégico do impeachment no presidencialismo de coalizão e a erosão democrática expressa nos eventos de 8 de janeiro de 2023. A relação entre democracia e era digital é examinada a partir da infodemia, da radicalização do discurso político, dos limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, bem como dos novos desafios regulatórios trazidos por influenciadores sintéticos e pelo financiamento político. Ao lado disso, análises críticas do neoliberalismo como limite ao direito antidiscriminatório, das ambiguidades semânticas do próprio conceito de democracia, e das contribuições de autores como Foucault, Levitsky e Ziblatt oferecem uma leitura sofisticada das tensões entre governamentalidade, estado de exceção, razão de Estado e direitos fundamentais, compondo um quadro analítico robusto sobre os dilemas e possibilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Ricardo Libel Waldman

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A INICIATIVA POPULAR DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CITIZEN PARTICIPATION AND THE POPULAR INITIATIVE OF PROPOSED AMENDMENTS TO THE FEDERAL CONSTITUTION

Luca Rossato Laimer ¹

Fernando Blum ²

Giovani da Silva Corralo ³

Resumo

Este trabalho propõe uma análise crítica dos limites e possibilidades da participação popular no processo legislativo brasileiro, à luz do ethos democrático consagrado pela Constituição Federal de 1988. Adotando abordagem hipotético-dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental, examina-se a viabilidade constitucional e democrática da apresentação de propostas de emenda à Constituição (PEC) por iniciativa popular, considerando seus fundamentos jurídicos e políticos. O estudo percorre a evolução histórica da democracia e a centralidade da soberania popular no Estado Democrático de Direito, destacando a iniciativa popular de lei, prevista no artigo 61, § 2º, como expressão normativa do poder constituinte originário. A análise se concentra na controvérsia quanto à inclusão dos cidadãos entre os legitimados a propor emendas constitucionais, avaliando possíveis limites materiais e implícitos à reforma. Revisa-se ainda a literatura jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ressaltando as ambiguidades interpretativas sobre o tema. Conclui-se que, embora o texto constitucional não preveja expressamente tal possibilidade, a iniciativa popular pode ser exercida, debate indispensável ao fortalecimento da democracia participativa, abrindo espaço para uma revisão crítica dos marcos normativos e para a consolidação de um constitucionalismo inclusivo e plural, orientado pela efetividade da soberania popular.

Palavras-chave: Democracia participativa, Iniciativa popular, Emenda constitucional, Poder constituinte, Soberania popular

Abstract/Resumen/Résumé

This work proposes a critical analysis of the limits and possibilities of popular participation

¹ Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF, bolsista do Programa de Pós-Graduação em Direito, vinculado à linha de pesquisas Relações Sociais e Dimensões do Poder, e-mail: lucarossatolaimer@gmail.com

² Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF, bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

³ Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e Professor da graduação e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, RS, e-mail: gcorralo@upf.br

in the Brazilian legislative process, in light of the democratic ethos enshrined in the 1988 Federal Constitution. Adopting a hypothetical-deductive approach, grounded in bibliographic and documentary research, it examines the constitutional and democratic viability of submitting proposed amendments to the Constitution (PEC) through popular initiative, considering its legal and political foundations. The study traces the historical evolution of democracy and the centrality of popular sovereignty in the Democratic Rule of Law, highlighting the popular initiative of ordinary laws, provided for in Article 61, § 2, as a normative expression of the original constituent power. The analysis focuses on the controversy regarding the inclusion of citizens among those entitled to propose constitutional amendments, assessing possible material and implicit limits to constitutional reform. It also revisits legal scholarship and the jurisprudence of the Federal Supreme Court, emphasizing the interpretative ambiguities surrounding the subject. The conclusion is that, although the constitutional text does not expressly provide for such a possibility, the popular initiative may be exercised—a debate that is indispensable for strengthening participatory democracy, opening the way for a critical review of normative frameworks and for the consolidation of an inclusive and plural constitutionalism, guided by the effectiveness of popular sovereignty.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participatory democracy, Popular initiative, Constitutional amendment, Constituent power, Popular sovereignty

Introdução

A República Federativa do Brasil é marcada por um *ethos* democrático e participativo, refletido nas próprias linhas fundantes da Constituição Federal de 1988, expressão máxima do poder constituinte originário. Ao instituir e garantir um conjunto de mecanismos de participação direta da população na esfera pública, o texto constitucional não apenas consolida os pilares da democracia participativa, mas também aprofunda a efetivação da soberania popular, ampliando e diversificando os canais de protagonismo cidadão na vida política do país.

Entre esses instrumentos, destaca-se a iniciativa popular de lei, prevista no artigo 61, § 2º, como uma forma concreta de participação direta no processo legislativo. Contudo, permanece uma relevante controvérsia jurídica e política: seria admissível, à luz do ordenamento constitucional, a apresentação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC) por iniciativa popular? A presente pesquisa propõe-se a analisar a viabilidade constitucional e democrática dessa possibilidade e de seus instrumentos de participação.

Por meio de uma abordagem metodológica de natureza hipotético-dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica e análise documental, busca-se, assim, contribuir para o debate democrático sobre a ampliação dos mecanismos de participação popular e o papel transformador da cidadania.

O primeiro capítulo é dedicado a uma breve evolução da ideia de democracia, desde suas raízes clássicas até sua conformação moderna e contemporânea, destacando os elementos que sustentam a noção de soberania popular no Estado Democrático de Direito. Examinam-se ainda as diferentes formas de democracia – direta, semidireta e representativa – e os mecanismos de participação popular, com ênfase na iniciativa popular legislativa como expressão normativa do poder constituinte originário. Busca-se compreender, neste ponto, os fundamentos jurídicos e filosóficos que legitimam a atuação direta do povo nos processos decisórios.

O segundo capítulo investiga a possibilidade de aprovarem no Congresso Nacional uma emenda constitucional que modifique o texto da Constituição para incluir expressamente os cidadãos entre os legitimados à propositura de emendas. O objetivo é, sobretudo, avaliar se uma emenda dessa natureza esbarraria em algum dos limites implícitos comumente levantados contra a reforma constitucional.

O terceiro capítulo (re)visita a literatura jurídica sobre a possibilidade de iniciativa popular no caso das PECs e apresenta uma reflexão crítica quanto aos limites e possibilidades da iniciativa popular no processo de reforma constitucional.

1 Democracia e participação cidadã: a centralidade da iniciativa popular

Bobbio (2000, p. 31) destaca que foi o pensamento político grego o responsável por transmitir a célebre tipologia das formas de governo, entre as quais se sobressai a democracia, compreendida como “o governo dos muitos, da maioria, ou dos pobres”, ou seja, conforme a própria etimologia do termo, o governo do povo.

E assiste razão, afinal, não se pode abordar o conceito de democracia sem, antes, recorrer tanto à sua origem etimológica quanto ao seu desenvolvimento epistemológico, ambos vinculados à Grécia Antiga. A palavra "democracia" deriva de *demos* (povo) e *kratos* (poder) e significa, literalmente, “governo do povo”. No contexto ateniense, embora restrita a um número limitado de cidadãos, com a exclusão de mulheres, estrangeiros e pessoas escravizadas, consolidou-se a ideia fundante de que o poder legítimo emana da coletividade. Nesse cenário, estabeleceu-se um paradigma embrionário de deliberação pública e participação cívica como fundamentos da autoridade política.

Na democracia antiga, a liberdade não se vinculava à esfera individual, mas sim à condição do indivíduo como membro indissociável da coletividade, à qual se subordina integralmente, sem que sequer a vida privada estivesse fora de seu alcance. A pessoa, em sua totalidade, era concebida como parte inseparável do corpo político, pertencendo plenamente ao todo coletivo (Coulanges, 2001; Corralo, 2015).

No transcurso histórico, sobretudo após as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, como a Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), a democracia foi se descolando de suas raízes diretas e se reconfigurando em moldes representativos. A vontade popular passou a ser mediada por representantes eleitos, dentro de um arcabouço institucional que visava limitar o poder do Estado e garantir direitos individuais. Nesse contexto, emerge o conceito de constitucionalismo liberal, que condiciona a soberania à legalidade e à proteção das liberdades civis.

Os precursores de *O Federalista* (2021), especialmente Hamilton e Madison, ao contraporem a instabilidade das democracias diretas da Antiguidade à necessidade de uma democracia representativa, defenderam-na como a única forma viável de governo popular em

Estados amplos e complexos. Hamilton observa com severidade as pequenas repúblicas greco-íticas, marcadas por revoluções incessantes, incertezas políticas e alternâncias entre despotismo e anarquia, enquanto Madison adverte para a facilidade com que regimes populares degeneram em formas corrompidas do viver político, destacando os riscos de uma participação popular não mediada. Nesse sentido, a democracia representativa, tal como formulada na experiência constitucional norte-americana, apresenta-se como resposta racional aos excessos e fragilidades históricas dos modelos democráticos do passado, assegurando estabilidade institucional e efetividade da soberania popular por meio de mecanismos jurídicos e representativos (Bobbio, 2000; Hamilton; Madison; Jay, 2021). Convergindo com essa perspectiva, Robert Dahl (2001) emprega o conceito de poliarquia ou democracia poliárquica – literalmente, “governo de muitos” – como alternativa à noção genérica e imprecisa de democracia, defendendo que tal modelo é o mais adequado para caracterizar o regime popular em Estados de grande extensão territorial e populacional, ou seja, nas democracias de larga escala (Corralo, 2015).

A experiência dos Estados Unidos, nesse ínterim, desempenhou um papel paradigmático. A adoção do federalismo constitucional em 1787, com a promulgação da Constituição norte-americana, representou não apenas uma inovação jurídico-política, mas também um experimento prático da teoria liberal. A organização federativa, baseada na descentralização do poder, na separação dos três poderes e na consagração de direitos fundamentais, foi observada atentamente pelos revolucionários franceses, que viam nos EUA uma espécie de laboratório do liberalismo político, capaz de materializar os ideais iluministas de liberdade, igualdade jurídica e governo limitado.

Sieyès (2001) já afirmava que o poder constituinte é o responsável por formular a Constituição, a qual, além de estruturar e organizar o Estado, institui os poderes constituídos, que, por sua vez, devem obediência ao primeiro, consagrando a supremacia constitucional. A vontade constituinte, expressão do anseio coletivo que ressoa na voz do povo, encontra na Constituição democrática seu acolhimento formal. Embora esta se configure como poder constituído, atua como canal legítimo de manifestação do próprio poder constituinte. Essa relação dialética pressupõe a permanência do poder constituinte, ainda que não em exercício contínuo, manifestando-se em momentos específicos por meio da própria Constituição e de seus instrumentos normativos.

Em síntese, as concepções de matriz revolucionária aqui referidas defendem que a legitimidade de um governo deriva essencialmente da atuação efetiva do poder popular. Nesse cenário, coloca-se o desafio de compatibilizar democracia e constitucionalismo. À primeira

impressão, tal relação revela uma tensão evidente: a democracia, enquanto forma de organização política, fundamenta-se na soberania popular, princípio segundo o qual o povo constitui a única fonte legítima de autoridade, consagrado na máxima “todo o poder emana do povo”; o constitucionalismo, por sua vez, estabelece freios e parâmetros normativos ao exercício dessa autoridade, com o objetivo de proteger direitos fundamentais e garantir a estabilidade do sistema político (Silva, 2016).

Essa formulação revolucionária, ao romper com a ordem estamental do Antigo Regime e afirmar a centralidade do povo como única e legítima fonte de todo poder, constituiu-se em base teórica para compreender as transformações políticas advindas do neoconstitucionalismo europeu e de sua projeção no Novo Constitucionalismo Latino-Americano do século XXI.

Nesse contexto, as lutas sociais, a ampliação dos direitos políticos, sociais e culturais e a incorporação de novos sujeitos ao espaço político consolidaram uma concepção de democracia mais plural, inclusiva e participativa. O modelo estritamente representativo passou a ser tensionado por reivindicações de justiça social, inclusão e deliberação direta. Assim, a cidadania ativa assumiu papel fundante e indissociável do Estado democrático de direito, superando a lógica restrita do voto periódico e incorporando mecanismos de participação direta – como plebiscitos, referendos e iniciativas populares.

A concepção contemporânea de democracia é a de um sistema político em que o povo não apenas elege seus representantes, mas também participa de forma mais substantiva da formulação, fiscalização e contestação das decisões políticas, em uma constante negociação entre representação, participação e garantias de direitos.

Considerando a trajetória histórica da democracia, é possível identificar distintas formas de exercício do poder popular ao longo do tempo e distintas modalidades de democracia: direta, indireta e semidireta. A democracia direta caracteriza-se pelo exercício do poder político diretamente pelo povo. Por sua vez, a democracia indireta ou representativa baseia-se na eleição de representantes incumbidos de deliberar em nome da coletividade. Entre essas duas formas, consolidou-se a democracia semidireta, modelo híbrido que combina a representação com a participação direta dos cidadãos, especialmente por meio de instrumentos como o plebiscito, o referendo, o voto popular e a iniciativa popular.

O princípio democrático apresenta-se como um princípio complexo, que engloba tanto a teoria democrática representativa quanto a democracia participativa, orientando-se para a consolidação de um processo contínuo de democratização em todos os âmbitos da vida social. Nesse sentido, sob a perspectiva constitucional, a democracia pode ser compreendida como

uma verdadeira “democratização da democracia” (Barroso, 2009; Canotilho, 2003; Corralo, 2015, p. 291).

A Constituição Federal de 1988 consagrou diversos mecanismos de participação direta, dentre os quais a iniciativa popular de leis ordinárias e complementares, prevista no artigo 61, § 2.º. No entanto, a Carta Magna silencia quanto à possibilidade de apresentação de emendas constitucionais por iniciativa popular, o que tem gerado debates sobre a força motriz do poder popular no processo de reforma constitucional. Essa omissão normativa revela uma tensão entre a rigidez do texto constitucional e os anseios democráticos da sociedade civil, sobretudo num contexto em que a participação cidadã é cada vez mais exigida e valorizada. Assim, discutir a legitimidade e a possibilidade jurídica de uma PEC por iniciativa popular torna-se uma questão fundamental para o aprofundamento democrático do Estado brasileiro.

É esse o caminho perseguido por Häberle (2002). O autor critica a concentração do poder interpretativo nas mãos dos magistrados, defendendo que a Constituição é uma realidade vivida por toda a sociedade e, por isso, deve ser interpretada por todos os seus sujeitos a ela vinculados, incluindo entidades públicas, grupos sociais, partidos políticos, pareceristas e demais operadores do direito. Por meio dessa abertura democrática do processo interpretativo, promove-se uma profunda ressignificação do papel dos cidadãos, que deixam de ser meros destinatários das normas constitucionais para se tornarem sujeitos ativos na sua construção, interpretação e possível transformação. Ao pluralizar os intérpretes da Constituição, incorporando não apenas os juristas e magistrados, mas também os movimentos sociais, entidades civis, partidos políticos, universidades e demais atores da sociedade, fortalece-se a legitimidade do ordenamento constitucional.

Essa ampliação do espaço deliberativo permite reconhecer que a Constituição não é um documento estático, aprisionado à vontade pretérita dos constituintes originários, mas sim uma obra inacabada, sujeita às dinâmicas sociais, culturais e políticas do presente e do futuro. Assim, torna-se possível compreender que os sentidos e significados constitucionais devem acompanhar as mutações sociais, reconhecendo que aquilo que foi constitucionalizado no passado pode já não corresponder às demandas, identidades e valores da coletividade atual, exigindo, portanto, novos olhares hermenêuticos e, eventualmente, transformações no próprio texto constitucional.

Nesse contexto, a iniciativa popular legislativa revela-se como uma das expressões mais contundentes da democracia participativa, ao permitir que a sociedade civil atue diretamente na elaboração de normas jurídicas, mesmo que ainda restrita à proposição de leis ordinárias e complementares. Trata-se de uma ferramenta que rompe, ainda que parcialmente,

com a lógica de delegação exclusiva do poder político ao corpo legislativo, abrindo espaços institucionais para que o povo atue como sujeito ativo na produção normativa¹.

Contudo, a própria arquitetura constitucional impõe limites à potência transformadora dessa ferramenta, ao não admitir expressamente a propositura de emendas constitucionais por iniciativa popular. A ausência de previsão explícita tem sido objeto de crítica doutrinária e disputa hermenêutica, especialmente à luz dos princípios constitucionais da soberania popular e da participação cidadã. Para além de uma omissão normativa, o voto implícito à iniciativa popular de emenda constitucional revela uma tensão estrutural entre a rigidez formal do texto constitucional e a abertura material à inovação democrática.

Portanto, reconhecer a ineficácia da iniciativa popular, inclusive no âmbito das emendas constitucionais, não constitui apenas um imperativo jurídico, à luz dos princípios constitucionais da soberania popular e da participação cidadã, mas também uma exigência ética e política de renovação do pacto democrático. Esse reconhecimento implica não apenas adotar uma interpretação evolutiva, aberta e plural da Constituição, mas, quando necessário, promover a própria modificação do texto do constituinte derivado. Exige, ademais, a disposição institucional para incorporar mecanismos capazes de aprofundar o diálogo entre a sociedade civil e os centros de decisão estatal, fortalecendo, assim, a legitimidade democrática do processo constituinte derivado.

Discussão, esta, que será aprofundada nos próximos capítulos, que examinarão, de uma lado, a possibilidade de uma emenda constitucional que inclua os cidadãos entre os legitimados à propositura de emendas e, por outro lado, a necessidade de uma tal emenda.

2 As PECs da participação popular e os limites implícitos ao poder constituinte de reforma

Em 2011 começou a tramitar no Senado Federal a PEC n. 3/2011, que acrescentava um inciso IV ao *caput* do art. 60 da Constituição Federal para permitir fosse ela emendada mediante proposta dos cidadãos. O Plenário do Senado aprovou a proposta e a encaminhou à Câmara dos Deputados², onde ela se transformou na PEC n. 286/2013. Em seguida, a

¹ A importância deste instrumento torna-se ainda mais evidente quando se observa o histórico de mobilizações sociais que culminaram na apresentação de projetos por iniciativa popular. A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) e a Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) são exemplares de como a articulação cidadã pode incidir diretamente no ordenamento jurídico, tensionando a dinâmica representativa e ampliando os canais de escuta e deliberação legislativa.

² O texto que chegou à Câmara aprovado pelo Senado dispunha que a proposta de emenda deveria ser subscrita 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. Propunha-se também reduzir o percentual de eleitores

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) opinou pela inadmissibilidade da proposição, que foi definitivamente arquivada. O deputado Luiz Philippe de Orléans e Bragança, relator da PEC na CCJC, tinha proferido parecer reputando-a inconstitucional. Ele justificara o voto afirmando que o texto discutido podia até respeitar as chamadas “cláusulas pétreas” da Constituição, mas ofendia aquele limite implícito segundo o qual é proibido alterar as regras que disciplinam o próprio processo de reforma constitucional (Bragança, 2019).

Foi assim que o deputado Luiz Philippe acabou com a segunda tentativa malsucedida de incluir os cidadãos entre os legitimados à propositura de emendas. A primeira surgira dez anos antes, quando o deputado federal Luís Barbosa apresentara à Câmara dos Deputados a PEC n. 394/2001, que também fora parar no arquivo, não porque a tenham rejeitado, mas simplesmente porque a legislatura findara antes de poder a CCJC apreciar a matéria. Se não fosse, porém, o término da legislatura, provavelmente a proposição teria sido rejeitada e iria igualmente para o arquivo, já que o parecer do relator na CCJC, deputado Ney Lopes, trazia fundamentação e conclusão idênticas às do sr. Luiz Philippe.

Seria que os deputados estavam certos a respeito da inconstitucionalidade de uma tal emenda constitucional? Seria que ela ofenderia alguma das barreiras implícitas que a doutrina comumente ergue contra a reforma da Constituição?

Em estudo monográfico sobre o tema, Nelson de Sousa Sampaio (1995) assinala que, além das limitações explícitas quanto ao objeto da reforma constitucional, há outras que se impõem ainda no silêncio da Constituição. A doutrina que advoga existirem limitações materiais inerentes à reforma constitucional estriba-se, segundo o professor Souza Sampaio (1995), na distinção evidente entre poder revisor e poder constituinte³. Ela é um corolário da ideia de que “toda constituição rígida é em parte, por definição, também uma constituição fixa” (Sampaio, 1995, p. 90). Por outras palavras, os limites implícitos ao poder constituinte instituído resultam logicamente do postulado da rigidez constitucional. Classificar uma Constituição como rígida implica necessariamente o reconhecimento de certos limites textualmente inexpressos, porque do contrário os preceitos constitucionais que estabelecem os

necessário para o exercício da iniciativa popular legislativa: em vez do um por cento atual, o projeto de lei seria submetido à apreciação da Câmara se obtivesse a assinatura de no mínimo meio por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.

³ O poder constituinte é uma força ou energia social, um poder de fato, anterior a qualquer direito, e portanto um poder ilimitado e incondicionado do ponto de vista jurídico; o poder revisor – ou poder de reforma constitucional –, “ao invés, é um poder instituído na Constituição, ou seja, uma competência jurídica e, como tal, logicamente sujeita a limitações” (Bastos, 1990, p. 32-33).

limites (formais, circunstanciais e materiais) expressos – limites cuja existência é precisamente o que caracteriza a rigidez da Constituição – não teriam eficácia nenhuma.

Mas se a adesão à doutrina dos limites naturais do poder reformador é hoje quase geral, ainda não há acordo entre os seus adeptos na discriminação desses limites. Não obstante o desacordo, Sousa Sampaio (1995) cita três⁴ categorias de normas constitucionais que estariam fora do alcance do poder revisor e que aparecem nas relações da maioria, se não da totalidade, dos constitucionalistas pátrios: (a) as concernentes ao titular do poder constituinte; (b) as referentes ao titular do poder reformador; (c) as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional.

A primeira fronteira que uma reforma da Constituição não pode transpor é a relativa ao poder constituinte: uma revisão constitucional não pode mudar o titular do poder constituinte, que é o povo, pela simples razão de que o reformador não pode dispor do que não lhe pertence (Sampaio, 1995). Ora, uma emenda constitucional que atribuísse ao povo legitimidade para provocar o processo de emenda não estaria fazendo outra coisa senão reforçar a ideia de que a titularidade do poder constituinte pertence a esse mesmo povo. Então a dúvida em torno da constitucionalidade da emenda em apreço só se pode referir às duas últimas categorias de normas invocadas por Sousa Sampaio como limites imanentes à Constituição.

Em primeiro lugar não se pode mudar, através de uma revisão constitucional, o titular do poder reformador, pois este não pode renunciar a sua competência em favor de nenhum outro órgão nem delegar as suas atribuições, que lhe foram conferidas para que ele próprio as exerçite (Sampaio, 1995). Mas é preciso concordar com Jane Reis Pereira (2016) quando ela diz que alterar o catálogo de legitimados para propor emendas constitucionais a fim de assegurar aos cidadãos o poder de apresentar propostas de mudança não altera a titularidade do poder reformador, porque a instância decisória final continua a mesma – o Congresso Nacional. O presidente da República também pode, sozinho, propor emendas à Constituição, o que decerto não o transforma em titular do poder de alterar por si o texto constitucional.

Em segundo lugar, não pode o processo que a Constituição estabelece para sua reforma ser alterado por uma revisão constitucional (Sampaio, 1995). Os titulares do poder de iniciativa, o número de subscritores da proposta, a maioria para aprovação, o número de

⁴ Sampaio (1995, p. 95) menciona ainda um quarto grupo de normas implicitamente intangíveis: as relativas aos direitos fundamentais. É preciso considerar, no entanto, que a primeira edição de *O poder de reforma constitucional* foi publicada em 1954. Naquele tempo os direitos e garantias individuais ainda não faziam parte do rol de cláusulas pétreas da Constituição, e por isso fazia sentido a doutrina do professor baiano. Hoje em dia a irrevogabilidade dos direitos fundamentais decorre explicitamente do art. 60, IV, da Constituição de 1988.

discussões etc. são requisitos formais ou processuais tendentes a deixar a alteração constitucional mais difícil do que a da lei ordinária (Bastos, 1990). E o órgão reformador não tem competência para atenuar tais requisitos, porque ele é um poder delegado, e, nas palavras de Sieyès (2019, p. 62-63, tradução própria), “nenhum poder delegado pode alterar qualquer das condições de sua delegação”.

Essa doutrina deve ser no entanto aceita *cum grano salis*. A existência de uma cláusula implícita que impeça a modificação do procedimento de reforma da Constituição não parece motivo suficiente para impedir que se atribua aos cidadãos o direito iniciá-lo. É voz corrente, se não convicção unânime entre os autores brasileiros, que as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, mesmo as explícitas, “não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege” (Brasil, 1999, p. 10). Mudanças podem até ser bem-vindas, desde que, evidentemente, não neguem o conteúdo essencial do princípio ou instituto protegido (Ferreira Filho, 2014).

Costuma-se fazer essa ressalva às cláusulas pétreas explícitas. É certo, porém, que a ressalva feita às cláusulas explícitas se aplica também, *a fortiori*, às implícitas, porque, explícitas ou implícitas, trata-se aqui de limitações de ordem material, limitações em função das quais não se admite a restrição de certos preceitos constitucionais⁵. Parte desses preceitos contém os limites formais ou processuais de que há pouco se falava. Limites estes que se reportam quase que imediatamente à ideia de rigidez constitucional – uma Constituição só é rígida por causa da existência deles. E se esses limites são inalteráveis graças a uma limitação tácita que se impõe ao poder constituinte derivado, é porque o princípio cuja preservação nela se protege é a própria rigidez da Constituição. Dito de outro modo: a cláusula implícita que proíbe a modificação dos limites formais expressos destina-se a proteger o núcleo essencial da própria rigidez constitucional – aquele conjunto de normas sem o qual a Constituição deixaria de se classificar como rígida.

Mas uma coisa é permitir a inclusão da iniciativa popular entre as modalidades de provação do processo de emenda, outra completamente diferente é transigir com a flexibilização da rigidez constitucional. Dar ao povo o direito de propor emendas à Constituição não a torna menos rígida, porquanto a iniciativa popular, como ato inaugural do processo legislativo, não alterará o *iter* pelo qual deverá passar a emenda até que finalmente a

⁵ Se na interpretação dos limites formalmente expressos exige-se do intérprete certa prudência, quanta prudência não se exigirá dele na interpretação de limites tácitos e não declarados, escondidos debaixo de um conjunto de inferências que se misturam, formando um novelo confuso!

aprovem (Brasil, 2018). Ou seja: a emenda, inclusive aquela eventualmente proposta por iniciativa popular, seguirá submetida a um conjunto de limitações de ordem formal, material e circunstancial (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2025) e, acima de tudo, ao quórum de aprovação qualificado das emendas constitucionais, que é a regra mais importante para a finalidade de manter a rigidez constitucional (Souza Neto; Sarmento, 2012).

Demais a ampliação do rol de legitimados à apresentação de propostas de emenda – e a inclusão, nele, do povo – contribui para a preservação do pacto constitucional e não para o seu desgaste (Pereira, 2016). No famoso estudo comparado *The endurance of national constitutions*, Elkins, Ginsburg e Melton (2009) constataram que três elementos do design de uma Constituição ajudam-na a resistir às provações do tempo: a inclusão, a flexibilidade e a especificidade. A inclusão, que para os autores citados é uma característica permanente da vida constitucional, refere-se à amplitude da participação popular no processo de formulação e contínua aplicação da Constituição (Elkins; Ginsburg; Melton, 2009). O fenômeno observado por Elkins, Ginsburg e Melton tem uma explicação relativamente fácil, que não escapou à percepção do ministro Luiz Fux: a legitimidade de um governo democrático pressupõe que os cidadãos percebam-se como coautores das normas de que são destinatários (Brasil, 2018). E a iniciativa popular das PECs viria em boa hora para reforçar a legitimidade democrática do processo de reforma constitucional (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2025). Em momentos de rebuliço social, ela poderia ajudar a dissipar o clamor popular, apaziguando assim os ânimos acalorados e evitando nova manifestação do poder constituinte originário, que romperia completamente com a ordem constitucional anterior.

A resposta que cabe à pergunta colocada no início desta breve (nem por isso) dissertação é simplesmente “não”: uma PEC que permitisse ao povo deflagrar o poder constituinte de reforma não cruzaria nenhum dos limites implícitos que normalmente se opõem à mudança da Constituição.

3 A legitimidade popular para a apresentação de PECs

Falta no entanto responder à pergunta que norteou esta pesquisa: uma emenda assim concebida seria possível, mas ela é realmente necessária? Para responder a essa pergunta é preciso, primeiro, retroagir ao texto constitucional e procurar nele algum indício de que se possa deduzir a legitimidade popular para desencadear o processo de alteração formal da Constituição. Depois é necessário investigar se essa dedução é possível de acordo com a ordem jurídica tomada no seu conjunto, o que implica respeitar cuidadosamente o inexpresso

e o subentendido, em vez de sufocá-los na idolatria do “texto” coisificado, túmulo do pensamento.

Uma primeira leitura apressada do texto constitucional poderia produzir no leitor a impressão de que o problema posto nem sequer existe. Afinal uma breve vista d’olhos no *caput* do art. 60 da Constituição basta para perceber que ele não contempla em seus incisos a proposta de emenda advinda dos cidadãos, o que, numa interpretação *a contrario*, poderia indicar que o povo foi de antemão excluído da possibilidade de iniciar o processo de reforma constitucional. Mas em Direito a coisa nunca é tão simples: a primeira impressão do leitor logo se desfaz quando ele vê que o mesmo documento contém normas aparentemente contraditórias. Ele lê o art. 14, III, que declara ser a iniciativa popular um modo de exercício da soberania popular; lê o art. 61, § 2.º, que admite a iniciativa popular das leis complementares e ordinárias. E lá vem novamente a dúvida.

Como o texto constitucional não traz em si uma solução *prêt-a-porter*, o leitor é imediatamente invadido pelo ímpeto de buscá-la na jurisprudência. Mas ele a buscará em vão, porque não há uma só decisão do Supremo Tribunal Federal sobre essa questão, que, a não ser enganchada noutra que lhe era correlata, jamais chegou àquela Corte. E, quando enfim buscar socorro nos livros jurídicos, ficará o leitor aturdido ante o despropósito de opiniões doutrinárias divergentes e de argumentos utilizados para sustentá-las.

Os adversários da PEC popular, mais apegados à literalidade do texto constitucional, alegam que o rol do art. 60 da Constituição é taxativo ou *numerus clausus* e portanto não admite ampliação. Eles partem da premissa de que a iniciativa para a propositura de emendas é exceção à regra da iniciativa geral (art. 61, *caput*, da CF) e, como tal, não comporta interpretação extensiva, já que toda exceção, em Direito, deve ser interpretada restritivamente (Novelino, 2021). Assim, quando o constituinte originário consignou no art. 60 os personagens legitimados a propor emendas à Constituição Federal, ele teria excluído no mesmo instante a legitimidade de todos aqueles que não foram mencionados (Duarte Neto, 2005).

Outro argumento que se costuma opor à possibilidade de uma emenda derivada diretamente da vontade popular é o do silêncio eloquente do legislador constituinte. Gilmar Mendes e Paulo Gonçalves Branco (2025, p. 69) não enunciam esse argumento, mas o dão por pressuposto ao afirmar lacónicamente que “não se prevê a iniciativa popular de proposta de emenda”. O argumento é o seguinte: a iniciativa popular das PECs foi discutida e categoricamente enjeitada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte

(Novelino, 2021, p. 80)⁶. Por isso não haveria lacuna no texto constitucional, mas sim omissão intencional, proposital, um “silêncio eloquente” (Duarte Neto, 2005). Karl Larenz (1997) explica que lacuna e silêncio da lei não são pura e simplesmente a mesma coisa. Alguém poderia pensar que a lacuna existe quando a lei não contém nenhuma regra para determinado caso, quando, portanto, se mantém em silêncio. Mas existe também um silêncio eloquente da lei, que se verifica quando intencionalmente o legislador deixa de incluir na legislação certas disposições a respeito de matéria que a princípio não lhe era desconhecida. Então não é que o constituinte tenha, por um lapso, se esquecido de conferir aos cidadãos o direito de apresentar emendas à Constituição; ele até cogitou fazê-lo, mas, no fim, achou melhor negar-lhes esse direito. O simples fato de ter o constituinte mudado de ideia, retirando do projeto uma permissão que lá estava, é aí oferecido como prova inequívoca da proibição total.

Raciocinando com base nesse argumento, José Duarte Neto (2005) chegou à seguinte conclusão: se a omissão foi desejada, o único meio de supri-la é recorrer aos mecanismos formais de alteração do texto constitucional que o próprio constituinte originário criou, sendo incabível o recurso à interpretação. O uso da iniciativa popular para excitar o poder constituinte de reforma só seria então possível se algum dos legitimados do art. 60 apresentasse proposta de emenda concedendo mais esse direito aos cidadãos (Duarte Neto, 2005).

Mas aceitar assim sem mais nem menos o argumento do silêncio eloquente é atribuir importância demasiada à vontade do legislador constituinte, o que por si só já é um problema. Em primeiro lugar nem sempre é fácil estabelecer a diferença entre o silêncio proposital e a deficiência ocasional, e o intérprete, ocupado em descobrir a intenção ou o pensamento contido no texto, pode-se perder em inundações subjetivas (Maximiliano, 2022). E, em segundo lugar, a procura do intento do legislador constitui um dos elementos da hermenêutica, mas não o único, nem sequer o principal; serve de base ao processo histórico, de menor eficiência que o sistemático e o sociológico, por exemplo (Maximiliano, 2022). É que a lei, uma vez promulgada, adquire vida própria e autonomia relativa; desprende-se da

⁶ Foi pouco mais ou menos isso que aconteceu. Até a votação no Plenário, todos os anteprojetos e projetos de Constituição admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa popular em matéria de emenda constitucional (Silva, 2016, p. 65). No Plenário, porém, o “Centrão” – como era conhecido no Congresso constituinte o grupo suprapartidário de parlamentares de tendência conservadora – apresentou a Emenda Coletiva n. 2.040, que acabava com a possibilidade de emendas constitucionais mediante proposta de iniciativa popular, possibilidade que até então constava dos arts. 74, IV, e 75, § 2.º, do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (artigos que naquela época correspondiam àquilo que atualmente se encontra nos arts. 60, *caput*, e 61, § 2.º, da Constituição de 1988). A emenda do “Centrão” foi aprovada no Plenário e se substituiu ao texto da Comissão de Sistematização, tudo sob a justificativa de que a iniciativa popular de proposta de emenda era incompatível com o princípio da representatividade, que o projeto de Constituição havia adotado expressamente.

pessoa do legislador como a criança se livra do ventre materno; contrapõe-se a ele como um produto novo; recebe as influências do meio ambiente; dilata e até substitui o conteúdo respectivo sem tocar nas palavras (Maximiliano, 2022; Reale, 2002). Não basta, pois, querer descobrir a intenção do legislador através dos trabalhos preparatórios da legislação, que são mera história externa do texto, pois é necessário averiguar qual teria sido a intenção do legislador se no tempo dele tempo houvesse os fenômenos hodiernos (Reale, 2002). Ao intérprete incumbe sobretudo determinar o sentido objetivo do texto: deve ele olhar menos para o passado do que para o presente (Maximiliano, 2022).

O mesmo se diga do apego servil à letra dos dispositivos. O primeiro esforço de quem pretende compreender pensamentos alheios é entender a linguagem empregada. Esse esforço corresponde ao processo verbal, ou filológico, de exegese, que se volta à forma exterior do texto, preocupando-se com as acepções várias dos vocábulos (Maximiliano, 2022). A lei é uma realidade morfológica e sintática e, como tal, deve ser estudada do ponto de vista gramatical. É portanto da gramática o primeiro caminho que o intérprete deve percorrer para chegar ao sentido rigoroso de uma norma legal. Toda lei tem um significado e um alcance que não são dados pelo arbítrio imaginoso de quem a interpreta, mas são, ao contrário, revelados pelo exame imparcial do texto (Reale, 2002), que é no entanto apenas o primeiro passo da atividade hermenêutica.

“Após essa perquirição filológica, impõe-se um trabalho lógico, pois nenhum dispositivo está separado dos demais” (Reale, 2002, p. 279). Cada preceito é membro de um grande todo, e do exame das regras em conjunto procura-se deduzir o sentido de cada uma (Maximiliano, 2022). Isso não significa ignorar o documento escrito e ir além do que os vocábulos empregados efetivamente permitem (Brasil, 2018). A elasticidade do texto certamente tem um limite, além do qual começa o artifício da interpretação, que deturpa o sentido das palavras, conferindo-lhes uma significação que, a rigor, não lhes corresponde (Reale, 2002). Também é certo que o abandono da fórmula textual representa um perigo para a certeza do Direito, perigo não obstante justificável em face de um mal maior: o de uma solução contrária ao espírito dos dispositivos, tomados em conjunto (Maximiliano, 2022).

Segundo Reale (2002, p. 279)⁷ “é preciso, pois, interpretar as leis segundo seus valores linguísticos, mas sempre situando-as no conjunto do sistema”, trabalho que coincide com a chamada interpretação lógico-sistêmica. A segurança jurídica, no fim das contas,

⁷ Miguel Reale (2002) entendia ser impossível qualquer tipo de separação entre a interpretação lógica e a sistemática. Interpretar logicamente um texto, segundo o autor, é situá-lo ao mesmo tempo no sistema geral do ordenamento jurídico.

depende mais dos princípios cristalizados em normas escritas do que na roupagem mais ou menos apropriada em que se apresentam: o pensamento deve prevalecer sobre a letra, e a ideia valer mais do que a palavra (Maximiliano, 2022).

Atento à predominância do elemento sistemático sobre o filológico, José Afonso da Silva (2016) concebe seja a Constituição emendada mediante proposta de iniciativa popular, ainda que esse tipo de iniciativa não esteja especificamente estabelecido para as emendas constitucionais como o está para as leis. A própria Constituição, destaca o jurista, proclama que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente* (art. 1.º, parágrafo único, da CF). E a mesma Constituição, alguns artigos adiante, declara que o poder do povo – a soberania popular – é também exercido através da iniciativa popular (art. 14, III, da CF). Por isso, conclui, o uso da iniciativa popular em matéria de emenda constitucional pode ser sustentado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição da República, aplicando-se, por analogia, os percentuais previstos no art. 61, § 2.º, da Lei Maior, que disciplina o exercício da iniciativa popular das leis. Os cidadãos poderiam assim, sem qualquer mudança do texto constitucional, apresentar à Câmara dos Deputados proposta de emenda à Constituição subscrita 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 deles⁸.

É verdade que o referido § 2.º está inserido em artigo que tem por objeto a iniciativa das leis ordinárias e complementares. Souza Neto e Sarmento (2012) reconhecem que isso poderia atravancar o exercício da iniciativa popular constitucional. Mas nessa questão o argumento topológico não lhes parece definitivo. A substância, na opinião deles, deve preceder à forma: sendo o povo titular do poder constituinte, não deveria ser ele privado da faculdade de deflagrar, diretamente, o processo de mudança constitucional. Esse entendimento seria então corroborado por uma interpretação que levasse em conta o profundo

⁸ Maurício Antonio Ribeiro Lopes (1993) elogiou a pertinência da tese de José Afonso da Silva, mas, sob o pretexto de fazer-lhe um reparo, acabou por desfigurá-la completamente. O autor está no grupo dos que admitem a iniciativa popular constitucional, desde que a Constituição seja modificada para contemplá-la. A modificação, argumenta Lopes, seria importante para preservar a rigidez da Constituição, que exigiria um percentual de eleitores mais elevado para o exercício da iniciativa popular de emendas constitucionais. A objeção, todavia, não tem tanta pertinência quanto a tese contra a qual se levanta. Primeiro porque a iniciativa popular, situada no começo do processo legislativo, não alteraria o caminho da emenda até a aprovação nem o quórum necessário para aprová-la, este sim um elemento decisivo para a configuração da rigidez constitucional; segundo porque essa rigidez não implica que a iniciativa das emendas seja sempre mais rigorosa que a das leis, senão o presidente da República não poderia ter legitimidade para propor as primeiras; terceiro porque o percentual do art. 61, § 2.º, já é altíssimo, e aumentá-lo ainda mais inviabilizaria o exercício da iniciativa popular pelos cidadãos, tornando o instituto absolutamente ineficaz.

compromisso da Constituição Cidadã com a democracia e com a soberania popular (Souza Neto; Sarmento, 2012).

Além disso, a Constituição não estabeleceu hierarquia entre os diferentes modos de manifestação do poder que emana do povo. Limitou-se a citá-los, sem contudo hierarquizá-los. Quer dizer: o exercício direto da soberania popular não prefere ao indireto, nem este àquele. Na democracia semidireta participação e representação se equiparam, e há inclusive quem ponha a primeira acima da segunda. Em todo o caso não se pode restringir o cabimento da iniciativa popular somente aos casos pontualmente previstos no texto constitucional: isto seria o mesmo que colocar esse mecanismo de democracia direta abaixo da representação popular (Comparato, 1993), o que é inaceitável, porque os representantes do povo são meros mandatários do poder (Schneider; Cristóvam, 2016), e a vontade do mandatário não se pode sobrepor à do mandante.

A conclusão parece ser mesmo inescapável: uma interpretação lógica e sistemática da Constituição, baseada sobretudo nos arts. 1.º, parágrafo único, 14, III, e 61, § 2.º, autoriza (e até impõe) o reconhecimento da legitimidade popular para a propositura de emendas. No voto que proferiu durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 825/AP⁹, Luiz Fux resumiu com perspicácia a logicidade e a juridicidade dessa conclusão. Para o ministro, o princípio segundo o qual “todo o poder emana do povo” não se compatibilizaria com uma leitura excessivamente formalista do texto constitucional que vedasse a esse mesmo povo a possibilidade de deflagrar por si o processo de reforma da Constituição. Logo, “o direito à participação no processo de criação do Direito [com “d” maiúsculo] é corolário do princípio democrático” (Brasil, 2018, p. 71). Seria realmente estranho que o povo, fonte e titular de todo o poder, pudesse convocar uma Assembleia Constituinte no intuito de estabelecer para si próprio uma nova Constituição e, ao mesmo tempo, não tivesse o direito de lhe propor uma única emenda. É bem mais razoável a conclusão do ministro Fux, que atende

⁹ Em 2018 o STF julgou a ADI n. 825/AP e decidiu que, em prestígio ao princípio da soberania popular, é facultada aos estados-membros, no exercício do seu poder de auto-organização, a previsão da iniciativa popular como um dos mecanismos de deflagração do processo de reforma das respectivas constituições estaduais. Mas a decisão não foi unânime. Os ministros Alexandre de Moraes, Celso de Mello, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, vencidos, votaram pela inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição do Estado do Amapá que previa o uso desse instrumento de participação direta no processo de reforma do seu texto (idêntica previsão consta das constituições de mais da metade dos estados brasileiros). Os ministros entenderam que, por força do princípio da simetria, os estados-membros têm de seguir em suas constituições as linhas básicas do modelo federal do processo legislativo. Logo, se a Constituição Federal não prevê a possibilidade de ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, essa possibilidade estaria igualmente vedada às constituições estaduais. Mesmo o ministro Edson Fachin, que inaugurou a divergência afinal vencedora, parece ter votado no sentido de que esse instrumento é válido no âmbito estadual a despeito de não o ser no federal. Abriu, portanto, uma exceção ao princípio da simetria, que o Supremo vinha seguindo rigorosamente em matéria de processo legislativo.

simultaneamente à inegável vocação democrática e republicana da Constituição Federal e aos limites impostos pela literalidade do texto (Brasil, 2018).

Mas o povo – pode alguém objetar – imprime a sua vontade na Constituição através dos representantes que elege. Isso corresponde à verdade até certo ponto, mas não corresponde à verdade toda. Os representantes do povo nem sempre estão dispostos a sacrificar os seus interesses político-partidários e pessoais em prol dos interesses daqueles que os elegeram. Há certas mudanças que deputados, senadores e *tutti quanti* jamais proporão por si, porque é do interesse deles – político, partidário ou pessoal – que determinadas estruturas de poder e dominação se perpetuem na sociedade. A única chance que o povo tem aí é propor ele mesmo a mudança que lhe interessa, forçando os seus representantes a discuti-la e quem sabe até aprová-la¹⁰.

É sempre bom lembrar que a democracia, na célebre definição de Abraham Lincoln, é “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, ou seja, o governo em que as instituições, sejam quais forem, estão sob o controle do povo e não o povo sob o controle delas. Governo *do povo* significa que este é fonte e titular de todo o poder, nisto consistindo a ideia de soberania popular, que é o princípio fundamental de qualquer regime democrático (Silva, 2016). Princípio que é logicamente incompatível com uma interpretação do Texto Maior que negue ao povo o direito de lhe propor emendas. Ora, se o povo é soberano, ele não pode criar estruturas representativas com propriedades de soberania que ele próprio não tem, porque, se o fizesse, deixaria *ipso facto* de ser soberano.

Quando no art. 1.º, parágrafo único, a Constituição estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*”, esse “ou diretamente” significa que os representantes eleitos, ocupantes de cargos no Executivo e no Legislativo, são um poder constituído, o qual, por definição, não se sobrepõe jamais ao poder constituinte, o povo que o criou. É simplesmente inconcebível a soberania de um povo que não possa fazer por si aquilo que os outros podem fazer por ele – um povo que se exclua a si mesmo do processo de constante (re)formulação da ordem constitucional à qual ele próprio quis se submeter. Excluí-lo desse processo é o mesmo que esvaziar o conteúdo da soberania

¹⁰ Em 1987 o constituinte Afonso Arinos apresentou à Comissão de Sistematização, que presidia, as emendas populares apresentadas ao Projeto de Constituição. Na oportunidade, ele comemorava o fato de ter a Assembleia Nacional Constituinte, no próprio Regimento Interno, garantido aos cidadãos o direito de apresentar emendas ao texto constitucional em elaboração e afirmava que esse direito, além de importar numa reiteração da legitimidade do exercício do poder constituinte, abria caminho para que a futura Constituição consagrasse práticas dessa natureza, há muito consideradas necessárias para corrigir certas distorções da democracia representativa (Brasil, 1987). Infelizmente o texto final, promulgado em 1988, negou ao povo um direito que havia sido seu durante todo o processo constituinte.

popular e inverter o sentido da democracia, fazendo dela o império absoluto de instituições sobre as quais o povo não tem nenhum controle nem meios de ação.

O leitor pode, a esta altura, perguntar se o princípio da soberania popular não poderia fundamentar a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 60, *caput* e incisos, e 61, § 2.º, da Constituição Federal, se não haveria nesses dispositivos omissão parcial do legislador constituinte. A resposta é “não”. Em hermenêutica constitucional vigora o princípio da unidade da Constituição, que obriga o hermeneuta a considerar sempre a Constituição na sua globalidade, procurando assim harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais (Canotilho, 2003). A relação e a interdependência entre os diversos elementos da Constituição impõem ao intérprete o dever de nunca contemplar a norma isoladamente, mas, ao contrário, sempre no conjunto de que ela é parte (Hesse, 2009). Por causa desse princípio, o STF rejeita a tese de que haja hierarquia entre normas constitucionais originárias, o que poderia ensejar a declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras (Brasil, 1996). Daí por que a distinção entre princípios e regras não pode ser invocada para sustentar a inconstitucionalidade destas em face daqueles.

O intérprete da Constituição necessita portanto certa destreza exegética. Ele deve interpretar as normas constitucionais de modo a evitar contradições com outras normas constitucionais (Hesse, 2009), deve, pois, interpretá-las sistematicamente, como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios (Canotilho, 2003).

Assim, os dispositivos acima referidos só podem ser corretamente interpretados em conformidade com o princípio da soberania popular, que é de fato um dos alicerces do sistema jurídico e influência enquanto tal todo o conjunto. Se não é possível declará-los inconstitucionais, também não é possível interpretá-los sem levar em conta o fato de que estão inseridos na Constituição da República Federativa do Brasil, uma democracia participativa que se fundamenta na soberania do povo.

Conclusão

O regime democrático vigente no Brasil fundamenta-se sobretudo nos princípios da soberania e da participação popular: o povo tem o direito de participar, direta ou indiretamente, no exercício do poder do qual ele é ao mesmo tempo fonte e titular. Parece, no entanto, que ao escrever os demais títulos da Constituição o legislador constituinte se esqueceu do que havia estabelecido logo no artigo de abertura do primeiro título, senão ele certamente teria estendido o exercício da iniciativa popular também às propostas de emenda constitucional, em vez de limitá-lo timidamente à apresentação de projetos de lei.

Mas essa restrição envilecedora que o constituinte impôs aos cidadãos não é motivo bastante para negar-lhes o direito de propor emendas à Constituição. São muitos os juristas que, nesta questão e em outras, defendem uma interpretação lógica e sistemática do texto constitucional. A consequência de interpretarem-no assim é reconhecer que o fato de ter o constituinte se omitido quanto à possibilidade de uma reforma constitucional iniciada pelo povo não exclui a legitimidade popular para a propositura de emendas. Essa é a única interpretação lógica e sistematicamente possível da Constituição. E se ela ainda não foi oficialmente aceita, é talvez por um enfezamento da democracia participativa brasileira, que jamais ousou alcançar a realização plena das suas potencialidades. É uma democracia mal desenvolvida, imatura e atrofiada.

Todos sabem, porém, que a última palavra sobre o assunto é do Supremo Tribunal Federal. Só o guardião da Constituição pode chancelar o uso da iniciativa popular no processo das emendas constitucionais. Embora esse uso do instituto não seja, em tese, incompatível com uma leitura sistemática da Constituição, só quem pode, na prática, declarar-lhe a constitucionalidade é o STF. E para isso, não há dúvida, ele dispõe de amplíssimo respaldo doutrinário.

Se, no entanto, o Supremo entender que, por falta de previsão expressa, a Constituição não pode ser emendada mediante proposta dos cidadãos, ao menos ele poderá reconhecer a possibilidade jurídica de uma emenda constitucional que explicitamente conceda ao povo o direito de iniciar o processo de revisão do Texto Magno. Seria da maior conveniência que esse direito tacitamente contido no texto constitucional fosse declarado, o que poria fim às discussões sobre a (in)constitucionalidade das PECs de iniciativa popular e devolveria ao povo – se é que um dia lhe foi tomado – o poder de influir diretamente no sempre inacabado processo de (re)elaboração da Constituição.

Referências bibliográficas

- BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BRAGANÇA, L. P. de O. e. *Relatório da PEC n. 286/2013 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987). Comissão de Sistematização. *Emendas populares*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987. v. 1. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constiticao-cidada/o-processo-constituinte/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 815-3/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal [...]. Relator: Min. Moreira Alves, 28 de março de 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024-2/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento – afirmado no STF desde 1926 – para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedente [...]. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 27 de outubro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 825/AP*. Ação direta de inconstitucionalidade [...]. Iniciativa popular para emenda à constituição estadual: constitucionalidade [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de outubro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750191556>. Acesso em: 15 ago. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s. l.], n. 28/29, p. 85-106, abr. 1993.

CORRALO, G. da S. A (in)constitucionalidade da política e do sistema nacional de participação social. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 20, n. 1, p. 284-306, 2015.

COULANGES, F. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

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

ELKINS, Z.; GINSBURG, T.; MELTON, J. *The endurance of national constitutions*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

FERREIRA FILHO, M. G. *O poder constituinte*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502222793/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

HÄBERLE, P. *El estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *Os artigos federalistas*. [S. l.]: Avis Rara, 2021.
- HESSE, K. A interpretação constitucional. In: HESSE, K. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502139480/>. Acesso em: 21 ago. 2025.
- LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LOPES, M. A. R. *Poder constituinte reformador: limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MAXIMILIANO, C. *Hermenéutica e aplicação do direito*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642151/>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- NOVELINO, M. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- PEREIRA, J. R. G. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26257/19158>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SAMPAIO, N. de S. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1995.
- SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- SCHNEIDER, M. D. M.; CRISTÓVAM, J. S. da S. A possibilidade de apresentação de propostas de emendas constitucionais por iniciativa popular: a democracia, a cidadania e a soberania popular. *Revista da ESMESC*, Florianópolis, v. 23, n. 29, p. 105-126, 2016. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/141>. Acesso em: 19 ago. 2025.
- SIEYÈS, E. J. *A constituinte burguesa*. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SIEYÈS, E. J. *¿Qué es el Tercer Estado?* [S. l.]: Biblioteca Omegalfa, 2019.
- SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.