

AMPLIAÇÃO DO ROL DE LEGITIMADOS PARA PROPOR EMENDA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A NECESSIDADE DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PARTICIPATORY DEMOCRACY: A STUDY ON THE NEED TO EXPAND THE LIST OF
AUTHORIZED PARTIES TO PROPOSE AMENDMENTS TO THE FEDERAL
CONSTITUTION

Ana Flávia Costa Carvalho¹
Carlos Alí Arrais de Carvalho²
Marcus Vinicius de Sousa Feitosa³
Graco Araújo Guida de Miranda⁴

RESUMO: A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a soberania popular como princípio fundamental, permitindo o exercício da democracia semidireta por meio da participação popular em referendos, plebiscitos e na iniciativa popular. Este estudo analisa a necessidade de expandir o rol de legitimados a propor emendas à Constituição, abrindo caminho para que os cidadãos também integrem esse rol, desde que atendam a certos requisitos, ampliando, assim, o envolvimento da população no processo legislativo. A pesquisa avalia se essa modificação é compatível com os princípios democráticos e constitucionais do Brasil, analisando sua conformidade com o atual ordenamento jurídico e a sua capacidade de fortalecer a democracia brasileira. Por fim, busca-se entender o grau de evidência da necessidade de ajustes no rol do artigo 60, de modo a aumentar a conexão entre a Carta Magna e os anseios do povo, promovendo, assim, um fortalecimento da participação cidadã no processo legislativo.

3292

Palavras-chave: Constituição Federal. Rol de legitimados. Participação do cidadão.

ABSTRACT: The Brazilian Constitution of 1988 established popular sovereignty as a fundamental principle, enabling the exercise of semi-direct democracy through public participation in referendums, plebiscites, and the popular initiative. This study examines the need to expand the list of those authorized to propose constitutional amendments, allowing citizens to be included in this list, provided they meet certain requirements. Such an expansion would enhance public involvement in the legislative process. The research assesses whether this modification aligns with Brazil's democratic and constitutional principles, evaluating its compatibility with the current legal framework and its potential to strengthen and enrich Brazilian democracy. Finally, the study seeks to understand the extent of the evidence for the need to adjust the provisions of Article 60, aiming to increase the connection between the Constitution and the will of the people, thus promoting a stronger citizen participation in the legislative process.

Keywords: Federal Constitution. List of Authorized Parties. Citizen Participation.

¹Bacharelanda do curso de Direito da UNIFAESF – Centro Universitário.

²Bacharelando do curso de Direito da UNIFAESF – Centro Universitário.

³Bacharelando do curso de Direito da UNIFAESF – Centro Universitário.

⁴Advogado, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí e professor da Faculdade de Ensino Superior de Floriano – FAESF, Floriano-PI.

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, representou um marco na consagração da soberania popular, estabelecendo em seu artigo 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Entre os mecanismos de participação popular previstos, destacam-se o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Esta última, conforme exposto por Padilha (2014), é um instrumento de democracia semidireta, que permite à população propor projetos de lei ordinária e complementar ao Congresso Nacional.

Este estudo busca, de forma fundamentada, analisar a possibilidade de modificação do rol de legitimados para propor emendas à Constituição, a fim de incluir, depois de cumpridos certos critérios legitimadores, os cidadãos, ampliando o modo de participação popular direta no processo legislativo. A proposta é avaliar se essa modificação seria constitucional e se estaria em consonância com os princípios democráticos e de cidadania que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

O tema se justifica pela sua relevância para o ordenamento jurídico e para a promoção de uma democracia mais participativa. Embora a possibilidade de permitir que a população apresente emendas à Constituição ainda não esteja contemplada no atual sistema constitucional, a sua análise pode fortalecer os princípios democráticos, garantindo ao povo um papel mais ativo na formulação das normas fundamentais do Estado.

No entanto, a falta de uma regulamentação específica sobre essa questão levanta dúvidas quanto à viabilidade de sua implementação e à necessidade de ajustes no texto constitucional.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a viabilidade jurídica de incluir a população no rol de legitimados para propor emendas à Constituição, com base nos princípios da cidadania e da democracia.

Para tanto, serão examinadas, de forma não exaustiva, as bases históricas do constitucionalismo, a fim de compreender o grau de legitimidade dessa proposta em um contexto jurídico e democrático mais amplo.

Especificamente, a pesquisa buscará: (a) explorar as bases históricas do movimento constitucional; (b) entender os pilares que sustentam o interesse e a legitimidade da população na manutenção ou modificação da constituição; (c) investigar a visão do Supremo Tribunal

Federal sobre o uso da iniciativa popular para emendar Constituições Estaduais; (d) analisar os requisitos para a propositura de projetos de lei de iniciativa popular;

Este trabalho é uma pesquisa básica, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o tema, sem aplicação imediata, e focada em questões que envolvem direitos universais de primeira geração.

A abordagem é qualitativa, utilizando o método dialético para analisar a origem e a aplicação atual do problema. A pesquisa é exploratória, visando identificar fatores que contribuem para os fenômenos descritos e aprofundar o entendimento da realidade por meio de hipóteses.

A metodologia inclui uma seleção prévia de bibliografia, e a pesquisa é bibliográfica, baseada em materiais publicados, como o acervo da instituição e fontes online, para explorar a iniciativa popular e as medidas implementadas ou a serem implementadas.

DESENVOLVIMENTO

Ao iniciar o plano de fundamentação sobre o tema desse trabalho acadêmico faz-se necessário discutir, mesmo que de forma breve, o conceito de constituição. Ferdinand Lassalle, de modo crítico aos demais autores clássicos, disse que estes respondem, em regra, da seguinte maneira:

Constituição é um pacto juramentado entre o rei e o povo, estabelecendo os princípios alicerçais da legislação e do governo dentro de um país”. Ou generalizando, pois existe também a Constituição nos países de governo republicano: “A Constituição é a lei fundamental proclamada pelo país, na qual baseia-se a organização do Direito público dessa nação (Lassalle, 1933). [aspas do próprio autor].

Logo em seguida, o citado autor traz o que, para ele, realmente dá início à construção do conceito de constituição, ou seja, como se formam os fatores reais de poder em uma nação, sendo possível enxergar grande coerência no seu conceito: “A idéia de fundamento traz, implicitamente, a noção de uma necessidade ativa, de uma força eficaz que torna por lei da necessidade que o que sobre ela se baseia seja assim e não de outro modo” (Lassalle, 1929, p. 10)

Continua o diálogo sobre a Lei Fundamental/Constituição:

Sendo a Constituição a lei fundamental de uma nação, será — e agora já começamos a sair das trevas — qualquer coisa que logo poderemos definir e esclarecer, ou, como já vimos, uma força ativa que faz, por uma exigência da necessidade, que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são, de tal forma que, a partir desse instante, não podem decretar, naquele país, embora quisessem, outras quaisquer.

(Lassalle, 1929, p. 10).

No avançar do desenvolvimento, conclui o autor:

Juntam-se esses fatores reais do poder, escrevemo-los em uma folha de papel, dá-se-lhes expressão escrita e a partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais do poder, mas sim verdadeiro direito, nas instituições jurídicas e quem atentar contra eles atenta contra a lei, e por conseguinte é punido. Não desconheceis também o processo que se segue para transformar esses escritos em fatores reais do poder, transformando-os desta maneira em fatores jurídicos. (Lassalle, 1929, p. 19).

Por fim, na obra O FEDERALISTA (2011) destaca-se, mesmo que indiretamente, a necessidade de sintonia da Constituição com a vontade popular, sob pena da Lei Fundamental ser fraca e insustentável, senão vejamos:

Uma Constituição fraca tem necessariamente que terminar em dissolução, por falta dos poderes adequados, ou na usurpação de poderes indispensáveis para a segurança pública. Que a usurpação, uma vez começada, se detenha no ponto salutar, ou prossiga até ao extremo perigoso, deve depender das contingências do momento. A tirania originou-se talvez com maior frequência por ser assumido o poder por alguém a quem se apelou, diante de exigências prementes e por causa de uma Constituição deficiente, do que por serem exercidos plenamente os mais amplos poderes constitucionais. (Hamilton, Madison e Jay, pág. 205, 2011).

Dentro do dilema da vontade popular, Garcia (2001) cita abade Sieyès, importante jurista defensor da soberania da nação, fazendo a seguinte reflexão:

Em sua obra de 1789, o abade Sieyès reafirma a doutrina da soberania da Nação, dizendo que “em toda Nação livre – e toda Nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à Constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria Nação” (Sieyès, 1789, apud Garcia, 2001).

3295

Noutro giro, mas com tamanha profundidade que o assunto carece, escreve Ferdinand Lassalle (1933), a Constituição real e efetiva é integralizada pelos fatores reais e efetivos que regem a sociedade, e essa outra Constituição escrita, que tem em seu conceito características simplistas, como a citada e criticada pelo autor, deve ser denominada de “folha de papel” quando de fato não for entendida como reunidora dos elementos fundamentais que unem o povo ao seu governo.

Revisando a obra de Lassalle, conclui-se (em uma visão aplicada à modernidade) que o legislador brasileiro precisa desconcentrar seus poderes para ter mais poderes, a partir do momento em que os cidadãos passem a poder integrar o (mesmo que na propositura) processo de construção de uma emenda, isso fortalecerá o sentimento de pertencimento ao ordenamento jurídico, à obediência cívica, à sensação de representatividade e, por fim, o desejo que a constituição tenha grande longevidade.

A reflexão de Sieyès sobre a iniciativa popular e a soberania nacional revela uma visão pioneira e democrática, chamando a atenção para o problema da centralização do poder nas mãos de uma elite, de representantes isolados ou até mesmo de falsos representantes.

Ao afirmar que "não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria Nação," Sieyès sugere um modo comportamental em que o poder constitucional deva residir essencialmente no povo. Sua obra, concebida em 1789, no calor da Revolução Francesa, buscava desconstruir estruturas de poder que marginalizavam a vontade popular e consolidavam privilégios para uma minoria.

Ao argumentar que toda nação tem o direito e o dever de ser livre e soberana, ele relembra a importância da participação direta do povo nas decisões constitucionais (ou indiretas, desde que seja efetivas), algo que permanece atual e desafiador.

A reflexão sugere que a legitimidade de uma constituição deriva de sua conexão com a vontade popular, não devendo estar sujeita a restrições que excluam a participação direta da população, principalmente na ausência de uma fundamentação jurídica sólida que justifique esse distanciamento entre os legisladores e o povo sob pena de se tornar apenas uma letra morta e ineficaz.

Após entendermos, de forma resumida, o movimento conceitual do constitucionalismo e a importância de alicerces firmes para sustentar a existência perene de uma constituição, passamos agora a abordar ações que reforcem o principal sustentáculo de uma constituição: o "Povo".

Nessa perspectiva, faz-se necessária a criação de mecanismos que visem compelir o legislador a conferir real força à Constituição, sendo a possibilidade de iniciativa popular para propor emenda à Constituição uma saída eficaz, afastando, por conseguinte, o risco de ela se tornar uma "Constituição Chapa-Branca".

Constituição Chapa-Branca: Tutelar interesses e privilégios dos dirigentes do setor público; assegurar posições de poder a corporações e organismos estatais ou paraestatais; o núcleo duro do texto preserva interesses corporativos do setor público e estabelece formas de distribuição e de apropriação dos recursos públicos entre vários grupos (Santiago, 2020).

Seguindo nesse cenário de risco (constituição chapa-branca), real ou hipotético, a perda do sentimento de legitimidade do povo para com a atual Constituição Brasileira pode ser evitado quando a própria população dá início ao projeto, evitando que a legislação simbólica seja fruto

de um pequeno grupo de pessoas já que os requisitos para propositura alcançam obrigatoriamente milhões de assinaturas.

O Objetivo da legislação simbólica pode ser também fortificar "a confiança do cidadão no respectivo governo ou, de um modo geral, no ". Nesse caso, não se trata de confirmar valores de determina dos grupos, mas sim de produzir confiança no sistema jurídico-político. O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão "legislação-álibi". Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos. Nos períodos eleitorais, p. ex., os políticos dão conta do seu desempenho, muito comumente, com referências à iniciativa e à participação no processo de elaboração de leis que correspondem às expectativas do eleitorado. É secundário aqui se a lei surtiu os efeitos socialmente "desejados", principalmente porque o período da legislatura é muito curto para que se comprove o sucesso das leis então aprovadas¹⁷⁴. Importante é que os membros do parlamento e do governo apresentem-se como atuantes e, portanto, que o Estado-Legislador mantenha-se merecedor da confiança do cidadão.

Para SILVA (2010), a Constituição Federal poderia ser emendada por proposta de iniciativa popular. Isso com base em uma interpretação sistemática e com fulcro na soberania popular. No entanto esse posicionamento é tido como minoritário, isso porque a visão majoritária entende que o rol do artigo 60 da Carta Magna é taxativo.

Trazendo um contraponto a posição de José Afonso da Silva, que enxerga no povo uma espécie de "legitimidade nata", a qual ousamos concordar, é, contudo, inegável a necessidade de transferir ao Parlamento Nacional a incumbência de promover a inovação do artigo 60 da Constituição, no sentido de incluir a hipótese ora discutida no texto constitucional.

3297

Com efeito, no parágrafo único do art. 1º, está claramente expresso o fundamento legítimo da Constituição: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Assim, caso uma proposta de emenda constitucional fosse apresentada sem assegurar a inclusão do cidadão no rol de legitimados, poderia resultar no desperdício de esforços destinados à coleta de assinaturas, sem a devida segurança jurídica.

Por certa eventualidade e a título de legitimidade comparada, o Supremo Tribunal Federal decidiu que é possível que a Constituição do Estado-membro preveja iniciativa popular para a propositura de emenda à Constituição Estadual, o que põe luz sobre o debate quanto ao âmbito federal, senão vejamos:

A iniciativa popular de emenda à Constituição Estadual é compatível com a Constituição Federal, encontrando fundamento no art. 1º, parágrafo único, no art. 14, II e III e no art. 49, XV, da CF/88. Embora a Constituição Federal não autorize

proposta de iniciativa popular para emendas ao próprio texto, mas apenas para normas infraconstitucionais, não há impedimento para que as Constituições Estaduais prevejam a possibilidade, ampliando a competência constante da Carta Federal. STF. Plenário. ADI 825/AP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018 (Info 921) (STF, 2018 apud CAVALCANTE, 2018).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a iniciativa popular de emenda à Constituição Estadual torna claro a compatibilidade dessa prática com a Constituição Federal. Ao fundamentar-se no art. 1º, parágrafo único, e nos artigos 14 e 49 da CF/88, o STF reconhece que, apesar de a Constituição Federal não prever explicitamente a possibilidade de propostas de emenda pela população, não existe qualquer impedimento constitucional para que as Constituições Estaduais incluam tal previsão.

Assim sendo, essa interpretação abre espaço para uma reflexão mais ampla sobre a possibilidade de que o Congresso Nacional inclua, em eventual modificação da Constituição, os cidadãos no rol de legitimados para propor emendas ao próprio texto constitucional.

Essa inclusão não apenas fortaleceria a democracia participativa, mas também garantiria que a vontade popular passasse a ter um papel ainda mais ativo e relevante na construção e na modificação da ordem constitucional.

Portanto, há que se concluir que a ausência de uma proibição expressa, somada à legitimidade da iniciativa popular em textos de cartas estaduais, sugere fortemente que o legislador federal pode e deve considerar essa opção, promovendo uma maior aproximação entre a nação e os cidadãos, e reforçando os alicerces da soberania popular sobre a vontade de algumas castas ou grupos de poder.

Sobre os aspectos legais e constitucionais envolvidos na proposta de emenda por iniciativa popular iniciativa popular está descrita no artigo 13 da Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998 onde regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Mencionado artigo aduz que:

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 (BRASIL, 1998)

Apesar dessa regulamentação, o instituto não se encontra inserido no artigo 60 da Constituição Federal, que dispõe sobre as emendas constitucionais. Observa-se, portanto, que o povo, como elemento de sustentação de uma constituição, tem seus direitos restringidos ou

pouco ampliados sem uma razão de ser, sendo impedido de participar efetivamente do processo legislativo constitucional apenas por falta de previsão na Carta Magna.

Ainda, como forma de reforço argumentativo sobre a “constitucionalidade dessa proposta no âmbito nacional”, cita-se a explanação doutrinária sobre o dever, ao menos inicial, de deferência que essa proposta terá ao ser implantada, ainda que de forma relativa:

Toda lei é válida e constitucional até que se prove o contrário, portanto a presunção de constitucionalidade é relativa (*juris tantum*). Esse princípio ainda tem por missão orientar o judiciário a que declare a inconstitucionalidade de uma norma apenas se ela for patente, ou chapada (com vício evidente e irremediável, ou seja, que não permita uma interpretação conforme a Constituição) (Lépore, 2016).

O ponto central do comentário de Lépore é a orientação do Judiciário de que a declaração de inconstitucionalidade só deve ocorrer quando o vício da norma for evidente e irremediável — ou seja, quando a norma não admitir interpretação conforme a Constituição. Esse raciocínio reflete o princípio da “interpretação conforme a Constituição”, segundo o qual o intérprete busca, sempre que possível, adaptar a norma ao texto constitucional, evitando a sua declaração de inconstitucionalidade.

Portanto, para que o Judiciário declare uma norma inconstitucional, é necessário que o vício seja manifesto e não passível de correção por meio de interpretação adequada, de modo a garantir que as decisões judiciais não se baseiem em juízos subjetivos ou em uma avaliação isolada dos dispositivos normativos, ou seja, a inclusão do cidadão no rol de legitimado nasceria constitucional e com baliza fincada em direitos fundamentais de grande historicidade.

3299

Nesse contexto, a inclusão do cidadão no rol de legitimados para propor emenda à Constituição não configura, de acordo com os argumentos estudados até o presente momento, uma inconstitucionalidade evidente ou irremediável, ou uma “inconstitucionalidade chapada”.

Pelo contrário, tal proposta de emenda à Constituição estaria, em tese, plenamente consonante com o princípio da soberania popular, previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que reconhece que o poder emana do povo. A ampliação da participação popular no processo de emenda constitucional reforçaria a representatividade democrática, sem qualquer vício constitucional evidente.

Com relação à perspectiva “histórica”, é importante entender as principais características da Constituição Federal de 1988, para que assim seja possível enxergar a necessidade da participação popular no processo de modificação da atual Carta Magna existente.

Datada de 5 de outubro de 1988, afirma-se que “A Constituição inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais” (SENADO, 2022).

O erro fundamental da Constituinte, segundo Celso Ribeiro Bastos, foi a “pulverização dos seus trabalhos em múltiplas subcomissões que eram obrigadas a trabalhar sem que tivesse havido qualquer aprovação prévia de diretrizes fundamentais. Isto conduzia necessariamente as subcomissões a enveredarem por um trabalho detalhista, minucioso e, o que é mais grave, receptivo a reclamos e pleitos vindos de todos os rincões da sociedade” (Bastos apud Novo, 2018).

Avançando sobre o que diz a Constituição Federal Brasileira, é possível extrair do artigo 14 da Carta Magna (1988) que: “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”. De fato, são raras as vezes que esse mecanismo foi utilizado na prática.

Conforme já discorrido, PADILHA (2014), aduz que a iniciativa popular se trata de regulamento de democracia semidireta, ou seja, os cidadãos possuem o direito de apresentar um projeto de lei frente ao Poder Legislativo. Tal instrumento está disposto no artigo 61§2º, da Constituição Federal de 1998 que assim dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Brasil, 1988).

3300

Percebe-se que a iniciativa popular é um objeto de árduo desempenho da comunidade na esfera política, a qual oferece subsídio para que esta possa criar de fato a lei, seguindo as imposições elencadas na Constituição.

Alexandre Sanson (2007) em sua dissertação que leva como tema “os institutos de democracia semidireta” tece considerações acerca do instituto da iniciativa popular, dizendo assim:

(...) através da iniciativa popular, é possível tornar presentes os representados na elaboração de direito novo. Por ser mecanismo mais próximo da democracia direta, trata-se de processo destinado a forçar o parlamento a legislar sobre determinada matéria. É inegável a existência de inúmeros obstáculos a serem sobrepujados não somente para efetivação da iniciativa, mas também dos demais institutos de democracia semidireta, que permanecem na realidade política brasileira como simples declarações normativas, desprovidas de maior efetividade, cujas experiências refletem uma patente casuismo e não as reais aspirações da sociedade (Sanson, 2007, p. 196).

A citação de Sanson (2007) pode e deve ser interpretada como uma crítica (negativa, mas construtiva se utilizada da forma correta) à desconexão entre as normas constitucionais que asseguram a participação popular nos processos legislativos e a realidade política ora vista no Brasil, que, muitas vezes, impede que esses mecanismos de democracia semidireta se tornem efetivos.

Ao destacar os "inúmeros obstáculos" para a efetivação da iniciativa popular, o autor sugere que, embora a Constituição preveja a possibilidade de o povo influenciar diretamente a criação de leis, essa participação é frequentemente bloqueada por entraves burocráticos, políticos e até mesmo estruturais, o que também poderá ocorrer contra as propostas de emendas à constituição feitas pelos cidadãos quando forem legitimados.

Assim, não se concebe que a inclusão do povo como legitimado a propor projeto de emenda à CF seja a "solução perfeita" para todas as mazelas que dificultam a aproximação do povo a Carta, mas que tal mudança demonstrará um importantíssimo convite feito pela classe política nacional para o cidadão incluir-se efetivamente no verdadeiro processo legislativo.

É igualmente notável, conforme se interpreta da citação de Sanson (2007), que as disposições constitucionais funcionam mais como um reconhecimento da teoria democrática (é o que no ditado popular ousamos chamar de "norma para inglês ver") do que como instrumentos capazes de promover mudanças reais no processo legislativo (importante fazer um "link" com o que Ferdinand Lassalle fala sobre os fatores reais de poder).

3301

Essa crítica também se aplica aos outros mecanismos de democracia semidireta, que, embora previstos na Constituição, carecem da eficácia necessária para mobilizar a sociedade e pressionar os parlamentares a atender às demandas populares.

Por fim, para evitar a má interpretação da conclusão que este trabalho faz da citação de Sanson (2007), ressalta-se que não se retira o valor da iniciativa popular para lei ordinária ou complementar, mas sim que a classe política não a valoriza no que diz respeito à sua efetivação. Talvez esse panorama mude quando se tratar de um projeto de emenda à Carta Magna.

De acordo com pesquisas realizadas pelo Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio (2017), para uma maior efetividade da iniciativa popular para propor leis far-se-ia necessário um empenho de todo o aparato nacional, estadual e municipal afim de operar inovações legislativas capazes de oportunizar o acesso do povo a este instrumento de democracia.

Importante frisar que a adequação da normatização e efetivação da participação do povo com o Poder Legislativo tornaria inquestionável a vontade popular, isso porque tamanha é a dificuldade de reunir milhões de assinaturas dos cidadãos de acordos com os requisitos objetivos do texto constitucional para a proposta de iniciativa popular.

Então surgiria daí, em tese, um comprometimento recíproco no que diz respeito tanto às responsabilidades de propositura, quanto do manejo público da proposta concluída e entregue à câmara de deputados.

CONCLUSÃO

A análise da possibilidade de incluir os cidadãos como legitimados para propor emendas à Constituição Federal revela uma importante lacuna no sistema constitucional brasileiro, especialmente no que diz respeito à promoção de uma democracia mais participativa e ao fortalecimento da soberania popular. A Constituição de 1988, ao afirmar que "todo poder emana do povo", abre espaço para reflexões sobre a ampliação da participação popular nos processos legislativos, mas limita, de forma não eloquente, a atuação direta do cidadão na modificação das normas constitucionais (que se faria por meio da iniciativa).

A proposta de incluir os cidadãos como legitimados para propor emendas à Constituição, ao lado da ampliação da iniciativa popular para projetos de lei ordinária e complementar, representa uma oportunidade para a renovação do compromisso com a democracia semidireta e com a soberania popular. Ao conferir ao povo um papel mais ativo na construção e modificação das normas constitucionais, o Brasil poderia avançar na direção de uma democracia mais estável e efetiva, onde a participação do cidadão não se limita ao voto, mas se estende à formulação de políticas públicas e à construção das normas fundamentais do Estado. Essa mudança não apenas fortaleceria os princípios democráticos, mas também contribuiria para um sistema político mais inclusivo, transparente e representativo, sem deixar de lado o fundamental papel do Congresso Nacional de fazer as discussões técnicas necessárias ao aperfeiçoamento de todo e qualquer texto de emenda à CF.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao reconhecer a possibilidade de iniciativa popular para emendas às constituições estaduais, mostra que não há impedimento constitucional para que tal prática se expanda ao nível federal, nesse diapasão mostrou-se plenamente compatível à medida que a ausência de uma proibição expressa, aliada ao entendimento de que as

Constituições Estaduais podem ampliar os poderes de seus cidadãos, sugere, dessa forma, que a inclusão dos cidadãos como proponentes de emendas à Constituição Federal também é viável dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Esse entendimento abre caminho para uma reflexão sobre a urgência de uma reforma que permita ao povo uma participação mais ativa na modificação da sua própria Constituição, alinhando-se aos princípios de soberania popular e de representação legítima.

Do ponto de vista constitucional, a viabilidade de uma mudança na Constituição que permita a iniciativa popular para emendas constitucionais encontra respaldo no próprio texto da Constituição de 1988 e, como foi demonstrado acima, na própria jurisprudência. A introdução de mecanismos que permitam ao povo propor alterações na Constituição não contrariaria os princípios estabelecidos pela Constituição, mas, ao contrário, poderia fortalecê-los.

Em termos de efetividade, é essencial reconhecer os obstáculos que ainda limitam a aplicação prática da iniciativa popular no Brasil. A falta de regulamentação adequada, somada às dificuldades socioeconômicas, culturais, territoriais e estruturais que afetam grande parte da população, contribui para a fraca utilização desse instrumento democrático, tendo como raríssimas exceções a lei da Ficha Limpa. Como apontado por Alexandre Sanson, a iniciativa popular, apesar de prevista na Constituição e na Lei nº 9.709/98, carece de uma efetiva implementação que permita ao cidadão exercer plenamente seu direito de influenciar a legislação. A ausência de uma infraestrutura acessível, aliada ao baixo conhecimento e engajamento da população, faz com que os mecanismos de participação direta se tornem ineficazes, limitando a potencialidade de uma verdadeira democracia semidireta.

3303

Portanto, para que a iniciativa popular seja mais do que uma mera previsão normativa, é necessário promover uma mudança no paradigma político e jurídico do país. Isso envolve não apenas a criação de mecanismos legais mais acessíveis para a propositura de emendas constitucionais por cidadãos, mas também a implementação de políticas públicas que incentivem a educação política e a conscientização da população sobre seus direitos e deveres no processo legislativo.

Nesse mesmo rumo, é importante destacar que a inclusão dos cidadãos como legitimados para propor emendas à Constituição abre um vasto campo para novas pesquisas que possam aprimorar e detalhar a viabilidade e os requisitos desse novo modelo de participação popular. Questões como os critérios para a coleta de assinaturas, a definição de quórum mínimo, a

distribuição geográfica das assinaturas e o papel dos tribunais na validação das propostas merecem uma investigação mais aprofundada.

Por fim, diante de tudo o que foi exposto neste trabalho acadêmico, não se considera correta a manutenção do cidadão **apenas como proponente de leis infraconstitucionais**. Se a própria Constituição é chamada de cidadã, **como poderia ela fossilizar a participação do povo?** Por sempre seguir o princípio da coerência, chega-se à conclusão de que a Carta Magna deve passar por essa transformação, ampliando, assim, os poderes do povo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Í. M. D. S. A História das Constituições Brasileiras: As evoluções Constitucionais do Brasil. **JUS**, on-line, v. 1, n. 1, p. 1, out./2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61157/a-historia-das-constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto no artigo 14, itens I, II, e III da Constituição Federal de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm > Acessado em: 18 Mar. 2022.

BUSCADOR DIZER O DIREITO. **É possível que a Constituição do Estado preveja iniciativa popular para a propositura de emenda à Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/2281f5c898351dbc6dace2b4201e7948>. Acesso em: 15 out. 2024.

3304

GARCIA, Marcos Leite. As origens do Poder Constituinte na Revolução Francesa: dos

Estados Gerais ao estabelecimento da Assembléia Nacional Constituinte em 1789. **ÂMBITO JURÍDICO**, out./2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/asorigens-do-poder-constituente-na-revolucao-francesa-dos-estados-gerais-aoestabelecimento-da-assembleia-nacional-constituente-em-1789/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O FEDERALISTA**. 2. ed. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2011.

JUSBRASIL. **Teoria da Constituição: conceito, sentidos, teorias, classificação e princípios de interpretação**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-daconstituicao-conceito-sentidos-teorias-classificacao-e-principios-deinterpretacao/861656415>. Acesso em: 17 out. 2024.

LASSALLE, Ferdinand. **O QUE É UMA CONSTITUIÇÃO?**. 1. ed. São Paulo: eBooksBrasil.org, 1933.

LÉPORE, Paulo. **Direito CONSTITUCIONAL: Para os concursos de Analista e Técnico de Tribunais e MPU**. 4. ed. Salvador: JUSPODIVM, 2016. p. 42.

NEVES, Marcelo. **CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA**. 1. ed. São Paulo: ACADÊMICA, 1994. p. 37.

NOVO, Benigno Nuñez. As 7 constituições do Brasil. **ÂMBITO JURÍDICO**, Internet, jun./2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/as-7-constituicoes-do-brasil/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

PLANALTO. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.

RIO, I. D. T. & S. Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil. **ITS RIO**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 63, p. 67, 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (Plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. Dissertação – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível

em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23898/Alexandre%20Sanson.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 abr. 2022.

SENADO. **Uma breve história das Constituições do Brasil**. Disponível em:

<https://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-dasconstituicoes.htm>. Acesso em: 12 mai. 2024.

SILVA, José Afonso Da. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 64-65.