

RETORNO AO LEGISLATIVO – UM ESTUDO DA EFETIVIDADE DA INICIATIVA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.

RETURN TO THE LEGISLATIVE – A STUDY ON THE EFFECTIVENESS OF THE POPULAR INITIATIVE AS A DEMOCRATIC PARTICIPATION MECHANISM

RESUMO

Mesmo num âmbito do regime democrático representativo, são freqüentes as desconexões entre a atuação dos governantes e os interesses da população. Com o objetivo de corrigir tais discrepâncias é que surge o conceito de democracia participativa, como meio instrumental de harmonização e participação política popular. Um destes mecanismos, de viabilização do exercício da atividade legislativa, é a iniciativa popular, prevista, no Brasil, nos arts. 14, III, e 61, § 2º, ambos da Constituição Federal de 1988. O modo como tal mecanismo foi previsto, todavia, é bem menos abrangente do que em outros países, bem como os requisitos exigidos dificultam a sua concretização, e, por conta disso, ainda não ganhou espaço ou força no Brasil. A Lei 9.709/98, de 18 de novembro de 1998, trouxe algumas modificações ao instituto, contudo, não conseguiu propor caminhos para facilitar sua efetivação. Apesar de tais dificuldades, a iniciativa popular é um importante e efetivo meio para que a população defenda seus interesses, pois possibilita aos cidadãos o exercício do processo de elaboração de normas que tutelem tais anseios, conforme, inclusive, já ocorreu na democracia brasileira.

Palavras-chave: Iniciativa popular; Democracia; Democracia participativa; Instrumentos de participação popular.

ABSTRACT

Participatory democracy has emerged in order to correct any disconnections between the acts of government and population's interests in the representative democracy, through the provision of tools for popular political participation. In this context, we glimpse the popular initiative, which allows citizens the exercise of legislative activity. In Brazil, this tool is provided in art. 14, III, and art. 61, § 2, both of the Federal Constitution of 1988. However, the way that the mechanism was fixed was really fragile if compared to other countries, as well as the requirements complicate its implementation in a way that it has not become something usual in Brazil yet. Law 9.709/1998, from the 18th of November 1998, also did not instrumentalize the popular initiative, losing the opportunity to uncomplicate its implementation. Despite the difficulties, the popular initiative is an important and effective tool for the population to defend its interests, because it allows citizens to start the process of developing laws that will protect their own interests, as has already occurred in brazilian democracy.

Keywords: Participatory democracy; Democracy; Popular initiative; Tools for popular political participation.

RETORNO AO LEGISLATIVO – UM ESTUDO DA EFETIVIDADE DA INICIATIVA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.

Faz-se necessário traçar, mesmo que em curtas linhas, a visão histórico-evolutiva dos regimes democráticos, para que se possa compreender a efetiva dinâmica da democracia, que inundada pelas constantes transformações políticas e sociais no mundo, denotam à cada regime democrático uma série de peculiaridades.

Nota-se que mesmo diante de tal dinâmica, encontra-se um consenso: não houve cisão entre a idéia central da democracia antiga em relação às atuais, conforme preceitua Simone Goyard-Fabre:

“a noção moderna de democracia, longe de rejeitar, no campo institucional, os parâmetros estabelecidos pelas democracias antigas, pelo contrário os refinou e remodelou a fim de enriquecer seu sentido e conseguir, do ponto de vista teórico, conceituá-los e, do ponto de vista prático, inseri-los na técnica jurídico-política. Por outro lado, embora o avanço da democracia no mundo moderno seja incontestável, e embora nos últimos dois séculos seu movimento tenha-se acelerado, foi a lenta transformação do modelo constitucional das antigas cidades que permitiu desenhar a épura dos “regimes” políticos e determinar nele a especificidade de uma ordem democrática; foi também a tomada de consciência cada vez mais clara das aspirações eternas da alma humana à liberdade e à igualdade. (...) Não existe ponto de ruptura entre o modelo democrático dos antigos e a ideia democrática dos modernos: mais ou menos nítidos, mais ou menos imperiosos, são os mesmos parâmetros institucionais, as mesmas exigências existenciais que estão em ação agora e no passado.”(2003, p. 3-4)

É justamente nesse contexto que Bobbio, na tentativa de fornecer um esboço geral sobre um regime democrático, dispõe que: “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (2000, p. 22).

Depreende-se, portanto, que a idéia central, baseada na existência de uma forma de governo da qual a coletividade é titular, sendo, assim, a legitimadora das decisões políticas, é comum a todos os regimes democráticos.

Diante da secularização do poder, desde a democracia grega até os regimes hodiernos, o povo é invariavelmente a base fundamentadora do exercício do poder, de tal maneira que os demais aspectos, tais como o modo pelo qual tal poder se manifesta, bem como a abrangência do conceito de cidadania em cada sociedade, é que dotam de variação as diferentes experiências democráticas percebidas ao longo da história.

A democracia grega surgiu como contraponto às formas de governo oligárquicas existentes à época, de tal maneira que os cidadãos gregos eram quem decidiam diretamente e coletivamente os rumos tomados pelas Cidades-estados. Em suma, conforme dispõe Simone Goyard-Fabre:

“o momento fundador da democracia consiste no movimento conflituoso que a opunha, muito naturalmente, à oligarquia. Ademais, a democracia de que Atenas forneceu a primeira forma ao Ocidente não significava que “todos” governam, mas que “todos os cidadãos” participam do governo. A amplitude da democracia era portanto limitada, pois o povo (*demos*) saudado como soberano não se confundia com toda a população (*plèthos*) da Cidade-Estado: só eram levados em consideração os “cidadãos”, o que excluía não só os escravos, que excediam em número os homens livres, mas também as mulheres, consideradas inferiores, e os metecos, que eram estrangeiros domiciliados em Atenas.”(2003, p. 19-20)

A despeito da definição estrita de cidadania exposta, não há como tecer crítica a tal aspecto baseado nos valores e conceitos atuais, que sinalizam a superação de tal aspecto no âmbito das sociedades ocidentais (MACHADO SEGUNDO, 2009, p. 158), porém, é certo que a base escravista daquela sociedade colaborou para que os cidadãos se ocupassem apenas com a vida pública, de tal maneira que não existia uma dissociação entre o indivíduo e a coletividade, uma vez que aquele vivia exclusivamente para a *polis* (BONAVIDES, 2010, p. 288-290).

Tal devoção dos cidadãos, aliada às modestas dimensões territoriais e das *pólis*, viabilizava o exercício direto da democracia, haja vista que “a *eclésia* ou assembleia do povo podia facilmente reunir-se na ágora, deliberar publicamente e até votar por meio de mãos erguidas” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 21), algo impensável nas sociedades contemporâneas, em face da complexidade territorial, social, cultural e econômica da atualidade. Por intermédio da aferição da vontade da maioria, portanto, o povo decidia os rumos políticos no âmbito da democracia grega, mediante uma participação direta nas deliberações, sendo-lhes facultada, inclusive, a palavra nos debates.

Após o enfraquecimento de Atenas em decorrência da Guerra do Peloponeso, a invasão dos macedônicos culminou no fim da experiência democrática grega. Não obstante as peculiaridades do regime democrático na Grécia antiga, a idéia de que a vontade popular legitima as decisões fundamentais relativas ao funcionamento da sociedade norteou todos os regimes democráticos ulteriores (GOYARD-FABRE, 2003, p. 11).

As condições territoriais, demográficas e culturais da Grécia antiga propiciavam o exercício da democracia direta. Por outro lado, haja vista as transformações

socioeconômicas ocorridas, as sociedades no contexto da Idade Moderna eram mais complexas, o que inviabilizava totalmente o florescimento de um regime democrático direto nos moldes daquele experimentado pelos gregos na antiguidade.

Nesse sentido, o exercício direto da democracia no âmbito da Idade Moderna acarretaria a lentidão ou paralisia do processo de tomada de decisões, bem como da sua própria implantação (BENEVIDES, 2002, p.47). A complexidade supramencionada decorrente da expansão territorial, bem como da expansão da atividade econômica e, conseqüentemente, da mudança na ordem social, alterou o paradigma do cidadão que vivia quase que unicamente em prol do regime político no contexto da democracia grega. A partir de então:

“até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar. Demais, o homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito” e não apenas “objeto” da organização política.”(BONAVIDES, 2010, p. 288-290)

Nesse contexto, surge de um modelo representativo da democracia, de tal maneira que o povo, por intermédio do sufrágio, meio pelo qual exerce sua soberania, escolhe e controla os seus governantes, que supostamente atenderão aos anseios daqueles cidadãos, governando em nome de seus interesses.

Constata-se que, apesar da diferença entre o regime representativo e o modelo direto grego no que tange ao modo de exercício da democracia, em ambos os casos o poder legítimo emana do cidadão (SARTORI, 2000, p.30), que livremente escolherá sob qual direcionamento será governado, bem como a vontade da maioria é que decidirá quais rumos serão seguidos, ainda que no modelo representativo isso se dê de maneira indireta.

O advento da democracia representativa possibilitou não só maior abrangência do conceito de cidadania, como também acarretou o surgimento de institutos e elementos específicos destinados a evitar decisões que fossem incoerentes com a própria finalidade daquele regime democrático. Nesse sentido, nas palavras de Hugo Segundo:

“Quanto ao perigo de decisões precipitadas, que poderiam levar a uma ditadura da maioria, talvez esse seja um dos pontos (juntamente com o federalismo e a tripartição de poderes) em que se pode afirmar que os teóricos modernos e contemporâneos criaram ou inovaram em relação aos gregos, aperfeiçoando-lhe as ideias destes, e não apenas repetiram o que já

teria sido por eles descoberto ou anunciado. Mesmo na democracia representativa, o perigo de a democracia conduzir à tirania está presente, e mostra a necessidade de instituições rígidas, pré-estabelecidas, as quais nem a maioria deve poder modificar, o que se obtém precisamente através de uma constituição rígida, para tornar mais difícil ou mesmo impossível, sob sua vigência, a supressão de certos direitos, sobretudo daqueles que servem de base e premissa para a existência da própria democracia.” (MACHADO SEGUNDO, 2013, p. 151-152)

É importante que o princípio democrático esteja constitucionalmente insculpido de maneira minuciosa, uma vez que a normatização e a delimitação de competências no que tange ao exercício do poder vinculam os representantes, evitando ao máximo que haja uma desvirtuação do regime democrático. A rigidez constitucional, por outro lado, protege os direcionamentos ali previstos, conferindo segurança à natureza e aos fins da democracia.

Vale lembrar que é nessa conjuntura de prevenção, no que concerne ao desvirtuamento da própria democracia, que se perfaz a ascensão da democracia participativa, uma vez que a previsão de instrumentos de participação política popular possibilita maior controle do processo político aos cidadãos.

Conforme apregoado de início, a democracia participativa não representa uma cisão no que concerne ao modelo representativo, sendo certo que os instrumentos de participação política resultam de uma ação cooperativa entre o povo e os representantes e não da atuação isolada dos cidadãos, vez que não é possível efetivá-los de maneira puramente direta, sem qualquer interferência (NETO, 2005, p.45).

Assim, apesar de a maioria dos autores não distinguir o termo democracia semidireta de democracia participativa, a primeira denominação, na medida em que sinaliza uma mescla entre os modelos democráticos representativo e direto, pode sugerir também que o exercício dos instrumentos de participação política efetivam-se de maneira pura, transparecendo a falsa ideia de que a efetivação de tais mecanismos se dá de modo extrínseco e independente em relação ao modelo representativo, quando na verdade tal concretização se dá no âmbito da representação, tendo justamente a finalidade de aproximar tal realidade democrática dos anseios populares.

À exemplo da própria iniciativa popular, que consiste na apresentação de projeto de lei pelos cidadãos para, que, posteriormente, seja apreciado pelo Poder Legislativo, configura um instrumento onde participa tanto o povo como o representante. Neste contexto, pontua-se que a nomenclatura democracia participativa, portanto, nos parece mais adequada para o tipo de regime democrático ora analisado.

Não é rara, no âmbito da democracia representativa, a constatação de uma dissociação entre os interesses do povo e a atuação dos governantes, o que pode acontecer tanto pela incompetência ou pelo comprometimento destes com interesses particulares em detrimento da vontade popular, bem como pela própria dificuldade de atender aos diferentes anseios existentes em uma sociedade complexa na conjuntura da delegação do exercício do poder aos representantes. Conforme afirma Maria Benevides:

“A representação é, sem dúvida, fator de ordem e de estabilidade. Mas uma sociedade bem constituída não é apenas ordem e estabilidade. É, também, justiça e equidade. Os mecanismos de participação popular revigoram as instituições representativas, já anquilosadas, empedernidas; fazem passar o sopro das aspirações populares paralelamente – ou mesmo contra – a vontade e à consciência dos representantes.”(BENEVIDES, 2002, p. 66)

Portanto, do mesmo modo que se pode dizer que a democracia representativa representou um corretivo aos inconvenientes e impropriedades da democracia direta, conclui-se que a democracia participativa consiste em uma solução para as eventuais fragilidades e inconsistências da representação.

“Dá-se ao povo o direito de decidir questões e problemas, para cuja solução ele se sente mais preparado e legitimado do que os representantes”(BENEVIDES, 2002, p.47). Canotilho, por sua vez, afirma que a democracia participativa consiste na “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos” (2003, p.288).

A referida estruturação, ao possibilitar o aprofundamento da participação política, por meio da previsão de instrumentos de intervenção direta, promove uma democratização da própria democracia, pois aproxima o povo do poder do qual é titular, o que assume relevante importância na transformação do *status quo* e nas mudanças nas relações de poder e domínio.

Dentre os instrumentos de participação política mais conhecidos, são previstos no ordenamento jurídico brasileiro o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Por intermédio de um referendo, “o povo adquire o poder de sancionar as leis” (BONAVIDES, 2010, p.305), sejam tais normas constitucionais ou ordinárias. Após a elaboração efetuada pelo Poder Legislativo, os cidadãos, portanto, ratificam ou não o seu teor, o que é imprescindível para que o diploma legal seja então considerado válido e passe a ter vigência.

Segundo o mesmo autor (BONAVIDES, 2010, p.310), o plebiscito, por sua vez, apesar de ser bastante semelhante ao referendo, se diferencia dele, pois é “circunscrito sempre a leis – seria um ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa”, tendo por objeto a modificação ou conservação da estrutura organizacional do Estado e do governo.

Na iniciativa popular, por outro lado, o povo manifesta-se para impulsionar a criação normativa e não para ratificar uma norma ou um ato. Nas palavras de Maria Benevides, consiste em:

“mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade. O sucesso de tais mecanismos – do ponto de vista da ampliação da participação popular como resposta à demanda por “mais democracia” – varia muito, de acordo com o enraizamento cultural da prática e com o nível de democratização efetiva da informação.”(BENEVIDES, 2002, p. 33)

As formas supramencionadas de “associação dos cidadãos à tarefa de transformação ou aperfeiçoamento do Direito” (BENEVIDES, 2002, p. 47), ao possibilitar que os indivíduos manifestem-se de acordo com suas convicções e anseios, aproximam as normas da sociedade, tornando-as mais legítimas, na medida em que, em decorrência da utilização daqueles instrumentos, corresponderão aos interesses da população.

Importante ressaltar que em alguns países, é possível que a própria população, mediante o atendimento de um quórum, convoque o referendo ou o plebiscito, porém, em outros, como é o caso do Brasil, tal convocação cabe ao próprio Legislativo, o que afasta a população da titularidade do exercício de tais instrumentos.

Já a iniciativa popular sempre decorre da mobilização dos cidadãos, que por meio dela provocam o Legislativo no sentido de impulsioná-lo à elaboração de normas que atendam os interesses da coletividade. Tal independência no que concerne ao exercício do mecanismo é justamente o motivo de contração deste trabalho na análise da iniciativa popular, uma vez que, em tese, basta a vontade dos cidadãos para que haja a sua concretização.

Ademais, tanto o referendo quanto o plebiscito possibilitam resultados “sob a forma de exclusão, de escolha forçada entre duas alternativas” (BOBBIO, 2000, p.22), enquanto a iniciativa popular possui uma variação temática bem mais livre e abrangente, versando sobre assunto escolhido livremente pelos próprios cidadãos.

Em que pese tal independência, a abrangência dos seus efeitos e a facilidade com que o referido instrumento é efetivado varia de acordo com as previsões de cada ordenamento jurídico. No presente trabalho, analisa-se a iniciativa popular no ordenamento brasileiro, como resquício e alternativa constitucional de exercício da democracia participativa no Brasil.

O art. 1º, parágrafo único, da atual Constituição estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tal dispositivo, ao sinalizar a possibilidade de exercício do poder diretamente pelo povo, consagra a democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro em detrimento de um regime unicamente representativo, o que implica, pelo menos em tese, em uma ampliação da participação dos cidadãos nas atividades políticas do País.

Tal ampliação acarreta fundamentalmente em uma majoração no campo dos direitos políticos, que, nas palavras de Pimenta Bueno, são:

“prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São os jus civitatis, os direitos cívicos que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade do eleitor, os direitos de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado” (1958, p. 458)

Nesse contexto, a iniciativa popular é brevemente prevista no art. 14, III, da Constituição Federal de 1988, parte integrante do Capítulo IV daquela carta, que elenca os direitos políticos. Tal dispositivo menciona que aquele instrumento é uma forma de exercício da soberania popular, algo inédito na experiência constitucional brasileira, uma vez que as demais Constituições previam apenas o sufrágio enquanto forma de exercício da soberania.

Importante destacar que os instrumentos previstos no art. 14 são reflexos de uma competência de participação política conferida ao povo, o qual também se submete aos limites traçados na Constituição. Portanto, não é por acaso que tais mecanismos manifestam-se no texto constitucional sob a denominação de “direitos políticos”, ao invés de representarem um poder político supremo, conforme eventuais interpretações equivocadas do termo “soberania popular” no referido contexto podem sugerir.

Assim, nota-se claramente que a iniciativa popular enquadra-se na aludida definição de direito político, uma vez que, ao possibilitar aos cidadãos iniciarem o

processo legislativo, pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, função esta que é exercida essencialmente pelo Poder Legislativo, faculta àqueles a participação política direta na democracia brasileira.

Tal classificação enquanto direito político implica ainda a exigência da cidadania como pressuposto para utilização da iniciativa popular. José Afonso da Silva afirma que a cidadania: “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política.” (SILVA, 1999, p. 305).

O cidadão é, portanto, aquele que goza de direitos políticos, de tal modo que tanto o art. 61, § 2º da Constituição Federal, como a Lei 9.709/1998, exigem que o projeto de lei de iniciativa popular seja subscrito por eleitores, ou seja, por aqueles que possuam capacidade eleitoral ativa, nos termos do art. 14, §§ 1º e 2º.

O processo legislativo, por sua vez, consiste no conjunto de etapas procedimentais que visam à criação de normas de direito, as quais consistem na iniciativa legislativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação (SILVA, 1999, p. 458). Tal processo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, nos termos do que dispõe o art. 59 da Constituição Federal.

O art. 61, § 2º, por sua vez, estabelece que “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”.

Tendo em vista a própria redação do dispositivo que prevê a iniciativa popular, percebe-se que é facultado aos cidadãos apenas dar início ao processo legislativo, mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, de tal maneira que o povo não exerce controle algum sobre os demais atos do procedimento, pelo menos não de maneira institucionalizada.

Assim, nota-se que a iniciativa popular legislativa não vincula os parlamentares, não tendo estes a obrigação de prosseguir com o projeto apresentado pelos cidadãos. De tal maneira que, infelizmente, o exercício do instrumento se esgota já na própria apresentação do projeto.

Importante esclarecer que não está aqui se defendendo que, caso houvesse maior controle do processo legislativo pelo povo, melhores resultados seriam gerados, uma vez que, conforme as palavras de Gunter Maluschke:

“o aumento da participação direta não tem necessariamente decisões e práticas mais racionais como resultado. A medida correta do grau de participação direta nas decisões políticas, por um lado, e dos mecanismos representativos, por outro lado, depende dos hábitos, da mentalidade, das instituições e seu funcionamento, enfim, da cultura política de um povo”
(2007, p.73)

Ademais, a própria separação dos Poderes é primordial e fundamental para o regime democrático em si, de tal sorte que relegar completamente a atividade exercida por um dos poderes em prol de uma participação política sem precedentes é incompatível com o Estado Democrático de Direito. À bem da verdade, a igualdade na participação no processo democrático será delimitada pelo tempo e pela própria democracia, que selecionará os representantes mais sábios e bem preparados.

Faz-se necessário o estabelecimento de constituições rígidas, que privilegiem direitos ligados à dignidade da pessoa humana, o que se coaduna com a realidade constitucional brasileira. Deste modo, a gama de liberdades e garantias individuais existentes na Constituição Federal de 1988, resguarda do exercício da iniciativa popular, quaisquer maculas aos elementos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar de não haver previsão no ordenamento jurídico brasileiro para o fortalecimento da iniciativa popular no que tange à possibilidade de maior controle sobre os rumos do projeto de lei, a práxis do instrumento demonstra que os projetos de lei apresentados pelo povo são geralmente aprovados pelo Legislativo.

Ainda que se atribua tal fato a interesses eleitorais, isso reforça a importância do instrumento para o amadurecimento da democracia brasileira, pois, não obstante as fragilidades mencionadas até aqui, verifica-se a sua efetividade no sentido de impulsionar a criação de normas que, de fato, tutelam os interesses da população.

Superadas as discussões acerca da natureza jurídica da iniciativa popular, é possível conceituar o instrumento no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, sendo aquele, portanto, o direito político dos cidadãos em darem início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, observados os requisitos legais. Ressalta-se que o art. 14, III, da Constituição Federal, que prevê a iniciativa popular, é uma norma que possui aplicabilidade imediata, de tal sorte que a utilização do referido instrumento independeria da existência de lei regulamentadora.

No entanto, haja vista tal instituto ser reflexo de um regime democrático que busca mesclar a representatividade com mecanismos de democracia participativa, a regulamentação daquele artigo seria fundamental para o incentivo à participação dos cidadãos na vida política do país, uma vez que tal lei poderia instrumentalizar a iniciativa popular de forma a viabilizar o seu exercício, o que aproximaria, portanto, o instituto da população.

Apenas dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, em 18 de novembro de 1998, entrou em vigor a Lei 9.709, visando regulamentar os institutos previstos no art. 14, quais sejam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Apesar da expectativa de que a referida lei possibilitasse uma utilização mais efetiva dos instrumentos de participação política, tornando-os exequíveis no cotidiano do país, o diploma legal não trouxe grandes novidades, principalmente no que concerne à iniciativa popular, à qual foram reservados apenas dois artigos dos quinze que compõem a lei.

Nota-se que o caput do art. 13 da lei em epígrafe é uma mera repetição do art. 61, § 2º, da Constituição, não havendo, assim, nenhuma mudança trazida pela Lei 9.708/1998 no que tange ao quórum e a sua distribuição entre os estados, o que é plenamente plausível, uma vez que a diminuição no número de adesões configuraria um vício de inconstitucionalidade, sendo, portanto, louvável que tal exigência não tenha sido ampliada pela aludida lei (NETO, 2005, p.132).

O art. 13, § 1º, ao limitar o conteúdo do projeto de lei a um único assunto, prestigia uma redação que facilita a aplicação e interpretação das normas. Nesse sentido, o próprio art. 7º da Lei Complementar 1.995/1998, que regulamentou o art. 59, parágrafo único da CF/1988, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, estabelece como princípio a unidade do objeto a ser tratado pelo diploma legal (NETO, 2005, p.133).

Além disso, tal individualização do objeto facilita a divulgação do projeto de lei, bem como a colheita de adesões, uma vez que a difusão de um projeto que trate apenas de um assunto possibilita que os cidadãos cheguem mais facilmente a uma conclusão acerca de sua anuência ou não com o conteúdo do projeto na hora de lançar as assinaturas. Todavia, caso atendidos os requisitos, não faz sentido algum negar seguimento ao projeto de lei popular, razão pela qual o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que será analisado posteriormente, previu que, em tais casos, a referida iniciativa pode ser fracionada em projetos separados que tramitarão normalmente.

O art. 13, § 2º, por sua vez, é consequência da óbvia falta de rigor técnico da maioria dos cidadãos no que tange aos formalismos do processo legislativo, de tal forma que, caso fosse permitido à Câmara rejeitar o projeto de lei de iniciativa popular por vícios técnicos ou de redação, o referido instrumento seria totalmente inutilizado, já que a população não é composta exclusivamente de juristas, bem como, em geral, os cidadãos não possuem conhecimentos abrangentes relacionados ao Direito e à técnica legislativa. Dada a natureza da iniciativa popular, portanto, o importante é que o projeto expresse a vontade dos subscritores no que concerne à criação de lei que verse sobre um determinado assunto. Conforme assevera Denise Auad:

“Seria praticamente impossível exigir do povo todos os requisitos formais relacionados à técnica de redação legislativa, o que inviabilizaria por completo o instituto. Assim, geralmente os projetos de lei advindos da iniciativa popular são apresentados em forma de moção ou articulado. Por meio da moção, o povo apresenta ao Congresso uma redação simples expondo o assunto que deseja ver regulado. Já pelo articulado, apresenta um conjunto de itens, que guiará os parlamentares quando da elaboração da norma.” (2005, p.3)

Ademais, tendo em vista que a iniciativa popular é apenas o ato inicial do processo legislativo, sendo as demais etapas exercidas pelo Poder Legislativo, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos dos arts. 32, IV e 252, IX, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual será oportunamente analisado, sanar os eventuais vícios formais que existam no projeto de lei, viabilizando, assim, a sua regular tramitação.

Por fim, o art. 14 da Lei 9.709/1998 delega o restante da regulamentação do trâmite do instituto ora discutido ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que demonstra a ineficiência do aludido diploma legal em delimitar de maneira específica a procedimentalização da iniciativa popular. O ideal seria que a referida lei abrangesse mais aspectos do instrumento, notadamente aqueles extrínsecos à Câmara, de tal sorte que ao Regimento Interno seria reservado tratar apenas da regulamentação do trâmite do projeto no âmbito daquela Casa.

Nesse sentido, por exemplo, o art. 252, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao tratar da possibilidade de sociedades civis patrocinarem a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, cuidando, inclusive, da colheita de assinaturas, o que pode facilitar o próprio preenchimento dos requisitos, uma vez que, em tese, tais entidades possuem mais condições de divulgar o projeto do que um grupo isolado de cidadãos, torna possível, por outro lado, que tais entidades se aproveitem de sua

influência para apresentar projeto que tutele seus interesses e não os interesses da população, razão pela qual era extremamente necessário que a Lei 9.709/1998 houvesse estabelecido meios de fiscalização em relação à atuação daquelas sociedades civis, bem como houvesse previsto sanções para os casos em que houvesse tal desvirtuamento.

Ademais, a falta de previsão acerca da aferição de legitimidade das assinaturas é uma lacuna que pode favorecer a atuação desvirtuada supramencionada, o que demonstra que a Lei 9.709/1998, se analisada por si só, deixou o controle sobre o exercício do instrumento praticamente a cargo da própria população, o que, em determinadas ocasiões, pode prejudicar os próprios fins da iniciativa popular.

Nesse contexto, infere-se que questões importantíssimas que poderiam maximizar os efeitos e o alcance da iniciativa popular deixaram de ser tratadas pela Lei 9.709/1998, dentre as quais, destacamos a falta de previsão de meios alternativos de colheita das rubricas, notadamente os eletrônicos, dentre outros aspectos que serão abordados ao longo deste trabalho.

O art. 61, § 2º, da CF/88, que prevê a iniciativa popular, encontra-se inserido na subseção III, relativa ao processo de elaboração de leis ordinárias e complementares, não havendo qualquer menção ao referido instrumento na subseção II, que dispõe sobre as emendas constitucionais.

Portanto, onde existe a possibilidade de alteração de normas constitucionais por meio da iniciativa popular, no Brasil não existe previsão específica para a apresentação de proposta de emenda constitucional popular.

Tal ausência mostra-se completamente injustificada, uma vez que, ainda que a intenção do constituinte tenha sido a de resguardar a própria segurança e rigidez da Constituição, o referido instrumento faculta aos cidadãos a darem apenas início ao processo legislativo, de tal maneira que, diferentemente do que ocorre em outros países, onde a os rumos dado pelo Legislativo podem ser aceitos ou não pelos eleitores, mediante referendo, tais indivíduos não têm qualquer controle sobre os demais atos do processo, os quais são regidos completamente pela Câmara dos Deputados. Assim, caso os cidadãos apresentassem proposta que fosse totalmente descabida, bastava que a Câmara negasse seguimento à respectiva proposta de iniciativa popular.

Não se trata também de uma apresentação de proposta que ocorreria de maneira indeliberada, uma vez que, para que fosse apresentada à Câmara, seria necessário que uma série de requisitos fossem atendidos, dentre os quais a subscrição de 1% (um por cento) do eleitorado nacional, o que, segundo informações retiradas do sítio eletrônico

do Tribunal Superior Eleitoral¹, totalizaria hoje 1.406.465 (um milhão, quatrocentos e seis mil, quatrocentos e sessenta e cinco) eleitores. Ora, se tais cidadãos podem eleger Deputados e Senadores que são aptos a apresentar proposta de emenda, não há lógica para que não possam, por meio da iniciativa popular, suscitar tal proposta perante o Poder Legislativo.

Ademais, conforme previsto no próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania teria a atribuição de adequar a proposta apresentada pelos cidadãos de maneira a viabilizar o seu trâmite, sanando eventuais impropriedades e atecnias.

Poder-se-ia argumentar que o art. 60, I, da Constituição exige, por exemplo, que a proposta seja apresentada por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, sob uma suposta alegação de que não haveria como estabelecer tal quórum específico para a iniciativa popular. Porém, caso o constituinte desejasse aferir tal adimplemento quantitativo à proposta, bastaria ter previsto um quórum mais elevado para a apresentação de proposta de emenda constitucional de iniciativa popular, exigindo, assim, a subscrição de um maior número de eleitores.

Apesar de tal omissão legislativa, ainda assim, existe divergência entre alguns autores quanto à possibilidade de apresentação de proposta de emenda à Constituição por meio da iniciativa popular. Não obstante a aludida ausência de previsão acerca da apresentação de proposta de emenda constitucional mediante iniciativa popular, alguns autores entendem que é possível que ela seja colocada em prática.

Haja vista que o art. 1º, parágrafo único, da Constituição estabelece que todo poder emana do povo, que pode exercê-lo diretamente ou mediante representação, enquanto que o art. 14, III, estabelece que a soberania popular será exercida mediante a iniciativa popular, alguns autores, dentre os quais José Afonso da Silva (1999, p. 64), defendem que, por intermédio de uma interpretação sistemática daquela Carta, seria possível a apresentação pelos cidadãos de proposta de emenda constitucional, em razão de que, na elaboração da vontade governante, o povo é, em virtude de ser ele no regime estabelecido – e não a intermediação representativa a que indissolivelmente se ligou – o verdadeiro titular do poder soberano da nação (2008, p. 53-55).

Paulo Bonavides afirma ainda que para os cidadãos tal “iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida, por garantir o exercício de sua

¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>> Acesso em: out. 2013.

capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional” (2008, p. 53-55). Assim como Fábio Comparato afirma que “que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional subjetivo e não adjetivo” (COMPARATO, 1996, p. 16-17).

Assim, como o povo é titular do poder soberano, sendo a ele facultado dar início ao processo legislativo, a possibilidade de apresentação de proposta de emenda constitucional de iniciativa popular, ainda que não expressa, seria uma decorrência natural do princípio democrático participativo constante no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Por outro lado, Duarte Neto (2005, p. 123) defende que a omissão do constituinte em análise não se resolve apenas por intermédio de uma interpretação sistemática e lógica do texto constitucional, pois afirma que se trata de um vazio normativo, decorrente de uma vontade propositiva do constituinte. Com a devida vênia, tal argumento não basta para afastar tal possibilidade, pois tal visão acarretaria um engessamento da própria Constituição em face das mudanças ocorridas na sociedade, refutando completamente o fenômeno da mutação constitucional, mediante a qual determinada norma, mantida a sua redação, tem seu sentido alterado em decorrência de uma mudança de visão relativa a determinado assunto no âmbito social.

Não obstante a defesa da referida interpretação sistemática por alguns doutrinadores, inexistente registro de qualquer tentativa de apresentação de proposta de emenda constitucional por meio da iniciativa popular, de tal modo que não há como saber como se comportaria a Câmara dos Deputados em tal caso e, eventualmente, qual seria a interpretação do Supremo Tribunal Federal se acionado sobre o assunto.

Ademais, conforme anteriormente alertado, no contexto de um Estado democrático-constitucional, é fundamental que as normas que conferem participação política direta aos cidadãos estejam previstas no texto constitucional, tanto para que sejam evitados abusos em prol de uma suposta defesa de um poder popular soberano ilimitado, como também para que o próprio exercício de tais instrumentos de participação pelo povo se torne viável, uma vez que a carência de regulamentação legal dificultaria a materialização da apresentação de proposta de emenda constitucional popular.

A apresentação de proposta de emenda constitucional assinada por um por cento do eleitorado nacional, o que equivaleria a cinco deputados federais, conforme a

representação proporcional, seria uma afronta à robustez constitucional, uma vez que o art. 60, I, exige que tal proposta seja aderida por pelo menos um terço dos membros da Câmara, o que corresponde a cento e setenta e sete deputados, de tal forma que o número de subscritores exigidos deveria ser de cinco por cento do eleitorado nacional, respeitadas, assim, a supremacia e a rigidez constitucional.

Assim, em que pese que a interpretação sistemática analisada seja bastante razoável, sobretudo pelo fato de que não há nenhuma razão lógica para a falta de previsão da apresentação de PEC pela via da iniciativa popular, o ideal seria que a Constituição fosse emendada, sanando a referida omissão e trazendo expressamente em seu texto tal possibilidade. Resta saber, portanto, se isso poderia ser feito e qual seria a melhor maneira de fazê-lo.

O art. 61, § 2º, da Constituição Federal estabelece a exigência de que o projeto de lei de iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em não menos de cinco estados, com a adesão de ao menos três décimos por cento do eleitorado de cada um deles.

Nota-se que o número de subscrições exigidas dificulta severamente a prática do instrumento, restringindo a participação política popular, em contraposição ao que é preconizado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Nos trabalhos constituintes, por exemplo, exigia-se a adesão de apenas trinta mil eleitores para a apresentação das emendas populares. Ora, se tais emendas poderiam suscitar a produção de norma constitucional, é extremamente contraditório que seja exigido um quórum extremamente mais elevado para que seja apresentado projeto de lei. No mesmo sentido, conforme já analisado anteriormente, nos anteprojetos que previam a iniciativa popular também foi estabelecido um quórum bem mais brando e condizente com a natureza participativa do mecanismo.

Constata-se, portanto, a contradição da exigência em epígrafe, uma vez que, se por volta de dez mil eleitores podem eleger um deputado, a quem é facultado a iniciativa legislativa, não é razoável exigir um número aproximadamente cem vezes maior para que os próprios cidadãos deflagrem o processo legislativo.

Importante ressaltar que a única maneira de alterar tal requisito seria por meio de uma reforma constitucional, uma vez que é a própria Constituição, no art. 61, § 2º, que estabelece o quórum ora analisado, não havendo, portanto, como uma lei infraconstitucional alterá-lo, sob pena de configuração de vício de inconstitucionalidade.

Não obstante a exigência do elevado quórum, inexistente tanto na Lei 9.709/1998 como nos dispositivos constitucionais que tratam da iniciativa popular, qualquer previsão em relação a um método de colheita das assinaturas dos cidadãos que facilite o alcance desse elevado número de subscrições.

Conforme analisado ao longo do trabalho, os requisitos exigidos para a concretização daquele mecanismo de participação política não são hábeis para aproximá-lo do cotidiano da população, sendo certo que questões importantes sobre a iniciativa popular sequer foram regulamentadas no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse contexto, a fragilidade de um requisito contribui para realçar a rigidez de outro, como, por exemplo, a falta de previsão de um método eletrônico de colheita das assinaturas, que acaba revelando de maneira amplificada a dificuldade em atingir o rigoroso quórum de um por cento do eleitorado nacional.

Ademais, o fato de que o instrumento consiste na possibilidade dos cidadãos darem apenas início ao processo legislativo, não havendo nenhuma vinculação do Legislativo, bem como nenhum controle institucionalizado por parte da população em relação ao resto do processo de elaboração normativa, também é algo que torna a efetividade da iniciativa popular bastante questionável.

Todavia, a prática da iniciativa popular demonstra que, ainda que o mecanismo consista apenas no ato inicial do processo legislativo, os projetos legislativos populares sempre foram aprovados. Obviamente, a pressão popular que gira em torno da apresentação de um projeto de lei organizado pelos próprios cidadãos influencia o Poder Legislativo nas votações.

Ainda que se atribua tal influência a interesses eleitorais, isso não diminui a importância da efetivação do instituto para a democracia brasileira, uma vez que os cidadãos têm a chance de defender seus interesses, participando de forma concreta do processo político nacional.

Ao longo de quase vinte e cinco anos de Constituição, porém, apenas quatro leis são oriundas de projetos de lei de iniciativa popular, o que pode até ser atribuído à apatia e falta de educação política de boa parte da sociedade brasileira, mas decorre, principalmente, do modo com que o instrumento encontra-se normatizado, o qual naturalmente afasta-o dos cidadãos.

Importante ressaltar ainda que a maioria dos referidos projetos teve que ser assumido por parlamentares ou pelo Poder Executivo para que tramitassem

regularmente, tendo em vista a dificuldade da própria Câmara em verificar os requisitos exigidos para efetivação do instrumento de maneira célere.

Dentre tais leis, destaca-se como marco da efetividade da iniciativa popular a Lei Complementar nº 135/2010, que alterou a Lei Complementar nº 64/1990, estabelecendo, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. A inclusão de uma série de novos casos de inelegibilidade restringe não só a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos, como também a capacidade eleitoral ativa, uma vez que as opções de voto serão mais limitadas.

Nota-se, portanto, que, em decorrência de tal lei, há uma clara interferência no aspecto representativo da democracia brasileira, decorrente da insatisfação dos cidadãos com os seus representantes. O fato de a iniciativa popular ter sido o meio que viabilizou tal mudança só comprova a tese de que o sincretismo entre a representação e a existência de meios diretos de participação popular é a melhor solução para os eventuais vícios existentes na representatividade (DAHL, 2006, p.117), uma vez que é o próprio povo, detentor e legitimador do poder no âmbito da democracia, que é o responsável pela construção dos muros da real cidade democrática, abrigo supremo da dignidade humana (OSTROGORSKI, 2008, p.142).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação democrática nem sempre condiz com os reais interesses dos cidadãos, é necessária a construção de instrumento de participação política direta como alternativa necessária à equilibrar a própria natureza da democracia.

A iniciativa popular, ao possibilitar os cidadãos o exercício da função legislativa, é instrumento de extrema relevância, na medida em que depende apenas da mobilização dos cidadãos para sua efetivação. Assim, haja vista que as leis criam direitos e obrigações, bem como regulam determinadas situações no âmbito social, nada mais legítimo que possibilitar que os próprios indivíduos que se submeterão a tais normas suscitem a sua criação.

Visa colocar o cidadão num local de destaque entre os atores legiferantes, a iniciativa popular ainda é vista como um instituto de eficácia rarefeita, visto que a Lei N.º 9.709/98 não foi capaz de viabilizar o seu exercício de maneira prática pela população. Contudo, as dificuldades de implementação do instituto não o inviabilizam,

a práxis da iniciativa popular aponta que é possível efetivá-la, mesmo que no decorrer do processo as suas fragilidades venham sejam expostas.

Tramita no Senado, com ares de esperança, o Projeto de Lei N.º 129/2010 que pretende reconstruir tal instituto e efetivamente sepultar a premissa equivocada de que a iniciativa popular seja mero simbolismo, sem aplicabilidade prática na realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista Eletrônica Unibero de Comunicação Científica, 2005. Disponível em: <[http:// unibero.edu.br](http://unibero.edu.br)>. Acesso em: out. 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, Ática, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular**. Revista de Informação Legislativa, n.º 79, p. 53-55, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/224179>>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: out. 2013.

_____. **Lei n. 8.930, de 06 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Lei n. 11.124, de 28 de setembro de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: out. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução n. 18, de 1989.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> Acesso em: out. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** Coimbra, Almedina, 2003.

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

DAHL, Robert A.. **On political equality.** New Haven: Yale University Press, 2006.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana.** Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do ordenamento jurídico: liberdade, igualdade e democracia como premissas fundamentais à aproximação de uma justiça possível.** 2009. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://uolp.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer>> Acesso em: out. 2013.

MALUSCHKE, Günter. **Democracia representativa vs. Democracia direta.** Pensar – revista do curso de direito da Universidade de Fortaleza, Fortaleza: Unifor, abr. 2007. Edição Especial, p. 69-74. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/839/1674>> Acesso em: out. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo, Editora Saraiva, 2007.

NETO, José Duarte. **A iniciativa popular na Constituição Federal.** São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos.** Traducción Antonio Lastra y Andrés Alonso Martos. Madrid: Editora Trotta, 2008.

SARTORI, Giovanni. **Democracia: cosa è?** Milão: Libri & Grandi Opere, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.