

**A INICIATIVA POPULAR COMO PROPOSTA DE EMENDA A  
CONSTITUIÇÃO:  
Uma construção hermenêutica a partir da democracia participativa**

**Álvaro Augusto Lauff Machado** (\*)

**Jackelline Fraga Pessanha** (\*\*)

---

*Fecha de publicación: 01/01/2013*

**INICIATIVA POPULAR PARA PROPONER ENMIENDA A LA  
CONSTITUCIÓN:  
Una construcción hermenéutica de la democracia participativa**

**RESUMO:** O presente ensaio objetiva, por meio de uma construção hermenêutica, construir a ideia de que iniciativa popular deve ser compreendida também como um instrumento de proposição de emendas constitucionais, partindo-se do pressuposto nodal de que o instituto se revela como uma das formas mais evidentes de atuação populacional ancorada, em sua essência, na democracia participativa e, via de consequência, torna efetivo o princípio da soberania popular sob sua faceta mais esquecida, mas deveras relevante: a atuação do próprio povo.

**PALAVRAS-CHAVES:** Democracia participativa. Iniciativa popular. Emenda Constitucional. Hermenêutica.

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como objetivo, a través de una construcción hermenéutica, edificar la idea de que la iniciativa popular debe entenderse también como un instrumento para proponer enmiendas a la Constitución, a partir del supuesto de que el instituto se revela como una de las formas de la actuación de la población más evidente anclado en su esencia, en la democracia participativa y en consecuencia se hace efectivo el principio de la soberanía popular con su aspecto más olvidadizo, pero los más relevantes: el desempeño del pueblo.

---

(\*) Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV, Pós Graduado *latu sensu* em Direito Tributário pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Advogado. Email: [alvaro.lauff@yahoo.com.br](mailto:alvaro.lauff@yahoo.com.br)

(\*\*) Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV, Professora Universitária e Advogada. Email: [jackellinepessanha@yahoo.com.br](mailto:jackellinepessanha@yahoo.com.br)

PALABRAS CLAVE: la democracia participativa. La iniciativa popular.  
Enmienda a la Constitución. Hermenéutica.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo busca, a partir de uma leitura da democracia participativa, centrada na análise da iniciativa popular, questionar se, dentro de uma perspectiva hermenêutica constitucional crítica, pode-se atribuir a este instituto (iniciativa popular) o *status* de meio propositor de emenda a constituição?

Ao se ler a pergunta tem-se a impressão de que ela vem, umbilicalmente, acompanhada de uma resposta. Essa percepção, na verdade, desvela a hipótese que se objetiva construir, ou seja, de que a iniciativa popular, por corresponder um mecanismo de efetiva participação democrática, tem elementos que, se (re)lidos, demonstram um substancial meio de exercício, direto, da soberania popular.

O estudo do instituto da iniciativa popular se mostra pertinente para demonstrar como a população pode e deve participar da vida política e, para além disso, de como sua atuação, por meio desse instrumento, está quase que diretamente vinculada com a construção normativa brasileira, já que essa iniciativa corresponde a meios de proposição de projetos legislativos, assinados, originariamente, pelo próprio povo.

Falta, contudo, uma análise conjunta desse meio de construção legislativa (iniciativa popular) com o seu resultado no texto constitucional (emenda) e, principalmente, compreendendo que por meio dessa simbiose (iniciativa popular x emenda do texto constitucional), estar-se-á concedendo aos próprios cidadãos uma intervenção que, até então, nunca participaram diretamente, mas cujos reflexos são por eles sempre sentidos.

Isto porque, não restam dúvidas de que a intervenção constitucional clássica, originada em modelos de democracia representativa, corresponde, ao bem da verdade, numa intervenção indireta do cidadão na constituição, mas com um conseqüente normativo direto.

Diante disso, pretende-se analisar conceitos fundantes da nova hermenêutica constitucional, para, passando por uma análise das formas normatizadas de emenda a constituição, verificar a aceitação da iniciativa popular nesse rol, haja vista seu vínculo com um meio de exercício da democracia (participativa).

## 2 HERMENÊUTICA E A COMPREENSÃO DO (CON)TEXTO CONSTITUCIONAL

A Constituição é, sabidamente, a demonstração e textualização (contextualização) da vontade política popular, na busca da promoção da dignidade da pessoa humana, dos direitos e garantias fundamentais de cada indivíduo, dos direitos sociais. Não é, apenas, um instrumento de previsão quanto a formação e estruturação do Estado, e sua respectiva forma de governo.

A hermenêutica, por sua vez, derivada do verbo grego *hermeneuin* e do

substantivo *hermeneia* (interpretação), é o meio para tornar algo compreensível ou levar algo ao alcance de alguém essa compreensão (Vieito, 2000, p. 3).

Significa, como se aclama usualmente, o estudo da interpretação dos textos e dos seus sentidos, na busca, por vezes inócua, da verdade de um texto. Por isso, Carlos Maximiliano (2009, p. 1) ensina que “a hermenêutica jurídica tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”. Sistematização essa que visa atender uma necessidade de otimização da atuação e aplicação do direito.

A hermenêutica jurídica, então, pode ser compreendida como o estudo para se entender as regras postas que passam pelo processo interpretativo na busca do significado da lei e sua aplicação ao caso concreto. É a transformação daquilo que ultrapassa a compreensão humana para algo que qualquer um possa entender, permitindo a observação do que o legislador disse, bem como o que quis dizer no texto normativo.

É o prestígio, em outras palavras, da linguagem, haja vista que o homem, em si, não existe no mundo e, muito menos, em sociedade sem a linguagem. A atribuição de significados faz parte da própria existência do homem e de sua situação no mundo.

A terra apenas gira ao redor do sol para o homem porque desvelou-se, numa ruptura paradigmática, que a leitura anterior que se fazia desse fenômeno estava incorreta. Ou seja, apesar do mundo natural estar estabelecido, o homem somente faz parte dele a partir de sua compreensão.

O fato é que o ato de interpretar é, em essência, o de “atribuir um sentido ou um significado a signos ou a símbolos, dentro de determinados parâmetros” (Bastos, 1997, p. 17), o que, *v.g.*, propicia a atualização de sentido a um determinado dispositivo constitucional ao atribuir um significado ao texto. Neste sentido, Maximiliano (2009, p. 7) descreve que

Interpretar é explicar, esclarecer, dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém.

Por isso, interpretar um texto é um diálogo semântico e linguístico entre o autor e o intérprete da legislação, pois o intérprete se apropria do discurso expresso no texto constitucional e prossegue na elaboração intelectual do significado pretendido. A interpretação constitucional deriva do encontro da linguagem constitucional, polissêmica e indeterminada, haja vista os fatores externos serem influenciadores, tais como ordem social, econômica e cultural.

A atual Constituição brasileira, dentro desse contexto, é o resultado de uma construção motivada pela soberania popular, no intuito de organizar o Estado e a sociedade que muda frequentemente, levando em consideração, com isso, a fluidez da sua realidade social, o que demanda, por esse mesmo motivo, um constante exercício hermenêutico, cujos interpretes devem ser os mais diversos possíveis, uma vez que

a interpretação constitucional não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A esse processo tem acesso potencialmente todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso extraordinário é intérprete da Constituição tal como o partido político que propõe um conflito entre órgãos (Häberle, 2002, p. 23).

A Constituição assume, assim, novos significados, renovando a temporalidade da interpretação, como forma de soluções constitucionais, sem que haja a reforma da Constituição. A Constituição, ao bem da verdade, processa-se via interpretação, uso e costumes, construções dos tribunais, influência social, econômica e política, que podem provocar alterações da realidade constitucional, embora o texto da Lei Maior permaneça inalterado. Isso é a consolidação de uma mutação constitucional, que segundo Anna Candida da Cunha Ferraz (1986, p. 12) significa que

embora a letra da Constituição permaneça inalterada, a realidade constitucional, graças a fatores diversos, sofre modificações consideráveis, que podem ser agrupadas em dois tipos. No primeiro reúnem as modificações operadas em virtude de atos elaborados por órgãos estatais: a) de caráter normativo (leis, regulamentos, etc.); b) de natureza jurisdicional (decisões judiciais, notadamente em matéria de controle de constitucionalidade das leis). No segundo grupo, as operadas em virtude de fatos: a) de caráter jurídico (tais como os costumes); b) de natureza político-social (tais como as normas convencionais ou as regras sociais de conduta correta frente à Constituição), ou simplesmente as práticas constitucionais (tais como a inatividade do legislador ordinário que, ao elaborando normas de execução, logra, em substância, impedir a realização efetiva de disposições constitucionais.

A mutação constitucional corresponde a mudança do significado dos dispositivos legais, sem, contudo, alterar o texto da lei, utilizando da interpretação sistemática dos costumes e normas infraconstitucionais. Pode-se estudar por meio da interpretação, como forma de mutação constitucional nas ações do Poder Judiciário, podendo a Constituição ser reformada para encontrar soluções para um determinado caso concreto.

A mutação constitucional passa pela interpretação da Constituição, por uma autoridade jurisdicional, de forma a adquirir conceitos distintos daqueles que foram originariamente estabelecidos para o texto. Atribui-se um novo significado ao texto. Assim, a interpretação está relacionada a três fatores, que de acordo com Adriano Pedra (2005, p. 159) são

O primeiro é sua indeterminação, que pode ser involuntária ou intencional, que faz o texto portador de muitos significados. O segundo fator impõe-se devido à natureza da própria significação. Uma Constituição é aprovada por um grande número de pessoas, sendo que nem todas elas a compreenderam da mesma maneira, e não se pode dizer que determinada intenção de um constituinte é mais importante que outra. O terceiro fator relaciona-se à evolução dos conceitos políticos e sociais.

Dessa maneira, a interpretação constitucional deve ser analisada como forma de aditamento de sentido o que gera a alteração de significado, bem como o alcance da norma, sem que haja a modificação do texto da Constituição. Isso porque, de acordo com Anna Candida da Cunha Ferraz (1986, p. 58), para que o espírito da Constituição possa ser o limite para o intérprete é importante que derive do próprio texto constitucional, haja vista ser perceptível as seguintes situações

a) quando há um alargamento do sentido do texto constitucional, aumentando-se-lhe, assim, a abrangência para que passe a alcançar novas realidades; b) quando se imprime sentido determinado e concreto ao texto constitucional; c) quando se modifica interpretação anterior e se lhe imprime

novo sentido, atendendo à evolução da realidade constitucional; d) quando há adaptação do texto constitucional à nova realidade social, não prevista no momento da elaboração da Constituição; e) quando há adaptação do texto constitucional para atender exigências do momento da aplicação constitucional; f) quando se preenche, por via interpretativa, lacunas do texto constitucional.

Assim, a interpretação judicial é aquela que confere novo significado a determinada norma constitucional, seja pela mudança da realidade social ou por uma nova percepção do direito. A interpretação constitucional judicial ocorre mediante a aplicação de normas constitucionais pura e simplesmente com o intuito de solução das mais variadas lides. Letice Santos de Sá e Benevides (2006, p. 129) obtempera que

No processo de interpretação do texto constitucional, o intérprete deve ter conhecimento de todo o sistema constitucional e das possibilidades de sua interpretação diante da realidade social, para que tenha condições de explicar a norma em face de determinado caso. Portanto, o intérprete deve ter singular sensibilidade que o possibilite captar a essência, penetrar na profundidade e compreender a orientação das disposições fundamentais, considerando sempre as condições sociais, econômicas e políticas existentes no momento.

Cabe ao intérprete constitucional visualizar os princípios contidos em cada caso e segui-los as prescrições e com isso demonstrar a visão de uma Constituição que legitima as mudanças que a sociedade requer. Assim, a atividade interpretativa deve ser iniciada pelo exame dos princípios constitucionais, por consubstanciarem a síntese dos valores mais relevantes e das diretrizes fundamentais que integram o sistema de normas jurídicas que compõe a Constituição.

Portanto, para que se realize a hermenêutica ou a interpretação constitucional de forma a possibilitar o acesso à justiça, é fundamental uma compreensão da constituição observada dentro do contexto em que o interprete está inserido.

É a perspectiva, assim, do texto e do contexto da norma constitucional. Fridrich Muller explica esse diálogo numa análise do que estabeleceu como programa normativo e o âmbito normativo, afirmando que “o teor literal expressa o ‘programa da norma’, a ‘ordem jurídica’ tradicionalmente assim compreendida”. O programa teria, então, a função “de uma instância que seleciona os fatos, engloba o relativamente autônomo ‘sentido’ a ser concretizado [...]” (MULLER, 2009, p. 244).

Contudo, seria no âmbito normativo que se buscariam todas as questões contextuais deveras relevantes para o exercício da hermenêutica constitucional, definindo que

[...] o âmbito da norma (ou domínio da norma), i.e., o recorte da realidade social na sua estrutura básica, que o programa da norma “escolheu” para si ou em parte criou para si como seu âmbito de regulamentação [...]. O âmbito da norma pode ser gerado (prescrições referentes a prazos, datas, prescrições de forma, regras institucionais e processuais etc.), ou não, pelo direito. Na maioria dos casos valem as duas coisas: o âmbito da norma apresenta componentes criados pelo direito bem como elementos outros de origem não jurídica. [...]

O domínio da norma é um fator constitutivo da normatividade. Ele não é uma soma de fatos, mas um nexos formulado em termos de possibilidade real de elementos estruturais que são destacados da realidade social na perspectiva seletiva e valorativa do programa da norma e estão, em regra, conformados de modo ao menos parcialmente jurídico. (MULLER, 2010, p. 58/59)

A concretização da norma passa, portanto, necessariamente pelos aspectos particulares da vida humana, investigados, numa postura metodológica, com o teor normativo da disposição textual. Isso também serve para a indispensabilidade da hermenêutica no estudo constitucional das situações sociais, políticas e econômicas que, para além somente dos textos, sofrem uma alteração constante e fazem parte do momento histórico em que o interprete está inserido.

Nesse complexo estudo de articulação da compreensão da efetividade constitucional e de sua força normativa vê-se que a compreensão dos comandos constitucionais deve passar, pois, pela compreensão do textual e contextual, o que corresponde a um exercício hermenêutico.

### 3 A TRÍADE DOS MODELOS DEMOCRÁTICOS

Nos ensinamentos mais básicos das teorias políticas e democráticas se estabelece, preambularmente, que a origem epistemológica do termo democracia provém do grego *demos*, que significa povo, bem como *kratos*, que é a autoridade, ou seja, uma forma de governo com a participação popular. E, em apertada síntese, é essa a compreensão primeira, de fato, sobre a questão. São meios de se atribuir participação do povo nas tomadas de decisões governamentais.

José Afonso da Silva (2007, p. 126) conceitua que “a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há que ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo em proveito do povo”.

Os cidadãos são concessores desse poder mas, ao final, são os destinatários do seu exercício, exigindo desse resultado, naturalmente, a observância de garantias fundamentais, tais como direitos sócias, direitos individuais, liberdade dos cidadãos, etc. Existem, contudo, três tipos de democracia, que do ponto de vista formal, e ancorado na história, se distinguem em: democracia direta; democracia indireta; e democracia semidireta, o que se passa a analisar cada uma em separado.

A democracia direta tem seu berço na Grécia, onde o povo exerceu sua função direta e imediata do poder político. A democracia, como participação do povo na vontade pública, era exercida pela minoria social. Os gregos analisavam a democracia como uma forma de governo que garantisse a todos os cidadãos a isonomia (igualdade de todos), a isotimia (livre acesso de todos os cidadãos ao exercício das funções públicas) e a isagoria (direito de todos falarem nas assembleias populares).

A partir deste contexto, García-Pelayo afirma que “toda lei que o povo em pessoa não ratifica é nula; não é uma lei. Para Rousseau, a ausência do povo nos assuntos públicos é, em si mesmo, significado de ruína, e o simples fato de nomear seus representantes, é a prova disso” (tradução livre, 1959, p. 176)

Nessa ótica, toda lei deve ser ratificada pelo povo para ter validade, vigência e eficácia, já que é o povo que exerce diretamente as funções públicas, e não os representantes; a democracia direta confia, tão somente, no exercício do governo na atuação do próprio conjunto de cidadãos que constituem o povo. No modelo grego, entretanto, poucos eram aqueles que tinham o *status* de cidadãos, e, portanto, eram

responsáveis por esse exercício democrático, o que, certamente, não é viável nas sociedades extremamente massificadas e diversificadas da atualidade.

A democracia indireta, por outro lado, é uma resposta ao modelo anterior, caracterizada pelo sistema representativo, isto é, o povo é fonte de poder e elege periodicamente seus representantes, que tem a função de exercer o poder em seu nome. É uma espécie de mandato para o exercício organizado da democracia e, via oblíqua, da soberania popular.

Norberto Bobbio (1997, p. 44) acrescenta que a democracia representativa é aquela que delibera coletivamente, ou seja, “as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

Tem-se como características da democracia indireta o sufrágio universal; a observância constitucional do princípio da separação de poderes; a igualdade perante a lei; adesão ao princípio da fraternidade social; a representação das instituições públicas; a limitação das prerrogativas do governante; Estado de Direito; liberdade; e temporariedade do mandato eletivo.

Assim, a democracia indireta está ligada ao princípio da soberania popular, pois o povo é fonte primária do poder, na função de eleição de seus representantes, que tem a outorga das funções públicas. Ocorre que esse “mandato” outorgado para os representantes dessa massa soberana não sendo devidamente respeitado e atendido, dá origem a uma crise de legitimidade do regime democrático representativo. Ou seja, o soberano não se vê mais atendido por seu representante.

Daí surge uma nova compreensão dos modelos democráticos: a democracia semidireta ou participativa. Trata-se da modalidade em que se alteram as formas de governar, ou seja, o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, que em nome do povo administram a democracia, tendo os institutos do referendo, plebiscito e iniciativa popular para decidir diretamente. Neste sentido, Pedra (2005, p. 256) ensina que

O Estado Democrático de Direito funda-se no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na mera formação das instituições representativas. É preciso implementar a democracia como modo de gestão da coisa pública, não se limitando a ser meio de escolha de representantes da vontade dos representados. As instituições representativas constituem um estágio da evolução do Estado Democrático de Direito, mas não o seu completo desenvolvimento.

Ou seja, deve-se ir além de uma atuação engessada no sistema representativo, conferindo-se ao povo mecanismos, sólidos, de intervenção nas decisões políticas. Assim, em uma democracia participativa deve-se conferir ao todo (povo), na qualidade titulares do poder, meios de atuarem não só como representados, mas também como interventores no meio da atividade desses representantes.

Dentro desse modelo (participativo), a Constituição da República Federativa Brasileira, em seu artigo 14, traz a previsão de um modelo, ou sistema, de regime democrático participativo ao prever que (Brasil, 2012)

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:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

A qualidade de cidadão vai além, portanto, do sufrágio universal (capacidade de eleger e ser eleito) e da garantia ao voto direto e secreto (a forma como o cidadão decide); o cidadão também é aquele que pode/deve intervir no governo por meio dos três instrumentos que a própria constituição lhe garante.

É a garantia de que, numa compreensão da democracia participativa, sejam estabelecidas opiniões plurais, não só de partidos, mas também de organizações sindicais e associativas, e do próprio cidadão, atendendo a máxima de que todos devem exercer participação nas principais forças políticas, econômicas e sociais, como meio de busca de soluções alternativas, democráticas e, sobretudo, legítimas.

Desta maneira, Sartori (1994, p. 159) entende que “a participação é a essência das microdemocracias ou que proporciona uma infra-estrutura vital para a super-estrutura global, isto é, para a sociedade política democrática”. Portanto, através do alargamento da compreensão da democracia, com a inserção do cidadão num processo participativo, podem-se construir meios de garantir a toda sociedade além de indicação de representantes políticos, mas também uma atuação (semi)direta nas decisões políticas.

#### **4 INICIATIVA POPULAR E SEUS REFLEXOS NAS DECISÕES DEMOCRÁTICAS**

A iniciativa popular consiste na elaboração de um projeto legislativo – originariamente de natureza infraconstitucional – por parte ou porcentagem do eleitorado, que será analisada pelo Legislativo. É um mecanismo do processo de participação popular, desde a elaboração de um texto de legislação até a votação de tal proposta, passando pelas fases da campanha, coleta de assinaturas do eleitorado, controle de constitucionalidade, e futura votação pelo Legislativo.

É, antes de tudo, uma faculdade dada a um órgão ou determinada pessoa para a proposição de projetos de lei, podendo ser concorrente ou privativa, mas, sobretudo, um direito assegurado aos cidadãos para iniciarem um processo legislativo, em prol de uma ampla participação popular na busca da efetivação da democracia.

A iniciativa popular pode ser classificada, entretanto, como formulada e não formulada; direta e indireta. A iniciativa formulada é aquela em que a proposta de legislação é feita pelos próprios proponentes da iniciativa, em contraponto, a não formulada, corresponde aos simples casos de moção com conteúdo pacificado para ser elaborada uma legislação a ser votada pelo Congresso Nacional, ou seja, com um rigor formal menor do que a primeira.

A iniciativa popular direta, por sua vez, é aquela em que o projeto de legislação contém a assinatura do número mínimo de eleitores, descritos na Constituição Federal, e deve ser obrigatoriamente submetido à deliberação dos eleitores na próxima eleição. De outro lado, a iniciativa indireta passa, primeiro, pela análise, discussão e votação do projeto de lei pelo legislativo, para, somente, posteriormente ser submetida à aprovação

popular, é, com isso, o caminho inverso da outra.

Diante disso tudo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 186) entende que

Iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato porque se propõe a adoção do direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento do projeto, em mãos da autoridade competente.

A iniciativa popular é, ou a participação de uma fração do corpo eleitoral, que assina uma proposta de legislação, que não teve uma prévia construção e deverá ser desenvolvida pela autoridade legislativa representativa (iniciativa simples) ou, para além disso, a construção popular de um projeto de lei, pronto e metodologicamente estruturado (iniciativa formulada), que demandará apenas uma análise e posterior votação do representante.

Em quaisquer das duas versões é, inegavelmente, um instrumento deveras relevante para o fortalecimento da democracia no ordenamento jurídico brasileiro. Houve, contudo, uma limitação que a própria Constituição (Brasil, 2012) instituiu em seu artigo 61, § 2º, ao versar 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.

Estabeleceu-se, assim, um piso mínimo de assinaturas, qual seja, um por cento de todo o eleitorado brasileiro, distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

E não é só, a iniciativa não possui efeito vinculativo algum, uma vez que pode ser rejeitada pelo Congresso Nacional, sendo livremente apreciada, e até mesmo negada, pelas Casas do Congresso Nacional.

Além disso, não existe, na Constituição brasileira, um prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre o projeto de iniciativa popular.

É um instrumento valioso mas que, diante dessas limitações resta por vezes sonegado, o que, contudo, não pode ser motivo suficiente para desmotivar a atuação popular para agir cada vez mais como interventor (semi)direto das decisões políticas. Até porque, em que pese as limitações constitucionais, a movimentação de grande massa popular em prol de um projeto é, sem dúvidas, um meio de coação e de exercício democrático para exigir uma nova postura legislativa.

## **5 A PROPOSIÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR MEIO DA INICIATIVA POPULAR: UM GIRO HERMENÊUTICO**

A Constituição pode ser modificada através das reformas, que é o instrumento formal de mudança constitucional, ou seja, a modificação do texto formal constitucional de acordo com os parâmetros estabelecidos na própria Constituição. Neste contexto, temos duas formas de reforma constitucional, quais sejam, as emendas constitucionais e

as revisões constitucionais. A primeira trata-se de modificação ordinária, de maneira restrita ao que dispõe o texto constitucional, previsto no artigo 60, da Constituição da República Federativa do Brasil. A segunda, refere-se a alteração extraordinária, de maneira mais aprofundada, ancorado no artigo 3º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O foco do presente trabalho são as emendas constitucionais, por isso aprofunda-se somente essa espécie de reforma constitucional, que podem ser supressivas, aditivas ou modificativas, ao passo que suprimem, criem ou modifiquem as normas constitucionais. As emendas constitucionais devem ser tópicas e pontuais, eis que se limitam a reformar determinado ponto da Constituição.

Desta maneira, a Constituição pode ser emendada, originariamente, mediante proposta de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, em cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Entretanto, tal rol não deve ser compreendido como exauriente. Deve-se compreender que a iniciativa popular, numa interpretação sistemática do texto constitucional, é também meio de proposição de emendas constitucionais, e não apenas de projetos legislativos infraconstitucionais.

Sabe-se que o texto constitucional, por si só, não esgota todos os comandos normativos, sendo indispensável a compreensão do seu respectivo âmbito normativo. Pois bem; num contexto democrático, em que se ganha relevo e se prestigia, dentro da própria Constituição, uma atuação democrática participativa do povo (soberano) por meio de iniciativas populares, pode-se admitir que esse mecanismo também deve ser meio de propor-se emenda a constituição.

Explica-se mais. A constituição apregoa o exercício da democracia e uma de seus modelos é a democracia participativa. É, portanto, uma garantia constitucional do cidadão para a manutenção de um Estado democrático (participativo), muito além do modelo exclusivamente representativo.

Se a constituição prevê o exercício de uma democracia participativa, da mesma forma que uma democracia representativa, o rol dos “propositores” de emenda constitucional não deve ser compreendido como taxativo, haja vista que aqueles atores (art. 60) correspondem apenas ao cenário do âmbito da democracia representativa, enquanto que a iniciativa popular, como meio de interferência popular legislativa, deve ser compreendida como a correspondente do âmbito da democracia participativa no rol dos “propositores” de emenda constitucional.

O rol do artigo 60 da Constituição, enfim, não é taxativo. Até porque, a participação popular é um modal representativo da soberania popular, garantindo a própria democracia, o que, sem dúvidas, não pode ser limitado por um rol, ainda que ele esteja textualmente inserido na própria constituição.

José Afonso da Silva (2007, p. 64) afirma que

pelo artigo 60, I, II e III, vê-se que a Constituição poderá ser emendada por proposta de iniciativa: (1) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (2) do Presidente da República; (3) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação, manifestando, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, [...]; (4) popular, aceita a interpretação sistemática referida acima, caso em que as

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

Entretanto, embora a Constituição não admita de forma expressa a proposição de emendas à Constituição por iniciativa popular, ela também não vincula o instituto apenas a proposição de projetos de lei infraconstitucionais, ao contrário, o art. 14, não traz qualquer restrição nesse sentido.

Assim, dentro de uma interpretação que foge a pura e simples semântica mas, por outro lado, passa por uma compreensão metodológica e estruturante da norma constitucional, não há razão para se atribuir limite e restrição da aplicação da iniciativa popular como meio de elaboração de proposta à emenda constitucional.

Até porque, a constituição é fruto da mutação e da intervenção de seus interpretes o que passa, necessariamente, pela leitura e pela atribuição de sentidos não apenas daqueles elencados no art. 60, mas de todo um conjunto de cidadãos que, reunidos, também possuem uma previsão constitucional (art. 14) que lhes autoriza a interferência nas decisões políticas-legislativas.

Paulo Bonavides (2008, p. 53) chega a afirmar em sua obra que deveria ser inserido no artigo 60 da Constituição Federal mais um inciso, dando plenos poderes aos cidadãos na proposição de emendas constitucional pela iniciativa popular, pois assim, o cidadão ficaria plenamente qualificado para exercer sua participação na democracia brasileira, o que de sorte conferiria ao povo sua capacidade política de aturar diretamente na elaboração de projeto de emenda que possa vir a reformar a Constituição, dizendo que

O parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna proclamado em termos taxativos a presença normativa do povo na elaboração da vontade governante em virtude de ser ele no regime estabelecido – e não a intermediação representativa a que indissolúvelmente se ligou – o verdadeiro titular do poder soberano da nação, essa presença, de extrema relevância, ficou todavia, amesquinhada e diminuída em dois lugares contraditórios da Constituição.

Mas, se a compreensão é de que todo o contexto constitucional e o conjunto de normas já inseridos na Constituição exigem uma ampla atuação do povo (soberano) no exercício da democracia, pode-se considerar, *concessa venia*, que a inserção de um novo inciso no art. 60 seria, tão somente, uma filigrana jurídica.

Basta uma análise sistemática e estruturante da própria norma constitucional, para se estabelecer que iniciativa popular é, também, meio de mudança da Constituição, pois assim se estabelece de forma mais eficaz “a identidade de povo e de cidadania, positivando, concretizando e reforçando substancialmente a hegemonia popular, quer no funcionamento do regime, quer no governo da nação” (Bonavides, 2011, p. 765/766).

Com a participação do cidadão no exercício da iniciativa popular constituinte, com o intuito e finalidade de proposição de emendas à Constituição, seria a verdadeira essência e consagração do respeito a soberania popular prevista no texto constitucional

(art. 1º).

De toda sorte, existem Constituições, estaduais, que promoveram o acréscimo da iniciativa popular como mecanismo de proposta de emenda, como na Constituição do Estado do Espírito Santo, que em seu artigo 62, inciso III, e artigo 69 (Brasil, 2012), assim dispõe

Art. 62. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: III - de iniciativa popular, na forma do art. 69;

Art. 69. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco Municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios.

De toda sorte, permanece-se na postura de que o próprio art. 60 da Constituição Federal, em conjunto com a valorização da democracia participativa e da inegável garantia da soberania popular, autorizam, dentro evidentemente de uma compreensão hermenêutica, a compreensão da iniciativa popular como meio de emenda. Fábio Konder Comparato (1988, p. 16) diz que

Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retomarmos a classificação proposta por Jorge Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. A fórmula final do dispositivo contido no artigo 1º, parágrafo único, nos termos desta Constituição, significa pois, simplesmente, que as formas de manifestação direta da soberania popular são aquelas três indicadas na Constituição.

Dessa forma, o desenvolvimento da democracia participativa, ancorada nos seus princípios fundamentais, principalmente, no princípio da soberania popular, autorizaria a proposição de emendas constitucionais por iniciativa popular.

Convém salientar, que de acordo com artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o poder emana do povo que deverá ser exercido de maneira direta ou por meio de seus representantes eleitos, por isso se torna de suma importância a garantia da participação popular nas decisões, já que é o povo o principal interessado e pode exercer seu poder, também, de forma direta, o que por vezes é ignorado.

Paulo Bonavides (2011, p. 764), sobre este tema, afirma que

Dotado desse poder, compartilhado com os membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o presidente da República e as Assembleias Legislativas, emergirá também o cidadão eleitor, que é a grande célula da democracia participativa, como um dos titulares mais legítimos da capacidade constitucional de por em ação o poder constituinte constituído. Portanto a emenda das Assembleias o qualificaria, assim, caso venha a vingar, a movimentar pelo instituto da iniciativa popular, em matéria constitucional, o poder de reforma da Lei Maior.

Cabe a iniciativa popular entregar ao povo a capacidade política e social de atuar diretamente na esfera pública, seja na elaboração de leis ou, também, de emendas constitucionais, para que haja a verdadeira participação democrática na reforma constitucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se por hermenêutica a compreensão, pelo sujeito, através de um exercício de linguagem e significado, do objeto que analisa. A hermenêutica jurídica, por sua vez, corresponderia a análise, *v.g.*, de um texto normativo e a atribuição de seu significado com a consequente transmissão dessa compreensão.

Dentro de uma teoria estruturante da norma esse exercício passa da compressão pura do texto normativo, mas busca outros elementos fora dele, para se atribuir um conteúdo normativo que não esteja limitado a sua compreensão meramente semântica.

Busca-se atribuir um conteúdo a norma e imputar-lhe um significado, em virtude, inclusive, da mutação constante da sociedade e de todo seu contexto social, cultural e histórico.

Dentro dessa leitura hermenêutica, buscando, além do texto, um recorte da realidade da norma na sua estrutura básica, tomando-se como parâmetro, ainda, o asseguramento de uma soberania popular brasileira, que pode ser exercida por um regime democrático não só representativo, como também, participativo, estabelece-se uma condição, teórica, ainda que mínima, para se admitir a iniciativa popular (modelo constitucional de exercício da democracia representativa) como meio de proposição de emenda constitucional.

É, ao bem da verdade, preservar a soberania popular também na modificação do texto constitucional, sendo o povo legitimado a participar da democracia não apenas propondo alterações de cunho meramente infraconstitucional.

A iniciativa popular, como corolário primordial da soberania, não deve ser limitada, nem sob o argumento de que tal instituto não está previsto no rol do art. 60 da Constituição. Ora, não se trata aqui, de simples regra de subsunção. A questão é que, independente do rol, e de sua “taxatividade” ou não, não restam dúvidas de que a Constituição não só garantia a soberania popular como prevê, também “taxativamente” que ela poderá ser exercida pela iniciativa popular, o que, repita-se, não deve encontrar limites no caso da modificação do texto constitucional.

A própria Constituição do Estado do Espírito Santo, traz, em seu “rol”, a possibilidade de ser emendada por iniciativa popular, como forma de efetividade da soberania popular e aplicação da democracia brasileira. Somente por isso, então, o cidadão capixaba pode intervir na constituição estadual, mas não na Constituição Federal? A ausência de um inciso é fator determinante para isso? Crê-se que não.

As mesmas razões que levaram ao legislador capixaba a autorizar a intervenção do cidadão na modificação do texto estadual, notadamente, formam uma base teórica que autoriza o mesmo exercício no texto constitucional pátrio: o prestígio e o asseguramento da democracia (participativa) e da soberania popular.

A realidade constitucional brasileira, dentro de uma hermenêutica estruturante

ou, até mesmo sistemática, além de uma análise puramente semântica não só não impõe limites a iniciativa popular como meio de proposição de emenda, como, ao contrário, dá ensejo a presente construção para que se autorize o exercício desse instituto também na intervenção do texto da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Letice Santos de Sá. **Alteração da Constituição por mutação constitucional**. In Estudos Jurídicos: Revista da Procuradoria-Geral Federal junto à Universidade Federal Fluminense, nº 3. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

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

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Emenda à Constituição por iniciativa popular**. In LEITE, George Salomão (coord.). Direitos, deveres e garantias fundamentais. Salvador: Jus Podvm, 2011.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>, acesso em 06/10/2012.

BRASIL. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <[http://www.al.es.gov.br/images/c\\_est\\_pdf.pdf](http://www.al.es.gov.br/images/c_est_pdf.pdf)>, acesso em 14/05/2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1988.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. 5. ed. Madri: Revista de Occidente, 1959.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1982.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MULLER, Friedrich. **Metodologia do Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria Estruturante do Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

\_\_\_\_\_. **Participação popular no processo legislativo**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. a. 8. n. 27. jan./mar. 2007. Belo Horizonte: Forum, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIEITO, Aurélio Agostinho Verdade. **Da hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.